

493
24



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA
DE MEXICO

FACULTAD DE DERECHO

"ASPECTOS CONSTITUCIONALES DEL
REGLAMENTO DE TRANSITO DEL
DISTRITO FEDERAL"

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE
LICENCIADO EN DERECHO

P R E S E N T A :

OSCAR ALEJANDRO MADRID LEE



MEXICO, D. F.

1991

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN



Universidad Nacional
Autónoma de México



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.

ASPECTOS CONSTITUCIONALES DEL REGLAMENTO DE TRANSITO DEL DISTRITO FEDERAL

INDICE

CAPITULO PRIMERO. ANTECEDENTES.

1. Reseña histórica sobre la vialidad y el tránsito en México.	3
2. Reglamentación en materia de vialidad y tránsito en la ciudad de México.	10

CAPITULO SEGUNDO. REGLAMENTO.

1. Concepto.	20
2. Clasificación.	22
3. Reglamento Administrativo.	29
3.1. Concepto.	30
3.2. Elementos.	36
4. Diferencias entre ley y reglamento.	38
5. Función del reglamento.	42
6. Algunos aspectos constitucionales sobre reglamentos.	43

CAPITULO TERCERO. REGLAMENTO DE TRANSITO DEL DISTRITO FEDERAL.

1. Estructura.	50
2. Proceso constitutivo.	53
3. Asamblea de Representantes del Distrito Federal.	55
3.1. Ley Orgánica.	57
3.2. Facultades y atribuciones.	66
4. Facultad Reglamentaria.	73
4.1. En las constituciones mexicanas.	73
4.2. Límites del poder reglamentario.	74
4.3. La facultad reglamentaria en el derecho positivo mexicano.	75
5. Facultad reglamentaria del Presidente de la República.	79
6. Aspectos constitucionales del Reglamento de Tránsito del Distrito Federal.	83
CONCLUSIONES.	109
BIBLIOGRAFIA	114

**CAPITULO
PRIMERO.
ANTECEDENTES.**

1. Reseña histórica sobre la vialidad y el tránsito en México.

Ya desde el año 1500 de nuestra era, tenemos conocimiento de la existencia de lo que ahora conocemos como tránsito y vialidad, cuando nuestros antecesores hacían uso de sus canoas para poder transitar por sus calles de agua; y las personas encargadas de dirigir y vigilar el tránsito tenían el nombre de Calmini Lolcatl.

Para esta época, que era de esplendor, contábamos con un sistema jurídico completo. Los responsables de aplicarlo se basaban en una división del trabajo muy definido y concreto, cada uno sabía lo que tenía que hacer. Por ello, no es sorprendente que ya para entonces, mucho antes de la llegada del hombre blanco, tuviéramos inclusive agentes de tránsito.

En 1529 se expidió el primer reglamento de tránsito propiamente dicho, en el que se establecía en uno de sus puntos la prohibición a los indios de habitar dentro de los límites del casco urbano destinado a los españoles, salvo aquellos que por necesidad de servicio tuvieran que ocupar aposentos para tal fin en las casas de los señores españoles, y bajo su custodia y responsabilidad.

En 1577 aparecen los primeros coches o carruajes en la Nueva España, pero en ese mismo año mediante cédula de 24 de noviembre de 1577, Felipe II prohíbe el uso de los mismos. Los infractores eran multados con \$ 500.00 oro; esta medida incluía, no sólo el uso de carruajes, sino su fabricación e inclusive hasta el llevarlos de España a las Indias so pena de multas de \$ 200.00 oro.

Fué hasta 1600 en que aparecieron nuevamente los carros y carruajes al nulificarse la cédula del 24 de noviembre de 1577. Las nuevas disposiciones son restrictivas, sólo pueden usar los carruajes sus dueños, sin prestarlos ni alquilarlos; tampoco se permitía que viajaran en ellos, ni menores, ni mujeres públicas. La pena a esta falta significaba cuatro años de destierro.

En 1625 según datos del Ayuntamiento, ya había en la ciudad 15, 000 coches .

Poco tiempo después en 1793 el trabajo de vialidad se vio incrementado cuando Manuel Antonio Valdéz , impresor de "LA GACETA" , propuso al Virrey el establecimiento de una casa alquiladora de coches .Este fue propiamente el inicio de la circulación de taxis en la ciudad de México. Eran coches grandes, cerrados, con ruedas de color rojo, caja verde y guarniciones amarillas; atrás llevaban un medallón con el número para que pudieran ser identificados fácilmente; el pueblo les llamaba " PROVIDENCIA " .

Había al principio cuatro sitios de taxis: en el Portal de Mercaderes y Plateros; en el Palacio Arzobispal(Moneda) ; en la Plaza de Santo Domingo y Zulueta (Venustiano Carranza). Ahí comenzaron algunos de los problemas , ya que los policías debían vigilar que se respetaran las tarifas establecidas , de cuatro reales la hora .Además el servicio era condicionado; nada de transportar enfermos, personas indecentes o que vistieran trajes andrajosos.

El 23 de junio de 1813 una ley de instrucción depositó en los jefes políticos la facultad y responsabilidad de vigilar por la seguridad de bienes y personas en la ciudad así como de hacer cumplir el reglamento de policía.

El 20 de diciembre de 1887, aparecieron los primeros taxis pintados de diferentes colores, aunque la calidad, comodidad, o rapidez del viaje se definiera por el tipo de caballos que arrastraban los coches. Estaban por ejemplo, los Cardenales, con bandera roja, que cobraban a 50 centavos la hora ; los de bandera azul, de igual precio y los de bandera amarilla , conocidos popularmente como Calandrias, que tenían una tarifa de 25 centavos por hora.

Era el año de 1920 y el país iniciaba lentamente su camino de estabilización, aún cuando no se acababan de asentar las bases políticas que permitieran dar curso a la aplicación adecuada de la estructura legal establecida ya en la Constitución de 1917. La ciudad de México comenzaba a crecer con el establecimiento de nuevas colonias y los policías necesitaban de un sistema de capacitación permanente. Muchos de los policías, incorporados a la vigilancia y al control del tráfico eran revolucionarios llegados del interior y algunos no sabían leer ni escribir. Esto los inutilizaba para hacer un adecuado uso de las leyes y reglamentos que aplicaban de acuerdo a sus limitados criterios.

En el centro de la ciudad se comenzaron a enfrentar problemas de tránsito al aumentar el número de automóviles, tranvías y autobuses con capacidad para diez pasajeros. Ya casi no se veían coches tirados por caballos, salvo los carromatos municipales destinados a recoger la basura que llevaban a los tiraderos de Santa Cruz y de Santa Fe.

Se comenzó a preparar personal especializado en señales y control de vehículos, y en 1922 fué organizada en forma provisional una Jefatura de Tránsito dependiente de la Inspección General de Policía. Fue entrando nuevo personal y muchos policíacos pasaron a formar parte del área encargada de la vialidad.

En su Informe a la Nación de 1926, el Presidente Calles habló de posibles mejoras en el Gabinete Central de Identificación, en la Escuela Técnica de Policía, y el Cuerpo de Bomberos. El Departamento de Tráfico, en íntima conexión con la Inspección General de Policía había logrado que el problema de tráfico, que venía siendo ya grave en la ciudad, fuera en camino de la necesaria resolución acudiendo a los recursos indispensables que la práctica había señalado.

Al mes siguiente del asesinato de Obregón el 28 de agosto de 1928 se suprimió por ley el Municipio libre en que estaba asentada la estructura administrativa del Distrito Federal.

El Presidente de la República se hacía cargo del Distrito Federal y tenía facultades para designar un Gobernador en quien delegaba las funciones del gobierno capitalino.

Desaparecen las autoridades de policía basadas en la estructura municipal, y una nueva ley del 31 de diciembre de 1928, establece la creación de la Jefatura del Departamento del Distrito Federal apoyada por Delegados, Subdelegados y Jefes de Dependencias, entre ellos el Jefe de Policía, y desaparece el cargo de Inspector General de Policía.

Ese año de 1928, también se divide la Policía, la Jefatura de Tránsito, y por primera vez la ciudad de México es patrullada con motocicletas.

Para el año de 1930, se inició el proceso estabilizador, y el país vuelve a caminar, aunque muy lentamente, pero sobre bases objetivas y concretas.

Se legaliza la Jefatura de Tránsito, independiente ya desde dos años atrás de la Jefatura de Policía.

Hay cambios en los colores de los uniformes. Los miembros de la Policía Montada salen a la calle uniformados de pantalón azul y camisola blanca.

El 1º de septiembre de 1930 Ortiz Rubio en su Informe a la Nación ; en cuanto al tránsito señaló que se continuaba capacitando al personal de la Policía de Tránsito y que en breve sería publicado el reglamento respectivo.

En materia de tránsito manifestó que los vehículos en circulación aumentaron en un número de 4,000 , en tanto que el cuerpo de motociclistas fue dotado con 30 máquinas Harley Davidson , contando en ese momento con un total de 55 motociclistas.

Además se había continuado la Campaña Pro-Educativa Vial del peatón con la idea, dijo Ortiz Rubio, de establecer una disciplina que dé como resultado la protección de los individuos en la vía pública, en relación con el tránsito de vehículos que con su aumento constante, daba origen a problemas de difícil solución.

La década de los treinta da en la ciudad de México una definición más correcta de metrópoli. Una nueva sociedad comienza a tomar forma, sustituyendo los últimos vestigios del Porfiriato.

En el cruce de avenida Juárez y San Juan de Letrán, se puso en servicio el primer semáforo mecánico, accionado por el guardián mediante una palanca que hacía salir del poste las banderas de " SIGA-SIGA " y " ALTO-ALTO ". Y fué hasta el 20 de noviembre de 1932 que se inauguró en este mismo cruce el primer semáforo eléctrico con focos que iluminaban las señales respectivas. También se instaló otro similar en la calle de Seminario.

Aunque en México era una novedad, el semáforo eléctrico se puso en servicio en la ciudad de Cleveland en 1914, en Detroit en 1917, en la Puerta del Sol en Madrid en la década de los veinte.

Los semáforos eléctricos dieron una nueva imagen en la ciudad de México. Una ciudad con sus camiones urbanos de diferentes colores, según la línea, y los tranvías amarillos con remolques que nos llevaban los fines de semana a los canales de

Xochimilco o a las fuentes brotantes en Tlalpan.

El 31 de diciembre de 1938, el Congreso de la Unión aprueba la nueva Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal.

La ciudad se divide en 12 Delegaciones. En cada una de ellas queda instalada una Agencia del Ministerio Público y una Compañía de Policía.

La policía del Distrito Federal se convierte en policía preventiva, se instalan casetas de policía en cada una de las entradas y salidas del Distrito Federal.

Al siguiente año, el 27 de marzo de 1939, el Cuerpo de Investigaciones y Seguridad cambia de nombre por el de Servicio Secreto, y a partir del 22 de septiembre de 1939, se establece en el Reglamento Orgánico de la Policía Preventiva que corresponde al Presidente de la República el mando supremo de la corporación a la que están integrados los policías a pie, montados, auxiliares, de tránsito, vigilantes de cárceles y penitenciaria.

Esta decisión que pudo haber sido positiva en su tiempo, habría de generar lamentables consecuencias en el futuro, por lo tanto, la policía se dividía en dos especialidades: vigilancia y vialidad.

En la naciente Dirección General de Tránsito se usó igual uniforme al de la policía preventiva, pero en color café de dos tonos, el pueblo los bautizó de inmediato como "TAMARINDOS".

Al principio surgieron algunas pugnas entre las dos corporaciones debido a que los elementos de base no habían entendido del todo la división de funciones. Problema que el entonces Jefe de la Policía, General Miguel Z. Martínez, consideró serían superados en poco tiempo a fuerza de costumbre.

En 1942 se iniciaron los "apagones" en la ciudad de México por cuestiones de seguridad relacionadas con la guerra. Se celebró el Primer Congreso Nacional de Policía y el Presidente Avila Camacho anunció en su Informe de Gobierno las disposiciones jurídicas para promulgar la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal. En ella se fijaban las bases generales para el tránsito y los transportes en el Distrito Federal, también dijo el Presidente en su Informe que se implantaron sistemas de control eléctrico de señales a fin de evitar accidentes,

habiéndose inaugurado uno entre la Glorieta Mariscal , ampliándose de Lecherfa a la ciudad de México , hasta Tacubaya y Mixcoac.

En 1945, la Dirección de Tránsito envía las nuevas placas de circulación a domicilio por \$ 8.50, a vuelta de correo .

El Presidente Avila Camacho expide un decreto el 12 de diciembre de 1941 mediante el cual se crea la Policía Preventiva del Distrito Federal y la Dirección General de Tránsito.

En su primer Informe de Gobierno, el Presidente Miguel Alemán, señaló en 1947 que se había ya mejorado económicamente el servicio de policía , y se iniciaron los trabajos para establecer el Congreso de Policía de la Ciudad. En el tránsito urbano se mejoró la circulación de vehículos, se realizó la modernización de los equipos de transporte y se fijó una tarifa a los automóviles de alquiler, sistema que se sustituye por el taxímetro.

En su Informe de Gobierno de 1949 , el Presidente Alemán señala: " Se mejoraron las condiciones físicas , económicas y técnicas de la policía y se le dotó de 40 automóviles más para patrullas y se destinaron 5 bombas , 8 carros tanques y un carro de transporte para el Cuerpo de Bomberos. Se mejoró el servicio de la vigilancia del tránsito y estacionamiento, se aumentó el personal de agentes, peritos e inspectores.

La ciudad de México llegó a la segunda mitad del siglo XX.

Los agentes de tránsito van dejando de usar en sus cruceros los bancos de madera, desde donde dirigían el tránsito, para dar paso a una más amplia red de semáforos electromecánicos.

En el cine Apolo , se estrenaba con éxito la película " A toda máquina " que filmó Pedro Infante sobre la vida de un motociclista de tránsito. La Dirección General de Tránsito lo hizo comandante honorario.

Adolfo Ruíz Cortínes llega a la Presidencia de la República en 1952, en sus Informes de Gobierno de los años 1953, 1954 y 1955 , destacó la adquisición de vehículos para mejorar los servicios de policía y tránsito.

En su Informe de 1956, Ruíz Cortínes anuncia que los servicios de Limpia, Policía,

Tránsito y Bomberos, se han mejorado en sus diversas necesidades. Para los cuerpos de Policía, Tránsito y Bomberos, a través de la Caja de Policía, se estableció un sistema de pensiones con prestaciones similares a las que disfrutaban los servidores civiles del Estado.

El 14 de octubre de 1957, el Presidente Ruz Cortines inaugura las nuevas instalaciones de policía y tránsito en la Plaza de Tlaxcoaque, tal y como lo hace saber a la nación en su Informe de Gobierno de ese año y que declaró una inversión de \$ 17' 000,000.00 .

En 1969 se adquieren modernos equipos para la policía, entre ellas 10 unidades antimotines, y por acuerdo presidencial, se fusionan las Policías Preventiva y de Tránsito. Queda formado un Estado Mayor dentro de la institución policiaca que dirige el General Rencito Vega Amador, quien ese año sustituyó al General de División Luis Cueto Ramírez, que había ocupado el cargo durante 11 años, el mayor tiempo que ha permanecido un Director al frente de la policía de la ciudad de México.

Ya desde 1970 la Dirección General de Policía y Tránsito comenzaba a desconcentrar sus servicios en las 16 Delegaciones del Distrito Federal, desaparece el color tabaco y beige de los policías destinados a la vialidad. Volvemos al modelo americano en el corte del uniforme.

Pero algo sigue ocurriendo, los policías se comenzaron a preocupar más por la vialidad que por la seguridad; ya que para muchos de los policías, y con unas marcadas excepciones, resultaba más redituable y menos riesgoso lanzarse tras un infractor de tránsito, que tras un potencial delincuente, más redituable y sin que en ello perdieran la vida.

2. Reglamentación en materia de vialidad y tránsito en la ciudad de México.

El tránsito durante la época colonial.

Durante el virreynato fue poco notorio, el crecimiento del tránsito, y el servicio público de tránsito era totalmente desconocido. En " EL DESPERTAR ILUSTRADO ", de María del Carmen Velázquez (1), nos documenta al respecto, al decir : " Para ir de un lugar a otro de la ciudad, los hombres y mujeres de las clases adineradas usaban sus coches y caballos ruanos, pero muchos que no tenían coches ni caballos, usaban sillas de manos, a pesar de la disposición en contrario, dictada desde 1579, para evitar que los indios cargaran con tales sillas de mano o literillas" y nos continúa diciendo : "Los humildes peatones se hacían a un lado o corrían a protegerse cuando veían venir por las estrechas calles los coches y caballos de los personajes que iban a sus negocios o entretenimientos al aire libre, como los paseos por la alameda, las corridas de toros en la Plaza de San Diego o los actos de fé de inquisición en la Plaza de Santo Domingo".

El Reglamento de Coches y Cupés de Providencia de 1793.

La reglamentación más antigua en materia de tránsito de coches de alquiler o de providencia, se dicta a fines de la colonia y fue precisamente, el Reglamento de Coches y Cupés de Providencia de 1793 . (2)

(1) VELAZQUEZ , María del Carmen . Historia de México , Salvat Editores de México S.A. , Tomo VI , México 1974 , p. 22 .

(2) OROZCO Y BERRA , Manuel . Historia de la Ciudad de México , Editorial Septentas , México 1973 , pp. 147 - 151 .

Disposiciones legales dictadas en materia de tránsito en el siglo XIX.

Las disposiciones legales que en materia de tránsito rigieron en la ciudad de México, en el siglo XIX, fueron las siguientes:

Los Bandos de Tránsito de Cocheros del 23 y 31 de enero de 1822 ; el Bando de Tránsito de Cocheros del 7 de febrero de 1825; el Reglamento para Coches de Providencia del mes de enero de 1856; la Ley Imperial del Tránsito en la vía pública, del 1º de noviembre de 1865; el Reglamento de Tránsito de carros de transporte del 12 de noviembre de 1871; el Reglamento de coches del 27 de junio de 1872; la Prohibición de Tránsito de Carros del 27 de julio de 1878; el Decreto sobre pago de contribuciones de coches, del 28 de noviembre de 1879; el Reglamento de Coches del 17 de febrero de 1883; los Bandos de Policía en materia de Tránsito de 1897.

También rigieron las siguientes disposiciones legales:

El Bando del 7 de febrero de 1825, que prohíbe a los cocheros bañar caballos en la calle; el Bando del 20 de marzo de 1833, que no permite a los cocheros tener cabalgaduras sobre las banquetas, ni tenerlas sueltas o amarradas, ni llevarlas por las calles a paso violento; el Bando del 20 de marzo del mismo año, que no permite que las recuas ocupen más de una acera de la calle al cargar o descargar, ni que los animales suban a la banqueta; el Bando del 13 de febrero de 1844 que prohíbe que los animales vaguen por las calles sin conductor y autoriza que sean recogidos por la policía y remitidos al depósito a disposición de la autoridad local; el Bando del 12 de noviembre de 1871, advierte que serán recogidos por la policía, los animales que tiren de carros y estén maltratados, flacos o desprovistos de guarniciones completas y fuertes; el Bando del 12 de noviembre de 1871, que anuncia que las carrretas y guayines de dos ruedas, serán tirados por sólo dos animales y cargarán a lo más 70 arrobas, o la mitad si sólo llevan una bestia ; el Reglamento de Coches y la disposición Municipal del 8 de junio de 1872, determina que los cocheros portarán libreta con retrato y filiación; el Reglamento del 17 de abril de 1877; la disposición Gubernativa del 25 de junio de 1885 ; el Reglamento del 12 de junio de 1888, determina que los animales que tienen de coches de alquiler deberán ser mansos, hechos al tiro y no estarán lastimados, enfermos o flacos, no se permitirá su maltrato.

Reglamento de Carros de 1891.

A continuación me permitiré transcribir, por su importancia y trascendencia, la exposición de motivos de dicho Reglamento.

“ La Comisión que suscribe, ha notado en el desempeño de su cargo que el ramo de carros no está reglamentado, lo que muy bien se explica por haber estado unido, hasta hace muy poco tiempo, al de coches. Deseando precisar el servicio, la Comisión presenta al Cabildo un proyecto de Reglamento que ha formado, reuniendo disposiciones que antes eran de práctica y consignando otras por opinión de personas competentes y deseosas de evitar todo fraude a las rentas municipales. Entre las disposiciones que contiene el reglamento puede llamar la atención la que se marque a fuego en cada carro un número igual al de la placa. Esta tiene por objeto hacer mas difícil el fraude que actualmente se comete, y nos lo prueba el siguiente dato extractado de la cuenta respectiva de la administración de rentas municipales.

La contribución sobre carros debió haber producido en los doce meses del año próximo pasado, según las listas que mensualmente remite el Administrador de rentas municipales, la suma de \$ 76,008.95; la Administración recaudó \$ 60,018.53, por no haberse encontrado muchos carros, la Administración de rentas dejó de percibir \$15,990.42 “.

El Reglamento de las Obligaciones del Gendarme de 1897.

Con el Reglamento de las Obligaciones del Gendarme del 15 de diciembre de 1897, se obligó a los gendarmes a cuidar que los carruajes de alquiler y los particulares, llevaran encendidos los faroles desde el obscurecer, para evitar que el público fuera atropellado, al no oír o distinguir el vehículo. También se les obligó a cuidar que los choferes no ocultaran maliciosamente el número del carruaje o facilitaran la fuga de algún delincuente.

Este Reglamento comisionó a los gendarmes para que impidieran que en los carruajes de alquiler, viajaran los rosquetes y los cocheros no se bajasen del pescante, evitando que los animales se desbocaran causando males; así como velar por que los cocheros no negaran el servicio público o metieran cadáveres en el coche, evitando contagios e infecciones, debido a los gases que desprende todo cuerpo descompuesto.

Otras obligaciones del gendarme fueron: No permitir el servicio de coches deteriorados o que fueran tirados por animales flacos o lastimados; solicitar después de las 10 de la noche, la papeleta de velada a los cocheros y remitidos a la oficina de la gendarmería, si no cumplieran con los requisitos establecidos; en caso de ir ocupados, se dispuso que el gendarme se concretará a dar aviso a sus superiores

Los Bandos y Previsiones de Policía de 1897 en materia de Tránsito .

Los bandos de policía dictados en el año de 1897, en materia de tránsito, fueron los siguientes :

Bando 12, los carros y carruajes siempre deberán tomar la derecha y dejar una distancia uno de otro de 10 metros ,facilitar el paso a los transeúntes y cuando no lo hicieren, el gendarme hará una señal con su bastón para marcar el paso; Bando 13, los carros que transiten dentro de la ciudad, deberán ser de 4 ruedas y 2 animales, o de 2 ruedas y 1 animal , de lo contrario no se les permitirá traficar ; Bando 17, está prohibido que los cocheros abusen cobrando a los pasajeros más del precio justo conforme a la tarifa, en caso contrario, debe ser remitido a la Comisaría; Bando 18, los conductores de los vagones, deberán avisar con la bocina cuando van a pasar las bocacalles.

En cuanto a las prevenciones de policía, de contenido estrictamente de tránsito, se encuentran las siguientes:

Prevención 7, cuando se usen animales flacos, brutos y lastimados, deben ser conducidos a la Comisaría , los responsables; Prevención 24, está prohibido que las carretas y las guayines, sean tirados por más de 2 animales ,que carguen más de 70 arrobas, y más de 30, las de una bestia; Prevención 25, no está permitido el libre tránsito , a los carros que no lleven placa y marca de fuego; Prevención 26, no debe permitirse que se estacionen en las calles , por más tiempo del absolutamente necesario, para cargar y descargar; Prevención 27, no es permitido transitar sin muelles; Prevención 31, no deben transitar carros de alquiler sin registro y sin licencia del Ayuntamiento; Prevención 32, no debe llevarse a la carrera los vehículos; Prevención 33, no debe tenerse a los carros en la calle , sin animales que tiren de ellos; Prevención 34, no deben estacionarse carruajes a la entrada de los teatros ;

Prevención 35, está prohibido que se conduzcan cadáveres en los coches ; Prevención 36, no pueden transitar los carruajes por la noche con los faroles sin encender; Prevención 37, está prohibido que nieguen el servicio al público, cuando se encuentren desocupados, para lo cual tienen la obligación los cocheros de poner la bandera; Prevención 38, no se permitirá que el cochero estando en servicio , se halle ebrio; Prevención 39, no es permitido que los vagones atraviesen las bocacalles, sin que el cochero lo avise con la bocina; Prevención 40, los cocheros deben ir sentados en el pescante ; Prevención 65, está prohibido a los carreros, usar palabras obscenas y hacer señales inmorales; Prevención 67, no se autorizará a los vagones que caminen a carrera, sino al trote natural de los animales, llevando una distancia entre uno y otro vagón , cuando menos de 20 a 30 metros; Prevención 68, está prohibido que los pasajeros viajen en la plataforma delantera.

Disposiciones Gubernativas en materia de tránsito de 1900 a 1904.

Con el reglamento del 8 de noviembre de 1900, se prohibió el tránsito de carros por las calles de Plateros hasta la de Patoni, en línea recta, pues solamente se dijo , podrán entrar por ella , para cargar y descargar, pero no situarse más de uno, frente a las casas comprendidas en el cuadro formado, a partir de la bocacalle oriente de las Escalerillas, hacia el poniente hasta la de Vergara; de ahí al sur hasta la de Cadena; de ahí al oriente hasta la de Flamencos, y de ésta, al norte, hasta la de Escalerilla

En este mismo reglamento, se prohibió transitar por las calles de la ciudad a los animales destinados al rastro y se dispuso que lo hicieran por las calzadas, fuera de los suburbios .

