

11-67
REV.



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

**ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES
ARAGON**

**LEGALIDAD DE LAS CONSTANCIAS EMITIDAS
POR LOS JUZGADOS CALIFICADORES**

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE
LICENCIADO EN DERECHO

P R E S E N T A :

Israel Castro Torrijos

San Juan de Aragón, Edo. de Méx.

1992

**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.

INDICE GENERAL

LEGALIDAD DE LAS CONSTANCIAS EMITIDAS POR LOS JUZGADOS CALIFICADORES

INTRODUCCION	1
--------------------	---

CAPITULO I

EL DEPARTAMENTO DEL DISTRITO FEDERAL

1.1 EL DEPARTAMENTO DE ESTADO	3
1.1.1. ACLARACION TERMINOLOGICA	3
1.1.2. ANTECEDENTES	9
1.1.3. FUNDAMENTO LEGAL	26
1.1.4. ORGANIZACION INTERNA	33
1.2 EL DEPARTAMENTO DEL DISTRITO FEDERAL	38
1.2.1. ANTECEDENTES HISTORICOS	38
1.2.2. EL DEPARTAMENTO DEL DISTRITO FEDERAL COMO ADMINISTRACION PUBLICA	57
1.2.3. ATRIBUCIONES DEL DEPARTAMENTO DEL DISTRITO FEDERAL	91
A) EN MATERIA JURIDICA	94
B) EN MATERIA ADMINISTRATIVA	94
1.2.4. LAS DELEGACIONES POLITICO-ADMINISTRATIVAS EN EL DISTRITO FEDERAL	105
1.2.5. ATRIBUCIONES DE LAS DELEGACIONES	114

CAPITULO II

LOS JUZGADOS CALIFICADORES

2.1 ANTECEDENTES HISTORICOS	121
2.2 COMPETENCIA DE LOS JUZGADOS CALIFICADORES	169
2.2.1. LEY Y REGLAMENTO SOBRE JUSTICIA EN MATERIA DE FALTAS DE POLICIA Y BUEN GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL	177
A) CONCEPTO	180
B) FUNDAMENTO LEGAL	205

CAPITULO III

COPIAS CERTIFICADAS DE CONSTANCIAS

3.1 FUNDAMENTO LEGAL PARA PODER EMITIR CONSTANCIAS EN LOS JUZGADOS CALIFICADORES	213
3.2 TIPOS DE CONSTANCIAS	215
3.3 LEGALIDAD	226
3.4 VALIDEZ	230
CONCLUSIONES	238
BIBLIOGRAFIA	242

INTRODUCCION

Los Juzgados Calificadores en el Distrito Federal, revisten una gran importancia, toda vez que son las autoridades que tienen la relación más estrecha con la ciudadanía. Tal vez esto se debe por diferentes factores, como lo puede ser por ejemplo: la cercanía, el desconocimiento de los ciudadanos para saber en dónde se encuentran las autoridades competentes para resolver sus problemas, la ignorancia, etc., en virtud de esto el Juez Calificador tiene la función de orientar, asesorar y conciliar a los solicitantes además de resolver los problemas que se den por faltas de policía. Aún más, los mismos abogados desconocen el procedimiento ante estos Juzgados y hasta muestran cierta apatía por conocerlo o por ocuparse a representar a las personas en un juicio de esta naturaleza, por considerarlo de poca importancia y de fácil solución. Sin embargo, nosotros consideramos que el Juez Calificador tiene gran importancia porque a través de él pueden evitarse procedimientos más complicados y tardados, si se les explican las consecuencias de un procedimiento más complejo cuando proceda a las partes. Por ello se debe fomentar en las Universidades el conocimiento de estos procedimientos para darle un interés mayor.

La anterior preocupación nos llevó a realizar un pequeño trabajo de investigación referente a la función realizada por estos Juzgados cotidianamente, como lo es la emisión de constancias para saber su legalidad y validez. Pero, para estar en posibilidades de abordar este tema, primeramente mostramos cómo es un Departamento de Estado para llegar posteriormente al Departamento del Distrito Federal, su organización, sus facultades y hasta su creación, dado que es aquí en donde se encuentra ubicado un Juzgado Calificador. Posteriormente hablamos de los Juzgados Calificadores en el Distrito Federal, cómo surgen, cómo están organizados y sus facultades, para finalmente hablar en concreto de nuestro tema de tesis.

Así mismo, cabe aclarar que los Juzgados Calificadores son de reciente creación, por lo que hay escasa información respecto a sus antecedentes, sin embargo abundamos hasta donde fue posible en relación a ellos.

CAPITULO I

EL DEPARTAMENTO DEL DISTRITO FEDERAL

1.1. EL DEPARTAMENTO DE ESTADO

1.1.1. ACLARACION TERMINOLOGICA

Antes de comenzar el breve estudio del Departamento del Distrito Federal, es de gran importancia dejar claro, que se entiende por Departamento de Estado o también llamado Departamento Administrativo. Motivo por el cual primeramente se estudia este tema.

El Maestro Miguel Acosta Romero, en su obra relativa a la materia que nos ocupa, considera que decir Departamento Administrativo resulta impropio y confuso. Aún cuando la Constitución, en sus artículos 92 y 93 como en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, artículo 1º, párrafo segundo; 2º, fracción II, 6º, 7º, 10, 11, 12, 15, 16, 17, 18, 19, 20, 21, 24, 25 hablan de Departamento Administrativo dando como argumentos los siguientes:

a) Igual rango e importancia político-administrativa entre las Secretarías de Estado y los llamados Departamentos Administrativos, por lo cual considera que no hay razón para llamarlos "administrativos".

b) Considera el Maestro que existen numerosos departamentos internos dentro de los organismos centralizados, descentralizados, desconcentrados y aún dentro de los "Departamentos de Estado" que se llaman Departamentos Administrativos y, por lo cual habría confusión a qué departamento administrativo se está refiriendo, un determinado artículo, o un decreto; si el departamento interno de rango inferior de una unidad superior como por ejemplo una Secretaría, o bien a los que llama la Constitución "Departamentos Administrativos", por eso considera que es más propio llamarle Departamento de Estado por ser el rango político-administrativo que le corresponde, y

c) Por último señala que puede ser invocada la tradición jurídica argumentando que han existido leyes en nuestro país que hablan de Departamentos de Estado haciendo referencias a las siguientes:

"1. La ley del 25 de diciembre de 1917, expedida por Don Venustiano Carranza.

2. La ley de 1934, promulgada por Don Abelardo Rodríguez el 22 de marzo de dicho año.

3. La ley de 1935, promulgada por Don Lázaro Cárdenas el 31 de diciembre, llevó el nombre de Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, al igual que la del 30 de

diciembre de 1939 y las del 31 de diciembre de 1940 y sus reformas del 18 de octubre de 1943; lo mismo puede decirse de la Ley de Secretarías y Departamento de Estado de fecha 7 de diciembre de 1946 y la de igual nombre del 24 de diciembre de 1958". (1)

De la relación que existe entre las Secretarías de Estado y los Departamentos, se menciona que: "la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal en su artículo 10 concede igual rango a las Secretarías y Departamentos y que entre ellos no habrá, por lo tanto, preeminencia alguna". (2) El Maestro Gabino Fraga, considera que la inclusión de este artículo viene a dilucidar la cuestión que se planteaba respecto de la jerarquía que podría existir entre las Secretarías de Estado. Esto se explicaba por la vigencia del artículo 81 reformado por la Constitución de 1857, las faltas absolutas o temporales del Presidente de la República que deberían de ser suplidas en forma interna, por el Secretario de Relaciones Exteriores o en ausencia o por impedimento de éste por alguno de los otros Secretarios siguiendo el orden numérico que la ley estableciera.

Agrega el Maestro que en el régimen constitucional vigente por el ministerio de ley a desaparecido esa cuestión,

1. ACOSTA ROMERO, Miguel. Teoría del Derecho Administrativo. Octava edición. México. Ed. Porrúa S.A. 1988. Pág. 207 y 208.
2. FRAGA, Gabino. Derecho Administrativo. Vigésima octava edición. México. Ed. Porrúa S.A. 1989. Pág. 189 y 190.

estableciendo que en ausencia temporal o permanente del Presidente de la República será suplido por la persona que designe el Congreso.

Apoyamos de esta manera la tesis del Maestro Acosta Romero, en lo que se refiere a la igualdad entre los Departamentos de Estado y las Secretarías de Estado concediéndoles igual jerarquía.

Por otro lado el Maestro Jacinto Faya Viesca; habla de la jerarquía de los Departamentos Administrativos, menciona al respecto que en atención a las reformas de los artículos 29, 90 y 92, constitucionales, la jerarquía de los Departamentos Administrativos es igual a la de las Secretarías de Estado, nos dice que la nueva creación de Departamentos Administrativos y no en forma de Secretarías obedece o puede obedecer a una menor complejidad de las acciones administrativas a desarrollar, pero que no significa que los titulares de estos Departamentos Administrativos, no gocen ante la Constitución y Ley de la misma jerarquía constitucional, como las de los Secretarios de Estado, situación que no sucedía anteriormente.

Más adelante el Maestro Faya Viesca, vuelve hablar de la jerarquía de los Departamentos Administrativos y Secretarías de Estado refiriéndose al artículo 10 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, transcribiéndolo el Maestro:

Artículo 10. Las Secretarías de Estado y los

Departamentos Administrativos tendrán igual rango entre ellos no habrá, por lo tanto, preminencia alguna.

Antes de analizar este artículo el Maestro aclara que al estudiar el artículo 2º se hizo una serie de consideraciones en relación a las Secretarías de Estado y Departamentos, argumenta que estos dos órganos de la administración pública federal centralizada tiene un doble carácter; el de actuar con carácter político y administrativo.

Remarca que las Secretarías de Estado y los Departamentos Administrativos, son órganos que pertenecen a la Administración Pública Federal Centralizada y que actúan de acuerdo a las facultades que le son otorgadas por la Constitución Política y la L.O.A.P.F.; estos órganos atienden los negocios administrativos de la Federación e intervienen en asuntos de competencia de entidades paraestatales, de acuerdo a lo establecido en las leyes de la materia.

Actualmente los titulares de estos órganos concurren con el Presidente de la República a fin de que éste pueda decretar la suspensión de garantías; con la reforma al artículo 29 Constitucional publicada en el Diario Oficial de la Federación el 21 de abril de 1981, los titulares de los Departamentos Administrativos se igualaron en jerarquía a los titulares de las Secretarías de Estado, al concederles la Constitución una igual importancia para efectos de la suspensión

de garantías, que sólo puede ser decretada por el Presidente de la República con aprobación del Consejo de la Unión y en los recesos de éste por la Comisión Permanente.

También con la reforma al artículo 90 Constitucional publicado en el Diario Oficial el 21 de abril de 1981, se les concede a los Jefes de los Departamentos Administrativos, la facultad de refrendar en relación a los reglamentos, decretos, acuerdos y ordenes del Presidente de la República.

La igualdad de rango entre las Secretarías de Estado y los Departamentos Administrativos la da expresamente el artículo 10 de la L.O.A.P.F., que es válido constitucionalmente hablando, por las reformas hechas a los artículos 29, 90 y 92 de la Constitución política.

Estas mismas reformas a estos artículos de nuestra Carta Magna, constitucionalmente capacitan a los Jefes de los Departamentos Administrativos para asociarse con el Presidente de la República, políticamente. La asociación política más perfecta, se da cuando los Jefes de los Departamentos Administrativos están obligados y facultados a la vez para firmar la totalidad de los reglamentos, decretos, acuerdos y ordenes del Presidente de la República, concernientes a sus Departamentos. Esta obligación y esta facultad es la figura constitucional de refrendo, institución cuyo análisis rebasa los propósitos de este comentario, pero que para los efectos del

artículo décimo de la L.O.A.P.F. que ahora comentamos, viene a llenar de significado no sólo administrativo sino político las funciones de los Departamentos Administrativos.

Por último señala el Maestro, que, "... con estas reformas constitucionales, los Jefes de los Departamentos Administrativos ya tienen posibilidad constitucional y administrativa de poder conducir eficiente y eficazmente la política de planeación, evaluación, y coordinación de las Entidades Paraestatales que se encuentran agrupadas en el sector administrativo a cargo del Departamento del Distrito Federal". (3)

Por nuestra parte, después de haber analizado los argumentos de nuestros diferentes autores consideramos, que efectivamente no tiene razón de ser llamar a los Departamentos, simplemente administrativos, ya que estos Departamentos tienen igual jerarquía que las Secretarías de Estado y gozan de las mismas facultades variando sólo en la complejidad de trabajo; por lo que es más propio llamarles Departamentos Estatales.

1.1.2. ANTECEDENTES

Después de haber hecho la aclaración de que los mal llamados Departamentos Administrativos deberían llamarse

3. FAYA VIESCA, Jacinto. Administración Pública Federal. Segunda edición. México. Ed. Porrúa S.A. 1983. Pág. 115 y 116.

Departamentos de Estado, nos toca buscar los orígenes de estos Departamentos.

El Maestro Acosta Romero, nos dice que el Departamento Administrativo no tiene antecedentes históricos en el derecho mexicano y que es hasta el constituyente de 1917 cuando la Comisión Redactora presenta dictamen al Congreso Constituyente, en la sesión celebrada el 16 de enero de ese mismo año (tomo II, p. 447, del Diario de los Debates), se estableció una diferencia entre el órgano político-administrativo llamada Secretaría, y los propuestos por el constituyente; órganos del ejecutivo que serían exclusivamente administrativos, encargados de cuestiones técnicas administrativas para la administración de servicios públicos como por ejemplo: telégrafos, correos, etc.