Para el día 2 de agosto de 1902, el gobierno del Distrito Federal y el Regidor de Coches, dispuso que en menos de 1 año (3) , los cocheros tenían que mejorar el servicio de coches de alquiler y para ello, tendrán que desaparecer los caballos flacos y enfermos; y en caso de contravenir esta disposición, se multaría a los infractores con \$ 5.00 . Asimismo se dispuso que tendrían que desaparecer los coches de forma antigua y desvencijados que causen mala impresión en el público. Se dijo que para

(3) CASASOLA, Gustavo. *Efemérides Ilustrada*, Ediciones Archivo Casasola, México 1940, p. 248

garantía del público, el gobierno llevaría un registro de coches, en el que se incluiría la filiación y el retrato del cochero, así como referencia, un expediente para cada cochero, que sirviera para acreditar su aptitud y honradez.

Se pensó, que si los cocheros llevaran un carnet honorario, esto mejoraría el servicio. Se dispuso que el carnet llevara en su primera página una carátula de reloj, conteniendo marcadas las horas y los minutos; en el centro de la carátula se colocara en forma impresa el número del coche. Se determinó que se entregaría al conductor, las tarjetas necesarias para que al ser ocupado el carruaje, diera un ejemplar al pasajero y en presencia de éste perforara la tarjeta con un sacabocado e indicara la hora justa en que comenzó a contar el tiempo para los efectos del cobro del alquiler. Se sugirió que en la misma página, se imprimiera la tarifa aprobada por la autoridad correspondiente y las observaciones más importantes del reglamento de carruajes en vigencia. Se advirtió a los usuarios, que para cualquier reclamación al respecto, la podrían formular ante la administración de coches o en cualquier oficina de policía, pero para ello, sería indispensable presentar el referido carnet honorario.

El reglamento del 25 de agosto de 1903, determinó que para la circulación de los automóviles en el Distrito Federal, era necesario la licencia del Gobernador. Esta licencia, se concedía previa inspección de la máquina, a fin de apreciar si se llenaban las condiciones de seguridad en sus piezas y muy especialmente, en sus frenos. En la licencia se anotaría el número de orden del vehículo y se le fijaría una fotografía del conductor para comprobar el hecho de que el automóvil sería conducido por el interesado y no por persona distinta. Se determinó, que el automóvil conducido por persona distinta a la del permiso, se haría acreedora de una pena, exceptuándose de esta prevención, los "chauffers" que accidentalmente manejaran automóvil.

El reglamento de 1903, señaló las siguientes disposiciones:

Cada carruaje llevará en la parte posterior y más visible, el número de licencia y una placa de metal, con el nombre y domicilio del dueño. La licencia, una vez obtenida, deberá ser presentada a la oficina recaudadora respectiva de impuestos, para los efectos que determinen las leyes de la materia; la velocidad de los automóviles no excederá, en ningún caso, de 40 kilómetros por hora, en las calzadas o caminos poco transitados, ni de 10 kilómetros por hora, en las calles o lugares de mayor tráfico, y en los sitios en que fuera grande la circulación de transeúntes, carruajes o tranvías, la velocidad será igual a la de los demás vehículos de que se trata, sujetándose en los demás casos a los reglamentos de policía; la aproximación de los automóviles a

los cruceros de las calles y los lugares en que exista gran afluencia de público deberá ser anunciada su presencia por medio de una trompetilla o timbres sonoros; los automóviles llevarán siempre linternas que proyectan luz blanca o verde.

La luz blanca hacia adelante y la luz verde hacia atrás. Las casas vendedoras de automóviles, necesitan licencia del Gobierno del Distrito Federal, para ensayar aquellos en las calzadas o lugares que señale al efecto la autoridad. Las casas vendedoras emplearán, para el manejo de las mismas máquinas, a personas enteramente aptas y que hayan llenado los requisitos del reglamento; el que desee conducir un automóvil, deberá presentar una solicitud al Gobernador y sujetarse a examen que hará un ingeniero o un practicante mecánico, sobre aptitud, prudencia, sangre fría, seguridad de pulso y buena vista, para manejar aquél.

Cuando se trate de manejar un automóvil impulsado por motor de vapor de agua, comprobará también el solicitante, tener conocimientos precisos para el manejo de los generadores, aparatos de seguridad de los mismos, etcétera. Todo conductor de automóvil moderará y aún detendrá su marcha, si observa que los animales de tiro o silla que circulen a su proximidad, se asusten o encabriten por causa del vehículo, deteniendo éste hasta que cese todo peligro; en caso de que dicho conductor necesite abandonar en la vía pública el automóvil, cuidará de no interrumpir el tráfico y tomará todas las precauciones necesarias para prevenir accidentes de explosión o peligro de marcha intempestiva y cesará todo ruido en el motor. Por último la infracción a las determinaciones anteriores, será castigada por el Gobernador, con multa de \$ 5.00 a \$ 100.00 o arresto de 1 a 30 días.

La superior disposición del 26 de junio de 1903, determinó que el transporte de mercancías por las calles de la ciudad de México, se sujetan a las siguientes disposiciones: Los carros de 2 ruedas solamente podrán transportar un peso de 900 kilogramos o de la de doble cantidad en los de 4, tratándose de los que transportan pulque, se permitirán 3 barriles ó 6 medios barriles y una corambre en los primeros y doble cantidad en los segundos.

Una suprema orden dictada en 1904, señaló que para establecer sitios de carros y de coches, necesitarían los interesados para establecerlos, recabar el permiso respectivo de las autoridades locales.

Reglamentación en materia de tránsito de 1903 a 1989.

Entre los múltiples reglamentos a que en materia de tránsito se dictaron, destacan: El reglamento de circulación de automóviles, del 25 de agosto de 1903; El reglamento de coches de alquiler para la ciudad de México, del 28 de agosto de 1905; El reglamento de tránsito, del 30 de junio de 1933; El reglamento de tránsito del 24 de septiembre de 1943, reformado en 1949, 1951 y marzo de 1970, en materia de faltas de tránsito; El reglamento de tránsito del Distrito Federal, del 6 de julio de 1976; y el reglamento de tránsito del Distrito Federal del 9 de agosto de 1989, que es el que actualmente rige.

Acontecimientos históricos de 1920 a 1970.

La ciudad de México para 1920, había crecido enormemente y los vehículos automotores la habían invadido. Este problema urbanístico, obligó a las autoridades a crear la Jefatura de Tránsito, para controlar el tránsito de los automóviles. En 1922, el General Antonio Gómez Velasco, primer Jefe de Tránsito, dió por terminado un proyecto de organización del servicio público de tránsito.

Para el año 1927, el General Gómez Velasco, separa a la Jefatura de Tránsito de la Jefatura de Policía del Distrito Federal. Para este mismo año, Tránsito ya contaba con un servicio completo y 5 compañías, para dirigir el tránsito de la metrópoli. Entre 1927 y 1928, aparecen en la ciudad, las motocicletas, máquinas tripuladas por jóvenes elementos.

El ingeniero Dimas, inventa el primer semáforo. El semáforo, artefacto de madera, terminaba en forma de cruz, con los anuncios de "ALTO" y "ADELANTE". El semáforo era manual y lo operaba un agente, de acuerdo a la intensidad de la circulación. Este primer semáforo que funcionó en el Distrito Federal, fue colocado en el cruce de las calles de Francisco I. Madero y San Juan de Letrán.

Otros muchos intentos de encontrar un semáforo ideal, se sucedieron. Al motociclista Cortés Sotelo, incluso se le denominó "EL SEMAFORO HUMANO", por la constancia con que probaba semáforos que él mismo inventaba, y el motociclista Carlos Ayala Espinoza, inventor del semáforo portátil construido con fibra de vidrio

para evitar que fuera averiado por las condiciones climatológicas y funcionando a base de un acumulador de energía. Este semáforo fué construído para solucionar el congestionamiento de vehículos por la lluvia e interrupciones de energía eléctrica.

En 1930 al desatarse la huelga de tranviarios del Distrito Federal, fué desquiciado el tráfico de la ciudad en tal forma, que las autoridades improvisaron a un grupo de ciudadanos para que ayudara a dirigir el tráfico, como si fueran " AGENTES DE TRANSITO " .

Para 1933, se expide el reglamento de tránsito, y en 1938, se inicia el patrullaje motorizado. En 1941 siendo Jefe de Tránsito David Pérez Rulfo, fue celebrada la Primera Convención de Tránsito, en Guadalajara, Jalisco. En esta convención, fue decidido el color de uniformes para todos los agentes de tránsito de la República Mexicana: color tabaco y beige.

Este uniforme, es sustituido por el azul horizonte en 1971. Entre los días 12 y 16 de mayo de 1941, se celebra en la ciudad de México, el Primer Congreso Nacional de Jefes de Tránsito del Distrito Federal, con elementos de la Jefatura de Tránsito.

En 1941, queda integrado el Escuadrón Acrobático de Tránsito. Este escuadrón, ha cosechado merecidos triunfos nacionales e internacionales.

En el mes de enero de 1977, en el bosque de Chapultepec, ejecutando suertes como el Tótem, el Trompo y números con dos máquinas para el deleite de los vecinos de la ciudad, se afirma que este cuerpo de motociclistas fué fundado realmente en 1926.

En 1942, se expide el nuevo reglamento de tránsito del Distrito Federal y en 1948, queda establecido que la policía de tránsito, constituye parte integrante de la institución de la Policía Preventiva; este estudio es publicado en el Diario Oficial del 14 de diciembre de ese mismo año .

En 1970, queda fusionada la Dirección de Tránsito a la Policía Preventiva del Distrito Federal.

**CAPITULO
SEGUNDO.
REGLAMENTO.**

1. Concepto.

Respecto al reglamento hemos encontrado diferentes conceptos, mismos que según su fuente, varían pero en esencia contienen generalmente los mismos elementos, por lo que a continuación me permitiré anotar algunos de ellos procurando ir de los conceptos generales a los particulares.

Según la Enciclopedia Universal Ilustrada Espasa Calpe, "Reglamento es el conjunto ordenado de reglas y conceptos que por autoridad competente se dá para la ejecución de una ley o para el régimen interior de una corporación o dependencia". (4)

El maestro Rafael de Pina, en su Diccionario de Derecho establece que, "Reglamento es un conjunto de normas obligatorias de carácter general emanadas del Poder Ejecutivo, dictadas para el cumplimiento de los fines atribuidos a la Administración Pública" (5)

Para el maestro Gabino Fraga, "Reglamento es una norma o conjunto de normas jurídicas de carácter abstracto e impersonal que expide el Poder Ejecutivo en uso de una facultad propia y que tiene por objeto facilitar la exacta observancia de las leyes expedidas por el Poder Legislativo" (6)

"Reglamento es, en opinión del Doctor Enrique Sayaguez Lasso, el acto unilateral de la administración que crea normas jurídicas generales".(7)

(4) Enciclopedia Universal Ilustrada Espasa Calpe. Editorial Espasa Calpe S.A., Tomo I. Bilbao, Madrid, Barcelona, 1978, p. 241.

(5) PINA, Rafael de. Diccionario de Derecho, Editorial Porrúa S.A., México 1977, p. 330.

(6) FRAGA, Gabino. Derecho Administrativo, Editorial Porrúa S.A., Décimo Séptima Edición, México 1977, p. 104.

(7) SAYAGUEZ LASSO, Enrique. Tratado de Derecho Administrativo, Editorial Martín Bianchi Altuna, Uruguay 1959.

Es de resaltar que las concepciones antes enunciadas, tienden a darle un matiz administrativo al reglamento, ya que éste es un acto formalmente administrativo, pero materialmente legislativo. Es por ello que abundaremos en su análisis en el apartado correspondiente al reglamento administrativo.

A su vez, la Ley Federal del Trabajo en su artículo 422 define al reglamento como el "conjunto de disposiciones obligatorias para trabajadores y patrones en el desarrollo de los trabajos en una empresa o establecimiento".

De los conceptos antes establecidos podemos a su simple lectura determinar como denominador común el dispositivo obligatorio de orden y disciplina; en tanto que la esencia se la viene a dar para quien está dirigido, es decir público o privado.

En otras palabras podemos considerar que hay reglamentos de autoridad y reglamentos de particulares.

2. Clasificación.

Habiendo establecido para los fines específicos de la presente tesis, dos tipos de reglamentos, procedemos a explicar brevemente lo que consideramos a cada uno de ellos.

Reglamento de Particulares. Es el conjunto ordenado de normas y preceptos que sirven para determinar el régimen interno de determinadas corporaciones o para regular relaciones estrictamente entre particulares, derivadas de otros aspectos de la vida social, que imponen esa regulación. (8)

De lo anterior se desprende entonces que existen reglamentos en relación con la economía, la cultura, la ciencia, el deporte, etcétera.

Es de reconocida necesidad el que los particulares cuenten con sus propios reglamentos de sociedad o corporativos, situación que ha sido reconocida por el derecho, ya que esto no podía llegar de manera precisa a detallar los aspectos internos de la vida de la persona jurídica colectiva.

La fuente de estas normas jurídicas la encontramos esencialmente en la voluntad de las partes y llega a suceder que no tiene más límites que los derechos de los demás sujetos asociados a los de terceros.

Los reglamentos que regulan la organización interna de las sociedades mercantiles y civiles tienen su base en el contrato social y están permitidos y reconocidos por la Ley General de Sociedades Mercantiles , artículo 6º ; y el artículo 2688 del Código Civil para el Distrito Federal.

(8) ACOSTA ROMERO , Miguel . Teoría General del Derecho Administrativo , Editorial Porrúa S.A. , Octava Edición , México 1979 , p. 381 .

Hay casos en que la ley concede a ciertas sociedades la facultad de expedir determinados reglamentos, como las instituciones de ahorro que de acuerdo con el artículo 23 de la Ley General de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares, tienen la facultad de dictar un reglamento respecto a los términos y condiciones para el retiro de los depósitos, reglamento que es obligatorio para los particulares en función de los derechos y obligaciones derivadas del contrato de depósito de ahorro y de las estipulaciones que en él se consignan.

Obviamente todos estos reglamentos (sociales o corporativos) no derivan de autoridad competente, ni tiene la coacción ni el imperio que tienen los reglamentos administrativos a que nos referiremos posteriormente, aún cuando dentro de la relación jurídica que regulan sean obligatorios, este carácter deriva del acuerdo de voluntades de las partes que intervienen en la relación jurídica corporativa.

Así, tenemos que hay reglamentos de sociedades de beneficencia, mutualistas, mercantiles, corporativas, de clubes y asociaciones deportivas. Otra categoría de reglamentos particulares son los que dentro del derecho del Trabajo se conocen como " REGLAMENTO INTERIOR DE TRABAJO " previstos por los artículos 422 , 424 y 425 de la Ley Federal del Trabajo, que no sólo faculta, sino que exige que en los centros industriales de trabajo, se creen comisiones mixtas encargadas de formularlo.

Reglamentos de Autoridad.

Encontramos entre ellos a los reglamentos internos de los órganos del Estado, que son los que regulan la actividad interna de esas entidades y de las unidades administrativas que de ellas dependen.

La teoría y la legislación han reconocido que los órganos del Estado tienen potestad para establecer las normas técnicas de administración y actividad que regularán el ámbito interno de esas entidades. También se ha reconocido que pueden establecer los reglamentos que regulen la relación de servicios entre los órganos del Estado, sus empleados y trabajadores.

La Constitución habla en algunos artículos de reglamento y de reglamentos, por ejemplo: en las fracciones XIV y XV del artículo 73.

Sin embargo, una interpretación correcta de esos preceptos nos lleva a la conclusión de que, al hablar en estos casos de reglamentos, el constituyente propiamente se refiere a leyes reglamentarias emanadas del Congreso de la Unión, que desarrollan una base o materia prevista en la Constitución y no propiamente de reglamentos administrativos.

De lo anterior podemos llegar, a consideración del que esto escribe, a una clasificación primaria, general, basada en la persona a quien está dirigido el reglamento, por lo que me permito presentar el siguiente cuadro, cuya explicación está contenida en las líneas que esto anteceden. (Anexo 1)

A N E X O 1

SOCIEDADES, CORPORACIONES Y
ASOCIACIONES NACIONALES
E INTERNACIONALES

DE PARTICULARES

TRABAJO INTERNO

REGLAMENTOS

INTERNOS PARA REGULAR EL
TRABAJO EN UNIDADES
ADMINISTRATIVAS

DE AUTORIDAD

ESTRUCTURALES Y DE
FUNCIONAMIENTO INTERNO,
NACIONALES E INTERNACIONALES

ADMINISTRATIVO

Por otro lado, encontramos otra clasificación que en el orden de ideas establecido, deriva de la clasificación general, Reglamentos de Autoridad-Administrativos. Esto es, ya nos encuadramos sin rebasar el marco conceptual, en los reglamentos motivo de la presente tesis.

Así procederé a mencionar la clasificación de los reglamentos según su función y que a criterio del suscrito, son los más relevantes.

Reglamentos Ejecutivos o de Ejecución.

Forman parte de una ley que los precede y tienen por fin establecer las normas necesarias para su ejecución. Tienen el carácter de normas secundarias respecto de las primarias y que están en la ley y contra las cuales no pueden ir. (9)

En opinión de los estudiosos del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, " priva en nuestro sistema constitucional la regla general de que los reglamentos deben estar subordinados a la ley, lo que hace inconcebible un reglamento si previamente no existe una ley a la que sirve y reglamenta. Es el artículo 89 , fracción I de la Constitución, la fuente de esta regla y origen a la vez de los llamados por esto, Reglamentos Ejecutivos. " (10)

El maestro Serra Rojas considera que " estos reglamentos son a los que se refiere la fracción I, del artículo 89 constitucional y tienen por finalidad reglamentar las leyes que expide el Congreso de la Unión" (11)

Los reglamentos ejecutivos tienen por finalidad reglamentar las normas contenidas en las leyes, con las cuales mantienen una relación de subordinación de acuerdo con los principios de preferencia y de reserva de la ley.

En algunas legislaciones se requiere autorización o mandato expreso de la ley para

(9) FERNANDEZ VAZQUEZ, Emilio . Diccionario de Derecho Público, Editorial Astrea , Buenos Aires , 1981 .

(10) Diccionario Jurídico Mexicano , Instituto de Investigaciones Jurídicas , Editorial Porrúa S.A. , Segunda Edición , U.N.A.M. , México 1968 .

(11) SERRA ROJAS , Andrés . Derecho Administrativo , Tomo I , Editorial Porrúa S.A. , Décimo Tercera Edición , México 1985 , p. 184 .

reglamentar sus preceptos , en la legislación mexicana no es necesaria esta autorización porque constituye una facultad general del Presidente de la República.

Nuestra legislación no acepta la tesis de la delegación de poderes, dado que la Constitución no asigna la facultad reglamentaria al poder legislativo, sino que en forma expresa al poder ejecutivo, que tiene la facultad de expedir los reglamentos administrativos.

Reglamentos Autorizados.

Son los que emite el órgano ejecutivo en virtud de una atribución o habilitación que le confiere el órgano legislativo por medio de una ley. (12) (En México no están considerados)

Reglamentos de Necesidad.

También llamados de urgencia, son los que dicta con carácter de urgencia y en casos extremos el órgano ejecutivo por graves causas naturales o sociales, y suspenden la aplicación de una ley (contra legem) o imponen especiales obligaciones a los administrados .

Dado el carácter excepcional de éstos reglamentos , sólo serán aplicables mientras subsistan las causas que los motivaron. (13) (En México , éstos no son aplicables, ya que contamos con el artículo 29 de la Constitución)

Reglamentos Interiores de la Administración Pública.

Contienen el poder disciplinario de la misma, que tienen por finalidad regular el orden y la disciplina en los servicios públicos y demás funciones administrativas . (14)

(12) FERNANDEZ VAZQUEZ , Emilio . Op. Cit.

(13) Idem .

(14) SERRA ROJAS , Andrés . Op . Cit . , p. 192 .

Estos reglamentos guardan relación con la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y con la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, reglamentaria del apartado B del artículo 123 Constitucional.

Reglamentos Gubernativos y de Policía.

Son aquellos cuya aplicación compete a las autoridades administrativas. (15) El artículo 21 Constitucional dispone en su parte relativa : " ... Compete a la autoridad administrativa la aplicación de las sanciones por las infracciones de los reglamentos gubernativos y de policía , las que únicamente consistirán en multa o arresto hasta por 36 horas. Pero si el infractor no pagare la multa que se le hubiese impuesto , se permutaría ésta por el arresto correspondiente, que no excederá en ningún caso de 36 horas . . . " . En ambos casos se trata de infracciones leves o menores las que se cometen . Los reglamentos de policía o bandos de policía se refieren a aquellos que tienen por finalidad mantener el orden y la tranquilidad; en tanto que los reglamentos gubernativos o de buen gobierno , regulan aquellas autoridades sociales que el poder público reglamenta.

En las entidades federativas , compete a las autoridades municipales la aplicación de los reglamentos gubernativos y de policía ; en el Distrito Federal , la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal , dispone de una amplia relación de reglamentos administrativos .

Reglamentos Autónomos.

También llamados independientes, son los que la administración puede emitir en el ejercicio de potestades propias que la Constitución le asigna, con prescindencia de si existe o no ley al respecto.

Se proponen a falta de ley, proveer a la inmediata satisfacción de las necesidades públicas y emanan de la facultad discrecional inherente a toda actividad administrativa. (16)

(15) Idem .

(16) FERNANDEZ VAZQUEZ , Emilio . Op . Cit .

Tratadistas como Gabino Fraga, Felipe Tena e Ignacio Burgoa, aceptan la existencia de reglamentos autónomos o sea que se trata de reglamentos no precedidos por una ley del Congreso de la Unión y que reglamentan directamente el texto de la Constitución.

Cítese como caso típico de reglamento autónomo, los llamados reglamentos gubernativos y de policía que provienen del artículo 21 constitucional.

Para el maestro Burgoa, estos reglamentos autónomos cuando menos deben de estar autorizados por una ley; para el maestro Andrés Serra Rojas tales reglamentos autónomos no existen.

3. Reglamento Administrativo.

Del reglamento administrativo encontramos diversas opiniones en cuanto a su naturaleza jurídica, de los cuales me permitiré anotar sólo algunas de ellas, a efecto de dejar un panorama claro de dicho reglamento, y así estar en aptitud de entrar a su análisis con mayor conocimiento de la causa que nos ocupa.

Según Carré de Malberg, "el acto reglamentario constituye un acto de carácter administrativo, no solamente porque emana de la autoridad administrativa, sino principalmente porque es en sí un acto de ejecución de las leyes, es decir, un acto de función administrativa, tal como esta función es definida por la Constitución" (17).

No coincido con la teoría anterior ya que no obstante que no atiende exclusivamente al órgano que realiza la función, puede ser objetada porque considera al reglamento como un acto de ejecución de leyes, sin considerar que más que un acto de ejecución, el reglamento es el medio para llegar a dicha ejecución.

Otra teoría es la que sostiene Berthelemy en la que niega que desde el punto de vista material, los reglamentos sean verdaderas leyes, y funda su negativa en el concepto especial que tiene del acto legislativo y del acto administrativo, el cual expresa en los siguientes términos: "El carácter propio de la ley no reside en su generalidad ni en la personalidad de las órdenes que dá; consiste en el hecho de que es considerada como la expresión de la voluntad nacional. No se puede decir otro tanto del reglamento, expresión de la voluntad de los administradores" (18).

Con la misma idea de relacionar el reglamento con la ley, se ha sostenido que entre ambos existe una profunda diferencia (ver diferencias entre ley y reglamento),

(17) CARRE DEMALBERG, Raymond. Contribución a la Teoría General de Estado, Tomo I, París 1920, p. 630.

(18) BERTHELEMY H. Defensa de algunos viejos principios, Melanges M. Hauriou, París, 1929, p. 105.

porque la ley se expide en virtud de una competencia más limitada.

Esta teoría es inadmisibles, ya que hablar de una soberanía más absoluta, más radical, es ignorar los caracteres de unidad e indivisibilidad propias de la soberanía. Esta no puede ser ni más absoluta ni más radical: o existe o no existe.

Otra teoría considera, desde un punto de vista formal, al acto reglamentario como un acto administrativo; pero desde el punto de vista material identifica al reglamento con la ley, porque en esta encuentra los mismos caracteres que en aquél.

Estamos de acuerdo con esta teoría ya que consideramos que por su origen, el reglamento es un acto administrativo; pero en virtud de que crea, modifica o extingue situaciones jurídicas generales intrínsecamente su naturaleza jurídica es la de un acto legislativo.

3.1. Concepto.

Conforme al Diccionario Jurídico Mexicano, "La palabra reglamento proviene de reglar y esta a su vez, del latín *regulare*. Es una norma de carácter general, abstracta e impersonal, expedida por el titular del poder ejecutivo, con la finalidad de lograr la aplicación de una ley previa. El reglamento es producto de la facultad reglamentaria contenida en el artículo 89, fracción I de la Constitución, que encomienda al Presidente de la República la facultad para proveer, en la esfera administrativa, a la exacta observancia de la ley. (Cabe abundar, que la facultad reglamentaria en forma expresa se le concede a la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, conforme a lo dispuesto por el inciso a, base 3ª, fracción VI, del artículo 73 constitucional)" (19).

"La facultad reglamentaria es, en consecuencia una función materialmente legislativa aunque formalmente sea administrativa. No obstante se trata de una facultad propia del Ejecutivo, y no derivada del Legislativo.