El Maestro opina que estas ideas coinciden con algunos principios técnicos que dieron origen a la descentralización administrativa, y que era desconocido cuando se aprobó la Constitución de 1917, y que tampoco el constituyente estaba obligado a suponer formas futuras.

Originalmente en la Constitución se habla de Departamentos Administrativos en el artículo 92, aclarando que antes de la reforma del 21 de abril de 1981 el artículo 92 no decía que habría el número de Departamentos Administrativos que señala una Ley del Congreso.

Los Departamentos de Estado que han existido en

nuestro país desde la Constitución de 1917 son:

La Ley del 25 de diciembre de 1917 establece los siguientes Departamentos:

1. Universitario de Bellas Artes.
2. Salubridad Pública.
3. Aprovisionamientos Generales Fabriles.
4. Establecimientos y Aprovisionamientos Militares.
5. Contraloría.

Establece siete la Ley del 31 de diciembre de 1835:

1. Departamento de Trabajo.
2. Agrario.
3. Salubridad Pública.
4. Forestal, Caza y Pesca.
5. De Asuntos Indígenas.
6. Educación Física.
7. Del Distrito Federal.

Establece seis la Ley del 31 de diciembre de 1939:

1. Trabajo.
2. Agrario.
3. Salubridad Pública.
4. Asuntos Indígenas.
5. Marina Nacional.
6. Distrito Federal.

Establece dos la Ley del 7 de diciembre de 1946:

1. Departamento Agrario.
2. Departamento del Distrito Federal.

La Ley del 1958 establece:

1. El de Asuntos Agrarios.
2. Colonización.
3. Turismo.

La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal establecía dos Departamentos, el de Pesca y el del Distrito Federal, pero con la reforma del 4 de enero de 1982 el Departamento de Pesca pasa a formarse en Secretaría, quedando únicamente el Departamento del Distrito Federal.

Señala que todos los Departamentos a partir de 1917, paulatinamente se han ido transformando en Secretarías, excepto el Departamento del Distrito Federal, que no podrá ser nunca Secretaría en virtud de que se trata de la Administración Pública en todos los ramos de la entidad federativa Distrito Federal.

Agrega que de acuerdo con la mayoría de los tratadistas mexicanos dicen que de conformidad con las ideas del constituyente de 1917 los Departamentos y Secretarías de Estado tienen las siguientes características:

1. Los Jefes de los Departamentos no sólo son órganos políticos

sino también administrativos.

2. Los Jefes de Departamentos no están obligados de informar al Congreso en la apertura de sesiones ordinarias del Congreso, acerca del estado que guardan los asuntos de su competencia.
3. Los Jefes del Departamento no tienen facultad de refrendo.
4. Constitucionalmente no tienen que reunir requisitos para ser Jefe de Departamento pensándose que podrían ocupar el cargo personas de otra nacionalidad.

Por último nos dice que: "... de acuerdo a esta teoría los requisitos para los Departamentos y Jefes de Departamentos son negativos. En comparación a las Secretarías. Y que el Jefe del Departamento debe considerarse como un funcionario administrativo y técnico encargado totalmente de la política". (4)

Más adelante el Maestro hace una crítica respecto a la teoría anterior y nos dice: La práctica mexicana de nuestra época nos muestra que los Departamentos no son como lo que previó el Constituyente, debido a que no están encargados a un servicio técnico especializado, por ejemplo: el Departamento del Distrito Federal que presta diversidad de servicios públicos y actúa en todas las ramas de la administración.

Considera que las atribuciones de los Jefes de

4. ACOSTA ROMERO, Miguel. Op. Cit. Pág. 208, 209, y 210.

Departamento, son políticas como por ejemplo: cuando existía el Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización, cumplió con la Reforma Agraria que es un postulado político derivado de la Constitución.

También considera que dichos funcionarios pueden considerarse políticos, toda vez que de acuerdo al artículo 6º de la L.O.A.P.F. son parte del Cuerpo Colegiado de Funcionarios Federales que, conforme al artículo 29 Constitucional reformado tome el acuerdo de suspender las garantías individuales.

Considera que su objetivo, implica también la realización de actividades eminentemente políticas, y, en la práctica concurren al iniciarse el período de sesiones en el Congreso para informar el estado que guardan los asuntos de la competencia de sus Departamentos, esto lo hacen a través del informe que da el Presidente de la República y, desde 1917, todos los Departamentos que han existido aparecen anualmente en el Informe del Presidente como se aprecia en el estudio de los informes de los presidentes de la Nación, que lo publica el Congreso de la Unión, en el año de 1967.

También la reforma al artículo 93 Constitucional, que apareció en el Diario Oficial el 31 de enero de 1974, que establece la obligación de los Jefes de Departamentos para que comparezcan ante el Congreso a informar el estado que guardan los asuntos de su ramo, o cuando se trate de una ley o negocios

que verse sobre su ramo, considera que esto le da la razón debido a que el Jefe del Departamento tiene el carácter político dado que el informe que presenta al Congreso es un acto político, como la ratifica la L.O.A.P.F.

Efectivamente tal como nos dice Acosta Romero y L.O.A.P.F. en su artículo 23; "Los Secretarios de Estado y los Jefes de los Departamentos Administrativos, una vez abierto el período de sesiones ordinarias, darán cuenta al Congreso de la Unión del estado que guardan sus respectivos ramos y deberán informar, además, cuando cualquiera de las Cámaras los cite en los casos que se discuta una Ley o se estudie un negocio concerniente a sus actividades. Esta última obligación será extensiva a los Directores de los organismos descentralizados y de las empresas de participación estatal mayoritaria". (5)

Ahora bien aclara nuestro autor, que el informe presentado por el Presidente de la República de las labores de la Administración Pública ante el Congreso de la Unión, abarca a los Departamentos, a la Procuraduría General de la República y desde 1946, a los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal, cuyos titulares concurren también al Congreso a escuchar el informe presidencial en la apertura de sesiones.

Agrega, que la anterior práctica administrativa, política, es una costumbre que ha generado principios de Derecho

Administrativo.

"Desde 1926, aclara, los Jefes de Departamento, y especialmente el del Distrito Federal, y el de Asuntos Agrarios, así como, el de Colonización, siguieron la práctica de firmar los decretos, acuerdos, y ordenes del Presidente de la República, y anteriormente también lo hacia el Jefe del Departamento de Pesca". (6)

Por su parte el Maestro Felipe Tena Ramírez, nos dice: "Ni la Constitución de 57, ni el proyecto de Constitución del primer Jefe conocieron los Departamentos Administrativos. Fue la Comisión Determinadora quien propuso su creación al Constituyente de Querétaro, como algo nuevo en nuestro Derecho Público. Con ese fin asentaba en su dictamen la comisión que el ejecutivo tiene dos atribuciones, unas de carácter político y otras meramente administrativas. Las primeras ya sean políticas y administrativas son conferidas a las Secretarías de Estado; las segundas que son puramente administrativas, deben otorgarse a organismos desvinculados totalmente de la política. Al segundo grupo de órganos del Ejecutivo -decía la Comisión-, o sea a los meramente administrativos, corresponde la creación de una nueva clase de entidades que se llamarán Departamentos Administrativos, cuyas funciones en ningún caso estarán ligadas con la política, sino que se dedicarán única y exclusivamente al

6. Ibidem. Pág. 210, 211, y 212.

mejoramiento de cada uno de los SERVICIOS PUBLICOS, dependerán directamente del Jefe del Ejecutivo, NO REFRENDARAN REGLAMENTOS Y ACUERDOS RELATIVOS A SU RAMO, NO TIENE OBLIGACION NI FACULTAD DE CONCURRIR A LAS CAMARAS A INFORMAR NI SE LES EXIGEN constitucionalmente cualidades determinadas para poder ser nombrados; el Presidente, que tiene la facultad de nombrarlos, queda con el derecho de calificar sus aptitudes, que deben ser principalmente de carácter profesional y técnico". (7)

Continúa diciendo el Maestro, que de acuerdo con tales ideas, y con las que prevalecían en el ánimo de la Comisión en su mayoría, respecto a que la Constitución debía enumerar los Departamentos y las Secretarías, fué propuesto el artículo 92 a consideración de la asamblea de la forma siguiente: "Para el Despacho de los Negocios de competencia del Poder Ejecutivo, habra LAS SIGUIENTES Secretarías ... Habrá también Departamentos Administrativos dependientes directamente del Presidente, para los ramos de correos, y telégrafos, de salubridad general e instrucción pública y los demás que lo requieran". (8)

El Diputado Machorro Narváez, presentó voto particular respecto al artículo 92 discrepando del parecer de la mayoría, siendo este parte de la Comisión que estaba formada por cuatro,

7. TENA RAMIREZ, Felipe. Derecho Constitucional Mexicano. Vigésima edición. México, Ed. Porrúa S.A. 1988. Tomo I. Pág. 457.

8. Ibidem. Pág. 458.

únicamente en el punto de que la Constitución enumera los Departamentos y las Secretarías pues él consideraba que tal cosa corresponde a una Ley secundaria.

La discusión se centro en el voto particular desviándose después a la importancia de la instrucción pública, cuando algunos diputados sostuvieron que debía encomendarse a una Secretaría y no a un Departamento.

Después de una discusión larga y tediosa, en la que nunca se impugno la existencia de Departamentos Administrativos, la Comisión solicitó permiso para retirar el artículo 90, así como, el voto particular y pidió tiempo para deliberar, los diputados abandonaban el salón; uno de estos diputados solicitó que no se salieran, "para no perder el tiempo y aprovechar la desvelada". Después, y sin que la asamblea resolviera nada acerca de lo que acababa de proponer la Comisión, dió lectura por su propia cuenta el Secretario, del artículo 90, del proyecto del Primer Jefe. De lo que ocurrió después, el DIARIO DE LOS DEBATES sólo dice textualmente lo que sigue: "(Se procede a la votación). Resultado de la votación: Aprobado por unanimidad de 137 votos. Se cita para mañana a las tres y media el C. Presidente, a las 12.40 de la noche; se levanta la sesión". Diario de los Debates, pág. 464.

Entendemos que en estas condiciones el Constituyente votó el artículo del proyecto del primer Jefe, que es el 90 de

la Constitución y que no menciona a los Departamentos Administrativos. En momentos de fatiga y cansancio la asamblea procedió con ligereza, no observando las formalidades parlamentarias y a solicitud del Secretario. Pero si, no se dió cuenta de lo que hizo, pero es claro que no estaba en contra de los Departamentos Administrativos cuya supresión nadie había pedido.

Y sin embargo, los Departamentos Administrativos en la Constitución, debido a otro descuido del constituyente. Cuando se puso para votación el artículo 92, Rivera Cabrera, quien era diputado dijo, con bastante razón que como dicho artículo estaba relacionado con el artículo 90, que sería reformado, pedía que se tuviera en consideración lo expuesto a la hora de la votación. Sin darse cuenta que en el artículo 92, se hacia referencia a los Departamentos Administrativos, el diputado Palavicini contestó que en virtud de no expresarse nada en el artículo 92 relacionado con el artículo 90 no afectaba para nada en la votación. Siendo así como el Constituyente aprobó el artículo 92, en los siguientes términos que había propuesto la Comisión: "Todos los Reglamentos, decretos y ordenes del Presidente deberán estar firmados por el Secretario de Despacho, encargado del ramo a que el asunto corresponda, y sin este requisito no serán obedecidas. Los reglamentos, decretos y ordenes del Presidente, relativos al Gobierno del Distrito Federal y a los DEPARTAMENTOS ADMINISTRATIVOS, serán enviados directamente por el Presidente al Gobernador del

Distrito y al JEFE DEL DEPARTAMENTO respectivo". (9)

Continúa el Maestro diciendo, que después de haber hecho la incursión de los antecedentes de los organismos de nuestro estudio, considera que no subsiste en la Constitución, y que no hay obligatoriedad de la existencia de los Departamentos Administrativos. Como aparecía en el proyecto de la Comisión, quien fué que lo retiró y que no fue aprobado por el Congreso. A pesar de la alusión que hace el artículo 92 de la Constitución no obliga la existencia de los Departamentos Administrativos, debido a que este artículo supone la existencia de estos órganos pero no la impone. En tal virtud es potestativo para la ley secundaria crear o no estos Departamentos.

Si la ley los crea constitucionalmente no puede equiparar a los Jefes de los Departamentos Administrativos con los Secretarios de Estado, en lo que se refiere al referendo, a los informes ante las Cámaras, el Fuero, y ni en cuanto a la integración del Gabinete... Esta opinión, no se basa en el dictamen que dió la Comisión que dió estas características para diferenciar a estos funcionarios, en virtud de que tal dictamen no prevaleció. Sino que se funda en las características que nos da la Constitución que son propias de los Secretarios de Estado y que no se pueden transferir a otros funcionarios, a menos de que los principios de la Constitución se pretendan modificar por

9. Ibidem. Pág. 458.

una ley secundaria. El Refrendo, que la Constitución otorga exclusivamente a los Secretarios de Estado, es dentro de nuestro sistema o régimen presidencialista una excepción, que no puede ampliarse a otros funcionarios. Cabe lo mismo respecto al informe que personalmente deben hacer los Secretarios de Estado a solicitud de las Cámaras, y que es de carácter obligatorio. En lo que se refiere al Fuero, es un privilegio que gozan algunos funcionarios los cuales son numerados por el artículo 180 Constitucional. Por último el Gabinete o Consejo de Ministros, como los llama el artículo 29, no puede integrarse por las personas que tengan a bien señalar una ley secundaria, sino que están o está formado por los que participan por medio del refrendo en las funciones del Ejecutivo, es decir, por los Secretarios de Estado.