(19) Hago notar que el concepto anotado es el de reglamento y no el de reglamento administrativo, sin embargo por la finalidad que persigue y con los elementos que maneja, a criterio del suscrito, son los del reglamento.

En consecuencia, las diferencias existentes entre la ley y el reglamento consisten en su procedimiento de creación y en su jerarquía . " (20)

Al respecto el maestro Acosta Romero, "opina que el reglamento administrativo es una manifestación unilateral discrecional emitida por un órgano administrativo investido de potestad o competencia para hacerlo (Presidente de la República en el ámbito federal , Gobernador en las entidades federativas) , creadora de normas jurídicas generales que desarrollan los principios de una ley emanada del Congreso, a efecto de facilitar su ejecución y observancia en la esfera administrativa" (21).

En principio, se considera que el reglamento es formalmente administrativo desde el punto de vista del órgano que lo crea. Esto deriva de la adopción de un criterio formal, subjetivo u orgánico , que prescinde de la naturaleza intrínseca del acto.

Desde el 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.

El reglamento participa de la naturaleza de la ley únicamente en cuanto que ambos ordenamientos son de naturaleza impersonal y abstracta y creadores de situación jurídica general , pero no obstante que tiene esta característica común, ambos se separan en cuanto a su finalidad.

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 tanto se deriven de una norma legal a la que reglamentan en la esfera administrativa.

En opinión del maestro Serra Rojas, "el reglamento administrativo es el conjunto de normas administrativas subordinadas a la ley , obligatorias, generales e impersonales, expedidas unilateral y espontáneamente por el Presidente de la República, o por la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, en virtud de las facultades discrecionales que le han sido conferidas por la Constitución o que

(20) Diccionario Jurídico Mexicano . Op . Cit .

(21) Op . Cit . , p. 389 .

(22) Op . Cit . , p. 187 .

resulten implícitamente del ejercicio del poder ejecutivo" (22).

Ese conjunto de normas, en número superior al de las leyes son creadoras de una situación jurídica general, abstracta que en ningún caso regula una situación jurídica concreta y son dictadas para la atención pormenorizada de los servicios públicos, para la ejecución de la ley y para los demás fines de la administración pública.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha resuelto: " Los reglamentos que se expiden por el Ejecutivo tienden a la exacta observancia de las leyes , es decir, a facilitar su mejor cumplimiento ; por tanto, son parte integrante de las disposiciones legislativas que reglamentan y por tanto, participan de la naturaleza jurídica de la ley reglamentada, y aún cuando no sean expedidos por el poder legislativo, tienen todos los caracteres de una ley ." (23)

También es importante la opinión de los tratadistas extranjeros , de los que sólo me permitiré exponer sus conceptos , ya que por sí solos cumplen con el requerimiento del presente estudio.

Entonces tenemos que reglamento administrativo es:

" Una decisión de la autoridad administrativa que dicta una regla aplicable a un número indeterminado de personas." (24)

" Un acto de Estado que tiene fuerza obligatoria y general que no es emitido en forma de ley ." (25)

" Una manifestación general formulada y unilateral de voluntad del Ejecutivo." (26)

" Una manifestación escrita unilateral del poder Ejecutivo que crea estatutos generales, impersonales y objetivos. " (27)

(23) Informe del Presidente de la Corte , 1955 .

(24) WALINE, Marcel . Derecho Administrativo , Editorial Recueil Sirey , Novena Edición , París 1959 , p. 117 .

(25) MAYER , Otto . Derecho Administrativo Alemán , Tomo I , Editorial Palma , Buenos Aires , 1949 , p. 165 .

(26) MERKL , Adolfo . Teoría General del Derecho Administrativo , Editorial Revista de Derecho Privado , Madrid , 1935 .

(27) VILLEGAS BASAVILBASO , Benjamín . Derecho Administrativo , Tipográfica , Editorial Buenos Aires , Imprenta Blames Rauch , Buenos Aires , 1949 .

Particular atención mereció de mi parte el concepto tan preciso que el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, dió al reglamento de policía y buen gobierno, por lo que me permito reproducirlo y someterlo a juicio de los lectores.

“ Reglamento de Policía y Buen Gobierno es el ordenamiento de carácter general que expiden las autoridades administrativas para preservar el orden, la seguridad y la tranquilidad pública.

Regula las actividades de la administración y de los particulares para asegurar esos objetivos, previendo las sanciones administrativas que corresponda aplicar a los infractores del mismo .

Introducidos así al derecho constitucional y administrativo por la ley fundamental los reglamentos de policía y gubernativos han dado origen a encontradas opiniones sobre su naturaleza jurídica .”

El reglamento administrativo es un conjunto de normas de derecho administrativas, que emanan unilateralmente del poder Ejecutivo Federal, es decir, de la suprema autoridad administrativa. El reglamento cae en el ejercicio del poder discrecional de la administración pública (28), respetando el principio de legalidad .

La facultad reglamentaria es una facultad del Presidente de la República ; la Suprema Corte así lo ha establecido:

“ El poder Ejecutivo tiene facultades constitucionales para reglamentar la ley cuya aplicación le está encomendada . “ (29)

Los Reglamentos del Distrito Federal.

De acuerdo con las reformas a la Constitución del 10 de agosto de 1987, artículo 73, fracción VI, base 3ª, corresponde a la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, la facultad de : “ a) Dictar bandos, ordenanzas y reglamentos de policía

(28) Semanario Judicial de la Federación, 5ª Epoca, Tomo VII, p. 912 .

(29) Idem Supra, 5ª Epoca, Tesis Jurisprudencial 890 .

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 en los habitantes del propio Distrito Federal . . . “

La Asamblea de Representantes mencionada es un órgano político, autónomo, legislativo y reglamentario, independiente de la Administración Pública Federal y la propia del Distrito Federal.

Esas normas tienen por objeto ejecutar las leyes administrativas que expida el Congreso de la Unión, sin que el concepto “ejecución de las leyes” se agote en la facultad reglamentaria, ni asumir la misma fuerza jurídica de la ley, que es un acto típico de soberanía. Ante el silencio de una ley administrativa no cabe la función reglamentaria. En nuestro país todos los reglamentos son aquellos que la doctrina administrativa denomina reglamentos ejecutivos, que desarrollan los propósitos contenidos en la ley, aunque algunas leyes administrativas, sobre organismos públicos, emplean nuevas denominaciones.

Aunque la facultad reglamentaria federal corresponde formalmente al Presidente de la República, no podemos llamar acto administrativo general al reglamento, por su calidad de norma jurídica.

El carácter impersonal y general del reglamento, asume caracteres semejantes al de la ley. (30)

El reglamento no puede invadir el dominio reservado por la Constitución al legislador, por lo que debe mantenerse el principio de superioridad de la ley, de la Constitución. La conformidad del reglamento con la ley debe siempre mantenerse. El reglamento está subordinado a la ley, en ningún caso puede prevalecer sobre aquella. Es una norma secundaria, subalterna inferior y complementaria de la ley. El reglamento debe ser promulgado y publicado para que tenga fuerza legal obligatoria (artículos 3º y 4º del Código Civil) (Semanario Judicial de la Federación, tomo 14, página 380, Quinta Epoca . . . “ Reglamentos Administrativos. Si no son promulgados debidamente, sus disposiciones carecen de fuerza obligatoria y, en consecuencia, no pueden servir para apoyar las determinaciones de las autoridades.”)

(30) Idem Supra, 6ª Epoca, Tomo XIX, p. 55.

El reglamento no debe tener otros cargos, restricciones, limitaciones o modalidades que las establecidas en la ley y de conformidad con la Constitución. El reglamento tiene como límite el texto de la ley.

Es necesario distinguir los actos administrativos individuales, concretos o particulares, como la autorización, la concesión, el nombramiento, la resolución o la expropiación; de los actos generales, como el reglamento, creador como la ley de situaciones jurídicas generales.

Formalmente el reglamento se distingue de la ley porque ésta por regla general, emana del poder legislativo, y el reglamento emana del poder ejecutivo. Materialmente la ley y el reglamento, por su contenido, no difieren entre sí.

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.

La explicación la encontraremos en estos términos, según Berthelemy: "El carácter propio de la ley no reside ni en su generalidad, ni en la impersonalidad de las órdenes que dá. Consiste en el hecho de que es considerada como la expresión de la voluntad nacional, no se puede decir otro tanto del reglamento, expresión de la voluntad de la administración." (31)

La función reglamentaria es una función que específicamente corresponde en la doctrina y en la jurisprudencia al Presidente de la República, sin que esta facultad pueda delegarse en principio.

Hay una diferencia sustancial entre la ley y el reglamento. El campo de acción del legislador es libre e incondicionado sujeto a la Constitución; el ejercicio de la facultad reglamentaria es todo lo contrario: limitado por la ley y condicionada a sus términos. Algunas distinciones pueden hacerse: la ley le expide el poder legislativo, el reglamento el poder ejecutivo; la ley y el reglamento tienen distinta fuerza

(31) BERTHELEMY H. Op. Cit.

jurídica . La reserva de la ley establece materias que no pueden ser objeto de reglamentos . La abrogación y derogación de la ley y el reglamento operan de diversa manera .

Los reglamentos han de emanar o proceder de los órganos señalados expresamente por la Constitución , ejercitan una competencia que le es propia y han de referirse a materias y servicios de la administración .

3.2. Elementos .

En virtud de la diversidad de opiniones que respecto al concepto del reglamento administrativo se han vertido , es difícil precisar y uniformar un criterio; sin embargo, es factible determinar ciertos elementos comunes , que con base en los conceptos expuestos en los puntos anteriores haremos su análisis :

Es una manifestación unilateral de voluntad . Emanada del órgano público competente , en virtud del poder y autoridad que le confieren la Constitución o la ley . (32)

Nace y se perfecciona por la sólo voluntad de los órganos públicos competentes . No requiere la conformidad , ni siquiera el asentimiento , de las personas a las cuales alcanza . (33)

Crean normas jurídicas generales . A diferencia de los actos de la administración , que producen efectos concretos . (34)

Esta es la característica más importante del reglamento y que lo diferencia de los actos de la administración que producen simplemente efectos subjetivos , individuales . Aunque formalmente el reglamento es un acto de administración , por la generalidad de sus normas desde el punto de vista material es un acto regla , un acto legislativo . (35)

(32) ACOSTA ROMERO , Miguel . Op . Cit . , p . 764 .

(33) SAYAGUEZ LASSO , Enrique . Op . Cit . , p . 141 .

(34) ACOSTA ROMERO , Miguel . Idem Supra .

(35) SAYAGUEZ LASSO , Enrique . Idem Supra .

Emana de la administración . Es la expresión de una actividad legislativa de la administración , desde el punto de vista material , por los efectos que produce , ya que crea normas jurídicas generales , abstractas e impersonales . (36)

Proviene de un órgano actuando en función administrativa, se dice de la administración y no del poder Ejecutivo , porque no solo éste puede dictar reglamentos .

Además significa que es un acto administrativo en sentido formal . No puede existir duda al respecto : en el plano formal el reglamento no es ley . (37)

Tiene su propio procedimiento de creación . La creación del reglamento es más sencilla que el procedimiento legislativo toda vez que el único requisito que señala la Constitución para la validez de los reglamentos expedidos por el Presidente de la República es, concretamente, el refrendo ministerial a que se refiere en su artículo 92, que a la letra dice : " Todos los reglamentos , decretos y órdenes del Presidente deberán ser firmados por el Secretario de Estado o Jefe de Departamento Administrativo a que el asunto corresponda , y sin este requisito no serán obedecidos . (38)

El procedimiento más usual para la creación de un reglamento es el siguiente : Se elabora un proyecto por parte de la autoridad que tiene a su cargo la ejecución o cumplimiento de la ley que se va a reglamentar , de acuerdo al artículo 12 de la Ley Orgánica de la Administración Pública ; este proyecto se somete a la discusión y aprobación de las autoridades superiores, quienes a su vez lo someten a la aprobación del Presidente de la República, y si él lo aprueba, lo firmará y se turnará al Secretario de Despacho encargado del ramo a que el reglamento corresponda , para los efectos del refrendo ; posteriormente se procederá a su publicación.

Publicación . Para su validez, los reglamentos requieren ser publicados en el Diario Oficial de la Federación , de acuerdo con los artículos 3º y 4º del Código Civil para el Distrito Federal

(36) ACOSTA ROMERO , Miguel . Op . Cit . , p . 764 .

(37) SAYAGUEZ LASSO , Enrique . Op . Cit . , p . 141 .

(38) ACOSTA ROMERO , Miguel . Op . Cit .

4. Diferencias entre Ley y Reglamento .

Desde un punto de vista material , encontramos que :

a) La ley se origina en el Congreso de la Unión ,por lo tanto es un acto legislativo; el reglamento tiene su origen en el poder ejecutivo , por lo tanto es un acto administrativo.

b) El reglamento es emitido con procedimiento distinto al de la ley (ver “elementos”) expedida por el Congreso.

El acto legislativo implica un largo procedimiento , comprendiendo diversas etapas que se encuentran establecidas en los artículos 71 y 72 de la Constitución , y que son iniciativa, discusión, aprobación , sanción , publicación e iniciación de vigencia. En cambio , el procedimiento de formación de los reglamentos es mucho más sencillo, puesto que el único requisito formal para su validez es el refrendo ministerial y su publicación en el Diario Oficial de la Federación .

Por otro lado encontramos lo siguiente :

c) La ley puede existir y tiene plena validez sin que haya un reglamento de la misma, en tanto que el reglamento , salvo casos excepcionales supone la preexistencia de una ley cuyos preceptos desarrolla y a los cuales está subordinado .

d) Existe el Principio de Primacía de la Ley , que opera en favor de ésta y consiste en que las disposiciones contenidas en una ley de carácter formal no pueden ser modificadas por un reglamento . Este principio se basa en la autoridad formal de las leyes, reconocido en el inciso “ F ” del artículo 72 constitucional, según el cual “ . . . En la interpretación, reforma, o derogación de leyes o decretos, se observarán los mismos trámites establecidos para su formación

e) Otro Principio es el de la Reserva de la Ley, que consiste en que, conforme a la Constitución, hay materias que sólo pueden ser reguladas por una ley. La reglamentación de las garantías individuales sólo puede hacerse, salvo casos excepcionales, por medio de una ley en el sentido formal. Además, en otros preceptos constitucionales también se establece la necesidad de una ley para imponer contribuciones y penas, para organizar la Guardia Nacional, etcétera. En todos estos casos, la Constitución emplea términos claros, y al prevenir que por medio de una ley se regule la materia, debe entenderse una ley en el sentido formal, es decir, expedida por el poder legislativo.

Las diferencias que por aplicación de los dos principios enunciados pueden encontrarse en el contenido de las leyes y de los reglamentos, no implican una diversidad en la naturaleza jurídica unas y otras, puesto que simplemente obedecen a razones de carácter formal, consistentes en que el poder ejecutivo y el legislativo tienen diferentes competencias.

f) La abrogación o derogación de una ley, implica a su vez la de su reglamento, a menos que en los artículos transitorios de la ley posterior, se dé vigencia al reglamento del anterior.

La mayor parte de los autores coinciden que desde un punto de vista material, la ley y el reglamento poseen las mismas características, abstractas e impersonales, crean una situación jurídica general y se modifican normalmente por otro acto de idéntica naturaleza, emanado del mismo órgano.

En México no existe distinción entre poder legislativo y poder reglamentario, como la hay en la Constitución Francesa de 1958; ya que en México la facultad legislativa se regula con base en lo establecido en los artículos 71 y 72 de la Constitución, y la facultad reglamentaria, según la doctrina y la jurisprudencia, corresponde exclusivamente al poder ejecutivo, es decir, que no puede ser delegado, además de ser una facultad discrecional del Presidente, ejercitándolo en cualquier momento según lo estime necesario. Cabe aclarar que con las recientes reformas constitucionales también la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, está facultada para expedir reglamentos, en los términos del artículo 73, fracción VI, base 3ª, inciso a.

No existe una lista de materias específicas que sean reserva de la ley, ya que los principios consignados en la propia Constitución Mexicana, sólo pueden ser desarrollados a través de leyes emanadas del Congreso de la Unión, mediante el procedimiento señalado, y el Presidente no puede en sus reglamentos desarrollar

bases de la Constitución, puesto que en México, el reglamento administrativo está supeditado a la ley ordinaria expedida por el Congreso. Y la facultad reglamentaria del ejecutivo, se encuentra fundamentada en la fracción I, del artículo 89 constitucional, en la cual se indica que debe proveer en la esfera administrativa a la exacta observancia y cumplimiento de la ley.

Al respecto el Doctor Sayaguez opina que "la potestad normativa de la administración tiene límites. Puede ejercerse en ciertas materias y no puede ejercerse en otras. Es necesario delimitar la materia reglamentaria, si es que esa delimitación resulta posible." (39)

g) Hay cierta materia que no admite regulación mediante reglamento. Es la llamada reserva de la ley.

h) Otras cuestiones pueden ser reguladas indistintamente por ley o reglamento. Esto significa que en ausencia de leyes al respecto, es posible dictar normas reglamentarias, dentro de los límites en que estos pueden desenvolverse. Esta zona común a la regulación legal o reglamentaria, comprende principalmente lo relativo a la organización administrativa interna. Así, por ejemplo, si la ley no ha establecido reglas precisando los derechos y obligaciones de los funcionarios, pueden dictarse normas por vía reglamentaria.

En esos casos, cuando el legislador interviene dictando una ley, la amplia discrecionalidad administrativa existente hasta ese momento se ve limitada en grado variable, pues en el futuro los reglamentos y actos individuales estarán subordinados a la ley.

i) Existe también un sector que admite únicamente regulación por vía reglamentaria, en la que la ley puede intervenir porque afectaría la competencia propia de la administración.

Su extensión es variable, pues depende del derecho positivo de cada país, especialmente de los textos constitucionales. Como solución de principio, en los países cuya Constitución consagra la separación de poderes, cabe admitir que la regulación de las cuestiones internas y de detalle de la administración, es materia propia del reglamento, ajena a la competencia del poder legislativo.

(39) SAYAGUEZ LASSO. Enrique. Op. Cit., p. 130.

j) En casos determinados la ley puede extender o ampliar la competencia reglamentaria de la administración, autorizándola a dictar ciertos reglamentos que no podría sin dicha ley habilitante, por tratarse de cuestiones que exceden su competencia normal.

5. Función del Reglamento .

El Reglamento implica el ejercicio de la función legislativa del órgano administrativo .

El proceso de elaboración del reglamento , como ya se indicó , es más expedito que el de la ley .

El Reglamento es rápidamente adecuable a los problemas económicos , sociales y de toda índole que se susciten en un momento determinado de la vida pública del Estado .

Dado que emana de un órgano que se encuentra en contacto directo con la realidad, éste puede comisionar a los técnicos que aplican la ley , en la práctica , para que elaboren los reglamentos y prever en ellos, las necesidades existentes .

6. Algunos Aspectos Constitucionales sobre Reglamentos

Esta facultad está concebida en la siguiente fórmula que emplea la fracción I, del artículo 89 constitucional : " Proveer en la esfera administrativa a la exacta observancia de las leyes que expida el Congreso de la Unión." " Proveer " significa hacer acopio de medios para obtener o conseguir un fin . Este consiste conforme a la disposición invocada , en lograr " la exacta observancia " , o sea el cabal y puntual cumplimiento de las leyes que dicte dicho Congreso .

Sin embargo , creemos que dicha facultad sólo la debe ejercer el Presidente de la República en la esfera administrativa , esto es , en todos aquellos ramos distintos del legislativo y jurisdiccional . En otras palabras , no puede desempeñarse en relación con leyes que no sean de contenido material administrativo , es decir , que no se refieran a los diferentes ramos de la administración pública estrictamente considerada . De acuerdo con esta idea , el Presidente no tiene capacidad constitucional para proveer a la exacta observancia de leyes que no correspondan a este ámbito , sino a la esfera de los poderes legislativo y judicial . El ejercicio de la facultad presidencial de que tratamos 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 . Por ello dicha facultad se califica como materialmente legislativa aunque sea ejecutiva desde el punto de vista formal y se actualiza en los llamados " Reglamentos Heterónomos " que dentro de la limitación apuntada , "sólo el Presidente de la República puede expedir , pues ningún otro funcionario y ni siquiera los Secretarios de Estado o Jefes de Departamentos , tienen competencia para elaborarlos". (40)

La heteronomía de los reglamentos implica no solo que no pueden expedirse sin una ley previa a cuya pormenorización normativa están destinados, sino que su validez jurídico-constitucional depende de ella, en cuanto a que no deben contrariarla ni rebasar su ámbito de regulación. Así, al igual que una ley secundaria no debe oponerse a la Constitución, un reglamento no debe tampoco infringir o alterar ninguna ley ordinaria, pues esta es la condición y fuente de su validez a la que debe de estar subordinado.

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. En el caso de la abrogación legal, el reglamento queda sin aplicabilidad, puesto que se extingue, aunque no exista declaración expresa sobre esta extinción. De la misma manera, si la ley se deroga, el reglamento debe entenderse derogado en lo que concierne a aquellos preceptos que proporcionan las disposiciones derogadas de la ley, registrándose el mismo fenómeno en cuanto a las modificaciones o reformas legales.

Las anteriores consideraciones, fundadas estrictamente en la lógica jurídica, tienen su innegable razón en el principio de que el Presidente de la República, titular de la facultad reglamentaria, no puede convertirse, motu proprio, en legislador tratándose de dicho tipo de reglamentos. Esta conversión operaría si, al desaparecer total o parcialmente la ley reglamentada por su abrogación o derogación, o al modificarse o reformarse, si se estimaran vigentes y aplicables por la ley, normación que se implica en los llamados reglamentos autónomos que son relacionadas con los preceptos legales derogados o reformados, circunstancia que a su vez implicaría elevar indebida e inconstitucionalmente tales ordenamientos a la categoría de verdaderas leyes formalmente consideradas.

La facultad reglamentaria con que está investido el Presidente de la República no se agota en la expedición de reglamentos heterónomos, cuya somera idea se ha expuesto. También se desarrolla en lo que concierne a los "Reglamentos Autónomos" que son los de policía y buen gobierno de que habla el artículo 21 constitucional. Estos últimos no especifican o pormenorizan las disposiciones de una ley preexistente para dar las bases generales conforme a las que ésta deba aplicarse con más exactitud en la realidad, sino que por sí mismos establecen una regulación a determinadas relaciones o actividades.

Ahora bien, aunque tales reglamentos no detallan las disposiciones de una ley propiamente dicha, ésta debe autorizar su expedición para normar los casos o

situaciones generales que tal autorización comprenda . En otras palabras , si la ley establece una cierta normación a través de sus diversas disposiciones al Presidente de la República incumbe la facultad reglamentaria para pormenorizar éstas mediante reglas generales , impersonales y abstractas a fin de lograr en la esfera administrativa su exacta observancia en los términos de artículo 89 , fracción I , de la Constitución , en cuyo caso se está en presencia de los llamados reglamentos heterónomos , los que , para tener validez jurídica no deben rebasar el ámbito de las prescripciones legales reglamentadas . Estos reglamentos , evidentemente , no son de policía ni gubernativos , por lo que no están comprendidos dentro de lo preceptuado por el artículo 21 constitucional . Por otra parte , la ley puede por sí misma no establecer ninguna regulación , sino contraerse a señalar los casos generales en que se faculte al Presidente de la República o a los Gobernadores , dentro del Distrito Federal o de la Entidad Federativa correspondiente , para formular su reglamentación . Esta , por ende , no se revela como pormenorización de disposiciones legales , preexistentes , sino como normación per-se simplemente autorizada por la ley , normación que se implica en los llamados reglamentos autónomos que son precisamente los de policía y gubernativos aludidos en el citado precepto de nuestra Constitución .

Ahora bien , ¿ hasta qué punto puede una ley autorizar la reglamentación administrativa sin que halla delegación de facultades legislativas en favor del Presidente de la República , que sea contraria a los artículos 29 y 49 constitucionales? En otros términos, ¿ Cuáles son las materias en que constitucionalmente es dable que una ley se contraiga a autorizar los llamados " Reglamentos Autónomos " , es decir , los gubernativos y de policía ?

En el orden federal el Congreso de la Unión tiene facultades legislativas expresas consignadas en la Constitución para expedir leyes en las diversas materias a que ésta se refiere . Por tanto , en tales materias es dicho organismo el que debe establecer la normación correspondiente , sin que pueda desplazar esta facultad legislativa en favor del Presidente de la República , fuera de los casos contemplados por los artículos 29 y 49 constitucionales . Dicho alto funcionario , está habilitado , conforme al artículo 89 , fracción I de nuestra ley suprema , para pormenorizar la normación que se contenga en las leyes expedidas por el Congreso de la Unión , a través de los reglamentos correspondientes sin que éstos tengan el carácter de Reglamentos de Policía y Gubernativos . Dicho de otra manera , cualquier reglamento sobre alguna materia que esté comprendida dentro del ámbito legislativo federal del Congreso de la Unión , no puede tener dicha naturaleza . En conclusión , en el orden federal no

pueden existir reglamentos gubernativos ni de policía, sino sólo ordenamientos que traduzcan una pormenorización de las leyes expedidas por dicho Congreso. Suponer lo contrario equivaldría a admitir los siguientes fenómenos inconstitucionales :

a) Delegación de facultades legislativas en favor del Presidente de la República , fuera de los casos previstos por los artículos 29 y 49 de la ley fundamental (es decir, si el Congreso de la Unión se abstiene de normar por sí mismo las diferentes materias de su competencia federal autorizando simplemente a dicho funcionario para regularlas) ;

b) Invasión por parte del Presidente de la República de la esfera competencial del Congreso de la Unión con quebranto del Principio de la Separación de Poderes , en caso de que sin estar autorizado por dicho organismo , expida reglamentos sobre las materias cuya ordenación incumbe a éste ;

c) Usurpación de las facultades reservadas a las autoridades de los estados con violación al artículo 124 Constitucional, en la hipótesis de que el Jefe del Poder Ejecutivo, reglamente por sí mismo materias cuya regulación no corresponda al Congreso de la Unión por no tener éste facultades expresas consignadas en la ley suprema; y , en general violación a la competencia constitucional del mencionado alto funcionario .

Por lo que concierne al Distrito Federal , el problema se complica , pues como para dicha entidad el Congreso de la Unión tiene facultades legislativas de carácter reservado , o sea , para expedir leyes sobre materias que no sean del orden federal, sin que la competencia local de dicho organismo esté fijada constitucionalmente, ¿ en qué casos de normación debe existir un ordenamiento legal propiamente dicho, y en cuáles otros es posible que se autorice la expedición de reglamentos gubernativos y de policía en favor del Presidente, como gobernador nato del Distrito Federal?

El Presidente de la República, a cuyo cargo está el gobierno del Distrito Federal, es decir su dirección o rectoría, puede lograr cualesquiera de dichos objetivos mediante actos administrativos propiamente, o a través de actos materialmente legislativos, abstractos , generales e impersonales, los cuales no son otros que los reglamentos gubernativos o de policía. Estos en consecuencia , tienen como materia de regulación cualquier actividad o situación que está vinculada directamente con algunos de los tantos objetivos gubernamentales , pudiendo establecerse, en la

normación reglamentaria obligaciones o prohibiciones a cargo de los particulares, cuyo incumplimiento o transgresión, signifiquen sendos obstáculos para la obtención de cualquiera de las citadas finalidades de interés colectivo .

Según la base 2ª, de la fracción VI, del artículo 73 constitucional, el Congreso de la Unión debe determinar a través de la ley respectiva, el órgano u órganos mediante los cuales el Presidente de la República deba ejercer el gobierno de dicha entidad federativa. Pues bien, en cumplimiento de tal prevención de nuestra Constitución, el Congreso Federal expidió la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal, creando diferentes órganos de gobierno mediante los cuales el Presidente de la República desempeña la función gubernativa correspondiente, misma que se ejerce en los casos señalados por dicha ley y por conducto de diversas dependencias (Direcciones) cuya actividad está centralizada en un funcionario llamado " Jefe del Departamento del Distrito Federal " . Ahora bien, el citado ordenamiento, al determinar las materias de la función gubernamental dentro de la mencionada entidad federativa, en alguna de sus disposiciones establece expresamente que dicha función debe desplegarse mediante reglamentos. Consecuentemente es la mencionada ley orgánica la que al organizar y regular para el Distrito Federal la actividad gubernativa que ejerce el Jefe del Ejecutivo Federal, atribuye a dicho funcionario la facultad de expedir reglamentos, o sea, disposiciones de carácter general, abstracta e impersonal, mediante las cuales desarrollan el gobierno de dicha entidad federativa. Tal facultad reglamentaria puede desempeñarse sin que previamente exista una ley que por sí misma establezca la normación a las distintas materias gubernativas previstas en la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal, por lo que los reglamentos que con tal motivo se elaboren, tienen una naturaleza autónoma, pues sólo se autorizan en el indicado ordenamiento legal.

Reglamento inconstitucionales e ilegales . Son aquellos que contrarfan algún mandato de la Constitución, o que en general, no se apoya en un texto legal. El reglamento debe subordinarse a la Constitución y a la ley.

Numerosos reglamentos se han expedido, principalmente los del Departamento del Distrito Federal, y en materia de salud pública. " Ellos establecen numerosas restricciones, limitaciones, cargas, modalidades, y aún perjuicios a los derechos del particular. " (41)

(41) BURGOA ORIHUELA, Ignacio. El Juicio de Amparo, Editorial Porrúa S. A., Décima Segunda Edición, México, 1989, p. 609.

Si esas restricciones se apoyan en la Constitución y en la ley, el reglamento está en lo justo de establecer . Pero si no tiene ese apoyo son francamente inconstitucionales. Tal es el caso de numerosos reglamentos de policía (42) , que constituyen verdaderos ataques a las libertades fundamentales . En ningún caso deben olvidarse los principios de la ley y su autoridad formal .

(42) Acuerdo por el cual se fijan las reglas a que deberá sujetarse la celebración de manifestaciones D.O. 11 / XI / 29 .

**CAPITULO
TERCERO .
REGLAMENTO
DE TRANSITO
DEL DISTRITO
FEDERAL .**

1. Estructura .

El Reglamento de Tránsito del Distrito Federal (43) consta de :

13 Capítulos ;

13 Secciones ;

158 Artículos ; y

8 Transitorios , distribuidos de la siguiente manera :

Capítulo I . Disposiciones generales . Consta de 3 artículos .

Capítulo II . De los peatones , escolares y ciclistas . Consta de 3 secciones y 16 artículos .

Sección Primera . De los peatones .
Sección Segunda . De los escolares .
Sección Tercera . De los ciclistas .

Capítulo III . De los vehículos . Consta de 3 secciones y 22 artículos .

Sección Primera . Clasificación de los vehículos .
Sección Segunda . Registro .
Sección Tercera . Equipo .

(43) Aprobado por la Asamblea de Representantes del Distrito Federal , el 27 de junio de 1989 ; publicado en el

D. O. 9 / VIII / 89 ; y vigente a los 60 días de su publicación .

- Capítulo IV . De las medidas para la preservación del medio ambiente y protección ecológica . Consta de 11 artículos .
- Capítulo V . De las licencias y permisos para conducir . Consta de 13 artículos
- Capítulo VI . De las señales para el control del tránsito . Consta de 7 artículos.
- Capítulo VII . Del tránsito en la vía pública . Consta de 3 secciones y 32 artículos.
- Sección Primera . De la clasificación en las vías públicas.
- Sección Segunda . De las normas de circulación en la vía pública .
- Sección Tercera . Del estacionamiento en la vía pública .
- Capítulo VIII . De la prestación del servicio público del transporte . Consta de 2 secciones y 22 artículos .
- Sección Primera . Del transporte público de pasajeros .
- Sección Segunda . Del transporte de carga .
- Capítulo IX . De la educación e información vial . Consta de 4 artículos .
- Capítulo X . De los accidentes de tránsito . Consta de 4 artículos .
- Capítulo XI . De los controles administrativos y obligaciones de los agentes de policía . Consta de 2 secciones y 13 artículos .
- Sección Primera . De los controles administrativos .
- Sección Segunda . De las obligaciones de los agentes de policía .
- Capítulo XII . De las sanciones . Consta de 7 artículos .
- Capítulo XIII . De los medios de impugnación y defensa de los particulares frente a los actos de autoridad . Consta de 4 artículos .
- Transitorios . Consta de 8 artículos , que son :

Primero . Vigencia del reglamento .

Segundo . De la preservación del medio ambiente y protección ecológica .

Tercero . Abrogación del reglamento anterior .

Cuarto . Publicación de manuales .

Quinto . Obligatoriedad de uso de equipos .

Sexto . Licencias , permisos y autorizaciones .

Séptimo . Procedimientos administrativos .

Octavo . Publicación del reglamento .

2. Proceso Constitutivo .

La Asamblea de Representantes del Distrito Federal realizó una consulta pública del 31 de enero al 28 de febrero de 1989 , para promover el diálogo de todas las fuerzas sociales , consulta que se desarrolló a lo largo de 12 audiencias públicas donde se analizaron con objetividad y seriedad las cuestiones que afectan al transporte .

De estas audiencias 7 fueron de carácter especializado, en donde se discutió la integración y coordinación de los sistemas de transporte en el Distrito Federal y su zona metropolitana, la estructura financiera con la que operan , y la problemática específica que enfrentan cada uno de los medios de transporte.

Asimismo, se llevaron a efecto 4 audiencias populares donde se escucharon las propuestas y expectativas de la ciudadanía en relación a este problema que afecta su vida cotidiana, y una reunión en la que se vertieron las conclusiones derivadas de este ejercicio.

Como respuesta de esta consulta popular , el 22 de junio de 1989 , el C. Representante Héctor M . Calderón Hermosa , hace la presentación de la iniciativa del Reglamento de Tránsito para el Distrito Federal , ante el pleno de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal.

Destacan como objetivos del Reglamento la necesidad de elaborar un ordenamiento didáctico y de fácil comprensión para la ciudadanía, que combine de manera inteligente la sencillez que debe contener todo ordenamiento que aspire a ser realmente acatado , con una técnica jurídica y legislativa que dé formalidad al reglamento , y un segundo objetivo es el interés superior de la ciudadanía por un escrupuloso respeto a las garantías individuales de los mexicanos

Dicha iniciativa fue turnada a la Comisión de Tránsito, Viajidad y Transporte de la

Asamblea de Representantes del Distrito Federal para su estudio y dictámen ; mismo que fue emitido el 27 de junio de 1989 por el C. Representante Fernando Francisco Lerdo de Tejada Luna ante el pleno de la Asamblea .

El 28 de junio del mismo año se discuten y aprueban los capítulos I al VII , que contienen los artículos 1 al 104 del reglamento .

El 29 de junio del año en cita , se discuten y aprueban los capítulos VIII al XIII , que contienen los artículos 105 al 158 del reglamento y sus 8 transitorios .

Por lo que en esa misma fecha el Presidente del Pleno de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal , el C . Representante José Antonio Padilla Segura , asistido por el C . Secretario Joaquín López Martínez declaró :

En virtud de los acuerdos tomados por ésta Honorable Asamblea durante las últimas sesiones , la Presidencia declara aprobado en lo general y en lo particular el Reglamento de Tránsito del Distrito Federal y ordena se turne a la Séptima Comisión para realizar las correcciones de estilo procedentes y una vez que ésta haya ocurrido deberá turnarse al Poder Ejecutivo para su publicación en el Diario Oficial y en la Gaceta del Distrito Federal .

3. La Asamblea de Representantes del Distrito Federal .

Por acuerdo presidencial publicado en el diario oficial de 19 de junio de 1986 , se convocó a la ciudadanía a una consulta popular sobre la renovación política electoral , y la participación ciudadana en el gobierno del Distrito Federal . Dicha consulta se llevó a cabo en la Secretaría de Gobernación .

Como consecuencia de ésta consulta , el 23 de diciembre de 1986 surgió la iniciativa de reformar el artículo 73 , fracción VI , para adicionar una base 3ª , a efecto de crear un órgano de representación ciudadana en el Distrito Federal integrada por 66 representantes electos por votación popular directa , 40 según el principio de votación mayoritaria relativa y 26 según el principio de representación proporcional , que durarán en su encargo 3 años .

Al respecto , las Comisiones unidas de Gobernación y Puntos Constitucionales y del Distrito Federal de la Cámara de Diputados , emitieron su dictámen , en el que analizaron las iniciativas del Ejecutivo Federal y de los partidos de oposición , estimando necesario recordar el origen y justificación que el Distrito Federal tiene en el Sistema Federal Mexicano , así como recapitular acerca de los derechos civiles y políticos de los habitantes de la capital del país .

Las Comisiones fundamentaron el hecho de que el poder revisor de la Constitución de que se hallan investidos el Congreso de la Unión y las legislaturas de los Estados , no les faculta para alterar decisiones políticas fundamentales , por ser estas competencia del Poder Constituyente originario , por lo que no procedieron las propuestas de la oposición , formuladas en el sentido de hacer concurrir sobre un mismo ámbito geográfico poderes locales con poderes federales concurrencia ajena al régimen federal mexicano .

Ahondar en la Constitución de nuevas formas y modelos de participación ciudadana que contribuye de modo directo a democratizar el gobierno del Distrito Federal .

fueron entonces, el propósito de las comisiones, que hallaron en aquél, el momento propicio para adecuar jurídica y políticamente la realidad de la ciudad a los reclamos de su población.

Así el 20 de abril de 1987, en la Sala de Comisiones de la Cámara de Diputados se concluyó que por razones de orden jurídico, administrativo, económico y social, resultan viables las Tésis del Ejecutivo, al proponer nuevas alternativas de solución a través de 3 acciones concretas:

1. La creación de una Asamblea de Diputados para el Distrito Federal, y el fortalecimiento de las organizaciones vecinales de participación social.

2. El perfeccionamiento y profundización de la descentralización y desconcentración de la Administración Pública del Distrito Federal.

3. La organización de un Poder Judicial independiente e inamovible.

Posteriormente, al ser turnado a la Cámara de Senadores el proyecto de decreto con las consideraciones correspondientes, las Comisiones Unidas Primera de Gobernación, de Puntos Constitucionales, y del Distrito Federal de la Colegisladora, se encargaron de su estudio y dictámen.

Ratifican la necesidad de mantener la sede de los poderes de la Unión en el ámbito espacial que corresponde actualmente al Distrito Federal considerando que se requiere unidad en las decisiones políticas y descentralización en su ejecución.

Se calificó a la Asamblea de Representantes como un instrumento particularmente valioso que propicia la participación ciudadana, acerca al ciudadano a la toma de decisiones y garantiza una adecuada superación y vigilancia de la administración pública por parte de la ciudadanía, sin demérito de la facultad legislativa que la Constitución General otorga en la fracción VI, del artículo 73 al Congreso de la Unión, para ejercerla en el Distrito Federal.

Una vez aprobado por la Cámara Revisora, el decreto respectivo aparece publicado en el Diario Oficial de la Federación, el 10 de agosto de 1987, es emitido el 29 de julio del mismo año por la Comisión Permanente del Honorable Congreso de la Unión, en uso de la facultad que le confiere el artículo 135 constitucional y previa la aprobación de la mayoría de las H. H. Legislaturas de los Estados.

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

Esta ley tiene por objeto reglamentar la base 3ª, de la fracción VI, del artículo 73, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

La organización y funcionamiento de la Asamblea se regirá por la Constitución General y por las disposiciones de ésta ley, así como por el Reglamento para su Gobierno interior, que la propia Asamblea expedirá sin intervención de ningún otro órgano.

Dicho Reglamento entrará en vigor, a partir de su aprobación por la Asamblea, la que lo deberá remitir a las autoridades competentes para su publicación en el Diario Oficial y en la Gaceta Oficial del Distrito Federal.

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.

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 en las materias expresamente determinadas por la Constitución General, reiteradas en el artículo 7º de esta ley. También lo está para realizar funciones de consulta, promoción, gestoría, evaluación y supervisión de las acciones administrativas y de gobierno encaminadas a satisfacer las necesidades sociales de la población de la entidad y sobre la aplicación de los recursos presupuestales disponibles en los términos del artículo 8º de este ordenamiento. La Asamblea del Distrito Federal celebrará dos períodos ordinarios de sesiones. El primero se iniciará el 15 de noviembre y podrá prolongarse hasta el 15 de enero del año siguiente. El segundo período dará principio el 16 de abril y concluirá a más tardar el 15 de junio del mismo año. Durante los recesos, la Asamblea estará representada por su Comisión de Gobierno, la cual podrá convocar a sesiones, a petición del Presidente de la República o por iniciativa de la mitad más uno de los representantes que la integran. En ambos casos deberá precisarse por escrito el asunto o asuntos que deba resolver el pleno de la Asamblea y las razones que justifiquen la convocatoria.

A la apertura del segundo período ordinario de sesiones concurrirá la autoridad que el Presidente de la República designe para dar lectura a un informe en el que conste el estado que guarde la Administración Pública del Distrito Federal. El reglamento para el gobierno interior de la Asamblea determinará el trámite que deberá seguir el informe a que se refiere el párrafo anterior.

La Asamblea tiene facultades para dictar los bandos, ordenanzas, y reglamentos de policía y buen gobierno, para el Distrito Federal, en la siguientes materias:

- I. Educación;
- II. Salud y asistencia social;
- III. Abasto y distribución de alimentos, mercados y rastros;
- IV. Establecimientos mercantiles;
- V. Comercio en la vía pública;
- VI. Recreación, espectáculos públicos y deportes;
- VII. Seguridad pública;
- VIII. Protección civil;
- IX. Servicios auxiliares a la administración de justicia;
- X. Prevención y readaptación social;
- XI. Uso del suelo;
- XII. Regularización de la tenencia de la tierra, establecimiento de reservas territoriales y vivienda;
- XIII. Preservación del medio ambiente y protección ecológica;
- XIV. Explotación de minas de arena y materiales pétreos;
- XV. Construcciones y edificaciones;
- XVI. Agua y drenaje;
- XVII. Recolección, disposición y tratamiento de basura;
- XVIII. Tratamiento de aguas;
- XIX. Racionalización y seguridad en el uso de energéticos;
- XX. Vialidad y tránsito;
- XXI. Transporte urbano y estacionamientos;
- XXII. Alumbrado público;
- XXIII. Parques y jardines;
- XXIV. Agencias funerarias, cementerios y servicios conexos;
- XXV. Fomento económico y protección al empleo;
- XXVI. Desarrollo agropecuario;
- XXVII. Turismo y servicios de alojamiento;
- XXVIII. Trabajo no asalariado y previsión social; y
- XXIX. Acción cultural.

La Asamblea podrá convocar a consulta pública sobre los asuntos de su competen-

cia . La convocatoria determinará la materia objeto de consulta , los ciudadanos y organizaciones convocadas , las fechas y lugares en que habrán de celebrarse las audiencias , así como las normas que regirán su conducción .

Una vez concluída la consulta , se procederá a evaluar sus resultados en las comisiones respectivas, sometiéndose a la consideración del pleno de la Asamblea, con la finalidad de que resuelva lo procedente .

La Asamblea podrá iniciar, por acuerdo del pleno ante el Congreso de la Unión , las leyes o decretos en materia del Distrito Federal.

Cualquier Representante , o los grupos de Representantes a que hace referencia el artículo 47 de la ley orgánica, podrán presentar a la Asamblea propuestas de leyes o decretos en materia del Distrito Federal, las cuales serán turnadas a las comisiones de la propia Asamblea para ser dictaminadas y presentadas ante el pleno para que en su caso , determine su envío al Congreso de la Unión, en los términos del primer párrafo de éste artículo.

Son obligaciones de los miembros de la Asamblea:

- I. Representar los intereses de los ciudadanos ;
- II. Cumplir con eficiencia sus funciones ;
- III. Ser gestor y promotor de las peticiones formuladas por los habitantes del Distrito Federal ;
- IV. Realizar audiencias en su distrito y circunscripción cuando menos una vez al mes;
- V. Cumplir las disposiciones y acuerdos de la Asamblea adoptadas en ejercicio de sus atribuciones.

Los Representantes ante la Asamblea son inviolables por las opiniones que manifiestan en el desempeño de sus cargos y jamás podrán ser reconvenidos o enjuiciados por ellas . El Presidente de la Asamblea estará investido de la autoridad necesaria para velar por el respeto al fuero constitucional de sus miembros .

El recinto en que sesione la Asamblea de Representantes será inviolable. Ninguna fuerza pública podrá tener acceso a él, salvo con la autorización del Presidente. En este caso, la fuerza pública quedará bajo el mando y autoridad de éste, quien será responsable ante la propia Asamblea por el uso que hubiere hecho de estas facultades.

Ninguna autoridad podrá ejecutar mandamientos judiciales o administrativos sobre los bienes de la Asamblea, ni sobre las personas o bienes de sus miembros en el interior del recinto.

Los miembros de la Asamblea son responsables en los términos del título cuarto de la Constitución Política y su ley reglamentaria, por los delitos que cometan durante el tiempo de su encargo y por las faltas u omisiones en que incurran en el ejercicio de ese mismo cargo.

La Asamblea estará integrada por 40 miembros electos según el principio de votación mayoritaria relativa, mediante el sistema de distritos uninominales, y por 26 electos según el principio de representación proporcional, mediante el sistema de lista votada en la circunscripción plurinominal única. La demarcación de los distritos se establecerá como lo determine la ley correspondiente.

Los Representantes se elegirán cada 3 años y por cada propietario se elegirá un suplente.

La asignación de los Representantes electos según el principio de representación proporcional, se sujetará a las normas que la Constitución y la ley correspondiente dispongan.

La Asamblea expedirá la convocatoria para elecciones extraordinarias con el fin de cubrir las vacantes de sus miembros electos por el principio de mayoría relativa.

Las vacantes de Representantes electos según el principio de representación proporcional serán cubiertas por aquellos candidatos del mismo partido que sigan en el orden de la lista plurinominal después de habérsele asignado los Representantes que le hubieren correspondido.

Las normas sobre elegibilidad para ser miembro de la Asamblea, las relativas al ejercicio de sufragio, a los partidos políticos con derecho a participar en las

elecciones respectivas, así como las demás disposiciones de naturaleza electoral serán las contenidas en el Código Federal Electoral .

Las sesiones del Colegio Electoral se iniciarán 15 días antes de la instalación de la Asamblea . Las constancias que no fueren calificadas en este período lo serán una vez instalada la Asamblea .

El Colegio Electoral será competente para calificar la elección de los miembros de la Asamblea y se integrará por el total de los presuntos representantes que hubieran obtenido su constancia de mayoría de asignación proporcional de la Comisión Federal Electoral . La decisión del colegio electoral calificando la elección de los representantes será definitiva y en su contra no procederá recurso alguno .

El Colegio Electoral no podrá abrir sus sesiones ni ejercer sus funciones sin la concurrencia de más de la mitad del número de sus miembros. El reglamento para el gobierno interior de la Asamblea regulará el procedimiento a seguir para que el Colegio Electoral cumpla con sus funciones .

Los trabajos del Colegio Electoral serán conducidos por una mesa directiva integrada por 5 miembros , electos por el propio Colegio , por mayoría de votos .

El reglamento para el gobierno interior determinará el número e integración de las comisiones dictaminadoras cuyos integrantes serán propuestos por la mesa directiva .

Cada asamblea , antes de clausurar el último período de sesiones de su ejercicio trianual , nombrará de entre sus miembros una comisión encargada de instalar el Colegio Electoral de la siguiente .

La instalación de la Asamblea se verificará el 14 de noviembre y será presidida por la mesa directiva del Colegio Electoral . Durante el acto se hará la lista de los Representantes electos y el Presidente del Colegio Electoral tomará la protesta de ley a los Representantes presentes. Acto seguido se elegirá a la mesa directiva de la Asamblea en escrutinio secreto y por mayoría de votos . La mesa directiva pasará a presidir la sesión y el Presidente de la Asamblea la declarará legalmente constituida.

La Asamblea no podrá abrir sus sesiones ni ejercer sus facultades sin la concurren-

cia de más de la mitad del número total de sus miembros .

Los Representantes deberán reunirse el día señalado para la iniciación del primer período ordinario de sesiones de cada asamblea , y en caso de que haya ausentes , los presentes deberán exhortarlos a que concurran dentro de los 10 días siguientes, apercibiéndolos que de no hacerlo se entenderá que no aceptan el cargo , procediéndose a llamar a los suplentes para que se presenten en un plazo igual y, si estos tampoco lo hicieren se declarará vacante el puesto y se procederá a cubrirla en los términos de la ley .

Si no hubiese quórum para instalar la asamblea o para ejercer sus facultades una vez instalada , se convocará inmediatamente a los suplentes para que se presenten a la mayor brevedad a desempeñar su cargo , entre tanto transcurren los 10 días mencionados .

Se entiende que los miembros que falten a 10 sesiones consecutivas sin causa justificada en los términos del reglamento de la asamblea , o sin previa licencia de su Presidente que se haya comunicado a la misma , renuncian a concurrir hasta el período inmediato , procediéndose a llamar a su suplente .

Será aplicable el régimen de responsabilidades , en los términos previstos por el Código Federal Electoral para Diputados , Senadores y Partidos Políticos , a los Representantes de la Asamblea y a los partidos que los postulen .

La Asamblea residirá en el Distrito Federal , sesionará en un mismo recinto y no podrá trasladarse a otro sin acuerdo previo de la mayoría de sus miembros , señalando el tiempo y modo de verificarlo . La asamblea no podrá suspender sus sesiones por más de 3 días hábiles , salvo por caso fortuito o fuerza mayor y siempre que así lo acuerde la mayoría de sus integrantes .

La Asamblea contará con una mesa directiva a la que corresponderá el manejo de la agenda y la conducción del debate. Asimismo , bajo la autoridad de su Presidente le competará la preservación de la libertad y el orden de las deliberaciones , cuidar de la efectividad de los trabajos y aplicar con imparcialidad las disposiciones de esta ley, el reglamento para el gobierno interior de la Asamblea , así como los acuerdos que emanen del Pleno de la propia Asamblea.

La Asamblea elegirá entre sus miembros un Presidente y un Secretario de la mesa

directiva , así como el número de Vicepresidentes y Prosecretarios con sus respectivos suplentes que determine el reglamento para su gobierno interior , en el cual se precisarán las funciones de cada uno de ellos . El tiempo de duración de los cargos será de 1 mes.

En el reglamento mencionado se establecerán los procedimientos a seguir para comunicar los nombramientos a que se refiere el párrafo anterior , a las autoridades, organizaciones ciudadanas y vecinales y a la población en general . El comunicado será publicado en la Gaceta Oficial del órgano de gobierno del Distrito Federal .

Los integrantes de la mesa directiva sólo podrán ser removidos de sus cargos por las causas , requisitos y formalidades que estén previstos en el reglamento para el gobierno interior de la Asamblea , que determinará los casos en que sea indispensable nombrar el o los sustitutos que correspondan y la forma de su designación .