"En cambio, y precisamente porque el dictamen de la Comisión quedó insubsistente, no es necesario que a los Departamentos Administrativos la ley le encomiende funciones meramente administrativas de centralización de servicios públicos, como lo proponía aquel dictamen. No existe nada que pugne en nuestra Constitución con la centralización de servicios públicos en determinados órganos del Estado; más bien sería difícil encontrar bases constitucionales para justificar la descentralización autónoma de aquellos servicios públicos que por su naturaleza son de la incumbencia del Estado. Y al crear un órgano que centralice ciertos servicios, la ley no tiene obligación constitucional de que en su obra prevalezca un

criterio estrictamente técnico, como lo querían los que crearon el insubsistente dictamen". (10)

Por último aclara el Maestro, lo que se ha venido exponiendo en los tres párrafos del presente tema relacionado con la organización constitucional de los Departamentos Administrativos, debe entenderse que ha quedado insubsistente a partir de las reformas a los artículos 90 y 92, de nuestra Constitución, publicado el 21 de abril de 1981, el primero de los cuales igualó en términos generales a los Secretarios de Estado y a los Jefes de los Departamentos Administrativos. El segundo otorga la facultad de refrendo a los Jefes de los Departamentos Administrativos que antes era exclusiva para los Secretarios de Estado.

Antes de la reforma mencionada, fué la del 24 de enero de 1974, al artículo 92, que incluyó a los Jefes, como ya lo estaban los Secretarios de Estado, a la obligación doble que son: la primera de dar cuenta al Congreso el estado que guardan los asuntos de sus respectivos ramos al abrirse el período de sesiones ordinarias y la segunda de comparecer a cualquiera de las Cámaras cuando sean citados.

Por otra parte, la reforma al artículo 29 de 1981, dió participación a los Jefes de Departamentos en condiciones de

10. Ibidem. Pág. 459 y 460.

igualdad con los Secretarios de Estado del acuerdo sobre suspensión de garantías.

Gracias a las enmiendas de los preceptos explicados e indicados, se puede afirmar que los Departamentos, cuyo origen evasivo hemos notado en el Constituyente de 1917, tiene ya su válida existencia dentro de la Constitución. Sobre bases de igualdad entre estos Departamentos y las Secretarías de Estado, en virtud del propósito externado en la iniciativa presidencial que culminó en las reformas de 1981, en el sentido de que se hace necesario emitir distingos entre los titulares de esas Dependencias.

Sin embargo, la igualdad que propuso la reforma de 1981, en torno a los Secretarios de Estado y a los Jefes de Departamentos resultó incompleta sin que hubiera una explicación. Los Jefes de los Departamentos siguen privados de dos elementos constitucionales integrantes del STATUS de los Secretarios de Estado, como son la designación por parte del Presidente y la prerrogativa del fuero. También el artículo 91 que señala los requisitos de los Secretarios de Estado no sufrió modificación para que abarcara a los Jefes de los Departamentos, por falta de datos provenientes de la génesis de la reforma, ignoramos si estas diferencias obedecieron a alguna finalidad que a nosotros escapa o si se trata de alguna inadvertencia.

Por vía de información cabe hacer notar que la

igualdad ahora constatada dentro de las limitaciones trasadas, no fue hallazgo de los reformadores del 81, puesto que ya existía en nuestra legislación secundaria, podemos citar en relación a lo anterior la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado de 1939 y de 1946, en cuyos artículos 24 y 27 se institufan por igual respectivamente para estos dos funcionarios, la facultad refrendaria y la de integrar el Consejo de Ministros. Lo que hizo la reforma fue elevar la norma a la categoría de la norma suprema lo que antes hacia suyo el Congreso de la Unión, es decir, lo que anteriormente habfa legislado el Congreso de la Unión. (11)

Para terminar con los antecedentes de los Departamentos Administrativos veremos lo que al respecto nos dice el Maestro Alejandro Carrillo Castro, en su obra denominada "LA REFORMA ADMINISTRATIVA EN MEXICO", en el inciso referente a los Departamentos Administrativos.

Nos dice al respecto el Maestro; La Constitución de 1917 impuso nuevos objetivos de carácter económico y social a la Administración Pública Federal y sentó las bases para convertir el Estado Mexicano moderno, preocupado por el mejoramiento de las condiciones de vida y cultura de toda la población. Probablemente sea la Constitución de 1917 la primera transformación sistemática y global del Ejecutivo Federal del

11. Ibidem. Pág. 460.

presente siglo, ya que dió origen a la figura jurídica de los Departamentos Administrativos, encargándole la provisión de diversos servicios comunes a todo sector público, tales como las adquisiciones, los abastecimientos y el control administrativo y contable.

El Departamento de Contraloría, que funcionó de 1917 a 1934, tuvo entre otras atribuciones la de realizar estudios tendientes al mejoramiento de la Administración Pública.

De 1928 a 1932 funcionó, un Departamento de Presupuesto de la Federación, dependiente directamente del titular del Ejecutivo, encargado de "estudiar la organización administrativa, coordinar actividades y sistemas de trabajo para lograr eficiencia en los servicios públicos". (12) Estas funciones fueron absorbidas en 1932, por la Oficina Técnica Fiscal y del Presupuesto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

El Maestro nos hace una aclaración en el pie de página que dice: que las funciones mencionadas en el párrafo anterior al Departamento del Presupuesto de la Federación, sólo fue en el aspecto normativo, pues en la realidad la función permaneció en la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Ahora bien, después de haber tomado en cuenta la

12. CARRILLO CASTRO, Alejandro. La Reforma Administrativa en México. Cuarta edición. México. Ed. Miguel Ángel Porrúa. 1980. Pág. 80.

opinión de nuestros tres autores, nosotros consideramos; que efectivamente es la Constitución de 1917 la primera que nos habla de los Departamentos Administrativos, que originalmente surgen con la idea de encargarse exclusivamente de cuestiones técnicas administrativas y que sin embargo en la actualidad también tiene un carácter político y que han llegado al mismo nivel que los Secretarios de Estado, aunque haya algunos aspectos que los diferencian como lo son los requisitos para ser Jefe de Departamento Administrativo por ejemplo. Sin embargo, esto se puede deber a un descuido de los legisladores y no marca una gran diferencia.

También es cierto que antes de la Constitución de 1917 ya existía una Ley que hablaba de los Departamentos pero que es hasta el 17 cuando pasa a nuestra Ley Suprema por lo que se considera que es cuando nacen estos Departamentos.

1.1.3. FUNDAMENTO LEGAL.

En este apartado vamos a fundamentar legalmente nuestra posición, con respecto a los Departamentos de Estado, en relación a las Secretarías de Estado. Es importante aclarar que solo fundamentaremos con base en la Constitución y la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

Posteriormente al fundamentar nuestra posición, analizaremos otros artículos de nuestra legislación mencionada para enriquecer más nuestros conocimientos con respecto al tema

que nos ocupa.

Para realizar nuestro trabajo no guardaremos ningún orden, simplemente analizaremos nuestros artículos. Comenzaremos con el artículo 29 Constitucional que a la letra dice: "En los casos de invasión, perturbación grave de la paz pública, o de cualquier otro que ponga a la sociedad en grave peligro o conflicto, solamente el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, de acuerdo con los titulares de las Secretarías de Estado, los Departamentos Administrativos y la Procuraduría General de la República y con aprobación del Congreso de la Unión y, en los recesos de éste de la Comisión Permanente, podrá suspender en todo el país o en lugar determinado las garantías que fuesen obstáculos para hacer frente, rápida y fácilmente a la situación; pero deberá hacerlo por un tiempo limitado, por medio de prevenciones generales y sin que la suspensión se contraiga a determinado individuo. Si la suspensión tuviese lugar hallándose el Congreso reunido, éste concederá las autorizaciones que estime necesarias para que el Ejecutivo haga frente a la situación, pero si se verificase en tiempo de receso, se convocará sin demora al Congreso para que las acuerde.

Como podemos observar en esta transcripción del artículo 29 Constitucional, tanto las Secretarías de Estado como los llamados por la Constitución Departamentos Administrativos, deben tomar parte en el acuerdo del Presidente de los Estados

Unidos Mexicanos para la suspensión de las garantías que son necesarias para hacer frente a un problema dentro de la República.

Por lo antes expuesto consideramos que no existe supremacía entre dos órganos, debido a que tienen un mismo papel en este acto que realiza el Ejecutivo Federal.

Así mismo, podemos darnos cuenta que esta intervención no es un acto administrativo sino que más bien es un acto político.

Continuamos ahora con el artículo 90 Constitucional que nos dice: "La Administración Pública Federal será centralizada y paraestatal conforme a la Ley Orgánica que expida el Congreso, que distribuirá los negocios del orden administrativo de la Federación que estarán a cargo de las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos y definirá las bases generales de creación de las entidades paraestatales y la intervención del Ejecutivo Federal en su operación.

Las leyes determinarán las relaciones entre las entidades paraestatales y el Ejecutivo Federal, o entre éstas y las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos".

En este artículo podemos observar que tanto las Secretarías de Estado como los Departamentos Administrativos

forman parte de la Administración Pública Federal y que ambos se encargan de auxiliar al Ejecutivo Federal en los negocios de la Federación y no existe diferencia o supremacía entre estos dos órganos.

El artículo 92 Constitucional nos dice: "Todos los reglamentos, decretos, acuerdos y ordenes del Presidente deberán estar firmados por el Secretario de Estado o Jefe de Departamento Administrativo a que el asunto corresponda, y sin este requisito no serán conocidas".

Una vez más podemos observar en este artículo que no existe diferencia entre los órganos que nos ocupan, toda vez que los titulares deben firmar todos los reglamentos, acuerdos, etc., para que surtan todos sus efectos y puedan entrar al mundo jurídico.

Ahora bien, podemos observar que esta facultad solo era exclusiva de los Secretarios de Estado pero que sin embargo, se le ha otorgado en la actualidad a los Jefes de los Departamentos Administrativos acabando con otra diferencia.

Ahora continuamos con el artículo 93 Constitucional, que nos dice: "Los Secretarios del Despacho y los Jefes de los Departamentos Administrativos, luego que está abierto el período de sesiones ordinarias, darán cuenta al Congreso el estado que guardan sus respectivos ramos.

Cualquiera de las Cámaras podrá citar a los Secretarios de Estado y a los Jefes de los Departamentos Administrativos, así como a los Directores y Administradores de los organismos descentralizados federales o de las empresas de participación estatal mayoritaria, para que informen cuando se discuta una ley o se estudie un negocio concerniente a sus respectivos ramos o actividades.

Las Cámaras, a pedido de una cuarta parte de sus miembros, tratándose de los diputados, y de la mitad, si se trata de los senadores, tiene la facultad de integrar comisiones para investigar el funcionamiento de dichos organismos descentralizados y empresas de participación estatal mayoritaria. Los resultados de las investigaciones se harán del conocimiento del Ejecutivo Federal".

En el presente artículo podemos observar un eminente acto político, toda vez que estos dos órganos motivo de nuestro estudio pueden ser llamados a explicar el estado que guardan los asuntos de su competencia aunque tratándose de los Departamentos Administrativos estos lo hacían anteriormente en el Informe presentado por el Ejecutivo Federal al Congreso.

Por lo expuesto afirmamos que tanto las Secretarías de Estado como los Departamentos Administrativos a través de sus titulares tienen la misma obligación de informar por medio de este acto político.

Después de haber analizado algunos artículos de nuestra Ley Suprema ó Carta Magna, nos ocuparemos ahora de nuestra legislación secundaria, nos referimos a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, y comenzaremos con el artículo 6; que nos dice:

"Para los efectos del artículo 29 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el Presidente de la República acordará con todos los Secretarios de Estado, los Jefes de los Departamentos Administrativos y el Procurador General de la República".

En nuestro precepto legal nos damos cuenta una vez más de la igualdad que da la L.O.A.P.F., a los Jefes de los Departamentos Administrativos y a las Secretarías de Estado, ratificando lo que nos dice el artículo 29 Constitucional, para la suspensión de garantías por parte del Ejecutivo Federal.

Continuamos con el artículo 10 de la L.O.A.P.F., que nos da la razón igualando a las Secretarías de Estado y a los Departamentos Administrativos categóricamente y nos dice:

"Las Secretarías de Estado y los Departamentos Administrativos tendrán igual rango, y entre ellos no habra, por lo tanto, preminencia alguna".

Este artículo, eleva al mismo rango a estos dos órganos dándoles igual jerarquía y señalando que no hay distinción entre estos organismos, aunque es cierto que la

Constitución no señala requisitos para ser Jefe de Departamento Administrativo, y para ser Secretario de Estado si los señala. Esto nos hace pensar que se trata de un descuido en nuestra Suprema Ley.

Finalmente veremos lo que nos dice el artículo 23 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, para terminar con los artículos fundamentales que nos dan las bases para seguir o mas bien mantener nuestra posición; y dicho ordenamiento legal nos dice:

"Los Secretarios de Estado y los Jefes de los Departamentos Administrativos, una vez abierto el período de sesiones ordinarias, darán cuenta al Congreso de la Unión del estado que guarden sus respectivos ramos y deberán informar, además, cuando cualquiera de las Cámaras los cite en los casos en que se discuta una ley o se estudie un negocio concerniente a sus actividades. Esta última obligación será extensiva a los directores de los organismos descentralizados y de las empresas de participación estatal mayoritaria".

Este artículo de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, viene a ratificar lo que nos dice el artículo 92 Constitucional, respecto a la obligación que tienen tanto las Secretarías de Estado como los titulares de los Departamentos Administrativos, de informar al Congreso a petición de cualquiera de las Cámaras.

1.1.4. ORGANIZACION INTERNA.

Por último y para terminar con nuestro primer tema, correspondiente al primer capítulo, referente al Departamento de Estado (primer tema), veremos nuestro inciso denominado ORGANIZACION INTERNA, cabe aclarar que lo haremos de una manera superficial, y a grandes rasgos, toda vez que no es tema principal de nuestra investigación.

Comenzaremos con el Maestro Miguel Acosta Romero, que al respecto nos dice: Lo mismo que las Secretarías de Estado los Departamentos tienen una organización interna, como lo dispone la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la que dice que al frente de cada Departamento habrá un Jefe de Departamento, quien se auxiliará de Secretarios Generales, Oficial Mayor, Directores, Subdirectores, Jefes y Subjefes de Oficina, Sección y Mesa, conforme al reglamento interno respectivo, así como, los demás funcionarios que establezcan otras disposiciones legales, aplicables. Para los Departamentos Administrativos, regirá lo dispuesto en el segundo párrafo del artículo 14 de la Ley antes mencionada.

El Maestro considera, que el Departamento del Distrito Federal, en un análisis lógico jurídico, no tiene la categoría ni es en estricto sentido un Departamento Administrativo.

"Un análisis de las disposiciones constitucionales y legales, que rigen en la actualidad al Departamento del

Distrito Federal, nos lleva a concluir que esa unidad político-administrativa, no es un Departamento en los términos que se encuentran regulados tanto en la Constitución como en las leyes, sino también es el Poder Ejecutivo o la Administración Pública de la entidad federativa Distrito Federal, puesto que como lo veremos en el capítulo relativo al Distrito Federal, éste actúa en todos los ramos de la Administración Pública de esa entidad que tiene a su cargo todos los servicios públicos y administrativos, lo que lo configura como Poder Ejecutivo de esa entidad, que es ejercida por el funcionario designado por el Presidente de la República con fundamento en el artículo 73 fracción VI base primera y, el Maestro considera que técnicamente en su concepto, tiene el carácter de Gobernador de esa entidad aunque sea designado por el Presidente de la República". (13)

Ahora bien, continuando con nuestro inciso, el Maestro Gabino Fraga al respecto nos dice:

"Dispone la ley que al frente de cada Departamento Administrativo habrá un Jefe de este Departamento que será auxiliado en sus funciones por Secretarios Generales, Oficial Mayor, Directores, Subdirectores, Jefes y Subjefes de Oficina, Sección y Mesa y los demás Funcionarios que establezcan otras disposiciones legales, agrega y dice que las facultades que originalmente son del Jefe del Departamento pueden ser delegadas

13. ACOSTA ROMERO, Miguel. Op. cit. Pág. 213.

en los funcionarios inferiores excepto aquellas que por Ley o por reglamento deban ser ejercidas por el titular (artículo 15 y 16 de L.O.A.P.F.)". (14)

Para terminar con nuestro inciso, veremos la organización de los Departamentos de Estado, al respecto el artículo 15 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal señala: "Al frente de cada Departamento Administrativo habrá un Jefe de Departamento, quien se auxiliará en el ejercicio de sus atribuciones, por Secretarios Generales, Oficial Mayor, Directores, Subdirectores, Jefes y Subjefes de Oficina, Sección y Mesa, conforme al reglamento interior respectivo, así como por los demás funcionarios que establezcan otras disposiciones legales aplicables. Para los Departamentos Administrativos regirá lo dispuesto en el segundo párrafo del artículo anterior", es decir, que en lo que se refiere a los juicios de amparo el Presidente de la República podrá ser representado por el Titular de la Dependencia a que corresponda el asunto, según la distribución de competencias.

El Maestro Andrés Serra Rojas, aclara que los Jefes de los Departamentos dependen directamente del Presidente de la República teniendo facultad para refrendar los actos de este último, indicando que se vea la reforma constitucional de 1980.

Más adelante nos dice que el Constituyente de 1917 creyó que en los Departamentos Administrativos había encontrado una forma de organización eficiente, para atender algunos aspectos de la administración pública, y llamándolo "EL DESCUBRIMIENTO DE UN SISTEMA QUE NO SE HABIA ENSAYADO EN MEXICO", (Diario de los Debates ... T. II. p. 345).

Dividió los órganos del Poder Ejecutivo en dos grupos:

a) Los que ejercen atribuciones meramente política o política-administrativas; y b) aquellos órganos meramente administrativos, referentes a un servicio público que nada tiene que ver en la política, tales como los ramos de; correo, telégrafos, salubridad, la educación popular, que por régimen federal depende sólo del Ejecutivo de la Unión en lo relativo al Distrito Federal.

A esta nueva clase de entidades el Constituyente les llamó Departamentos Administrativos, dependientes del Presidente de la República, para un desenvolvimiento directo y técnico de sus funciones.

"Sin embargo, las ideas del constituyente no se realizaron plenamente y los Departamentos Administrativos no se multiplicaron. Considerando nuestro autor que eran una forma administrativa transitoria para convertirse en Secretarías de Estado, se pensó alejarlas de política y su propia materia era eminentemente política; Telégrafos sigue dependiendo de

comunicaciones, así como Correos; Salubridad forma con Asistencia una Secretaría de Estado; la Educación Popular, Asuntos Indígenas, Educación Física, los maneja la Secretaría de Educación Pública". (15)

El Departamento de Trabajo se convirtió en la Secretaría de Trabajo y Previsión Social; el Departamento de Marina en la Secretaría de Marina; Caza volvió a Agricultura y así sucesivamente. Departamento Agrario pasó a ser Secretaría de la Reforma Agraria y el Departamento de Turismo en Secretaría de Turismo, D.O.F. del 31 de diciembre de 1974.

Actualmente la Ley de la Administración Pública Federal vigente, sólo reconoce a un Departamento y este es el Departamento del Distrito Federal.

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, artículo 44:

"Al Departamento del Distrito Federal corresponde el despacho de los siguientes asuntos:

I. Atender lo relacionado con el Gobierno de dicha entidad en los términos de su Ley Orgánica, y

II. Los demás que les atribuyen expresamente las leyes y reglamentos".

15. SERRA ROJAS, Andrés. Derecho Administrativo. Décima cuarta edición. México. Ed. Porrúa S.A. 1988. Pág. 589, 590.

Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal.
D.O.F. del 29 de diciembre de 1978.

Reglamento Interior del Departamento del Distrito
Federal D.O.F. del 17 de enero de 1984.

El Departamento de Pesca es la actual Secretaría de
Pesca.

Después de haber visto lo que al respecto nos dicen
nuestros autores en relación al inciso que nos ocupa, nosotros
consideramos que es el artículo 15 de la Ley Orgánica de la
Administración Pública Federal la que expresa claramente la
organización interna de los Departamentos Administrativos,
complementándose con el artículo 14 y 16 de la misma ley. Y una
vez consultados estos artículos en nuestra ley vigente, nos
percatamos que todos nuestros autores hacen referencia al
artículo 15, e inclusive lo transcriben, por lo cual no lo
transcribimos textualmente, quedando de acuerdo con nuestros
autores ya que todos coinciden en sus conceptos.

1.2. EL DEPARTAMENTO DEL DISTRITO FEDERAL

1.2.1. ANTECEDENTES HISTORICOS.

Una vez, que hemos estudiado algunos puntos de manera
somera para conocer a los Departamentos de Estado o
Administrativos, nos toca hablar de un Departamento denominado:
DEPARTAMENTO DEL DISTRITO FEDERAL. Es pertinente aclarar que

solo veremos algunos aspectos y a grandes rasgos ya que para hablar del Departamento del Distrito Federal es necesaria una investigación más amplia y profunda, pero debido a que no es el tema principal lo haremos en la forma que hemos mencionado.

Vamos a comenzar con el Maestro Acosto Romero que al respecto argumenta:

"La Administración Pública del Distrito Federal, se realiza a través de un Departamento de Estado Centralizado, dependiente directamente del Presidente de la República.

En enero de 1929 se creó bajo el nombre de Departamento Central del Distrito Federal". (16)

Bajo ese nombre continuó hasta el 3 de enero de 1945, año en el que cambio de denominación llamándose Gobierno del Distrito Federal. En 1974, recobró su denominación de Departamento del Distrito Federal.

Por su parte el Maestro Faya Viesca, considera que:

"18 de noviembre de 1824. Por decreto presidencial se establece en la Ciudad de México los poderes federales; se suple el Jefe Político por un Gobernador, subsistiendo los ayuntamientos en los pueblos del Distrito Federal.

16. ACOSTA ROMERO, Miguel. Op. Cit. Pág. 252.

"20 de febrero de 1837. Como consecuencia de las bases y las leyes constitucionales de 1836 (centralistas), se expide un decreto por el cual el Distrito Federal fué incorporado al Departamento de México, los poderes federales conservaron como residencia oficial la Ciudad de México, que quedó a cargo de un Gobernador y de ayuntamientos regidos por prefectos; sistema que subsistió en las bases orgánicas de 1843.

"2 de mayo de 1853. Con fundamento en las bases para la Administración de la República, se dictó la ordenanza provisional del ayuntamiento de México, que dispuso que el cuerpo municipal se compondría de un Presidente, 12 regidores y un síndico.

"5 de febrero de 1857. La constitución de 1857, que restauró el federalismo, estableció que con el territorio del Distrito Federal se formara el Estado del Valle de México, cuando los poderes de trasladaran a otro lugar, y se dictaron diversas disposiciones gubernativas para el Distrito Federal, sobre la base de ayuntamiento de elección popular.

"14 de diciembre de 1899. El territorio del Distrito Federal fué dividido por el Congreso de la Unión en municipalidades y prefecturas.

"26 de marzo de 1903. La Ley de Organización Política y Municipal del Distrito Federal estableció esta entidad como

parte constitutiva de la Federación, dividida en 13 municipalidades regidas en su régimen interior por disposiciones emitidas por el Congreso de la Unión. El Ejecutivo ejercía el gobierno del Distrito Federal, a través de la Secretaría de Gobernación, por conducto de tres funcionarios; el Gobernador del Distrito Federal, el Presidente del Consejo Superior de Salubridad y el Director de Obras Públicas. Los Ayuntamientos conservaron sus funciones políticas y, en lo administrativo, las de tipo consultivo y de vigilancia.

"5 de febrero de 1917. El texto original de la Carta Magna en el artículo 73, fracción VI, incluyó como facultad del Congreso la de legislar en todo lo relativo al Distrito Federal y territorios, que se dividían en municipalidades, con ayuntamientos de elección popular directa, excepto la municipalidad de México. Un gobernador se encargaba del gobierno del Distrito Federal, que nombraba y removía libremente el Ejecutivo Federal, del que dependía directamente.

"14 de abril de 1917. Venustiano Carranza, en uso de las facultades de que estaba investido, expidió la Ley de Organización Política del Distrito Federal y de los territorios, que contenía capítulos relativos al gobierno del Distrito Federal; calidad, facultades y obligaciones del Gobernador, del Secretario de Gobierno y del Tesorero a la beneficencia pública, instrucciones, seguridad, obras, caminos y administración municipal; responsabilidades de los funcionarios

e incompatibilidades de los empleados públicos.

"El gobierno y la administración de cada municipio continuaron a cargo de un ayuntamiento integrado por miembros que eran designados por elección popular directa.

"20 de agosto de 1928. El artículo 72, fracción VI, base la. de la Constitución Federal fué reformado respecto a la organización política y administrativa del Distrito Federal; desapareció el municipio y se encomendó el gobierno al Presidente quien lo ejerce a través de los órganos que determina la ley respectiva.

"31 de diciembre de 1928. La Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal, que fué promulgada en esta fecha, atribuyó al Departamento las facultades que anteriormente eran del Gobierno del Distrito Federal y a los municipios.

"6 de abril de 1934. La Ley de Secretarías de Estado, Departamentos Administrativos y demás dependencias del Poder Ejecutivo Federal, establecieron en el artículo 14 que le corresponde al gobierno de la entidad en los términos de su Ley Orgánica Especial.

"31 de diciembre de 1935 y 30 de diciembre de 1939. Las Leyes de Secretarías y Departamento de Estado, en su artículo 1º, le conservan su denominación y en su artículo 16 se

refiere a sus atribuciones.

"31 de diciembre de 1941. Se expide la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal reglamentaria de la base primera, fracción VI, del artículo 73 Constitucional; misma que es reformada por decretos publicados el 10 de agosto de 1945 y 31 de diciembre de 1946.

"13 de diciembre de 1946. En la Nueva Ley de Secretarías y Departamentos de Estado conservó la misma denominación y las mismas atribuciones (artículo 1 y 17).

"24 de diciembre de 1958. En la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado aparece con el mismo nombre, Departamento del Distrito Federal en el artículo 1, y sus atribuciones aparecen en el artículo 19.

"29 de diciembre de 1970. Se expide con esta fecha la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal, reglamentaria de la base primera, fracción VI, del artículo 73 de la Constitución: misma que por decretos publicados en el DIARIO OFICIAL de la Federación de 31 de diciembre de 1971 y de 30 de diciembre de 1972, fué reformada y adicionada. Se introduce, en la vigente Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal una innovación fundamental, la desconcentración administrativa.

"Tomando como fundamento las bases 4a. y 5a., fracción VI, del artículo 73, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la función judicial en el Distrito Federal corresponde a los Tribunales de Justicia del Fuero Común del Distrito y Territorios Federales de acuerdo con la Ley Orgánica de 18 de marzo de 1971, y el ministerio público estará a cargo de un Procurador General, de conformidad con la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito y Territorios Federales de 31 de diciembre de 1971, los que mantiene relaciones administrativas y presupuestales son el Departamento del Distrito Federal.