El Presidente de la Asamblea tendrá entre otras funciones la de representarla ante toda clase de autoridades civiles y militares , ante el titular del órgano de gobierno, los partidos políticos registrados y las organizaciones vecinales del Distrito Federal.

La Asamblea contará con un Oficial Mayor y un Tesorero , nombrados por el Pleno , a propuesta de la Comisión de Gobierno , además de los funcionarios que disponga su reglamento y los empleados que permita su presupuesto .

Los trabajadores y empleados al servicio de la Asamblea de Representantes regirán sus relaciones laborales con ésta , de conformidad con las disposiciones contenidas en el artículo 123, apartado B de la Constitución y de su ley reglamentaria.

La Asamblea contará con las comisiones que sean necesarias para el mejor cumplimiento de sus atribuciones . El reglamento para el gobierno interior de la Asamblea regulará la organización y funcionamiento de las mismas.

Los Representantes con igual filiación partidaria o pertenecientes a una misma coalición de partidos podrán integrar un grupo de Representantes ; estos grupos serán las formas de organización para realizar en los términos que establezca el reglamento del gobierno interior de la Asamblea , las tareas específicas de sus miembros . En el reglamento se establecerán las prerrogativas necesarias para el mejor cumplimiento de las funciones que les competen.

Los miembros de la Asamblea durante el período de su cargo, no podrán desempeñar ninguna otra comisión o empleo de la Federación, de los Estados o del Distrito Federal, por los cuales se disfrute sueldo, sin licencia previa del pleno de la Asamblea, cesando en sus funciones representativas, mientras dure la nueva ocupación.

La misma regla se observará respecto de los Representantes suplentes, cuando estuviesen en ejercicio.

La infracción de esta disposición será castigada con la pérdida del carácter de Representante.

El reglamento para el Gobierno Interior de la Asamblea, regulará su estructura, funcionamiento interno, debates, sesiones, votaciones y demás trámites del proceso de emisión de bandos, ordenanzas y reglamentos de policía y buen gobierno.

El derecho de iniciar bandos, ordenanzas y reglamentos de policía y buen gobierno compete:

- I. A los miembros de la Asamblea;
- II. A los Representantes de los vecinos organizados en los términos establecidos por la ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal; y
- III. A los ciudadanos que presenten por escrito una iniciativa acompañada de la firma de diez mil ciudadanos, en los términos del artículo 52.

Toda iniciativa pasará a la comisión respectiva para que se dictamine. El modo, forma y término para las discusiones y votaciones se establecerá en el reglamento para el Gobierno Interior de la Asamblea.

Los ciudadanos del Distrito Federal tienen el derecho de iniciativa popular respecto de las materias que son competencia de la Asamblea.

La iniciativa popular es un procedimiento de participación de los ciudadanos del Distrito Federal para proponer la creación, reforma, derogación o abrogación de bandos, ordenanzas y reglamentos de policía y buen gobierno, relativos al propio Distrito Federal.

Este derecho sólo podrá ser ejercido conjuntamente por un mínimo de diez mil ciudadanos que, a la fecha de la iniciativa, sean residentes del Distrito Federal.

Una vez verificados el número y la identidad de los ciudadanos que suscriban una iniciativa, por los medios y procedimientos previstos en el reglamento para el gobierno interior de la asamblea, aquella será turnada a la comisión que corresponda la cual tendrá la obligación de presentar su dictámen a la consideración del pleno en el mismo período ordinario de sesiones, salvo que la presentación se hubiere hecho en los últimos quince días hábiles de dicho período en cuyo caso el dictámen podrá ser presentado en el período inmediato siguiente.

Aprobado un proyecto por la Asamblea, se remitirá debidamente firmado para su publicación en la Gaceta Oficial del Distrito Federal.

Las iniciativas desechadas por la Asamblea, no podrán volver a discutirse sino hasta el siguiente período ordinario de sesiones.

En la reforma, derogación o abrogación de los bandos, ordenanzas y reglamentos de policía y buen gobierno se observarán los mismos trémites que para su formación.

Los Representantes deberán presentar individualmente un informe semestral por escrito, al Pleno de la Asamblea, en el que asienten los resultados de su acción en materia de consulta, promoción, gestoría y supervisión que hayan desarrollado, en favor de sus electores.

En dicho informe se podrán incluir recomendaciones de carácter general con el propósito de mejorar, ampliar los servicios, así como para fortalecer la participación ciudadana y comunitaria.

La Asamblea formulará un informe anual de la labor de gestoría y promoción ciudadana prestada por sus integrantes, en el que se incluirán las propuestas de solución y la respuesta de las autoridades involucradas. Dicho informe será de carácter general y se divulgará ampliamente en el Distrito Federal.

3.2. Facultades y Atribuciones .

Conforme al inciso a , de la base 3ª , de la fracción VI ,del artículo 73 constitucional, y el artículo 4º de su Ley Orgánica , la Asamblea 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 expresamente determinadas por la Constitución General reiteradas en el artículo 7º de ésta ley .

También lo está para realizar funciones de consulta , promoción , gestoría , evaluación y supervisión de las acciones administrativas y de gobierno encaminadas a satisfacer las necesidades sociales de la población de la entidad y sobre la aplicación de los recursos presupuestales en los términos del artículo 8º de este ordenamiento .

En materia legislativa, tiene facultades para dictar bandos, ordenanzas y reglamentos de policía y buen gobierno , para el Distrito Federal en las siguientes materias:

1. Abasto y distribución de alimentos , mercados y rastros ;
2. Acción cultural ;
3. Agencias funerarias , cementerios y servicios conexos ;
4. Agua y drenaje ;
5. Alumbrado público ;
6. Comercio en la vía pública;
7. Construcciones y edificaciones;
8. Desarrollo agropecuario ;
9. Educación ;
10. Establecimientos mercantiles ;
11. Explotación de minas de arena y materiales pétreos ;
12. Fomento económico y protección al empleo ;
13. Parques y jardines ;
14. Preservación del medio ambiente y protección ecológica ;
15. Prevención y readaptación social ;
16. Protección civil ;
17. Racionalización y seguridad en el uso de energéticos ;

18. Recolección , disposición y tratamiento de basura ;
19. Recreación , espectáculos públicos y deporte ;
20. Regularización de la tenencia de la tierra, establecimiento de reservas territoriales y vivienda ;
21. Salud y asistencia social ;
22. Seguridad pública ;
23. Servicios auxiliares a la administración de justicia;
24. Trabajo no asalariado y previsión social ;
25. Transporte urbano y estacionamientos ;
26. Tratamiento de aguas ;
27. Turismo y servicios de alojamiento ;
28. Uso del suelo ; y
29. Vialidad y tránsito .

Esta facultad es importante , en los reglamentos , ordenanzas y bandos a que se refiere , plantean una situación técnica en relación a que constituye una especie de reglamentos administrativos diferentes de los que se han venido estudiando hasta la fecha .

En materia de supervisión de la administración pública del Distrito Federal , tiene las de atender las peticiones y quejas que formulen los habitantes del Distrito Federal , respecto del cumplimiento , por las unidades centrales , los órganos desconcentrados y entidades paraestatales del Distrito Federal , de las obligaciones que le señalan las disposiciones jurídicas en materia administrativa de obras y servicios .

Por acuerdo de la Asamblea , se podrán dirigir peticiones y recomendaciones a las autoridades competentes , tendientes a satisfacer los derechos e intereses legítimos de los habitantes del Distrito Federal y a mejorar la utilización y aplicación de los recursos disponibles .

Asimismo , la Asamblea está facultada para participar en la vigilancia de la administración presupuestal y contable del Distrito Federal ; y puede citar a servidores públicos de la Administración Pública del Distrito Federal , para que informen sobre el desarrollo de los servicios y de la ejecución de las obras encomendadas a dicha administración.

En materia de promoción y gestoría tiene la Asamblea las siguientes facultades :

- a) Proponer al Presidente de la República , por conducto del titular del órgano de gobierno del Distrito Federal , la atención de problemas prioritarios , a efecto de que tomando en cuenta la previsión de ingresos y los programas a realizar , los considere en el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Entidad .
- b) Formular al titular del órgano de gobierno del Distrito Federal , las peticiones que acuerde el pleno de la Asamblea , para la solución de los problemas que planteen sus miembros , como resultado de su acción de gestoría ciudadana .
- c) Analizar los informes semestrales que deberán presentar sus miembros , para que el pleno tome las medidas que correspondan dentro del ámbito de sus facultades de consulta , promoción ,gestoría y supervisión.

En materia de consulta pública , la Asamblea tiene las siguientes facultades :

- a) Convocar a consulta pública sobre las materias de su competencia y determinar las bases a las que estará sujeta a consulta en la convocatoria respectiva .
- b) Publicar los resultados de la consulta y dar a conocer las acciones que , con esa base llevará a cabo la Asamblea .
- c) Establecer los medios y mecanismos para mantener una constante comunicación con sus representados .
- d) Orientar a los habitantes del Distrito Federal acerca de los medios jurídicos y administrativos de que pueden disponer para hacer valer sus derechos ante las autoridades de la entidad , así como respecto de los requisitos y procedimientos para que ejerzan ante la Asamblea el derecho de la iniciativa popular .
- e) Orientar a los habitantes del Distrito Federal acerca del régimen jurídico del uso y destino del suelo dentro del mismo .

En materia de aprobación de nombramientos de los magistrados del Tribunal Superior de Justicia , estos deben ser sometidos a la aprobación de la Asamblea .

El mismo procedimiento se observará para los nombramientos de los magistrados del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal .

Y también en materia de iniciativa de leyes , la Asamblea podrá iniciar por acuerdo del pleno ante el Congreso de la Unión , las leyes o decretos en materia del Distrito Federal .

Cualquier Representante o grupos de Representantes , podrán presentar propuestas de leyes o decretos en materia del Distrito Federal , los cuales serán turnados a las comisiones de la propia Asamblea para ser dictaminadas y presentadas ante el pleno para que , en su caso , determine su envío al Congreso de la Unión .

El reglamento para el gobierno interior de la Asamblea regulará su estructura , funcionamiento interno , debates , sesiones , votaciones y demás trámites del proceso de emisión de bandos , ordenanzas y reglamentos de policía y buen gobierno .

El derecho de iniciar bandos , ordenanzas y reglamentos de policía y buen gobierno compete :

- I. A los miembros de la Asamblea .
- II. A los representantes de los vecinos organizados en los términos establecidos por la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal .
- III. A los ciudadanos que presenten por escrito una iniciativa acompañada de la firma de 10, 000 ciudadanos .

Toda iniciativa pasará a la comisión respectiva para que se dictamine . El modo , forma y términos para las disposiciones y votaciones se establecerá en el reglamento interior de la Asamblea .

Aprobado su proyecto por la Asamblea , se remitirá debidamente firmado para su publicación en la Gaceta Oficial del Distrito Federal .

En la reforma, derogación o abrogación de los bandos, ordenanzas y reglamentos de policía y buen gobierno, se observarán los mismos trámites que para su formación.

El 1º de junio de 1989 se expide el reglamento para el gobierno interior de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, por la misma Asamblea en ejercicio de la facultad que le confiere el artículo 73, base 3ª, inciso i, de la Constitución, y publicado el 18 de julio del mismo año en el Diario Oficial de la Federación.

Dicho reglamento en su título séptimo, capítulo I y II establecen:

Título Séptimo. De los procedimientos.

Capítulo I. De las iniciativas.

Capítulo II. De la publicación de bandos, ordenanzas y reglamentos.

El derecho de iniciar bandos, ordenanzas y reglamentos de policía y buen gobierno ante la Asamblea de Representantes del Distrito Federal compete:

- I. A los integrantes de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal.
- II. A los representantes de vecinos organizados en los términos establecidos por la Ley Orgánica del Distrito Federal, desde el nivel de Presidente de Asociación de Residentes.
- III. A los ciudadanos que presenten por escrito una iniciativa acompañada de la firma de 10,000 ciudadanos, en los términos de la base 4ª, fracción VI, del artículo 73, de la Constitución Política.

Las iniciativas de ley, decretos, reglamentos, bandos u ordenanzas, propuestas por los representantes se presentarán ante el pleno y pasarán desde luego a comisión, la cual elaborará el dictámen respectivo para ser presentado ante el Pleno de la Asamblea de Representantes, en un plazo no mayor de 30 días naturales, salvo prórroga que apruebe el Pleno, a petición de la comisión respectiva.

El dictámen de la comisión deberá presentarse firmado por los miembros de la misma. Si alguno o algunos de los representantes de la comisión disienten del

dictámen se hará la anotación en contra , junto con la firma respectiva , pudiendo formularse el voto particular correspondiente.

Si sobre una iniciativa hubiese transcurrido el plazo señalado , la Presidencia de la Asamblea hará 3 excitativas a la comisión para que la dictamine ; si pasados 5 días a partir de la última excitativa no se hubiere producido dictámen , el Presidente de la mesa directiva , estará obligado a ponerla a discusión en la sesión inmediata siguiente .

Toda propuesta de Representantes de vecinos legalmente organizados , o de ciudadanos que presenten por escrito iniciativa popular acompañada de 10, 000 firmas , pasará desde luego a comisión , la que dictaminará en los términos del artículo 46 del reglamento .

La comisión a la cual haya sido turnada una iniciativa presentada por Representantes de vecinos o por ciudadanos en los términos del reglamento , deberá verificar , según el caso , el cumplimiento de los siguientes requisitos :

- I. Que la organización promovente esté legalmente constituida .
- II. Que a la iniciativa se acompañe nombre y firma de 10,000 ciudadanos .
- III. Que se compruebe la calidad de ciudadano y la residencia de los signantes con documento oficialmente expedido .

El derecho de iniciar leyes o decretos ante el Congreso de la Unión en los términos del inciso i , de la base 3ª , fracción VI , del artículo 73 , de la Constitución , compete a la Asamblea de Representantes o grupo de Representantes.

En caso de aprobarse el dictámen correspondiente , la Asamblea decidirá , igualmente , ante cuál de las Cámaras del H . Congreso de la Unión deberá presentarse.

Las iniciativas de leyes o decretos aprobados por el pleno que se remitan al Congreso de la Unión , deberán contener el o los votos particulares , si los hubiere . La comisión de la Asamblea que haya elaborado el dictámen de que se trate , tendrá la obligación de acudir ante la Cámara correspondiente , cuando ésta así lo solicite ; para ampliar , explicar o fundamentar la o las iniciativas de leyes o decretos en cuestión .

Las iniciativas dictaminadas y no aprobadas por la Asamblea , no podrán volver a presentarse sino hasta el siguiente período de sesiones .

Todo reglamento , bando y ordenanza , deberá ser publicado en el Diario Oficial de la Federación y en la Gaceta Oficial del Departamento del Distrito Federal , en la forma en que hubiese sido aprobado . Su expedición deberá ser autorizada por las firmas del Presidente y los Secretarios , quienes tendrán la obligación de comunicarlos al Ejecutivo en un término que no excederá de 10 días .

Los acuerdos y resoluciones que adopte el pleno respecto a asuntos diversos a los mencionados en el párrafo anterior , se darán a conocer a la población por los medios que en cada caso determine la Asamblea .

Los reglamentos , bandos u ordenanzas aprobados por la Asamblea de Representantes , se expedirán bajo la siguiente fórmula :

La Asamblea de Representantes del Distrito Federal , en ejercicio de la facultad que le confiere el artículo 73 ,base 3ª , inciso a , de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos , expide : (aquí el texto del reglamento , bando u ordenanza) .

4. Facultad Reglamentaria .

4.1. En las Constituciones mexicanas .

La Constitución española de Cádiz del 18 de marzo de 1812 , publicada en México en septiembre del mismo año, tuvo una vigencia muy limitada . El artículo 171, fracción II señala las prerrogativas del monarca y le otorga la facultad de expedir reglamentos e instrucciones que crea conveniente para la ejecución de las leyes .

El Decreto Constitucional para la Libertad de América Mexicana o Constitución de Apatzingán de 22 de octubre de 1814 , fue también una legislación que estuvo vigente por las condiciones mismas de los acontecimientos históricos . Este proyecto faculta al Congreso General para aprobar ciertos reglamentos . El artículo 170 establece: " Se sujetará el Supremo Gobierno a las leyes , y reglamentos que adoptará o sancionará el Congreso " .

El Acta Constitutiva del 31 de enero de 1824 , dispone en su artículo 26 , fracción XIV: " Son atribuciones del Ejecutivo : Dar decretos y órdenes para el mejor cumplimiento de la Constitución y leyes generales . . . " .

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 de 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 contengan para la mejor administración pública, observancia de la Constitución y leyes, y de acuerdo con el Consejo , los reglamentos para el cumplimiento de éstos" .

El proyecto de reformas de 1840, en su artículo 94, fracción II dispone: " Dar , interpretar, derogar, con sujeción a las mismas, todos los decretos y órdenes que convengan para la mejor Administración Pública y oído el Consejo los reglamentos para el cumplimiento de las leyes y decretos".

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

El primer proyecto de Constitución del 26 de agosto de 1842 , en su artículo 95 , fracción II , fijó " expedir con sujeción a las leyes las órdenes y decretos que juzgue convenientes para la mejor administración pública en los ramos de su incumbencia y dar , con acuerdo del Consejo , los reglamentos necesarios para el cumplimiento de las leyes y decretos ".

El proyecto de la Constitución de 1856 , elaborado por la Comisión presidida por Don Ponciano Arriaga estableció en el artículo 86 , fracción II , entre las facultades del Presidente " promulgar 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 Constitución y también es igual al artículo 89 , fracción I , de la Constitución de 1917 .

4.2 . Límites del Poder Reglamentario .

La ley es un acto formal y materialmente legislativo , en cambio el reglamento es un acto formalmente administrativo, realizado por el Presidente de la República . Difieren ambos en cuanto a sus respectivos autores.

La ley sólo está subordinada a la Constitución y es de esencia superior , en tanto que el reglamento es jerárquicamente inferior , sin que le sea permitido modificar el orden legal .

El principio de reserva de la ley señala que hay materias reservadas exclusivamente

por la constitución a la ley , como la declaración de los derechos del hombre , los impuestos y otros .

No hay materias propias de los reglamentos , porque estos deben exclusivamente desarrollar los principios de la ley .

No existe un dominio legalmente reservado para el reglamento . Sin embargo , la tendencia en la técnica legislativa es a establecer en la forma más general posible las situaciones jurídicas de acuerdo con ella , las leyes establecen principios de caracter general , dejando que el reglamento regule sus detalles de aplicación .

El criterio que se sigue es integrar las leyes con sus normas de organización y comportamiento , como una garantía legal , procurando que el reglamento no establezca principios que puedan afectar los derechos de los administrados sin contrariar las disposiciones legales .

4.3. Facultad Reglamentaria en el Derecho Positivo Mexicano .

En cuanto al alcance de la facultad reglamentaria , ha sido necesario un proceso de interpretación de la fracción I , del artículo 89 constitucional .

Al respecto me permitiré transcribir el inciso a , fracción VIII , artículo 107 de la Constitución , que señala la revisión ante la Suprema Corte y precisa : " Cuando habiéndose impugnado en la demanda de amparo , por estimarlos directamente violatorios de esta Constitución y reglamentos de leyes locales expedidos por los Gobernadores , subsista en el recurso el problema de la constitucionalidad " .

El problema a resolver es si los reglamentos que expida la Asamblea de Representantes del Distrito Federal , quedan o no comprendidos en ésta fracción .

Entre nuestros tratadistas prevalecen opiniones contradictorias de este fundamento , pero coinciden en asignar la facultad reglamentaria al Presidente de la República. Por ello anotaré las opiniones que a mi juicio son las más relevantes .

El Doctor Gabino Fraga (44) opina : " En dicha fracción se encuentran 3 facultades

(44) FRAGA , Gabino . Derecho Administrativo . Editorial Porrúa S . A . , Décimo Tercera Edición , México , 1989 , p. 109 .

: 1) La de promulgar las leyes que expida el Congreso de la Unión ; 2) La de ejecutarlas ; y 3) La de proveer en la esfera administrativa a su exacta observancia. Estando perfectamente definidos los conceptos de la promulgación y ejecución, queda como una nueva facultad para el Ejecutivo le de proveer en la esfera administrativa a la exacta observancia de las leyes. Esta facultad significa la competencia para la realización de los actos administrativos que facilitan la ejecución , pero que no son la ejecución misma , y no puede serlo porque ésta última queda ya comprendida el segundo concepto de la fracción.

En cuanto a la opinión del Doctor Gabino Fraga, el maestro Serra Rojas difiere y dice : " La facultad reglamentaria del poder ejecutivo no es sino una fase de la ejecución de las leyes . La esfera administrativa que se señala no sirve más que para delimitar la competencia del Presidente con relación a las leyes .

En la doctrina administrativa moderna se considera , con razón que la facultad reglamentaria es una función de ejecución de la ley . Por tanto , se contiene en el artículo 89 , fracción I , cuando se encomienda al Presidente la tarea de ejecutar las leyes expedidas por el Congreso de la Unión ."

El Doctor Felipe Tena Ramirez (45) no acepta la interpretación anterior sobre la fracción I del artículo 89 constitucional . Tal como está redactada esta fracción " ejecutar las leyes proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia " , significa que se trata de una única facultad "ejecutar 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 . La importancia de la facultad reglamentaria , la necesidad de contar con ella en un régimen constitucional , han inclinado a la jurisprudencia a justificarla , hasta el punto que ya nadie la discute . De esta suerte ha crecido fuera de la Constitución , aunque sin contrariarla , una institución de derecho consuetudinario , que viene a llenar el vacío que inexplicablemente dejó el constituyente del 17 . Hoy es en día el precedente y no el texto , el que justifica en nuestro derecho la facultad reglamentaria .

El maestro Serra Rojas piensa que "no se requiere un texto expreso en la Constitución para ejercer la facultad reglamentaria" (46). El texto concepto de ejecución de leyes sería ineficaz , sin la facultad de expedir reglamentos . (47)

(45) TENA RAMIREZ , Felipe . Derecho Constitucional Mexicano . Editorial Porrúa , Décimo Segunda Edición , México , 1973 , p. 458 .

(46) SERRA ROJAS , Andrés . Op . Cit . , p. 458 .

(47) La Constitución Norteamericana no establece la facultad reglamentaria , pero es reconocida por la Jurisprudencia .

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.

Comentando la fracción I del artículo 85 de la Constitución de 1857, análoga a la fracción I del artículo 89 constitucional, Don Ramón Rodríguez (48) apunta: "La facultad natural del poder ejecutivo única y exclusiva que por la Constitución debería concedérsele, es la de ejecutar las leyes que para el servicio público de la nación expida el Congreso de la Unión. A esta facultad corresponde esencial y necesariamente la de dar reglamentos y órdenes que sean necesarios para la mejor ejecución de las leyes. Ambas facultades se conceden al ejecutivo por la fracción II del artículo 85."

Abundando sobre la interpretación del artículo 85, fracción I el Licenciado Mariano Coronado (49) en su obra nos dice: "En algunas naciones se establece la diferencia entre la promulgación de las leyes. La promulgación es el acto por el cual el jefe del Estado testimonia al cuerpo social la existencia de la ley y ordena su ejecución. La publicación hace conocer a los habitantes que la ley ha sido promulgada. En consecuencia, las leyes son perfectas como obra legislativa por el voto de ambas Cámaras ejecutoras por la promulgación, obligatorias por la publicación, nuestra Constitución en la fracción I del artículo 85, impone al Presidente la obligación de promulgar las leyes federales, y en su artículo 114 dice que es deber de los Gobernantes de los Estados el publicarlas. Pero el Código Civil del Distrito Federal, artículo 3º y 4º establece diferencia entre la promulgación y la publicación."

Para la ejecución de las leyes necesita el Presidente expedir reglamentos y dictar disposiciones y órdenes. El reglamento difiere de la ley en que ésta establece principios, y aquél los desarrolla; ésta es perpétua, aquel varía según las circunstancias; ésta manda, aquel obedece; el reglamento por lo tanto no puede usurpar el dominio de la ley, imponiendo penas, creando impuestos, organizando los poderes públicos, etcétera. Se limita a desenvolver los principios de la ley, a fijar los pormenores que directamente derivan de sus preceptos. En suma, el Presidente como jefe supremo de la Administración Pública Federal, dispone y resuelve lo conveniente para el buen despacho de ella. Por hecho se entiende que los

(48) RODRIGUEZ, Ramón. Derecho Constitucional Mexicano, Imprenta Hospicio, México, 1875, p. 679.

(49) CORONADO, Mariano. Elementos de Derecho Constitucional, Escuela de Artes y Oficios del Estado, Guadalajara, México, 1899, p. 140.

reglamentos y demás disposiciones del ejecutivo no han de contrariar la ley, puesto que tiene que proveer a su exacta observancia .

Continuando con los tratadistas del siglo pasado, al respecto el maestro José María Castillo Velasco (50) opina: "En la fracción I del artículo 85 se comprenden la facultad de expedir reglamentos , circulares , órdenes y todas las explicaciones y arreglos que convengan o sean necesarios para la observancia de la ley ; pero ella ha de ser exacta , es decir , que de ninguna manera el ejecutivo tiene el poder de alterar o cambiar en nada el precepto de la ley .