"La Junta Local de Conciliación y Arbitraje, dotada de plena autonomía, conoce y resuelve los conflictos laborales en el Distrito Federal que no son competencia de la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje, con base en el apartado A, del artículo 123 de la Constitución y por la Ley Federal del Trabajo.

"Por Ley de fecha 17 de marzo de 1971, es creado el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, con fundamento en el artículo 104, fracción I, párrafo segundo, de la Constitución, con autonomía para dictar los fallos en las controversias que sean de carácter administrativas suscitadas entre los particulares y las autoridades del Departamento del Distrito Federal, exceptuando los de competencia del Tribunal Fiscal de la Federación.

"Por último el 30 de diciembre de 1972, se publica el decreto de reforma y adiciones a la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal, como una medida de promoción, de la desconcentración administrativa y de la reorganización interna.

"Estas reformas modifican la estructura orgánica del Departamento, determinando los dos niveles jerárquicos básicos, por una parte como máxima autoridad al Jefe del Departamento y por otra parte como segunda autoridad a los Delegados, en sus respectivas jurisdicciones.

"Señala a las Secretarías y a la Oficialía Mayor como órganos de colaboración directa del Jefe del Departamento con atribuciones específicas y áreas de competencia homogéneas".
(17)

Estas reformas cambian la estructura de las dependencias centrales, fusionando, desapareciendo y creando nuevas unidades, además de que se les confieren atribuciones que definen su área de competencia.

El Maestro termina argumentando, que en síntesis; "... este es el desarrollo histórico por el que ha pasado el Gobierno del Distrito Federal, que es producto de los cambios políticos,

económicos y sociales, que en última instancia han modelado una institución, que va superando y mejorando su organización y funcionamiento que es en beneficio de la población de nuestra Ciudad". (18)

Ahora bien, después de haber visto lo que nuestros dos autores nos argumentan respecto a los antecedentes históricos del Departamento del Distrito Federal, veremos ahora en forma general lo que al respecto nos dice el MANUAL DE ORGANIZACION DEL DEPARTAMENTO DEL DISTRITO FEDERAL es pertinente aclarar que este manual fué consultado en forma directa y proporcionado por el propio Departamento del Distrito Federal a través de la oficina de "Apoyo y Orientación al Público", en el Departamento Central.

El Manual nos dice: Que los antecedentes datan del 18 de noviembre de 1824, cuando se creó el Distrito Federal por Decreto del Congreso General Constituyente, siendo la sede la Ciudad de México de los Poderes Federales; se suple al Jefe Político por un Gobernador y subsisten los ayuntamientos en los pueblos del Distrito Federal.

Como consecuencia de las Bases y Leyes Constitucionales Centrales de 1836, el 20 de febrero de 1837, se expidió un decreto para que el Distrito Federal se incorporara

18. Ibidem. Pág. 542.

al Departamento de México, y se haría cargo un Gobernador contando con ayuntamientos regidos por prefectos, mientras que los Poderes Federales conservarían su residencia en la Ciudad de México, subsistiendo en las bases orgánicas de 1843.

El 2 de mayo de 1853, se dictó ordenanza provisional del Ayuntamiento de México, que integró al Cuerpo Municipal con un Presidente, doce Regidores y un Síndico.

Posteriormente, la Constitución de 5 de febrero de 1857, restauró el federalismo y previno la creación del Estado del Valle de México si los Poderes Federales se trasladaran a otro lugar; se dictaron, así mismo, disposiciones gubernativas para el Distrito Federal sobre la base de ayuntamiento de elección popular. El 16 de diciembre de 1899, el Congreso de la Unión aprobó la división del territorio en una municipalidad y seis prefecturas..

El 26 de marzo de 1903, la Ley de Organización Política y Municipal del Distrito Federal estableció que ésta forma parte de la federación y se dividirá en trece municipalidades regidas de acuerdo con disposiciones dictadas por el H. Congreso de la Unión. El Presidente de la República, como titular del Ejecutivo Federal, ejerció el Gobierno del Distrito Federal por conducto de la Secretaría de Gobernación y por tres funcionarios; El Gobernador del Distrito Federal, el Presidente del Consejo Superior de Salubridad y el Director de

Obras Públicas. Sin embargo, los Ayuntamientos conservaron sus funciones políticas y las de tipo consultivo y de vigilancia en lo administrativo. La Constitución del 5 de febrero de 1917 facultó al H. Congreso de la Unión para legislar en todo lo relativo al Distrito Federal y Territorios, el cual quedó dividido en municipalidades con Ayuntamientos de elección popular directa y su Gobierno quedó a cargo de un Gobernador nombrado y removido libremente por el Ejecutivo Federal.

El 13 de abril de 1917, se expidió la Ley de Organización del Distrito y Territorios Federales, que contenía capítulos relativos a las facultades y obligaciones del Gobernador del Distrito y sus colaboradores directos: el Secretario de Gobierno, el Tesorero General y los Directores Generales de la Penitenciaría, Instrucción Pública e Instrucción Militar.

El 28 de agosto de 1928, después de las reformas a la fracción VI del artículo 73 Constitucional, se suprimió el régimen municipal y se le encomendó su gobierno al Ejecutivo Federal, quien lo ejercía por medio del órgano que determina la nueva Ley Orgánica del Distrito y de los Territorios Federales expedida por el Congreso de la Unión el 31 de diciembre de 1928.

El órgano de gobierno creado para el Distrito Federal por la Ley Orgánica respectiva, recibió el nombre de Departamento Federal, la cual atribuyó a éste las facultades que

anteriormente se encomendaba al Gobernador y a los municipios. La titularidad de dicha substitución se otorgó al Jefe del Departamento del Distrito Federal quien era nombrado y removido libremente por el Ejecutivo de la Nación, a cuya autoridad se asignaron los servidores públicos que la ley determinó como atribuciones.

El 31 de diciembre de 1941, se expidió la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal, la cual definió claramente la división de poderes en el Distrito Federal, señalando a cada uno de ellos su esfera de influencia y la autonomía de que debían gozar. Así mismo, se creó un organismo denominado Auditoría, cuya función específica era la de revisar y supervisar los contratos de obras públicas y los movimientos hacendarios del Gobierno del Distrito. Considerando la actividad técnica, económica, jurídica y social del Gobierno del Distrito, se crearon doce direcciones, a las que se les asignaron funciones específicas tendientes a resolver las interferencias que entorpecían y demoraban las labores de la administración del Distrito Federal.

Como auxiliar en la administración de justicia y para el correcto ejercicio de la acción penal, se dispuso que la Procuraduría General de Justicia del Distrito y Territorios Federales, colabora con el Gobierno del Distrito Federal. Igualmente, se estableció que la administración de Justicia quedara a cargo del Tribunal Superior de Justicia del Distrito y

Territorios Federales.

Posteriormente se pensó en que las denominaciones del "Departamento del Distrito Federal", no correspondían constitucionalmente a la organización de una República Federal y representativa, por lo que, el 3 de agosto de 1945, se promulgó decreto presidencial por el cual se modificaron estas denominaciones quedando como "Gobierno del Distrito Federal" y "Gobernador del Distrito Federal", para así ajustar la situación legal del Gobierno del Distrito Federal a lo establecido por el texto constitucional.

El 29 de diciembre de 1970, se publicó una Nueva Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal que derogaba a la de 1941. Para el ejercicio de las atribuciones que le confirió esta nueva Ley, el Jefe del Departamento se auxilió de tres Secretarías Generales, un Oficial Mayor, un Consejo Consultivo, Juntas de Vecinos, Delegados, Subdelegados y Directores Generales.

En la Ley Orgánica de 1970 se modificó la estructura orgánica básica del Departamento del Distrito Federal, con la cual la desconcentración administrativa recibió un impulso definitivo y la participación ciudadana adquirió un mayor grado de concurrencia en la administración local.

Por decreto del 17 de marzo de 1971, se creó el

Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, con base en el artículo 104, fracción I, párrafo II de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, dotado de plena autonomía para dictar los fallos en las controversias administrativas que se susciten entre las autoridades del Departamento del Distrito Federal y los particulares, excepto los asuntos de competencia del Tribunal Fiscal de la Federación.

Con fundamento en las bases 4a. y 5a., fracción VI del artículo 73 de la Constitución, la función judicial en el Distrito Federal corresponde a los Tribunales de Justicia del Fuero Común del Distrito y Territorios Federales, de acuerdo con la Ley Orgánica del 18 de marzo de 1971, el Ministerio Público está a cargo de un Procurador General, de conformidad con la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito y Territorios Federales del 31 de diciembre de 1971, el cual mantiene relaciones administrativas y presupuestales con el Departamento del Distrito Federal.

La Junta Local de Conciliación y Arbitraje, dotada de plena autonomía, conoce y resuelve los conflictos laborales en el Distrito Federal que no son competencia de la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje, con base en el artículo 123, apartado A de la Constitución, y por la Ley Federal del Trabajo.

El 31 de diciembre de 1971 y el 30 de diciembre de 1972, se publicaron los Decretos que reforman y adicionan

respectivamente la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal, como una medida de promoción de la desconcentración administrativa y de la reorganización interna.

Estas reformas modifican la estructura orgánica del Departamento, en la cual los dos niveles jerárquicos básicos están representados por el Jefe del Departamento como autoridad máxima y los Delegados como segunda autoridad administrativa en sus respectivas jurisdicciones.

Así mismo, señalan a las Secretarías Generales y a la Oficialía Mayor como órganos de colaboración directa del Jefe del Departamento, con atribuciones específicas y áreas de competencia homogéneas.

Finalmente, se modifica la estructura de las dependencias centrales fusionando, desapareciendo y creando nuevas unidades, además de que se le confieren atribuciones que definen su área de competencia.

La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal del 29 de diciembre de 1976, ratificó las atribuciones del Departamento del Distrito Federal, y el Acuerdo de Sectorización de las Entidades de la Administración Pública Paraestatal del 17 de abril de 1977 lo faculta para coordinar a los Organismos Descentralizados adscritos al Sector.

El 29 de diciembre de 1978, se publicó en el Diario Oficial de la Federación la Nueva Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal, en el que se define las funciones del Departamento del Distrito Federal en materia de Gobierno, jurídica y administrativa, de hacienda, de obras y servicios y, finalmente, social y económica. Se reagrupan las Unidades Administrativas del Departamento para quedar divididas entre las diferentes Secretarías Generales, Oficialía Mayor y la propia Jefatura; se fijan los órganos desconcentrados del Departamento y se establece el procedimiento para la presentación de los servicios públicos. De igual forma, se hace mención de los bienes muebles e inmuebles que conformarán el patrimonio del Departamento y la participación de la ciudadanía, por medio de los Organos de Colaboración Vecinal y Ciudadana, y se introduce la participación pública de los ciudadanos del Distrito Federal mediante el referendum y la iniciativa popular.

Para reglamentar la Ley Orgánica, el 6 de febrero de 1976 se publicó en el Diario Oficial de la Federación el Primer Reglamento Interior del Departamento del Distrito Federal, en el que se señalan el ámbito de competencia del Departamento, las atribuciones no delegables del titular del mismo, las de las Secretarías Generales, de la Oficialía Mayor, de la Contraloría General, de la Tesorería y las que ejercerán en el ámbito de su competencia las Direcciones Generales.

Se abren capítulos especiales para la suplencia de los

funcionarios del Departamento, y de sus órganos desconcentrados, las Delegaciones, las Comisiones de Desarrollo Urbano del Distrito Federal, de Vialidad y Transporte Urbano; la Coordinadora para el Desarrollo Agropecuario del Distrito Federal, y la Interna de la Administración, así como, los Almacenes para los Trabajadores del Departamento.

La última etapa histórica del Sector se cumple el 16 de diciembre de 1983, fecha en que se publica en el Diario Oficial de la Federación el Decreto por medio del cual se reforma o adiciona la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal de 1970. En dichas reformas se describen las atribuciones que en materia jurídica, administrativa, de gobierno, de hacienda, de obras y servicios, social y económica deberá realizar el Departamento del Distrito Federal, determinando así mismo, las unidades administrativas de que podrá auxiliarse para el Despacho de estos asuntos, siendo estas: las Secretarías Generales de Gobierno, Planeación y Evaluación, Obras, Desarrollo y Ecología, Desarrollo Social, Protección y Vialidad, la Oficialía Mayor, la Tesorería, la Contraloría General y las Delegaciones. Por otra parte, establece que el Jefe del Departamento podrá contar con dos Secretarías Generales adjuntas para atender nuevas actividades administrativas o para realizar, con carácter temporal, las tareas específicas que les delegue la Jefatura; además, contará con las Coordinaciones Generales, las Direcciones Generales, y demás unidades administrativas centrales y órganos

desconcentrados en su reglamento interior.

El 17 de enero de 1984, se publica en el Diario Oficial de la Federación el Reglamento Interior del Departamento, en el que se especifica el ámbito de competencia y de organización del Departamento, las atribuciones del titular, de las Secretarías Generales, de las Coordinaciones Generales, etc., así como, las de los órganos desconcentrados como son: las Delegaciones, los Almacenes para los Trabajadores del Departamento del Distrito Federal, la Comisión de Vialidad y Transporte Urbano, el Servicio Público de Boletaje Electrónico, la Comisión Coordinadora para el Desarrollo Agropecuario del Distrito Federal, etc.

Así mismo, dentro del Reglamento Interior se complementan las atribuciones de los Organos de Colaboración Vecinal y Ciudadana, de la Comisión Interna de Administración y Programación, así como, las de la Suplencia de los Funcionarios del Departamento.