Sin embargo , es muy importante , la facultad de expedir reglamentos y demás disposiciones análogas , porque vienen a ser aquéllos y éstos el complemento de la ley , en verdad , un acto realmente legislativo , de suma influencia ; porque reconociendo todos los empleados al ejecutivo como superior , la opinión de éste, constituye una declaración del sentido de la ley , siempre que el texto se preste , aunque sea ligeramente , a la duda , y mientras el legislativo por sí mismo no determine cuál es el verdadero sentido . Aún en la manera de practicar la ley por más que ella sea clara , puede establecer diferencias que le den un sentido más bien que otro , una extensión más o menos dilatada , según quiera , el ejecutivo ."

De todo lo expuesto se concluye : " La tradición constitucional mexicana ha sido en el sentido de que la facultad reglamentaria corresponde al ejecutivo ." (51)

La interpretación uniforme de los juristas mexicanos del siglo pasado , comentando en texto igual al artículo 89 , fracción I de la Constitución del 17 , es el que en él contiene la facultad reglamentaria en forma expresa , sin que se pueda confundir con las otras facultades que consigne .

(50) CASTILLO VELASCO , José María . Apuntamientos para el Estudio del Derecho Constitucional, Imprenta V. G. Torres , México , 1871 .

(51) SERRA ROJAS , Andrés . Op . Cit . , p . 198 .

5. Facultad Reglamentaria del Presidente de la República .

En el artículo 89 , fracción I de la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos establece, entre otras, de las facultades del Presidente de la República , la de : "Promulgar y ejecutar las leyes que expida el Congreso de la Unión , proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia ."

Todas las constituciones que precedieron a la del 57 , consignaron en forma expresa y claramente la facultad del jefe del ejecutivo para expedir reglamentos . De todas ellas la más acertada es la centralista de 43 , que otorga al Presidente de la República la facultad de expedir órdenes y dar los reglamentos necesarios para la ejecución de las leyes , sin alterarlas ni modificarlas . Tiene sobre las constituciones de 24 y 36 la ventaja de que la de 43 solamente autoriza al ejecutivo para la reglamentación de las leyes , mientras que las otras dos permiten indebidamente que dicho poder reglamente también la Constitución . Y tiene sobre las citadas constituciones otra ventaja , la de disponer que los reglamentos no pueden alterar ni modificar las leyes.

La Constitución de 57 suprimió la fórmula de expedir reglamentos para el mejor cumplimiento de las leyes , que se había venido usando con ligeras variantes desde la Constitución del 12 . Se ignora la razón que haya tenido la Comisión de la Constitución del 57 para sustituir dicha fórmula por la que todavía existe en la fracción I del artículo 89 , pues la Comisión no expuso en ese punto razón alguna .

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 .

Al respecto el maestro Tena Ramírez (52) opina que admitido ya que la facultad reglamentaria debe entenderse a la luz de la última parte de la fracción I del artículo 89 , hay que convenir en que los reglamentos expedidos por el ejecutivo tienen que referirse únicamente a las leyes del Congreso que son las expresamente menciona dicha fracción . La facultad reglamentaria del ejecutivo no puede tener por objeto, en esa virtud , preceptos de la Constitución , pues la reglamentación de éstos incumbe a leyes reglamentarias u orgánicas de la Constitución que por ser leyes deben ser expedidas por el Congreso . Tampoco puede ejercitarse la facultad reglamentaria independientemente de toda ley . ya que lo característico del reglamento es su subordinación a la ley .

Esta subordinación del reglamento a la ley , se debe a que el primero persigue la ejecución de la ley , desarrollando y completando en detalle las normas contenidas en ésta .

No puede, pues , el reglamento ni exceder el alcance de la ley , ni tampoco contrariarla, sino que debe respetarla en su letra y su espíritu . El reglamento es a la ley, lo que la ley es a la Constitución , por cuanto la validez de aquel debe estimarse según en que ésta ingresa en la zona de lo ejecutivo ; es el eslabón entre la ley y su ejecución , que vincula el mandamiento abstracto con la realidad concreta .

El reglamento como la ley , es una disposición de carácter general abstracto, sancionada por la fuerza pública ; es pues , un acto objetivamente legislativo , que si se atribuye excepcionalmente al poder ejecutivo es porque la exacta observancia de la ley requiere la determinación de numerosos detalles , que sólo puede conocer cabalmente el poder que tiene a su cargo la ejecución . Además , la ley confeccionada por un cuerpo deliberadamente con el propósito de que rija permanentemente , no puede acomodarse a las vicisitudes cambiantes de la práctica con la misma elasticidad del reglamento , que es obra de un poder unitario que no está sujeto a la tramitación dilatada que precede a la expedición de una ley .

Por ser materialmente legislativa , la facultad reglamentaria constituye una excepción al principio de separación de poderes . Subordinado y todo a la voluntad del legislador contenida en la ley , el reglamento no obstante es promulgación de la misma ley y participa de la naturaleza de ésta .

(52) TENA RAMIREZ , Felipe . Op . Cit .

La excepción de que hablamos se estableció por la Constitución en favor exclusivamente del Presidente de la República, nunca de los Secretarios de Estado ni de ningún otro órgano dependiente del ejecutivo. Ni siquiera la misma ley puede delegar en nadie la facultad reglamentaria que corresponde al Presidente, pues en tal caso la ley usurparía el lugar de la Constitución al ampliar la excepción a casos no señalados en aquella. Así lo ha resuelto la Suprema Corte de Justicia en ejecutoria pronunciada en el mes de noviembre de 1942.

Tampoco podría el Congreso por sí mismo asumir la facultad reglamentaria, despojando al ejecutivo de lo que constitucionalmente le pertenece. Y es que el reglamento tiene la doble característica de ser un acto materialmente legislativo y formalmente ejecutivo; suprimase su naturaleza legislativa o quítese como atribución al ejecutivo, y el acto no será reglamentado, sino acto meramente administrativo en un caso y ley en otro.

Para el maestro Acosta Romero (53) la facultad para expedir reglamentos administrativos provista en el artículo 89, fracción I, de la Constitución, es la potestad discrecional que se reconoce al poder ejecutivo (Presidente de la República) para expedir reglamentos de las leyes emanadas del Congreso. En los Estados de la federación la facultad es del Gobernador y reglamenta las leyes locales.

Dentro de nuestro ordenamiento jurídico, según el mismo autor, debemos examinar la facultad reglamentaria del Presidente a la luz de la última parte, de la fracción I del artículo 89 de la Constitución; así como en el artículo 92. Se ha visto, por la teoría, la facultad reglamentaria del ejecutivo en ambos preceptos que disponen respectivamente:

“Promulgar y ejecutar las leyes que expida el Congreso de la Unión, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia.”

“Todos los reglamentos, decretos y órdenes del Presidente deberán estar firmados por el Secretario de Despacho encargado del ramo a que el asunto corresponda, y sin este requisito no serán obedecidos.”

(53) ACOSTA ROMERO, Miguel. Op. Cit., p. 394.

Propiamente la facultad reglamentaria del ejecutivo se localiza en la fracción I del artículo 89 constitucional antes citado, ya que ahí se indica que debe proveer en la esfera administrativa a la exacta observancia y cumplimiento de la ley .

En este orden de ideas , entonces el reglamento constituye un medio de los muchos con que cuenta el ejecutivo para llevar a cabo las facultades a que se refiere . Dichas facultades se pueden ejercer a través de una serie de actos administrativos que pueden ser : órdenes , acuerdos , decretos , circulares , memoranda , oficios , decisiones , resoluciones e inclusive operaciones materiales cuya finalidad es , precisamente la multicitada , ejecutar y proveer en la esfera administrativa a la exacta observancia de las leyes del Congreso .

Para el maestro Enrique Pérez León " la facultad reglamentaria no está expresamente reconocida por la Constitución, como no está rechazada y sí admitida tácitamente , cuando en su artículo 92 admite la existencia de los reglamentos al consignar que éstos deben estar firmados por el Secretario de Estado . Si la existencia de los reglamentos es incuestionable , lo es también la facultad otorgada tácitamente al Presidente de la República para expedirlos " . (54)

Esta facultad reglamentaria otorgada en sus dudas a expresión por nuestra Magna Carta al Presidente de la República , ha sido reconocida en forma indubitable por la jurisprudencia a punto de que nadie la discute .

La reglamentación por parte del ejecutivo , debe ser referida a las leyes expedidas por el Congreso , a manera de que sea el medio de ejecución de éstas y las desarrolle y complemente . No podrá ni excederlas ni contradecirlas . Tienen , como toda disposición legislativa la característica de su impersonalidad , abstracción y sanción de la fuerza pública .

(54) PEREZ DE LEON, Enrique . Notas de Derecho Constitucional y Amparo , Editorial Porrúa S. A . , Séptima Edición , México , 1986 .

6. Aspectos Constitucionales del Reglamento de Tránsito del Distrito Federal .

El artículo 8º constitucional consagra , entre las garantías de libertad , la del "derecho de petición " , en los siguientes términos : " Los funcionarios y empleados públicos respetarán el ejercicio del derecho de petición , siempre que ésta se formule por escrito de manera pacífica y respetuosa ; pero en materia política sólo podrán hacer uso de este derecho los ciudadanos de la República . A toda petición deberá recaer un acuerdo escrito de la autoridad a quien se haya dirigido , la cual tiene obligación de hacerlo conocer en breve tiempo al peticionario " .

La existencia de este derecho como garantía individual es la consecuencia de una exigencia jurídica y social en un régimen de legalidad .

El reglamento de tránsito del Distrito Federal concede esta garantía a través del "Recurso de Revocación " artículo 158 . Los particulares podrán presentar en los 5 días hábiles siguientes a la fecha en que se haya levantado la infracción , el recurso de revocación de la misma . Dicho recurso se presentará ante la oficina correspondiente de la Secretaría de Protección y Vialidad , quién deberá de resolver lo conducente en forma expedita a más tardar dentro de los 3 días siguientes a la interposición del mismo . El recurso de revocación no estará sujeto a formalidad alguna .

La potestad jurídica , de petición , cuyo titular es el gobernado en general , es decir , toda persona moral o física que tenga ese carácter , se deriva como derecho subjetivo público individual de la garantía respectiva consagrada en el artículo 8º constitucional . En tal virtud la persona tiene la facultad de ocurrir a cualquier autoridad , formulando una solicitud o instancia escritas de cualquier índole , la cual adopta , específicamente , el carácter de simple petición administrativa , acción o recurso .

El Estado y sus autoridades (funcionarios y empleados) , en virtud de la relación jurídica consignada en el artículo 8º de la ley fundamental , tienen como obligación ,

ya no un deber de carácter negativo o abstención como en las anteriores garantías individuales, sino la ejecución o cumplimiento positivos de un hacer consistente en dictar un acuerdo escrito a la solicitud que el gobernado los eleve. Dicho acuerdo no es sino el parecer que emite el órgano estatal sobre la petición formulada, sin que ello implique que necesariamente deba resolver de conformidad con los términos de la solicitud, circunstancia que ha sido corroborada por la jurisprudencia de la Suprema Corte la cual tiende a asegurar un proveído sobre lo que se pide y no a que se resuelvan las peticiones en determinado sentido. (55).

Por ende, una autoridad cumple con la obligación que le impone el precepto mencionado de la ley fundamental, al dictar un acuerdo, expresado por escrito, respecto de la solicitud que se le haya elevado, independientemente del sentido y términos en que esté concebido.

La idea de " breve término " que emplea el artículo 8º constitucional, no ha sido delimitado cronológicamente, sin embargo la Corte ha estimado en su jurisprudencia, que dicha disposición se infringe si transcurren 4 meses desde que la autoridad haya recibido la petición escrita del gobernado sin que se hubiese contestado. (56)

Ahora bien, ese lapso no debe entenderse como invariable, es decir, aplicable en todo caso, pues la misma Suprema Corte ha considerado que el " breve término " a que el mencionada precepto constitucional alude, debe ser " aquel en que racionalmente pueda conocerse una petición y acordarse ."

En diversas ocasiones dicho alto Tribunal ha consignado la variabilidad de la duración cronológica de la idea de " Breve término ", ya que en algunos casos ha estimado que éste puede consistir en 5 días y en otro en 10 días. (57)

Por otra parte, el mismo artículo 8º constitucional limita el derecho de petición en los siguientes términos: sólo pueden ejercitarlo en materia política los ciudadanos de la República, o sea las personas que conforme a los artículos 30 y 34 de la Ley Fundamental, tienen el carácter de tales.

En vista de esta limitación constitucional, todo extranjero o mexicano no ciudadano

(55) Semanario Judicial de la Federación, Apéndice al Tomo CXVIII, Tesis Jurisprudencial 766.

(56) Idem Supra, Apéndice 1985, Tesis Jurisprudencial 214.

(57) Amparo en revisión 6, 023 / 1954. María Servín de Peralta. Boletín Judicial 2, 953, 1955.

que eleve a cualquier autoridad una solicitud de índole política debe ser desatendido, sin esperar que a su instancia recaiga un acuerdo escrito en los términos del 2º párrafo del artículo 8º .

Análisis del Segundo Párrafo de Artículo 14 Constitucional .

La garantía de audiencia se encuentra implícita en dicho párrafo que textualmente dispone :

“ Nadie puede ser privado de la vida , de la libertad , o de sus propiedades , posesiones o derechos , sino mediante juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos , en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento y conforme a las leyes expedidas con anterioridad al hecho “ .

La garantía de audiencia en nuestro artículo 14 constitucional se integra , mediante , 4 garantías específicas de seguridad jurídica , necesariamente concurrentes , y que son :

- a) El juicio previo al acto de privación ;
- b) Que dicho juicio se siga ante tribunales previamente establecidos ;
- c) El cumplimiento o la observancia de las formalidades procesales esenciales ; y
- d) La decisión ajustada a las leyes vigentes con antelación a la causa que origine el juicio .

Formándose la garantía de audiencia mediante la conjunción indispensable de tales cuatro garantías específicas, es evidente que aquélla es susceptible de contravenirse al violarse una sola , por lo que , merced a la íntima articulación que existe entre ellas, el gobernado encuentra en el segundo párrafo del artículo 14 constitucional una verdadera y sólida protección a sus bienes jurídicos integrantes de su esfera subjetiva de derecho .

Titularidad de la Garantía de Audiencia .

El goce de la garantía de audiencia , como derecho público subjetivo , corresponde a todo sujeto como gobernado en los términos del artículo 1º constitucional . No bajo otra acepción debe entenderse el vocablo " Nadie " , interpretándolo a contrario sensu . Por ende , los atributos accidentales de las personas , tales como la nacionalidad , la raza , la religión , el sexo , etcétera , no excluyen a ningún sujeto de la tutela que imparte la garantía de audiencia , y esta circunstancia , acorde con los principios elementales de la justicia y del humanitarismo , hace de nuestro artículo 14 constitucional un precepto protector no sólo del mexicano , sino de cualquier hombre salvo las excepciones consignadas en la propia Ley Suprema .

Acto de autoridad condicionado por la garantía de audiencia . (Concepto de " acto de privación ")

Dando por supuesta y sabida la idea genérica de " acto de autoridad " , que sólo se dá en las relaciones de supra a subordinación , ¿ cuáles son los elementos constitutivos del " acto de privación " , y en que se diferencia éste del " acto de molestia " condicionado por las garantías de seguridad jurídica implicadas en la 1ª parte del artículo 16 constitucional ?

La privación es la consecuencia o el resultado de un acto de autoridad y se traduce o puede consistir en una merma o menoscabo (disminución) de la esfera jurídica del gobernado , determinados por el egreso de algún bien , material o inmaterial (derecho) , constitutivo de la misma (desposesión o despojo) , así como en la impedición para ejercer un derecho .

Pero no basta que un acto de autoridad produzca semejantes consecuencias en el estado o ámbito jurídico de una persona para que aquél se reputé " acto de privación " en los términos del segundo párrafo del artículo 14 constitucional , puesto que para ello es menester que la merma o menoscabo mencionados , así como la impedición citada , constituyan el fin último , definitivo y natural del aludido acto . En otras palabras , el egreso de un bien jurídico , material o inmaterial , de la esfera del gobernado , o la impedición para ejercer un derecho , pueden ser consecuencia o efecto de un acto de autoridad , pero para que éste sea privativo , se requiere que tales resultados sean además , la finalidad definitiva perseguida , el objetivo último

a que en sí mismo tal acto propenda , y no medios o conductos para que a través del propio acto de autoridad o de otro u otros , se obtengan fines distintos .

Por ende , cuando un acto de autoridad produce la privación, sin que ésta implique el objetivo último , definitivo , que en sí mismo persiga , por su propia naturaleza , dicho acto , éste no será acto privativo en los términos del artículo 14 constitucional.

Por lo tanto podemos determinar que cuando el Reglamento de Tránsito del Distrito Federal habla de :

“ Impedimento de circulación “

“ Poner a disposición del Juez Calificador “

“ Remisión de vehículos al depósito “

“ Restricción de circulación a vehículos de servicio público de transporte “

“ Detención de vehículo “ ;

No viola la garantía individual consagrada por el artículo 14 constitucional , ya que en el orden de ideas anotadas , el impedimento , puesta a disposición , remisión , restricción o detención de un vehículo , no implica su objetivo último , sino que es el medio o conducto para llegar a otro fin que sería la imposición de una sanción por infracción al reglamento .

Bienes Jurídicos tutelados por la Garantía de Audiencia .

Son conforme al segundo párrafo del artículo 14 constitucional , los siguientes : La vida , la libertad , la propiedad , la posesión , y los derechos del gobernado. De lo anterior sólo estudiaremos los que son afines a la presente tesis.(propiedad , posesión y derechos del gobernado)

La Propiedad. Es el derecho real por excelencia , está protegida por la citada garantía en cuanto a los 3 derechos subjetivos fundamentales que de ella se derivan , y que son : el de uso , el de disfrute y el de disposición de la cosa , materia de la misma. El

primero se traduce en la facultad que tiene el propietario de utilizar el bien para la satisfacción de sus propias necesidades ; por medio del segundo, el dueño de la cosa puede hacer suyos los frutos (civiles o naturales) que ésta produzca ; y el derecho de disponer de un bien se revela como la potestad que tiene el titular de la propiedad, consistente en celebrar , respecto de aquél actos de dominio de diversa índole (venta, donación , constitución de gravámenes en general , etcétera .)

En éste caso las sanciones que impone el Reglamento de Tránsito , en ningún momento interfieren o menoscaban las calidades de uso , goce , disfrute o disposición del bien propio, ya que sólo es un medio o medida preventiva para lograr un fin último (sanción) es que limitan tales calidades , pero en ningún momento reduce tales características de la propiedad .

La Posesión . El problema de su preservación mediante la garantía de audiencia ha sido solucionado en forma análoga que la cuestión precedente , atañedora de la propiedad .

La Suprema Corte de Justicia ha establecido que tanto la posesión originaria como la derivada están protegidas por la garantía de audiencia y , por ende , por el juicio de amparo , sosteniendo las tesis respectivas lo siguiente :

“ De acuerdo con las disposiciones (artículos 790 y 791 del Código Civil para el Distrito Federal) para considerar poseedora a una persona , ya no se necesita que acredite la tenencia material y la intención de efectuar esa tenencia a título de propietario , como lo exigía la jurisprudencia de ésta Suprema Corte de Justicia , sino que basta que justifique una posesión de hecho sobre la cosa , y habiendo ya dos clases de posesión , o sean , la originaria , que es la que tiene el propietario y la derivada , que es aquella que se considera para quienes como el usufructuario, el arrendatario y el depositario , les asiste el derecho de retener temporalmente la cosa en su poder . (58)

Derechos . Es a través de éste concepto , como la garantía de audiencia adquiere gran alcance tutelar en beneficio del gobernado , pues dentro de su connotación se comprende cualquier derecho subjetivo , sea real o personal . Se ha definido a los derechos subjetivos como facultades concedidas a la persona por el orden jurídico,

(58) Semanario Judicial de la Federación , Quinta Época , Tomo LXIX , p. 5153 , Saldaña , Enrique.

de tal manera que mediante esta idea , se demarca con claridad el ámbito de los mismos y la esfera de los simples intereses que no están protegidos por la mencionada garantía constitucional .

Atendiendo a las consideraciones apuntadas , la idea de derecho subjetivo puede concebirse como la facultad que incumbe a un sujeto , nacida de una situación jurídica concreta establecida por la actualización del status normativo abstracto que importa a cargo de otra persona obligaciones correlativas .

De lo anteriormente expuesto se deduce que no cualquier facultad derivada de la norma debe reputarse derecho subjetivo , sino que sólo en la medida que la situación jurídica concreta nazca o se origine una obligación correspondiente , debiendo ésta preverse en la situación jurídica abstracta legalmente estatuida . Por lo tanto , cuando la norma de derecho objetivo no consigna a cargo de uno de los sujetos abstractos respectivos ninguna obligación a favor de otro , en el status individual no existirá derecho subjetivo , ya que esto suceda es menester que la facultad personal inherente a una situación concreta sea imperativa , obligatoria y coercitiva , de tal suerte que el co-sujeto de su titular deba inexorablemente cumplimentar las pretenciones que mediante aquélla se persiguen .

Interpretando el alcance de la garantía de audiencia para tutlar los derechos del gobernado , la Suprema Corte de Justicia ha sostenido que cualquiera de ellos está protegido por el artículo 14 constitucional . (59)

Tenemos en conclusión que los derechos subjetivos del gobernado , no se ven afectados , ya que el limitarle de su propiedad o posesión , no es en sí el fin que persigue el Reglamento de Tránsito , sino que sólo constituye el medio para llegar a su verdadero fin que es el de sancionar una falta o infracción de la norma previamente establecida .

Garantías de Seguridad Jurídica integrantes de la de audiencia .

Hemos afirmado que la garantía de audiencia se compone , en los términos del

(59) Dice al respecto una ejecutoria cuya parte conducente nos permitimos transcribir : " La posesión no es el único derecho que las personas extrañas a un juicio pueden defender en la vía constitucional , ya que el artículo 14 de la Carta Magna garantiza contra la privación sin forma de juicio , no sólo de la posesión , sino de cualquier derecho , y particularmente , cuando el quejoso no pretende ser amparado en una posesión jurídica , sino más bien en la tenencia de la cosa que le compete a virtud de su derecho de arrendamiento . " (Semanario Judicial de la Federación , Tomo LVII , p. 588 , Grun , Salvador .

artículo 14 constitucional , de 4 garantías específicas , necesariamente concurrentes :

I. Juicio previo al acto de privación . El concepto de " juicio " , que es de capital importancia para fijar el sentido mismo de dicha garantía específica de seguridad , equivale a la idea de procedimiento , es decir , de una secuela de actos concatenados entre sí afectos a un fin común que les proporciona unidad . Ese fin estriba en la realización de un acto jurisdiccional por excelencia , o sea , en una resolución que establezca la dicción del derecho en un conflicto jurídico que origina el procedimiento al cual recae . Por ello , el concepto " juicio " empleado en el artículo 14 constitucional , segundo párrafo , es denotativo de función jurisdiccional , desarrollada mediante una serie de actos articulados entre sí , convergentes todos ellos , según se dijo , a la decisión del conflicto o controversia jurídicos . En conclusión , conforme a la expresada garantía específica , para que la privación de cualquier bien tutelado por el artículo 14 de la Constitución sea jurídicamente válida , es menester que dicho acto esté precedido de la función jurisdiccional , ejercida a través de un procedimiento , en el que el afectado tenga plena ingerencia a efecto de producir su defensa .

Ahora bien , desde el punto de vista de los efectos del acto de privación , dicho procedimiento puede sustanciarse ante autoridades materialmente jurisdiccionales , o materialmente administrativos , o formal y materialmente judiciales . Entendemos por autoridad jurisdiccional material aquella cuyas funciones primordiales y normales propenden a la dicción del derecho mediante la solución de los conflictos respectivos de acuerdo con la competencia legal que tenga .

En cambio , una autoridad administrativa material sólo de modo excepcional desempeña funciones jurisdiccionales , ya que su actividad general y principal gira en torno de la realización de actos sustancialmente administrativos . Este sería el caso de la aplicación del Reglamento de Tránsito del Distrito Federal .

Pues bien , desde el punto de vista de los efectos de la privación , el juicio de que habla el artículo 14 constitucional en su segundo párrafo , se traduce en un procedimiento que válidamente puede desenvolverse ante las autoridades que indicamos en las siguientes hipótesis generales:

1ª. Ante autoridades materialmente jurisdiccionales (aunque sea de índole administrativa) , cuando el bien materia de la privación salga de una esfera particular para

ingresar a otra esfera generalmente también particular (juicios civiles o de trabajo).

2ª. Ante autoridades materialmente administrativas, en caso de que el bien objeto de la privación ingrese a la esfera del Estado o cuando dicha privación tienda a satisfacer coercitivamente una prestación pública individual nacida de relaciones de supra a subordinación.

3ª. Ante autoridades judiciales que lo sean formal o materialmente hablando, cuando el bien materia de la privación sea la vida o la libertad personal y, en general, cuando se trate de la materia penal, con apoyo en lo previsto por el artículo 21, primera parte, de la Constitución.

La jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, a propósito de la cuestión relativa a la implicación del concepto "juicio" a que se refiere el segundo párrafo del artículo 14 constitucional, ha establecido la tésis general en el sentido de que por tal debe entenderse un procedimiento ante autoridades judiciales, al negar a las autoridades administrativas la facultad de "privar de sus posesiones o derechos a los particulares". (60)

Sin embargo, en una ejecutoria posterior, la Corte admitió tácitamente la posibilidad de que las autoridades administrativas puedan privar a alguna persona de sus propiedades, posesiones o derechos, estableciendo al efecto:

"El artículo 14 constitucional, al garantizar la posesión, se refiere tanto a las autoridades judiciales como a las administrativas; por lo que éstas, lo mismo que aquéllas, no pueden privar a nadie de sus propiedades, posesiones o derechos, sin haberle oído previamente en defensa si así procede según el ordenamiento aplicable...". (61)

Por otra parte, en otra ejecutoria posterior, la propia Corte corrobora su antigua jurisprudencia, en el sentido de que las autoridades administrativas no pueden realizar actos de privación en perjuicio de los particulares, de lo que se concluye que, para este alto tribunal, el concepto de "juicio" que hemos estado tratando, equivale necesariamente a un procedimiento ante la autoridad judicial. En tal ejecutoria se sostiene: "Las autoridades administrativas no son competentes para

(60) Semanario Judicial de la Federación, Apéndice al Tomo CXVIII, Tésis Jurisprudencial 167.

(61) Idem Supra, Tomo LXXVII, p. 211, Vega Jiménez, Macario.

dirimir conflictos de posesión suscitados entre particulares , ni por consiguiente , para desposeer a unos en favor de otros . “

Además , existe jurisprudencia que establece que las autoridades administrativas “ carecen de facultades para privar de sus posesiones o derechos a los particulares , lo que no puede hacerse sino por la autoridad judicial y en los términos que la Constitución previene “ . (62) Sin embargo , ésta terminante prohibición sólo opera frente a dichas autoridades cuando éstas pretenden realizar algún acto de privación en perjuicio del gobernado , ingiriéndose en la esfera de competencia que corresponde a los jueces para dirimir controversias entre particulares sobre la propiedad , posesión o derechos según se infiere de las ejecutorias que informan a la aludida tésis y que se dictaron por la Suprema Corte a raíz de que la Constitución de 17 entró en vigor .

Coincidiendo con nuestro punto de vista emitido en la segunda hipótesis anterior , en el sentido de que el “ Juicio “ a que alude el artículo 14 constitucional , segundo párrafo , implica un procedimiento seguido ante autoridades materialmente administrativas , cuando la privación tienda a hacer cumplir al afectado por ella alguna obligación pública individual , la jurisprudencia de la Suprema Corte , ha sostenido lo siguiente , a propósito de la facultad económica-coactiva , que culmina con un acto típico de privación (adjudicación en favor del fisco o de algún postor en remate público del bien o bienes secuestrados) :

“ El uso de la facultad económica-coactiva por las autoridades administrativas no está en pugna con el artículo 14 constitucional . “ (63)

En conclusión , el concepto de “ juicio “ , que no ha sido explicado por la Suprema Corte en términos claros y precisos para fijar su alcance como primera garantía específica constitutiva de la de audiencia , según puede observarse de las transcripciones anteriormente hechas y que según nuestra opinión debe traducirse en los diversos procedimientos a que se contraen las distintas hipótesis que apuntamos , debe significar , en su aspecto real y positivo , un elemento previo al acto de privación . En efecto , la palabra “ mediante “ utilizada en el segundo párrafo del artículo 14 constitucional es sinónimo de “ por medio de “ . Ahora bien , el “ medio “ ,

(62) Idem Supra , Apéndice al Tomo CXVIII , Tésis Jurisprudencial 167 .

(63) Idem Supra , Tésis Jurisprudencial 746 .

en su acepción lógica , debe necesariamente preceder al fin , pues de otro modo desvirtuaría su propia índole . Por tanto , si el "juicio " de que habla dicho precepto es un medio para privar a alguna persona de cualquier bien jurídico (la vida , la libertad , las propiedades , posesiones o derechos) , es decir , si la "privación " es el fin , obviamente el procedimiento en que aquél se traduce debe preceder al acto privativo , lo cual no amerita mayores comentarios .

II. Juicio seguido ante tribunales previamente establecidos . Esta exigencia corrobora la garantía implicada en el artículo 13 constitucional , en el sentido de que nadie puede ser juzgado por tribunales especiales (o comisión) , entendiéndose por tales los que no tienen una competencia genérica , sino casulística , o sea , que su actuación se contraiga a conocer de un determinado negocio para el que se hubieren creado expresamente . Por tanto , el adverbio " previamente " , empleado en el segundo párrafo del artículo 14 constitucional , no debe conceptuarse como significativo de mera antelación cronológica , sino como denotativo de la preexistencia de los tribunales al caso que pudiese provocar la privación , dotados de capacidad genérica para dirimir conflictos en número indeterminado .

Ahora bien , la idea de tribunales no debe entenderse en su acepción meramente formal , o sea , considerarse únicamente como tales a los órganos del Estado que estén constitucional o legalmente adscritos al Poder Judicial Federal o local , sino que dentro de dicho concepto se comprende cualquiera de las autoridades ante las que debe seguirse el " juicio " de que habla el segundo párrafo del artículo 14 constitucional , en las distintas hipótesis que al respecto apuntamos .

De esta guisa , la garantía de audiencia no sólo es operante frente a los tribunales propiamente dichos , es decir , frente a los órganos jurisdiccionales del Estado que lo sean formal o materialmente hablando , sino en lo tocante a las autoridades administrativas de cualquier tipo que normal o excepcionalmente realicen actos de privación , en los términos en que hemos reputado a éstos .

La extensión de dicha garantía individual para proteger al gobernado contra las autoridades administrativas cuando se trate de privaciones , está corroborada por la Suprema Corte en una tesis que a continuación transcribimos :

" Las garantías individuales del artículo 14 constitucional , se otorgan para evitar que se vulneren los derechos de los ciudadanos sujetos a cualquier procedimiento , bien sea administrativo , civil o penal , por lo que es errónea la apreciación de que sólo

son otorgadas para los sujetos del último.” (64)

En el caso de que una autoridad administrativa para aplicar una sanción , recurra a “ privar de su posesión “ a algún particular , a través de el envío de su automóvil al depósito , no implica éste el fin último , sino sólo el medio para ejercer su potestad . Ahora bien si ha sido aceptado que como juicio , debe , entenderse el procedimiento administrativo , debe entenderse también como tribunales a las autoridades administrativas con facultades económicas-coactivas.

III. Cumplimiento de las formalidades procesales esenciales . Las formalidades mencionadas encuentran su razón de ser en la propia naturaleza de todo procedimiento en el que se desarrolle una función jurisdiccional , esto es , en el que se pretenda resolver un conflicto jurídico , bien sea que éste surja positivamente por haberse ejercitado la defensa respectiva por el presunto afectado , o bien en el caso de que se haya otorgado la oportunidad de que se suscite sin haberse formulado oposición alguna (juicios o procedimientos en rebeldía) , en la inteligencia de que , según hemos afirmado , dicha función es de realización necesaria cuando se trate de un acto privativo en los términos que expusimos este concepto con antelación .

En este caso sí considero que existe una flagrante violación a la garantía tutelada por el artículo 14 constitucional , ya que en el caso del Reglamento , difícilmente o imposible es defender la causa del particular en el momento del agravio . (caso específico el de los depósitos , ya que no escuchan al particular , y si quiere recuperar su automóvil tiene que pagar , de otra manera no sale ; porque no hay oportunidad de probar los hechos y el agente que remite su vehículo nunca se le vé)

IV. Conformidad con las leyes establecidas con anterioridad al hecho . Esta garantía específica corrobora la contenida en el párrafo primero del artículo 14 constitucional , o sea , la de la no retroactividad legal y , por tanto , opera respecto a las normas sustantivas que deban aplicarse para decir el derecho en el conflicto jurídico , pues por lo que concierne a las adjetivas , éstas , en la mayoría de los casos , pueden dotarse de eficacia retrospectiva sin incidir en el vicio de retroactividad , salvo las excepciones que anotamos al estudiar el tema correspondiente .

En relación al Reglamento de Tránsito del Distrito Federal , el fallo siempre es una sanción y primero paga y luego recurre , caso contrario , la autoridad no resuelve al

(64) Idem Supra , Sexta Época , Tomo L , p. 1,552 , Islas , Delfino .

momento. Por falta de información y tiempo, por lo general, el particular prefiere pagar su multa y no recurrir.

Criterio de la Suprema Corte sobre el alcance de la garantía de audiencia.

En perfecta congruencia con la interpretación que la Segunda Sala ha sustentado respecto del alcance obligatorio de la garantía de audiencia para las autoridades administrativas, se ha considerado que éstas tienen a su cargo la obligación probatoria del cumplimiento de las exigencias que constituyen a dicha garantía, por lo que, si no aportan ninguna prueba que lo demuestre, el amparo debe ser concedido en favor del sujeto que hubiese impugnado sus actos por la correspondiente violación constitucional.

Al respecto, nuestro máximo tribunal sostiene jurisprudencialmente: "La aseveración de la parte quejosa en el sentido de que no se le citó ni se le oyó en defensa, que engloba una negativa, obliga a las autoridades responsables a demostrar lo contrario, para desvirtuar la violación al artículo 14 constitucional, y por ello, si no se aporta la prueba requerida, debe concederse el amparo." (65) "Ante la negativa del quejoso, en quien la responsable fincó un derecho, la autoridad debió demostrar que sí oyó al agraviado para emitir la resolución cancelatoria del derecho aludido, si no se prueba tal situación, procede otorgar al ofendido la protección constitucional." (66)

El Artículo 16 Constitucional. Primera Parte.

Es uno de los preceptos que imparten mayor protección a cualquier gobernado, sobre todo a través de la garantía de legalidad que consagra, la cual, dadas su extensión y efectividad jurídicas, pone a la persona a salvo de todo acto de mera afectación a su esfera de derecho que no sólo sea arbitrario, es decir, que no esté basado en norma legal alguna, sino contrario a cualquier precepto, independientemente de la jerarquía o naturaleza del ordenamiento a que éste pertenezca. Es por

(65) Idem Supra, Tesis jurisprudencial 338.

(66) Amparo en revisión 2, 821 / 61 Jorge Figueroa Nuñez, 1961.

ello por lo que se puede afirmar que el alcance ampliamente protector del artículo 16 constitucional, difícilmente se descubre en ningún sistema o régimen jurídico extranjero, a tal punto, que no es dable aseverar que en ningún otro país el gobernado encuentra su esfera de derecho tan liberalmente preservada como en México, cuyo orden jurídico total, desde la Ley Suprema hasta el más minucioso reglamento administrativo, registra su más eficaz tutela en las disposiciones implicadas en dicho precepto.

La primera parte del artículo 16 constitucional, que es la que vamos a analizar, ordena textualmente:

“ Nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento “

Como se ve, la disposición constitucional transcrita contiene varias garantías de seguridad jurídica; por ende, nos referimos, siguiendo el orden de exposición en que están consignadas, a cada una de ellas, una vez que hayamos estudiado los supuestos de su operatividad, los cuales son: la titularidad de las mismas, el acto de autoridad condicionado por ellas, y los bienes jurídicos que preservan.

a) Titularidad de las garantías consagradas en la primera parte del artículo 16 constitucional. El término “ nadie ”, que es el que demarca desde el punto de vista subjetivo, la extensión de tales garantías individuales, es equivalente a “ ninguna persona “. Por ende, interpretando a contrario sensu la disposición constitucional en que se contienen las garantías involucradas en el artículo 16, el titular de las mismas es todo gobernado, es decir, todo sujeto cuya esfera jurídica sea susceptible de ser objeto de algún acto de autoridad, la religión, la situación económica, etcétera. A través del concepto “ nadie ”, consiguientemente, y corroborando la extensión tutelar que respecto a todas las garantías individuales origina el artículo primero de la Constitución al referir el goce de ellas a todo individuo, el precepto que comentamos protege a toda persona.

b) Acto de autoridad condicionado por las garantías consignadas en la primera parte del artículo 16 constitucional. El acto de autoridad que debe supeditarse a tales garantías consiste en una molestia, o sea, en una mera perturbación o afectación a cualquiera de los bienes jurídicos mencionados en dicho precepto, cuyo alcance protector, a través del elemento, mucho más amplio que la tutela que imparte al

gobernado el artículo 14 constitucional mediante las garantías de audiencia y de legalidad consagradas en sus párrafos segundo, tercero y cuarto. En efecto, si la garantía de audiencia sólo es operante frente a actos de privación, es decir, respecto a actos de autoridad que importen una merma o menoscabo a la esfera de la persona o una impedición para el ejercicio de un derecho, resulta que es ineficaz para condicionar la actividad de las autoridades que no produzcan las aludidas consecuencias. Por ello, cuando no se trate de actos de privación en sentido estricto ni de actos jurisdiccionales penales o civiles, sino de actos de mera afectación materialmente administrativa, las garantías condicionantes son las consagradas en la primera parte del artículo 16 constitucional.

En síntesis los actos de autoridad que necesariamente deben supeditarse a las exigencias que establecen las garantías consagradas en la primera parte del artículo 16 constitucional, son todos los posibles inimaginables, pudiendo introducir específicamente los siguientes tipos:

- 1) En actos materialmente administrativos que causen al gobernado una simple afectación o perturbación a cualquiera de sus bienes jurídicos, sin importar un menoscabo, merma o disminución de su esfera subjetiva de derecho ni una impedición para el ejercicio de un derecho;
- 2) En actos materialmente jurisdiccionales penales o civiles, comprendiendo dentro de éste último género a los mercantiles, administrativos y del trabajo;
- 3) En actos estrictos de privación, independientemente de su índole formal o material, es decir, aquellos que produzcan una merma o menoscabo en la esfera jurídica subjetiva de la persona o la aludida impedición.

Ahora bien, respecto del primer tipo indicado, los actos correspondientes sólo deben sujetarse a las garantías implicadas en la primera parte del artículo 16 constitucional, mientras que los comprendidos en las otras dos especies señaladas, además de estar regidos por tales garantías, deben ajustarse a lo dispuesto en los párrafos segundo, tercero, y cuarto del artículo 14 de la Ley Suprema, en los casos relativos.

c) Bienes jurídicos preservados por las garantías consignadas en la primera parte del artículo 16 constitucional. El acto de molestia, en cualquiera de sus implicaciones

apuntadas , puede afectar a alguno o algunos de los siguientes bienes jurídicos comprendidos dentro de la esfera subjetiva del gobernado : a su misma persona , su familia , su domicilio sus papeles o posesiones . Para el caso de la presente tesis nos enfocaremos al acto de molestia en relación a la persona y sus posesiones .

1) A través del elemento persona , el acto de molestia puede afectar no solamente la individualidad psico-física del sujeto con todas las potestades naturales inherentes , sino su personalidad jurídica propiamente dicha . En efecto , el concepto " persona " desde el punto de vista jurídico , se establece en atención a la capacidad imputable al individuo , consistente en adquirir derechos y contraer obligaciones, teniendo la personalidad jurídica así expresada , como supuesto , la misma individualidad psico-física .

En conclusión , el gobernado a través de su " persona " , es susceptible de afectarse por un acto de molestia en sentido lato , en los siguientes casos :

I. Cuando se le restringe o perturba su actividad o individualidad psico-física propiamente dichas e inclusive su libertad personal. Aquí se encuadra el artículo 150 del Reglamento de Tránsito del Distrito Federal en cuanto a que establece el arresto incommutable para las personas que conduzcan un automotor en estado de ebriedad o bajo el influjo de drogas . En este caso consideramos no sólo que no se afecta la garantía individual de la persona , sino que se le auxilia a preservar su salud o vida y las de los demás , por lo que creemos que está justificada dicha " sanción ".

II. Cuando tal restricción o perturbación concierne a su capacidad jurídica de adquirir derechos y contraer obligaciones.

III. Tratándose de personas morales , al reducirse o disminuirse , las facultades inherentes a su entidad jurídica , impidiendo o limitando el ejercicio de su actividad social .

2) Por último , todos los bienes muebles e inmuebles que se encuentren bajo el poder posesorio de una persona se protegen frente a actos de molestia a través del elemento posesión , concepto jurídico que explicamos con antelación , pudiendo ser el afectado tanto el poseedor originario como el derivado , pero nunca el simple detentador . Análogamente a lo que acontece tratándose de la contravención a la garantía de audiencia que consagra el artículo 14 constitucional , la violación a las garantías de seguridad jurídica consignadas en el artículo 16 constitucional , cuando el acto de molestia afecta las posesiones del gobernado , sólo debe suscitar la

cuestión de determinar si dicho acto de autoridad se ajustó o no a las exigencias en que tales garantías se traducen sin poderse discutir ni dirimir controversias que versen sobre la legitimidad o ilegitimidad, perfección o imperfección, realidad o apariencia de una determinada posesión originaria o derivada, ya que el juicio de amparo, que por infracción al mencionado artículo 16 se promueva, no es el conducto idóneo para resolver conflictos posesorios, como tampoco lo es cuando se entabla por inobservancia de la garantía de audiencia, salvo que, como se dijo en otra ocasión, el acto violatorio consista en una decisión jurisdiccional culminatoria de un procedimiento en el que el presunto afectado haya tenido la debida ingerencia y que se hubiere emitido por una autoridad constitucionalmente incompetente o contrariando la ley que deba determinar su sentido.

d) El mandamiento escrito. Esta garantía equivale a la forma del acto autoritario de molestia, el cual debe derivarse siempre de un mandamiento u orden escritos. Consecuentemente, cualquier mandamiento u orden verbales que originen el acto perturbador o que en sí mismos contengan la molestia en los bienes jurídicos a que se refiere dicho precepto de la Constitución, son violatorias del mismo. Conforme a la garantía formal a que aludimos, todo funcionario subalterno o todo agente de autoridad debe obrar siempre con base en una orden escrita expedida por el superior jerárquico, so pena de violar la disposición relativa de nuestra Ley Fundamental a través de la propia garantía de seguridad jurídica, que, por otra parte, ha sido constantemente reiterada por la Suprema Corte en numerosas tesis que sería prolijo mencionar.

Ahora bien, para que se satisfaga la garantía formal del mandamiento por escrito no basta que éste se emita para realizar algún acto de molestia en alguno de los bienes jurídicos que menciona el artículo 16 constitucional, sino que es menester que al particular afectado se le comunique o se le dé a conocer. Esta comunicación o conocimiento pueden ser anteriores o simultáneos a la ejecución del acto de molestia, pues la exigencia de que éste conste en un mandamiento escrito, sólo tiene como finalidad que el gobernado se entere de la fundamentación o motivación legales del hecho autoritario que lo afecte, así como de la autoridad de quien provenga.

Antecedentes del Artículo 21 Constitucional.

Muestran una tendencia a conservar el principio de reserva de la ley, es decir, como

materia exclusiva del Congreso de la Unión . De su interpretación histórica se colige que el Presidente de la República no puede expedir reglamentos gubernativos y de policía , reglamentando directamente el texto constitucional , sin ley de por medio emanada del Congreso . La razón de ser del artículo 21 constitucional obedeció a evitar abusos de la autoridad administrativa al imponer sanciones privativas de libertad sin una reglamentación adecuada que indicara la naturaleza de las sanciones que puede imponer especialmente el máximo de tiempo que una persona puede estar privada de la libertad (arresto administrativo) por violación a los reglamentos de policía y buen gobierno; por lo que hace a la imposición de penas derivadas por la comisión de delitos , quedó reservada a la autoridad judicial imponerlas . En el Decreto Constitucional para la libertad de la América Mexicana, que careció de vigencia efectiva , sancionado en Apatzingán el 22 de octubre de 1814, el artículo 118 estableció , dentro de las facultades del Congreso , “ aprobar los reglamentos que conduzcan a la sanidad de los ciudadanos a su comodidad y demás objetos de policía .” En ese mismo decreto en el artículo 165 y dentro del capítulo de las funciones que corresponden a la autoridad del Supremo Gobierno (Organó Ejecutivo) , se encuentra la de observar los reglamentos de policía . En esta materia , el Congreso de la Unión se reservó la facultad de expedir los reglamentos de policía , por un acto formal y materialmente legislativo .

En el acta constitutiva de la Federación Mexicana de 31 de enero de 1824 se reitera, principalmente en los artículos 13 y 16 , el principio de reserva de la ley al Congreso de la Unión . En cuanto al Poder Ejecutivo lo supedita a su función de ejecución de las leyes a lo que las propias leyes indican.

La Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1824 , vigente hasta 1835 , fija con mayor nitidez y fuerza orgánica la división de las funciones de cada uno de los órganos estatales , conservando incólume y absoluto el principio de que al Congreso de la Unión compete todo lo referente a la formación de las leyes , y al Ejecutivo de su ejecución . No se encuentra en dicha Constitución disposición alguna que diera el menor indicio en el sentido de dar facultades al Ejecutivo para expedir reglamentos autónomos , sea cual fuere su naturaleza.

En el proyecto de reforma a la Constitución Centralista de 1839 , por primera vez, en el artículo 94 , fracción XI , aparece el antecedente más remoto del artículo 21 constitucional al establecer , como atribuciones del Presidente de la República , el de “ imponer multas en los casos y hasta la cantidad que determinen las leyes “ , disposición que con casi la misma redacción se repite en los proyectos de nueva

constitución de 26 de agosto de 1842 y del 3 de noviembre del mismo año .

Fue en el proyecto del voto particular y disidente de la minoría de la Comisión Redactora de la nueva constitución , en el año de 1842 , cuando por primera vez se eleva a la categoría de derecho individual la disposición que actualmente constituye nuestro artículo 21 constitucional . En el artículo XX , dentro del rubro de Seguridad de dicho proyecto , se estableció que “ la aplicación de las penas es propia de la autoridad judicial , y la policía sólo podrá imponer en el castigo de las faltas de su reglamento, las pecuniarias y de reclusión , y en los casos y modo que ella determine.”

En el Estatuto Orgánico Provisional de la República Mexicana del 15 de mayo de 1856 , de efímera vigencia , se estableció en su artículo 58 , como garantía individual, que “ a nadie pueda imponerse una pena si no es por la autoridad competente , en virtud de ley anterior al acto prohibido , y previas las formalidades establecidas por las mismas para todos los procesos ; quedando prohibido todo juicio por comisión especial y toda ley retroactiva . La autoridad política sólo podrá castigar las faltas con la suspensión de empleo , penas pecuniarias y demás correccionales para que sea facultada expresamente por la ley “ .

En el proyecto de constitución inmediata anterior a la de 1857 , en su artículo 30 , que corresponde al antecedente del que fué posteriormente el artículo 21 de dicha Constitución , se estableció como garantía individual que “ la aplicación de las penas es exclusiva de la autoridad judicial , y que a la política o administrativa sólo podrá imponer como corrección desde \$ 10.00 hasta \$ 500.00 ó multa o desde 8 días hasta un mes de reclusión , en los casos y modo que expresamente determine la ley “ .

La Constitución de 1857 , en su artículo 21 , incorpora íntegramente , en lo conducente , el artículo 30 del proyecto de Constitución antes mencionado suprimiendo únicamente el mínimo de la multa y el mínimo del arresto . En la Constitución vigente , que corresponde al mismo precepto de la Constitución de 1857 , la disposición es discutida principalmente en cuanto a la intervención de la policía judicial en la persecución de los delitos y la encomienda , institucionalizada de que la persecución de los delitos fuera sólo del Ministerio Público sin que la autoridad judicial tuviere facultades inquisitoriales , salvando así su función juzgadora . En cuanto al tipo de sanciones que la autoridad administrativa pudiera imponer no fue discutido a fondo , sólo que al presentarse el artículo para su aprobación , después de varios rechazos , fué aprobado adicionándole una palabra

que nunca fué discutida : “ gubernativo “ después de policia . El principio que prevaleció en los constituyentes en cuanto a tal disposición constitucional, fue tratar de dejar lo más claro y preciso posible que la imposición de penas derivadas de comisión de delitos es propia y exclusiva de la autoridad judicial , y que la autoridad administrativa está facultada para imponer multas o arrestos por infracciones de los reglamentos gubernativos y de policia , pero en ningún momento pasó por la mente de los constituyentes que tales reglamentos fueren expedidos por el Organo Ejecutivo , sin ley previa del Congreso de la Unión . La disposición actual difiere de la de 1857, en lo siguiente :

- a) La supresión de un máximo de multa que puede imponer la autoridad administrativa , por violación a los reglamentos gubernativos y de policia ;
- b) La limitación de un arresto hasta 36 horas o , en su defecto , en caso de imponerse una multa y no pagarse , privación de la libertad hasta de 15 días , lo cual en la de 57 se estableció hasta un mes ; y lo más importante , lo cual creemos se debió a un descuido inexplicable del Congreso Constituyente;
- c) La eliminación de que tales sanciones se hagan con arreglo a la ley .

Resulta fácil colegir de los antecedentes históricos del artículo 21 Constitucional, que en ningún momento , ni por asomo , le fué concedido al Organo Ejecutivo la facultad de expedir reglamentos de policia 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 arrestos , conforme a los límites señalados en el artículo 21 constitucional , por transgresión a toda clase de reglamentos , incluyendo los llamados gubernativos y de policia , 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 duda que el Organo Ejecutivo carece de facultades para expedir reglamentos autónomos en materias tan importantes y trascendentales como son los de policia y gubernativos : por lo gubernativo y de policia prácticamente abarca todas las materias que en alguna forma constituyen el fin de las leyes , que son salvaguardar la seguridad , orden , tranquilidad , salubridad y bienestar públicos . Estos reglamentos gubernativos y de policia , constituyen el medio que tiene a su alcance

el ejecutivo para aplicar y hacer cumplir la ley ; y las sanciones por transgresión a tales reglamentos , y por ende a la ley , son el medio coercitivo por tal transgresión y a la vez intimidatorio para que los gobernados nos abstengamos de violarlos . Por ello , no es dable aceptar , sin menoscabo de la estructura de nuestro sistema constitucional , que el Ejecutivo regule sin cortapisas ni limitaciones sobre materias tan amplias respecto de las cuales no lo ha hecho el propio Organó Legislativo .

La expedición de esta clase de reglamentos gubernativos y de policía , cuyo antecedente lo constituyen los llamados bandos de policía , dió lugar desde los principios de la segunda mitad del siglo pasado hasta 1928 (fecha en que suprimió el régimen municipal en el Distrito Federal) a que los gobernadores del Distrito Federal expidieran bandos de policía regulando diversas materias sin respetar siquiera que fuera el titular del Ejecutivo Federal quien los expidiera . Existen múltiples ejemplos de bandos de policía sobre diversas materias , cuya constitucionalidad al parecer no fué ampliamente discutida , y sí en cambio aceptada y tolerada a pesar de que tales bandos , y actualmente los reglamentos de policía y gubernativos , constituyen serias restricciones y limitaciones a la libertad individual . Téngase presente que el Ejecutivo por la ambigüedad de los términos “ gubernativos y de policía “ , ha extendido su facultad regulando materias que verdaderamente se nos antojan excesivas , so pretexto de salvaguardar y mantener el orden , seguridad , tranquilidad y seguridad públicas . No negamos , sino por el contrario apoyamos , que la regulación de la actividad de los particulares sobre medio y medida de salvaguardar tales valores sociales , deban ser objeto de regulación ; pero en todo caso , tales materias deben expresarse a través de la representación nacional (Organó Legislativo) que es el conducto idóneo y propio de nuestro actual sistema constitucional por el cual se debe estructurar el conjunto de normas jurídicas que fijen las bases y lineamientos , en tales materias , dejando a los reglamentos detallarlos y desarrollarlos .

El Artículo 21 Constitucional .

En este precepto se encuentran las garantías específicas de seguridad jurídica siguientes :

a) La primera de ellas consiste en que la imposición de las penas es propia y exclusiva

de la autoridad judicial. Esta disposición constitucional asegura al individuo el derecho subjetivo en el sentido de que ninguna autoridad estatal, que no sea la judicial, puede imponerle pena alguna, esto es, ninguna sanción de las que, verbigracia, conceptúa como tal el artículo 24 del Código Penal. Esta garantía de seguridad jurídica engendra para los órganos autoritarios formalmente administrativos o legislativos, la obligación negativa, en aras del gobernado, consistente en no imponerle ninguna sanción que tenga el carácter de pena en los términos de los diversos ordenamientos penales sustantivos.

La imposición de las penas, o sea, de las sanciones que como tales están reputadas en el artículo 24 del Código Penal para el Distrito Federal, así como en los distintos cuerpos legislativos imperantes en las diferentes entidades federativas sobre esa materia jurídica, es pues, una función que está reservada a las autoridades judiciales con exclusión de todo órgano autoritario de cualquier índole.

Para los efectos del artículo 21 constitucional, se entiende por "autoridades judiciales" aquéllas que lo son desde un punto de vista formal, es decir, constitucional o legal. En otras palabras, un órgano del Estado tiene el carácter de judicial cuando integra o forma parte, bien del Poder Judicial Federal, de acuerdo con la Ley Suprema y la Ley Orgánica respectiva, o bien el Poder Judicial de las diferentes entidades federativas, de conformidad con las distintas leyes orgánicas correspondientes. Por ende, no obstante que una autoridad formalmente administrativa desempeñe una función jurisdiccional (como sucede con las juntas de Conciliación y Arbitraje), está impedida para imponer pena alguna, por no tener el carácter de "judicial" en los términos expresados con antelación.

En síntesis, la imposición de las penas está condicionada a dos requisitos fundamentales:

- 1) Que sea llevada a cabo por la autoridad judicial concebida ésta en los términos apuntados con antelación;
- 2) Que sea el efecto o la consecuencia del ejercicio de la función jurisdiccional desplegado por dicha autoridad y traducido en "decir el derecho" en el caso concreto de que se trate, mediante la resolución de un conflicto previo producido por el hecho delictivo.

b) La garantía de seguridad jurídica que estriba en que la imposición de las penas es propia y exclusiva de la autoridad judicial, adolece de una importante excepción constitucional en el sentido de que " Compete a la autoridad administrativa la aplicación de sanciones por las infracciones de los reglamentos de policía y gubernativos, las que únicamente consistirán en multa o arresto hasta por 36 horas; pero si el infractor no pagare la multa que se le hubiere impuesto, se permutará ésta por el arresto correspondiente, que no excederá en ningún caso de 36 horas. Si el infractor fuese jornalero, obrero o trabajador, no podrá ser sancionado con multa mayor del importe mayor de su jornal o un sueldo de un día. Tratándose de trabajadores no asalariados, la multa no excederá del equivalente a un día de su ingreso.

Como se vé, las autoridades administrativas tienen facultad constitucional para sancionar las infracciones que se cometan a los reglamentos gubernativos y de policía, es decir, para imponer las sanciones pecuniarias y corporal a que se refiere la disposición transcrita de nuestra Ley Fundamental.

Puede suceder que las citadas infracciones tengan el carácter de flagrantes. En este caso, los agentes de la autoridad administrativa deben concretarse a presentar al infractor ante el órgano administrativo que corresponda, con el objeto de que ese la imponga la sanción prevista en el reglamento infringido. La autoridad administrativa debe respetar las garantías de audiencia y de legalidad que respectivamente se consagran en los artículos 14 y 16 de la Constitución, en el sentido de brindar al presunto afectado la oportunidad de defenderse contra la imputación de los hechos infractores y de presentar si es posible, pruebas para desvirtuarlos, debiéndose decretar la sanción con estricto apego al ordenamiento de que se trate y con base en tales hechos. La observancia de la garantía de audiencia, que indiscutiblemente no debe estar sujeta a los formalismos inherentes a un proceso propiamente dicho, se impone a toda autoridad administrativa encargada de sancionar las infracciones reglamentarias, garantía cuyo acatamiento es obligatorio sin excepción para todas las autoridades del país, según la ha establecido la Suprema Corte; y por lo que atañe al cumplimiento de la garantía de legalidad instituida en la primera parte del artículo 16 constitucional, el acto impositivo de la sanción debe estar fundado en el reglamento cuya infracción se atribuya al afectado y motivarse en los hechos materia de la infracción, pues la jurisprudencia ha sostenido que tales autoridades " deben fundar debidamente sus determinaciones, citando la disposición municipal, gubernativa o de policía cuya infracción se atribuye al interesado " y que " si no cumplen con tales requisitos violan las garantías consignadas en el artículo 16 de la

Constitución " . (67)

Ahora bien , ¿ que se entiende por reglamentos gubernativos y de policía ? Es un principio jurídico general el de que un reglamento tiene como antecedente necesario una ley , la cual es precisamente el objeto de su pormenorización preceptiva . En otras palabras , el reglamento es materialmente una ley , o sea , un acto jurídico creador , modificativo o extintivo de situaciones abstractas impersonales , que expide la autoridad administrativa para dar bases detalladas conforme a las cuales deban aplicarse o ejecutarse las leyes propiamente dichas . En estos términos , pues el reglamento presupone la existencia de una ley específica . La facultad reglamentaria con que está investido el Presidente de la República por nuestra Constitución , se encuentra contenida en la fracción I , del artículo 89 , que dice " Promulgar y ejecutar las leyes que expida el Congreso de la Unión , proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia " . Esta disposición constitucional , como se puede fácilmente colegir , otorga al Ejecutivo Federal la facultad de expedir reglamentos tendientes a hacer observar , dentro de la esfera administrativa , las leyes dictadas por el Congreso de la Unión .

Por otra parte , la ley puede por sí misma no establecer ninguna regulación , sino contraerse a señalar los casos generales en que se faculte al Presidente o a los Gobernantes , para dictar reglamentos . Esta , por ende , no se revela como pormenorización de disposiciones legales preexistentes , sino como normación per se simplemente autorizada por la ley , normación que se implica en los llamados reglamentos autónomos que son precisamente los de policía y gubernativos aludidos en el citado precepto de nuestra Constitución .

Ahora bien , ¿ hasta qué punto puede una ley autorizar la reglamentación administrativa sin que haya delegación de facultades legislativas en favor del Presidente de la República que sea contraria a los artículos 29 y 49 constitucionales ? En otros términos ¿ cuáles son las materias en que constitucionalmente es dable que una ley se contraiga a autorizar los llamados " reglamentos autónomos " , es decir " los gubernativos y de policía ?

Según el artículo 21 constitucional , la autoridad administrativa tiene competencia para sancionar las infracciones a los reglamentos gubernativos y de policía . Dicha

sanción únicamente debe consistir en sanciones pecuniarias o corporales. Por tanto, cualquier reglamento de este tipo prevea una sanción distinta de las expresadas, como la clausura del establecimiento en que dicho ordenamiento se infrinja, será indiscutiblemente inconstitucional a través de la disposición que establezca un castigo diverso del pecuniario o del corporal, lo que, por lo demás, acontece comúnmente.

Ahora bien, al imponer las únicas sanciones constitucionalmente permitidas por la violación a un reglamento gubernativo o de policía, la autoridad administrativa debe apegarse a lo que disponga éste, pues de otra manera, su proceder contravendría la garantía de legalidad consagrada en el artículo 16 de la Ley Fundamental. La obligación que tiene la autoridad administrativa de apoyar legalmente la imposición de dichas sanciones pecuniarias y corporal, ha sido sostenida por la jurisprudencia de la Corte en los siguientes términos: " Si bien es cierto que la Constitución faculta a las autoridades administrativas para castigar las infracciones a los reglamentos gubernativos y de policía, también lo es que la imposición de tales castigos, debe ser, no al arbitrio de quien los impone, sino con estricta sujeción a lo que dispongan los mismos reglamentos u otra ley, en lo que no se opongan al artículo 21 constitucional ". " Las autoridades administrativas, si bien conforme al artículo 21 constitucional tienen facultades para castigar faltas, también le es que deben fundar debidamente sus determinaciones, citando la disposición municipal, gubernativa o de policía, cuya infracción se atribuya al interesado, y si no cumplen con tales requisitos, violan las garantías consignadas en el artículo 16 de la Constitución " .

También la jurisprudencia de la Suprema Corte ha establecido que la escogitación de la sanción pecuniaria o corporal por infracciones a los reglamentos gubernativos o de policía, no debe quedar al arbitrio de la autoridad administrativa, sino que el infractor tiene el derecho de optar por el pago de la multa o por sufrir el arresto que establece el artículo 21 constitucional, Así, la Suprema Corte ha sostenido que " el artículo 21 faculta a las autoridades administrativas para castigar con multa o con arresto hasta 36 horas, pero es inconstitucional que desde luego impongan el arresto, sin dejar al agraviado el derecho de optar entre la pena corporal y la pecuniaria ". Por ello, de acuerdo con la Constitución y la Jurisprudencia transcrita, solamente en el caso de que el infractor no pague la multa impuesta por el órgano administrativo correspondiente, ésta se permutará por el arresto hasta de 36 horas.

Por último, el propio artículo 21 constitucional establece la garantía de seguridad jurídica respecto del quantum máximo de la multa que se imponga por las autoridades administrativas a los obreros o jornaleros, el cual no debe exceder del importe de su jornal o sueldo de un día.

Conclusiones

1. El reglamento es un dispositivo formalmente administrativo y materialmente legislativo .
2. Los reglamentos en general son dispositivos de orden y disciplina de naturaleza impersonal y abstracta y creadores de una situación jurídica general.
3. El tipo de reglamento se determina por las personas a quienes va dirigido y por la función que desempeñan ; siendo en una clasificación primaria de orden público o privados .
4. Los reglamentos deben derivar de una ley que los establezca o regular su aplicación , en caso contrario , ¿ que diferencia habría entre ley y reglamento ?
5. En el orden federal no pueden existir reglamentos gubernativos ni de policía , sino sólo ordenamientos que traduzcan una pormenorización de las leyes expedidas por el Congreso de la Unión .
6. Los principios consignados en la Constitución Mexicana , sólo pueden ser desarrollados a través de leyes emanadas del Congreso de la Unión , mediante el procedimiento correspondiente , y el Presidente de la República y la Asamblea de Representantes del Distrito Federal no

pueden en sus reglamentos, desarrollar bases constitucionales, puesto que en México el reglamento administrativo está supeditado a la ley ordinaria expedida por el Congreso.

7. El poder legislativo propone la norma y el ejecutivo dispone el instrumento para aplicarla. Por lo tanto no debe existir el instrumento (reglamento) per se, sin tener una norma que desarrollar o aplicar.
8. La facultad reglamentaria es una función de ejecución de leyes.
9. Por la facultad reglamentaria del Presidente, debe entenderse que los reglamentos expedidos por él, tienen que referirse únicamente a las leyes del Congreso de la Unión, que son a las que se refiere el artículo 89, fracción I de la Constitución. Por lo que la facultad reglamentaria del ejecutivo no puede tener por objeto, preceptos de la Constitución, pues la reglamentación de éstos, incumbe a leyes reglamentarias u orgánicas de la misma, que por leyes deben ser expedidas por el Congreso. Por lo tanto tampoco puede ejercitarse la facultad reglamentaria presidencial independientemente de toda ley, ya que lo característico del reglamento es su subordinación a la ley.
10. Al establecer el reglamento de Tránsito del Distrito Federal :
 - “ Impedimento de circulación “
 - “ Poner a disposición del Juez Calificador “
 - “ Remisión de vehículos al depósito “
 - “ Restricción de circulación a vehículos de servicio público de transporte
 - “ Detención de vehículo “

Y al ser éstos actos ejercidos por los agentes de la Secretaría General de Protección v Vialidad, no constituye violación al párrafo segundo del artículo 14 constitucional;

ya que dichos actos de autoridad sólo son el medio o conducto, para que a través del propio acto de autoridad se obtenga un fin distinto, como lo es la imposición de una sanción por infracción al reglamento.

En otras palabras, el acto de privación debe ser la consecuencia o resultado del acto de autoridad; pero no basta que un acto de autoridad produzca semejantes consecuencias en el ámbito jurídico de una persona para que aquél se repunte acto de privación, en los términos del precepto legal citado, puesto que para ello es necesario que tal acto de privación constituya el fin último, definitivo y natural del acto aludido.

11. Considerando los mismos actos de autoridad mencionados en la conclusión anterior y analizando el primer párrafo del artículo 16 constitucional, se concluye:

La garantía individual consagrada es mucho más amplia, ya que sólo establece de manera muy genérica que "Nadie puede ser molestado . . . sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente que funde y motive la causa legal del procedimiento".

Por otra parte la Suprema Corte ha afirmado que: "Las autoridades no tienen más facultades que las que la ley les otorga, pues si así fuera, fácil sería suponer implícitas todas las necesarias para sostener actos que tendrían que ser arbitrarios por carecer de fundamento legal".

Ahora bien al acto autoritario que ejerce el Departamento del Distrito Federal a través de su Secretaría General de Protección y Vialidad, no cumple con la condición del mandamiento escrito de la autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento.

Por lo tanto consideramos que la aplicación del Reglamento de Tránsito del Distrito Federal en los aspectos particulares analizados, es violatorio de la garantía de seguridad jurídica contemplada en el primer párrafo del artículo 16 constitucional, al momento que el particular es "impedido para circular", "puesto a disposición del Juez Calificador", "detenido su vehículo" o "remitido su vehículo al depósito".

Sin embargo, si tomamos en cuenta que el acto impositivo de la sanción debe estar

fundado en el reglamento cuya infracción se atribuya al afectado y motivarse en los hechos materia de la infracción, y precisando que el acto de molestia, en los mismos términos del párrafo segundo, del artículo 14 constitucional no constituyen el fin perseguido por la autoridad ni es la consecuencia natural y jurídica que se persigue, y reforzado cuando la jurisprudencia sostiene que tales autoridades: " Deben fundar debidamente sus determinaciones, citando la disposición municipal, gubernativa o de policía " y que " si no cumplen con tales requisitos violan las garantías consagradas en el artículo 16 de la Constitución ". Entendido lo anterior a contrario sensu, " fundadas debidamente sus determinaciones, citando la disposición municipal, gubernativa o de policía, no violan las garantías del artículo 16 constitucional " .

12. El artículo 21 constitucional, no es fundamento de la creación de reglamentos autónomos; sólo faculta a la autoridad administrativa a sancionar por las infracciones a dicho reglamento, mismo que presupone su existencia pero no la dispone .

BIBLIOGRAFIA

1. ACOSTA ROMERO , Miguel . DERECHO ADMINISTRATIVO
Editorial Porrúa S.A.
8ª Edición
México , 1988
2. AGUIRRE VIZZUET , Javier . DISTRITO FEDERAL : ORGANIZACION JURIDICA
Y POLITICA
Editorial Miguel Angel Porrúa S. A.
1ª Edición
México , 1989
3. BERTHELEMY , H . DEFENSA DE ALGUNOS VIEJOS PRINCIPIOS
Instituto de Estudios Políticos
París , 1929 .
4. BURCOA ORIHUELA , Ignacio . LAS GARANTIAS INDIVIDUALES
Editorial Porrúa S.A.
21ª Edición
México 1989
- DERECHO CONSTITUCIONAL MEXICANO
Editorial Porrúa S.A.
7ª Edición
México , 1989
- EL JUICIO DE AMPARO
Editorial Porrúa S.A.
12ª Edición
México , 1987
5. CARRE DE MALBERG , Raymond . CONTRIBUCION A LA TEORIA GENERAL DEL
ESTADO
Centro Nacional de investigación Científica
2ª Edición
París , 1920
6. CASASOLA , Gustavo . EFEMERIDES ILUSTRADA
Editorial Archivo Casasola
México 1940
7. CASTELLANOS COUTIÑO , Horacio . LA FUNCION REGLAMENTARIA EN EL DERECHO
ADMINISTRATIVO MEXICANO
Editorial Porrúa S.A.
4ª Edición
México , 1979

8. CASTILLO VELASCO , José María . APUNTAMIENTOS PARA EL ESTUDIO DEL DERECHO CONSTITUCIONAL
Imprenta V. G. Torres
México , 1871
9. CORONADO , Mariano . ELEMENTOS DE DERECHO CONSTITUCIONAL
Escuela de Artes y Oficios del Estado
Guadalajara , México , 1899
10. FAYA VIESCA , Jacinto . ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL
Editorial Porrúa S.A.
2ª Edición
México , 1983
11. FRAGA , Gabino . DERECHO ADMINISTRATIVO
Editorial Porrúa S.A.
28ª Edición
México , 1989
12. LARES , Teodosio . LECCIONES DE DERECHO ADMINISTRATIVO
Editorial UNAM
Facsímil
México , 1978
13. MAYER , Otto . DERECHO ADMINISTRATIVO ALEMAN
Editorial y traductora De palma
Buenos Aires , 1949
14. MERKL , Adolfo . TEORIA GENERAL DEL DERECHO ADMINISTRATIVO
Editorial Revista de Derecho Administrativo
Madrid , 1935
15. NACIF MINA , Jorge . LA POLICIA EN LA HISTORIA DE LA CIUDAD DE MEXICO (1524 - 1928)
Editorial Socicultur
Departamento del Distrito Federal
México , 1985
16. OROZCO Y BERRA , Manuel . HISTORIA DE LA CIUDAD DE MEXICO
Editorial Septentas
México , 1973
17. PEREZ DE LEON , Enrique . NOTAS DE DERECHO CONSTITUCIONAL Y ADMINISTRATIVO
Editorial Porrúa S.A.
7ª Edición
México , 1986

18. RODRIGUEZ, Ramón . DERECHO CONSTITUCIONAL MEXICANO
Imprenta Hospicio
México, 1875
19. SAYAGUEZ LASSO, Enrique . TRATADO DE DERECHO ADMINISTRATIVO
Editorial Martín Bianchi Altuna
Uruguay, 1959
20. SERRA ROJAS, Andrés . DERECHO ADMINISTRATIVO
Editorial Porrúa S. A.
Tomo I
9ª Edición
México, 1979
21. TENA RAMIREZ, Felipe . DERECHO CONSTITUCIONAL MEXICANO
Editorial Porrúa S.A.
23ª Edición
México, 1989
22. TORRES ESCAMILLA, Juan . EVALUACION DE LA INSTITUCION POLICIAL EN
LA CIUDAD DE MEXICO
Tomo II
Secretaría General de Protección y Vialidad
Departamento del Distrito Federal
México, 1985
23. VELAZQUEZ, María del Carmen. HISTORIA DE MEXICO
Tomo VI
Salvat Editores de México S.A.
México, 1974
24. VILLEGAS BASAVILBASO, Benjamín . DERECHO ADMINISTRATIVO
Tipográfica Editora, Imprenta Blanes Rauch
Buenos Aires, 1949
25. WALINE, Marcel . DERECHO ADMINISTRATIVO
Editorial Recueil Sirey
9ª Edición
París, 1959

DICCIONARIOS Y ENCICLOPEDIAS

26. DICCIONARIO JURIDICO MEXICANO . Instituto de Investigaciones Jurídicas
Editorial Porrúa S.A.
2ª Edición
UNAM
México, 1988

27. ENCICLOPEDIA UNIVERSAL ILUSTRADA ESPASA CALPE.
Editorial Espasa Calpe
S.A. Madrid, 1978
28. ESCRICHE, Joaquín .
DICCIONARIO RAZONADO DE LEGISLACION Y
JURISPRUDENCIA
Editora e Impresora Bajacaliforniana
3ª Edición
México, 1975
29. FERNANDEZ VAZQUEZ, Emilio .
DICCIONARIO DE DERECHO PUBLICO
Editorial Astrea
Buenos Aires, 1981
30. PINA, Rafael de .
DICCIONARIO DE DERECHO
Editorial Porrúa S. A.
México, 1977

REVISTAS

31. BIELSA, Rafael .
OBSERVACIONES CRITICAS SOBRE EL
EJERCICIO DE LA POTESTAD REGLAMENTARIA
La Ley, Tomo 63
Argentina, 1951
32. HAMDAN AMAD, Fanzí .
BREVES REFLEXIONES SOBRE LA
INCONSTITUCIONALIDAD DE LOS LLAMADOS
REGLAMENTOS AUTONOMOS GUBERNATIVOS Y
DE POLICIA
Revista de Investigaciones Jurídicas, Nº 2
Año 2
México, 1978
33. SAYAGUEZ LASSO, Enrique .
EL REGLAMENTO
Revista de Investigaciones Jurídicas, Nº 2
Año 2
México, 1950
34. SILVA BASCUÑAN, Alejandro .
LA POTESTAD REGLAMENTARIA ANTE LA
CONSTITUCION
Anales de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales Nº 16
Chile, 1962

OTRAS FUENTES

35. BITACORA DE UN POLICIA (1500-1982). Departamento del Distrito Federal México ,1985
36. CARROS 1885- 1918 . Volúmen 4183 , Legajo I , Año 1891, Nº Expediente : 13
Proyecto de Reglamento del Ramo
Archivo del Centro Histórico de la Ciudad de México
37. CARROS 1885-1918 . Volúmen 4183 , Legajo I , Año 1897 . Nº Expediente : 29
Archivo del Centro Histórico de la Ciudad de México
38. I CONSULTA PUBLICA SOBRE TRANSPORTE URBANO . Tomos I , II y III
Asamblea de Representantes
del Distrito Federal
México , 1989
39. DIARIO DE DEBATES . 22 , 27 , 28 y 29 de junio de 1989 .
Asamblea de Representantes del Distrito
Federal
México , 1989
40. SEMANARIO JUDICIAL DE LA FEDERACION
41. JURISPRUDENCIA DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACION

LEGISLACION

42. CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.
Editorial Porrúa S.A.
88ª Edición
México , 1990
43. LEY ORGANICA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL .
Editorial Porrúa S.A.
20ª Edición
México , 1989
44. LEY ORGANICA DEL DEPARTAMENTO DEL DISTRITO FEDERAL .
Editorial Porrúa S.A.
11ª Edición
México , 1989

45. LEY ORGANICA DE LA ASAMBLEA DE REPRESENTANTES
DEL DISTRITO FEDERAL .
Editorial Porrúa S.A.
2ª Edición
México , 1988
46. LEY FEDERAL DEL TRABAJO .
Editorial Porrúa S.A.
5ª Edición
México , 1989
47. LEY FEDERAL DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO .
Editorial Porrúa S.A.
32ª Edición
México , 1984
48. LEY GENERAL DE SOCIEDADES MERCANTILES .
Editorial Porrúa S.A.
4ª Edición
México , 1986
49. LEY GENERAL DE SOCIEDADES COOPERATIVAS .
Editorial Porrúa S.A.
3ª Edición
México , 1985
50. LEY GENERAL DE INSTITUCIONES DE CREDITO
Y ORGANIZACIONES AUXILIARES .
Editorial Porrúa S.A.
4ª Edición
México , 1986
51. CODIGO CIVIL PARA EL DISTRITO FEDERAL .
Editorial Porrúa
5ª Edición
México , 1991
52. REGLAMENTO DE TRANSITO DEL DISTRITO FEDERAL .
Diario Oficial de la Federación
México , 9 de agosto de 1989
53. REGLAMENTO PARA EL GOBIERNO INTERIOR DE LA
ASAMBLEA DE REPRESENTANTES DEL DISTRITO FEDERAL .
Diario Oficial de la Federaci
México , 18 de julio de 1989

IMPRESA " MARTINEZ "

TESIS DIRECTAS Y MECANOGRAFIADAS EN I.B.M.
URGENTES EN 24 HORAS

Rodolfo Martínez Cerezo

PORTAL STO. DOMINGO 12 ALTOS II
06010 MEXICO, D.F.

TEL. 510-25-24