Finalmente, como consecuencia de las modificaciones a la Administración Pública Federal en su estructura organizacional, el Departamento adecuo su estructura conforme a las necesidades vigentes; de tal manera que el 26 de agosto de 1985, aparece publicado en el Diario Oficial el nuevo Reglamento Interior del Departamento del Distrito Federal, en el cual se especifica el ámbito de competencia y de organización del mismo,

las atribuciones del Titular, de las Secretarías Generales, etc., y Organos Desconcentrados los cuales algunos de ellos son: Comisión Coordinadora para el Desarrollo Rural, Delegaciones, etc., se incluyen también las atribuciones de los Organos de Colaboración Vecinal Ciudadana, así como, las de la Suplencia de Funcionarios del Departamento del Distrito Federal.

Después de haber analizado lo que al respecto nos dicen tanto nuestros dos autores, así como, el Manual de Organización del Departamento del Distrito Federal, nosotros consideramos lo siguiente:

Tal como lo dice el Maestro Acosta Romero, el Departamento del Distrito Federal surge como Departamento en enero de 1929, dado que antes no tenía esa denominación, sin embargo, su denominación a sufrido cambios con el paso del tiempo para llegar finalmente hacer como lo conocemos hoy en día DEPARTAMENTO DEL DISTRITO FEDERAL sin descartar que pueda seguir sufriendo cambios tanto en su denominación como en sus atribuciones y organización.

Cabe aclarar que el Maestro Jacinto Faya Viesca, como el Manual de Organización del Departamento del Distrito Federal, toman los antecedentes del Departamento desde antes que se denominara como Departamento. Se remontan al 18 de noviembre de 1824, cuando se crea el Distrito Federal. Argumentan que el 28 de agosto de 1928, se suprime el régimen municipal y se le encomienda el Gobierno al Presidente de la República quien lo

ejercerá a través del Órgano que determine la Nueva Ley Orgánica del Distrito y de los Territorios Federales expedida el 31 de diciembre de 1928, recibiendo el nombre de Departamento del Distrito Federal, y que hará las actividades antes encomendadas al Gobernador y a los Municipios. Sin que esto afecte a nuestra consideración.

1.2.2. EL DEPARTAMENTO DEL DISTRITO FEDERAL COMO ADMINISTRACION PUBLICA.

Antes de comenzar con nuestro tema consideramos pertinente hacer una observación respecto a que cuando hablamos del Departamento del Distrito Federal como parte de la Administración Pública, es en relación a la entidad Distrito Federal. Sin embargo consideramos necesario hablar o saber, primeramente lo que es la Administración Pública, así como, su clasificación, lo que es la organización administrativa y para terminar con la Organización Administrativa Centralizada Federal. Esto lo haremos claro, siempre en relación al Departamento del Distrito Federal que es el tema que estamos estudiando y también en forma muy general ya que todos estos puntos pueden ser motivo de un trabajo amplio y largo.

Comenzaremos entonces como lo hemos venido haciendo con el Maestro Acosta Romero, que nos dice:

"La Administración Pública es la parte de los órganos del Estado que dependen directa, o indirectamente, del Poder Ejecutivo, tiene a su cargo toda la actividad estatal que no

desarrollan los otros poderes (Legislativo y Judicial), su acción es continua y permanente, siempre persigue el interés Público, adopta una forma de organización jerarquizada y cuenta con: a) elementos personales; b) elementos patrimoniales; c) estructura jurídica, y d) procedimientos técnicos". (19)

ESTADO FEDERAL GOBIERNO FEDERAL	Poder Ejecutivo	Presidente de la República y Organos que dependen directa e indirectamente
	Poder Legislativo	Congreso de la Unión Cámara de Diputados Cámara de Senadores
	Poder Judicial	Suprema Corte de Justicia de la Unión Tribunales Colegiados de Circuito en Materia de Amparo Tribunales Unitarios de Circuito en Materia de Apelación Juzgados de Distrito y Jurado Popular Federal

ENTIDADES FEDERATIVAS GOBIERNO LOCAL	Poder Ejecutivo	Gobierno del Estado y Organos que dependen directa e indirectamente
	Poder Legislativo	Cámara de Diputados
	Poder Judicial	Tribunal Superior de Justicia Juzgados de Primera Instancia Juzgados Menores y de Paz

MUNICIPIO GOBIERNO MUNICIPAL	Ayuntamiento	Presidente Municipal Regidores, Municipales
---------------------------------	--------------	--

Dependencias inferiores

Ahora vamos a ver la clasificación que nos hace el Maestro respecto a la Administración Pública, comenzando con un cuadro:

1	Contenciosa
	Activa
2	Indirecta
	Directa
3	Federal
	Estatal
	Municipal
	Desconcentrada
	Centralizada
	Descentralizada
4	Empresas Estatales y Sociedades Mercantiles de
	Estado
	Fideicomisos Públicos

1. Este es un concepto muy propio de la doctrina francesa. La administración activa es la que funciona normalmente dependiendo del Poder Ejecutivo y conforme a la competencia que le señala el orden jurídico. La contenciosa supone la existencia de tribunales administrativos que dirimen controversias entre el Estado y los particulares por actos de

aquel, que lesionan los intereses de éstos. Ejemplo de tribunales administrativos en México, lo tenemos en el Tribunal Fiscal de la Federación y en el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal (creado por Ley publicada en el Diario Oficial de 17 de marzo de 1971).

2. La administración directa es la que se ejerce por los órganos centralizados dependientes del Poder Ejecutivo, según veremos más adelante. La administración indirecta, o paraestatal, es la que se realiza a través de organismos descentralizados y empresas de participación estatal u otras instituciones.

Las clasificaciones comprendidas en los número 3 y 4, serán objeto de estudio detenido en posteriores capítulos, por eso, remitimos a ellos, para su explicación.

Ahora nos toca hablar de la Organización Administrativa, y comenzaremos por ver lo que significa organizar, y el Maestro Acosta Romero nos dice: "Organizar significa ordenar y acomodar sistemáticamente, desde un punto de vista técnico, un conjunto de elementos para llevar a cabo una actividad, cumplir un fin u obtener un objetivo". (20)

Es importante la organización administrativa, toda vez

que: La Administración Pública, como todo elemento del Estado, necesita ser ordenado adecuada y técnicamente, lo que quiere decir, organizarse, para realizar su actividad rápida, eficaz y convenientemente. Por ello se ha tratado, por medio de la evolución de la Administración Pública, buscar formas de organización que respondan mejor a las necesidades del país en un momento determinado.

Nos toca ver las formas de organización administrativa, nuestro autor menciona cuatro formas que son las tradicionales:

1. Centralización.
2. Desconcentración.
3. Descentralización.
4. Sociedades Mercantiles y Empresas de Estado.

La realidad administrativa impone muchas variantes a estas formas, debido a que no existe precisión absoluta y definición clara entre ellas, y hasta la fecha la doctrina discute sus caracteres esenciales. Es más, las necesidades que van variando, obligan al Estado a buscar nuevas formas de organización, que se pueden hacer reuniendo distintas formas de administración y corresponde al Derecho proporcionar el marco jurídico para ellas.

El hecho de que se señalen las anteriores formas de organización administrativa, o que inclusive, se den variantes

de las ya expuestas, confirma que, en este sentido, no hay cuestiones de dogmatismo; pues, según veremos, en la esfera municipal, para su administración, se han ensayado más formas y técnicas que las ya apuntadas.

Aclara nuestro autor que las formas de organización administrativa de la Administración Pública, no son equivalentes a las formas de Estado y a las formas de Gobierno. Pues las formas de Estado se refiere a la entidad misma del Estado y las formas de Gobierno a los órganos que ejercitan el poder, en el más alto rango (Ejecutivo, Legislativo y Jurisdiccional); en cambio, las formas de organización administrativa se refieren exclusivamente a la Administración Pública, es decir, al Poder Ejecutivo y unidades administrativas que dependen directa o indirectamente de él.

La forma centralista de gobierno que se da por ejemplo, en la República Francesa, no es equivalente a la centralización administrativa, forma de estructura del Poder Ejecutivo, de México.

Más adelante el Maestro nos da un concepto de lo que es la Organización Administrativa y nos dice textualmente: "Es la forma o modo en que se estructura y ordenan las diversas unidades administrativas que dependen del Poder Ejecutivo, directa o indirectamente, a través de relaciones de jerarquía y dependencia, para lograr una unidad de acción, de dirección y de

ejecución, en la actividad de la propia administración, encaminada a la consecución de los fines del Estado". (21)

También considera que es importante dar un concepto de lo que es Órgano del Estado de la Administración Pública, o unidad administrativa, antes de comenzar el estudio de cada una de las formas que adopta la Administración Pública. Nosotros consideramos que en verdad es pertinente diferenciar uno y otro por lo que vamos a dar los conceptos.

De igual manera vamos a transcribir textualmente el concepto que nos da el Maestro y nos dice: Organos del Estado. Concepto: "Es el conjunto de elementos materiales y personales con estructura jurídica y competencia para realizar una determinada actividad del Estado; así tenemos que Órgano del Estado puede considerarse el Congreso de la Unión, o bien, cada una de sus Cámaras, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, un Juzgado de Distrito, una Secretaría de Estado, etc.". (22)

Por otra parte, el Organos de la Administración Pública o unidad administrativa, la define nuestro autor como: "El conjunto de elementos personales y materiales con estructura jurídica que le otorga competencia para realizar una actividad, relativa al Poder Ejecutivo y que desde el punto de vista

21. Ibidem. Pág. 114

22. Idem.

orgánico, dependen de éste por ejemplo; una Secretaría de Estado, un Departamento de Estado, una Comisión Intersecretarial, etc. Es de observar que en este concepto pudiera quedar englobado tanto el todo como las partes del mismo, es decir, puede considerarse unidad administrativa a una Secretaría, o a una sección de la misma". (23)

Más adelante explica, que la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, del 29 de diciembre de 1976, menciona dos partes de esta administración, la central o centralizada y la paraestatal.

Dentro de las centralizadas considera a las Secretarías de Estado, a los Departamentos Administrativos y a la Procuraduría General de la República y las llamadas Dependencias.

Dentro de las paraestatales cabe mencionar, aclara nuestro autor, que esta palabra aunque ya usada en el artículo 90 de la Constitución, reformado, y en la L.O.A.P.F., el significado que se usa de la misma y según la mayoría de los diccionarios es lo que no corresponde al Estado o lo que está al lado del Estado considera así que ello indica que el Legislador parece no haber sido muy feliz en buscar un término que, conforme a la legislación deba determinar a un órgano como

formando parte del poder, es decir, de uno de los poderes de la Unión, que es el poder del Ejecutivo, por lo que hay que precisar que el sector paraestatal es un conjunto de unidades administrativas que formalmente están integradas en la Administración Pública Federal y a las que también la L.O.A.P.F. con poca técnica les llama entidades; también la Ley Federal de Entidades Paraestatales lo llama entidad tanto en su nombre como en su texto, y califica a estas dependencias de auxiliares de la Administración Pública Federal, lo que ocasiona confusiones, sobre todo con los organismos desconcentrados y a los fideicomisos públicos que no tienen personalidad jurídica y que por el hecho de que la L.O.A.P.F., lo considera entidades, en criterio de algunos autores, ello les otorga personalidad jurídica a un ente colectivo de derecho público, es estrictamente necesaria la declaración normal de una ley emanada del Congreso de la Unión específicamente para cada caso concreto y no una declaración general.

Ya que la Administración Pública Federal se forma por dos partes, la central y la paraestatal, implica jurídicamente que la relación jerárquica y los poderes que implica esa relación rigen para las dos partes de la administración pública, es decir, tanto para la central como para la paraestatal. (24)

Antes de comenzar con nuestro último inciso que es "La

Organización Administrativa Centralizada Federal", hablaremos de la Centralización Administrativa; y al respecto nos dice el Maestro antes citado:

"Históricamente, se considera a la Centralización como un sistema de unidades político-administrativas, que realizan cierta actividad del Estado, con responsabilidad directa frente al Jefe de Estado, teniendo estas unidades responsabilidad político-administrativa protocolaria, frente al Jefe de Estado y Gobernadores y constituyen una unidad de decisión, mando y ejecución. También históricamente se consideran órganos centralizados los Ministros y Ministerios, los Secretarios, las Secretarías, y en algunos Estados el Procurador General de Justicia y los Departamentos Administrativos.

En épocas más recientes se considera también dentro de este concepto de centralización, a los órganos más cercanos dependientes de un centro de poder, y nos pone como ejemplo; en las Entidades Federativas el Gobernador, en los Municipios el Ayuntamiento, en las Universidades los Rectores, en otros organismos descentralizados o empresas de participación, el Director.

Ahora veremos el concepto de centralización administrativa, el cual vamos a transcribir textualmente: "La centralización es la forma de organización administrativa en la cual, las unidades, órganos de la administración pública, se ordenan y acomodan articulándose bajo un orden jerárquico a

partir del Presidente de la República, con el objeto de unificar las decisiones, el mando, la acción y la ejecución". (25)

La centralización administrativa implica la unidad de los diferentes órganos que las integran y entre estos existe una forma de acomodo jerárquico, de subordinación ante el Presidente o el Ejecutivo, de coordinación entre las Secretarías, los Departamentos de Estado y la Procuraduría y de subordinación en el orden interno, por lo que respecta a los órganos de estas dependencias.

Para la relación jerárquica existen poderes, los cuales únicamente vamos a enumerar toda vez que no corresponde directamente a nuestro tema principal, es decir, no es primordial.

Los poderes que implican la relación jerárquica son:

1. Poder de decisión.
2. Poder de nombramiento.
3. Poder de mando.
4. Poder de revisión.
5. Poder de vigilancia.
6. Poder disciplinario.
7. Poder para resolver conflictos de competencia.

Ahora bien, según el Maestro Acosta Romero, el número y composición de los órganos que integran la Administración Pública Centralizada es: muy variable, y es difícil saber el número ideal.

El número de dependencias de la Administración Pública en cada país es muy variable, sin embargo, hay coincidencia en ciertas actividades como por ejemplo; Defensa, Hacienda, Gobernación, etc.

En el mundo se aprecia un crecimiento acelerado de estas dependencias, tanto centralizadas como descentralizadas, desconcentradas, empresas públicas, comisiones, etc., creándose en forma geométrica, en ocasiones duplican funciones, y es dudosa su existencia, y su vida no se alarga, y hay casos en los que responden a criterios políticos del Jefe de Estado, en su creación, y así da lugar a la existencia de muchos órganos.

Este fenómeno parece confirmar la opinión de Parkinson, en el sentido de que la burocracia en todos los países tiende a la proliferación en un porcentaje que calcula del 5.17% al 6.56% anual, independientemente del trabajo realizado o por realizar.

La historia de nuestras instituciones muestra una técnica lenta pero constante en relación al número de Secretarías ligado al aumento y diversificación de las tareas,

habiendo estabilidad en los ministerios con mayor antigüedad como de Relaciones Exteriores e Interiores, estos movimientos son por las necesidades excepcionales y a la reforma del Gobierno.

Para terminar con nuestro autor respecto al inciso que nos ocupa, nos toca hablar de la Organización Administrativa Centralizada Federal, comenzando con los órganos que la integran.

Al respecto el Maestro nos explica: "Los titulares de las unidades administrativas que en México actualmente integran la Organización Administrativa Centralizada Federal son; Presidente de la República; los Secretarios de Estado (a partir de 1982, desaparecieron los Jefes de Departamento de Estado, confirmándose nuestro criterio sustentado en anteriores ediciones); el Gobernador del Distrito Federal; el Procurador General de la República". (26)

Dentro de la Organización Administrativa Centralizada Federal, se encuentra el hablar del Presidente de la República, requisitos para ser Presidente, su Jerarquía, etc., sin embargo, concluiremos este inciso toda vez que tendríamos que ampliar más y podríamos caer en otras tesis que no nos corresponden. Por lo que vamos a concluir ahora si con nuestro autor respecto al inciso: "El Departamento del Distrito Federal como

Administración Pública de la Entidad Distrito Federal", y nos dice textualmente:

"La Administración Pública del Distrito Federal, como ya indicamos, se realiza por medio de un Departamento de Estado Centralizado, bajo la dependencia directa del Presidente de la República". (27)

Después de haber concluido lo que nos dice el Maestro Acosta Romero, sobre el inciso que nos ocupa, ahora trataremos lo que otros autores opinan respecto a lo que nos argumenta el multicitado autor.

Bien entonces ahora veremos lo que nos dice el Maestro Gabino Fraga:

En relación a la Administración Pública; La satisfacción de los intereses colectivos por medio de la función administrativa se realiza fundamentalmente por el Estado.

Para cumplir con lo anterior el Estado se organiza en una forma especial, sin perjuicio de que excepcionalmente otras organizaciones realicen la misma función administrativa.

La organización especial constituye la Administración Pública, que desde el punto de vista formal debe entenderse como "el organismo público que ha recibido del poder político la

27. Ibidem. Pág. 252.

competencia y los medios necesarios para la satisfacción de los intereses generales" (28), y desde el punto de vista material es "la actividad de este organismo considerado en sus problemas de gestión y de existencia propia, tanto en sus relaciones con otros organismos semejantes como con los particulares para asegurar la ejecución de su misión". (29)

Desde el punto de vista formal la Administración Pública, es parte de uno de los poderes en los que se haya depositada la soberanía del Estado, es decir, el Poder Ejecutivo. Aclarando el Maestro que quizás sea la más importante.

"La Administración Pública, no tiene una personalidad propia; sólo constituye uno de los conductos por los cuales se manifiesta la personalidad misma del Estado". (30)

Nuestro autor en comentario nos dice respecto a la Organización Administrativa, refiriéndose a su forma:

Las formas en que se ordenan para constituir y dar unidad a la Administración Pública y siendo las formas las siguientes:

La Centralización, la desconcentración y la descentralización administrativa. Y agregando las empresas de

28. FRAGA, Gabino. Op. cit. Pág. 119.

29. Idem.

30. Loc. cit.

participación estatal.

La centralización administrativa se da, cuando los órganos se encuentran situados en niveles pero todos dependiendo uno de otro por nivel hasta llegar a la cúspide, en que se encuentra el Jefe Supremo de la Administración Pública.

La desconcentración se da cuando se delegan ciertas facultades de la autoridad que hace el titular de una dependencia en favor de órganos que le están subordinados jerárquicamente.

La descentralización se da cuando ciertos organismos desvinculados en mayor o menor grado de la Administración central realizan actividades administrativas que se le confían.

Las empresas de participación estatal es una forma de organización a la que el Estado recurre como uno de los medios directos de realizar su intervención en la vida económica del país.

El Maestro, señala que esta forma es la aceptada por la legislación mexicana, y que el artículo 90 Constitucional reformado, publicado en el Diario Oficial el 21 de abril de 1981, dice que la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal publicada en el Diario Oficial el 29 de diciembre de 1976, aclarando que es anterior a la reforma Constitucional,

divide en dos grupos los órganos de la Administración; la centralizada, y dentro de ésta la delegación y la desconcentración administrativa, y la paraestatal e incluidas en ésta última los organismos descentralizados y las empresas de participación estatal.

Nos toca ahora hablar de la Constitución, y nuestro autor en turno argumenta y explica:

La centralización administrativa se caracteriza por la relación de jerarquía que liga a los órganos inferiores con los superiores de la Administración.

Para que exista ésta relación de jerarquía existen varios poderes para mantenerla, aunque sean diversos órganos, además estos poderes mantienen la unidad. Esos poderes son los de decisión y el mando los cuales los conservan los órganos superiores.

El Maestro explica en qué consisten estos poderes y cómo se dan, sin embargo, nosotros no vamos a profundizar más, ya que solo los vamos a mencionar en virtud de que no son fundamentales para nuestra tesis.

Más adelante argumenta, además que la relación jerárquica implica los siguientes poderes de los órganos superiores sobre los inferiores.

Dichos poderes, que se refieren unos a las personas de

los titulares de los órganos jerarquizados, y otros a los actos que realizan, son los siguientes:

- a) Poder de nombramiento;
- b) Poder de mando;
- c) Poder de vigilancia;
- d) Poder disciplinario;
- e) Poder de revisión, y
- f) Poder para la resolución de conflictos de competencia.

El Maestro se refiere también a la Administración Centralizada en México y dice: "La reforma del artículo 90 Constitucional (Diario Oficial de abril 21 de 1981), dispuso que la Administración Pública Federal será centralizada y paraestatal conforme a la Ley Orgánica que expide el Congreso".
(31)

La Ley Orgánica (Diario Oficial de 29 de diciembre de 1976), que precedió a dicha reforma constitucional, previno que la organización centralizada en México la forma el Presidente de la República, los Secretarios de Estado, los Departamentos Administrativos y el Procurador General de la República.

Vamos a situar al Departamentos del Distrito Federal, y nuestro autor nos dice textualmente: "Dentro de la organización Administrativa Centralizada queda comprendido el

31. Ibid. Pág. 172 y 173.

Departamento del Distrito Federal". (32)

Debemos aclarar que más adelante se habla de caracteres que distinguen a este órgano de los demás que forman la Administración Pública, pero que no mencionaremos toda vez que ya se encuentran en los antecedentes del Departamento del Distrito Federal cuando se inició este tema. También ratificamos que es este Departamento el encargado de la Administración Pública de la entidad Distrito Federal.

Para terminar con este inciso, nos toca ver lo que al respecto nos dice el Maestro Andrés Serra Rojas, comenzando entonces por lo siguiente:

Al referirse al "Concepto General de la Administración", argumenta que el concepto de administración, en su acepción general, se refiere a cualquier actividad privada o pública.

La administración es un proceso necesario para determinar y alcanzar un objetivo o meta, por medio de una estructura que nos lleva a una acción efectiva o esfuerzo humano coordinado y eficaz, con la aplicación de adecuadas técnicas y aptitudes humanas.

"En su concepto tradicional "administrador" -del latín

administratos, compuesto de ad y manus y tractum-, se refiere al que trae o lleva en la mano alguna cosa, hace algo o presta un servicio -es la persona que administra-, es decir, que tiene a su cargo y bajo su custodia la gestión de determinados bienes e intereses ajenos. El administrador decide los gastos, estudia, comprueba, recauda los productos de los bienes cuya gestión encomienda. Pública, apunta la idea de pertenecer a todo el pueblo, lo que es o debe ser común al pueblo". (33)

Más adelante se menciona que: Organización y administración son dos conceptos que mantienen una estrecha relación, pero su acepción es diferente, Ordway Tead (el arte de la administración, p. 191), distingue estos conceptos en estos términos:

"Una organización es una combinación de los seres humanos imprescindible, maquinaria, bienes y pertenencias, materiales y útiles de trabajo, reunidos en una cierta coordinación sistemática y efectiva, para alcanzar un objetivo deseado y definido. Pero cuando se habla de la organización, se hace referencia generalmente al conjunto de personas que se han reunido para llevar adelante la empresa y a las que se consideran como entidad". (34)

"Administración es el proceso y órgano responsable de

33. SERRA ROJAS, Andrés. Op. Cit. Pág. 70 y 71.

34. Ibidem. Pág. 72.

la determinación de los fines de una organización y sus elementos directivos debe esforzarse en conseguir, que establezca amplios programas bajo los que debe actuarse y ofrecer una visión general de la continua efectividad de la operación toda en consecuencia de los objetivos buscados". (35)

Ahora bien, vamos a ver el concepto o definición que nos proporciona nuestro autor en turno respecto a la Administración Pública el cual argumenta lo siguiente:

"Al derecho Administrativo corresponde la descripción y análisis de la Administración Pública, como órgano fundamental del Poder Ejecutivo Federal de acuerdo con el Título Tercero, Capítulo III, artículo 80 a 93 de nuestra Constitución". (36)

El Maestro opina que el concepto de Administración Pública se relaciona con las actividades del sector público. Es un término que reviste sentidos diversos, siendo los más generales los siguientes:

a) La administración en su sentido material u objetivo añade a la actividad o acción, es decir, al hecho mismo de administrar un negocio o administrar los asuntos públicos. Este último concepto corresponde a la acción actividad administrativa, es decir, "la actividad permanente, concreta y práctica del Estado que tiende a la satisfacción inmediata de

35. Ibidem. Pág. 73.

36. Idem.

las necesidades del grupo social y de los individuos que la integral". (37)

b) La administración en su sentido orgánico, subjetivo o formal, se refiere al conjunto de órganos, servicios o actividades bajo la misma dirección o consejo, a fin de perseguir una tarea determinada de interés privado o público.

c) La Administración Pública moderna va más allá de la ejecución de la Ley y se ha internado en el campo de la economía nacional determinando la base, los medios y formas de su desarrollo.

En seguida el Maestro comenta definiciones que proporcionan otros autores, pero debemos aclarar que nosotros no las vamos a tocar y solo veremos lo que dice en su concepto el autor de que hablamos:

El fin de la Administración Pública es la realización del interés general por medio de una acción desinteresada de todo propósito de lucro, que se asegura con determinadas prerrogativas que establecen un régimen jurídico exorbitante del privado.

Después de ver la finalidad de la Administración Pública, el autor habla de la Administración Pública Federal, y

dice, "... es una organización que forma parte de la actividad del Estado. Depende directamente del Poder Ejecutivo Federal y se caracteriza por un consejo de órganos centralizados y desconcentrados y, por excepción, paraestatales, que tienen a su cargo atender legalmente las imprescindibles necesidades públicas, organizadas en servicios administrativos generales o en la forma de servicios públicos, organizadas en servicios administrativos generales o en la forma de servicios públicos". (38)

Más adelante menciona que la Administración Pública es una estructura político-jurídica reconocida en la Constitución. El artículo 69 de la misma, ordena que el Presidente de la República rinda al Congreso de la Unión, un informe sobre el Estado General que guardan la administración pública del país. Por ello afirmamos la mentalidad política de la administración.

Nuestro autor nos da un concepto de la Administración Pública y nos dice textualmente: "LA ADMINISTRACION PUBLICA ES UNA ENTIDAD CONSTITUIDA POR LOS DIVERSOS ORGANOS DEL PODER EJECUTIVO FEDERAL, QUE TIENE POR FINALIDAD, REALIZAR LAS TAREAS SOCIALES, PERMANENTES Y EFICACES DEL INTERES GENERAL, QUE LA CONSTITUCION Y LAS LEYES ADMINISTRATIVAS SEÑALAN AL ESTADO PARA DAR SATISFACCION A LAS NECESIDADES GENERALES DE UNA NACION". (39)

38. Ibidem. Pág. 78.

39. Ibidem. Pág. 78 y 79.

Toca ver como se integra la Administración Pública Federal y al respecto nos explica nuestro autor: de acuerdo con el régimen del Estado Federal Mexicano, la administración pública se desenvuelve en varias importantes administraciones, entre ellas la Administración Pública Federal, la de las entidades federativas, y las administrativas municipales.

La Administración Pública Federal cumple sus funciones por medio de un conjunto de órganos jurídicos centralizados, desconcentrados, y paraestatales, sujetos a normas jurídicas específicas en las cuales se precisa su organización su funcionamiento y sus medios de control, de acuerdo con la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. (Diario Oficial de la Federación del 29 de diciembre de 1976 y sus reformas).

A estos órganos oficiales se unen las empresas privadas de interés general y las demás entidades que cooperan en la realización de una finalidad pública.

Entre los órganos centralizados se cuenta a las Secretarías de Estado, a los Departamentos Administrativos y a las demás entidades a las que haremos referencia más adelante. Personas públicas, autoridades administrativas y los servidores públicos forman la estructura de la organización administrativa, artículos 10 y siguientes de la L.O.A.P.F.

Los órganos desconcentrados se citan en el régimen de la centralización administrativa y se caracterizan por estar dotados de ciertas facultades exclusivas que les permiten un mejor desenvolvimiento, sin romper totalmente los vínculos de la jerarquía administrativa, artículo 17 de L.O.A.P.F.

"Los órganos paraestatales mantienen un régimen jurídico especial que les permiten actuar con determinada autonomía orgánica y técnica, manteniendo con el poder central las estrictas relaciones de control y referidas a la política general, económica y administrativa del Estado, artículos 45 y siguientes de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales. 14-V-1986". (40)

Ahora hablaremos a grandes rasgos sobre la organización administrativa y el Maestro Serra Rojas primero nos dice lo que son las formas de organización administrativas explicándolo de esta manera: "las formas tanto político como administrativas, son métodos o sistemas encaminados a la estructuración de las funciones jurídicas. Medio a través de los cuales se conseguirán propósitos tales como la atención técnica de un servicio, los problemas de una región y el aseguramiento de ideales democráticos, o sea, la adecuada participación popular en los asuntos públicos". (41)

40. Ibidem. Pág. 83.

41. Ibidem. Pág. 490.

En seguida nos habla de las formas de organización administrativa, y explica que se refieren a un aspecto parcial de su actividad, o sea, la actividad de los órganos del Poder Ejecutivo; al gobierno, que según Orlando "es el conjunto de los medios por los cuales la soberanía se traduce en acto". (42)

El Maestro Serra Rojas, al referirse a las Formas de Organización Administrativa Federal, hace una división en dos ramas; la centralización y la paraestatal, y aclara que ambas refiriéndose a materia federal, (artículo 90 de la Constitución reformado).

Posteriormente hace una subdivisión o más bien explica las formas que se encuentran dentro de estas dos grandes ramas y lo hace de la siguiente manera:

I. Centralización administrativa o formas administrativas centralizadas se puede reducir a las dos formas siguientes:

a) El régimen de centralización administrativa propiamente dicha. Habrá centralización administrativa cuando los órganos se encuentren en un orden jerárquico dependiente de la Administración Pública que mantiene la unidad de acción indispensable para realizar sus fines. En su organización se crea un poder unitario o central que irradia sobre toda la administración pública federal.

b) El régimen de centralización administrativa con desconcentración o simplemente, la desconcentración administrativa, se caracteriza por la existencia de órganos administrativos, que no se desligan del poder central y a quienes se les otorgan ciertas facultades exclusivas para actuar y decidir, pero dentro de límites y responsabilidades precisas, que no los alejan de la propia administración. La competencia que se les confiere no llega a su autonomía.

Los organismos centralizados y desconcentrados no tienen autonomía orgánica, ni autonomía financiera independiente, su situación se liga a la estructura del poder central. Los elementos fundamentales de la descentralización, la capacitan para actuar con una relativa autonomía.

La centralización y la desconcentración administrativa unifican jerárquicamente la acción de la autoridad central en una organización general que es la Administración Pública. El régimen de jerarquía y la existencia de los poderes de nombramiento, mando, decisión, vigilancia, disciplinario y poder de dirimir competencias son suficientemente vigorosos para mantener la unidad de la estructura administrativa.

II. El régimen de la Administración Pública Paraestatal. Y aquí nos habla del artículo 90 Constitucional y nos dice: La Administración Pública Federal será centralizada y paraestatal conforme a la Ley Orgánica que expide el Congreso,

que distribuirá los negocios del orden administrativo de la Federación que estarán a cargo de las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos y definirá las bases generales de creación de las entidades paraestatales y la intervención del Ejecutivo Federal en su operación.

Un poco más adelante el Maestro nos dice que el régimen paraestatal comprende una diversidad de entidades que se caracterizan por la diversificación de la coordinación administrativa. También nos dice que descentralizar no es independizar, sino solamente alejar o atenuar la jerarquía administrativa conservando el poder central limitadas facultades de vigilancia y control.

También establece una diferencia entre un régimen administrativo centralizado y uno descentralizado, que se encuentra en las características legales que el orden jurídico asigna a una u otra de dichas formas.

Explica posteriormente, que el sistema descentralizado adopta las siguientes formas: con régimen jurídico especial personalidad jurídica y patrimonio propio.

a) La Descentralización administrativa por región o territorial.

b) La Descentralización técnica o por servicio.

Nosotros debemos aclarar que no explicaremos estas últimas formas toda vez que no es fundamental para nuestro estudio, pero sin embargo, vamos anotar textualmente lo que nuestro autor en turno considera que es la descentralización solo para tener una idea del significado de esta palabra:

"La descentralización administrativa es la técnica de organización jurídica de un ente público, que integra una personalidad a la que se le asigna una limitada competencia territorial o aquella que particularmente administra asuntos específicos, con determinada autonomía o independencia, y sin dejar de formar parte del Estado, el cual no prescinde de su poder público regulador y de la tutela administrativa". (43)

Para terminar con nuestro autor y también para finalizar con este subtema se aclara que solo falta proporcionar nuestro argumento, vamos a ver lo que continúa diciendo nuestro autor respecto a:

"El Gobierno del Distrito Federal corresponde a una Organización Centralizada Federal Política, Administrativa y Desconcentrada". (44)

El Departamento del Distrito Federal corresponde al tipo de organización centralizada con desconcentración, con los caracteres doctrinales que antes hemos señalado para este

43. Ibidem. Pág. 498, 499, 500.

44. Ibidem.

régimen.

De acuerdo con la reforma de 1980. La Administración Pública Federal será centralizada y paraestatal, en los términos de la Ley Orgánica. El Distrito Federal corresponde a la Administración Pública Centralizada.

El régimen de jerarquía que da unidad a la acción administrativa, debe diferenciarse en este caso; una es la jerarquía general de la administración pública que engloba a todos sus órganos, y otra debe ser la jerarquía que regula la estructura del Departamento del Distrito Federal; seguir confundiéndola es acabar por borrar esa institución, tal como se precisa en la Constitución.

"A partir de 1970, 1978 y 1987, la reforma político administrativa del Departamento del Distrito Federal, se finca en una mayor participación de la ciudadanía. La junta de vecinos y el consejo consultivo del Distrito Federal constituyen un ensayo para recoger en un programa administrativo, los anhelos de la población del Distrito Federal. Lo mismo que los comités de manzana y las asociaciones de residentes". (45)

De lo anterior nos dicen nuestras leyes vigentes, y que será lo que nosotros consideramos.

45. Ibidem. Pág. 614 y 615.

Comenzaremos por la Constitución, que en su artículo 90 del Capítulo III, denominado: del Poder Ejecutivo dice lo siguiente: :

"La administración pública federal será centralizada y paraestatal conforme a la ley orgánica que expide el Congreso, que distribuirá los negocios del orden administrativo de la Federación que estarán a cargo de las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos y definirá las bases generales de creación de las entidades paraestatales y la intervención del Ejecutivo Federal en su operación.

Las leyes determinarán las relaciones entre las entidades paraestatales y el Ejecutivo Federal, o entre éstas y las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos".

Por su parte la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, dice:

"Art. 1º.- La presente Ley establece las bases de organización de la administración pública federal, centralizada y paraestatal.

La Presidencia de la República, las Secretarías de Estado, los Departamentos Administrativos y la Procuraduría General de la República integran la administración pública centralizada.

Los organismos descentralizados, la empresa de

participación estatal, las instituciones nacionales de crédito, las instituciones nacionales de seguros y de finanzas y los fideicomisos, componen la administración pública paraestatal".

Por su parte el artículo 2, dice al respecto:

"En el Ejercicio de sus atribuciones y para el despacho de los negocios del orden administrativo encomendados al Poder Ejecutivo de la Unión, habrá las siguientes dependencias de la administración pública centralizada:

- I. Secretarías de Estado, y
- II. Departamentos Administrativos".

El artículo 5 de la L.O.A.P.F., señala textualmente:

"El Gobierno del Distrito Federal estará a cargo del Presidente de la República, quien lo ejercerá por conducto del Jefe del Departamento del Distrito Federal, de conformidad con lo dispuesto en la ley orgánica correspondiente.

El Procurador General de Justicia del Distrito Federal dependerá directamente del Presidente de la República, y ejercerá las funciones que le asigne la Ley".

El artículo 6 de la Ley de referencia, indica que para la suspensión de garantías como lo determina el artículo 90 Constitucional el Presidente acordará con los Secretarios de Estado, los Jefes de los Departamentos Administrativos y el Procurador General de la República.

El artículo 7, habla de que el Presidente podrá convocar a reuniones a Secretarios de Estado y Jefes de Departamentos Administrativos cuando se evalúe o defina la política del Gobierno Federal, en materia que sean de la competencia concurrente de varias dependencias, o entidades de la administración pública federal.

Posteriormente la L.O.A.P.F. en su título segundo denominado "de la Administración Pública Centralizada", Capítulo I denominado "de las Secretarías de Estado y los Departamentos Administrativos" dice lo siguiente:

En el artículo 10, de la igualdad de las Secretarías de Estado y de los Departamentos Administrativos.

En el artículo 12, de que las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos formularán; los proyectos de leyes, reglamentos, decretos, acuerdos y ordenes del Presidente de la República, respecto de los asuntos de su competencia.

El artículo 13, habla del refrendo que deben hacer los Departamentos Administrativos y Secretarías de Estado.

Posteriormente continúa con la organización interna de los Departamentos Administrativos y Secretarías de Estado, así como, de la delegación de funciones, etc. De los demás artículos no hablaremos dado que no son de gran importancia para nuestro inciso en turno. Para terminar vamos a hablar del

artículo 44 el cual es la base de nuestra posición, y por lo tanto lo transcribimos textualmente:

"Al Departamento del Distrito Federal, corresponde el despacho de los siguientes asuntos:

- I. Atender lo relacionado con el gobierno de dicha entidad en los términos de su ley orgánica, y
- II. Los demás que le atribuyen expresamente las leyes y reglamentos".

1.2.3. ATRIBUCIONES DEL DEPARTAMENTO DEL DISTRITO FEDERAL.

El inciso que nos toca estudiar, lo haremos de la misma manera que hemos hecho con los anteriores y comenzaremos por ver lo que al respecto argumenta el Maestro Acosta Romero; al referirse a "ATRIBUCIONES DEL DEPARTAMENTO DEL DISTRITO FEDERAL", que según la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal de 1978, separa las atribuciones del Departamento del Distrito Federal, en las siguientes categorías:

1. Materia de Gobierno.
2. Materia Jurídica y Administrativa.
3. Materia de Hacienda.
4. Materia de Obras y Servicios.
5. Materia Social y Económica.
6. Materia de la Prestación de Servicios Públicos.

Debemos aclarar que no veremos todas estas categorías, ya que solamente hablaremos de las que tengan más relación con nuestro tema de tesis o bien únicamente las que nos puedan

ayudar a entender el inciso que nos ocupa.

La primera categoría consideramos que si es importante hablar de ella y al respecto argumenta nuestro autor:

1. EN MATERIA DE GOBIERNO. Administrar los bienes de dominio público y los del dominio privado del Departamento del Distrito Federal; formar los padrones de los habitantes, así como, los alistamientos de la Guardia Nacional en el Distrito Federal; vigilar en materia administrativa y financiera, así como, realizar las auditorías que corresponda en las dependencias del Departamento del Distrito Federal; llevar registro y control de los bienes muebles e inmuebles del Departamento del Distrito Federal y vigilar su adecuado uso y conservación: vigilar que los representantes del Departamento del Distrito Federal ante las Comisiones de Límites, cumplan sus funciones de salvaguardar los intereses territoriales del Distrito Federal.

Recabar la información necesaria para el cumplimiento de sus funciones, de las dependencias y entidades paraestatales que corresponden al sector del Departamento del Distrito Federal. Imponer sanciones por infracciones a la Ley de Hacienda y demás Leyes Fiscales; llevar la información estadística; dictar las políticas generales para la tramitación de los recursos; establecer los horarios del comercio y autorizar los precios de acceso a los espectáculos públicos; tramitar los indultos que conceda el titular del Ejecutivo

Federal, cuando se trate de delitos del orden común; dictar los lineamientos para prevenir y evitar la prostitución y la drogadicción; dictar todo lo relativo a las concesiones; CUIDAR DE LA OBSERVANCIA DEL REGLAMENTO DE FALTAS DE POLICIA; hacer cumplir las leyes y reglamentos referentes a tránsito de vehículos, peatones y estacionamientos públicos de vehículos; la administración de los reclusorios y centros de rehabilitación social; lo relativo a los recursos humanos, empleo, capacitación y desarrollo del personal y todas las relaciones laborales entre el Departamento del Distrito Federal y sus servidores.

Todo lo relativo a las licencias, permisos y autorizaciones: la vigilancia de los horarios y precios y en general todo el funcionamiento de diversiones y espectáculos públicos; elaborar y mantener actualizado el padrón de los giros mercantiles y lo relativo en materia de planificación.

Fijar, dirigir y controlar la política del Departamento del Distrito Federal. Desempeñar por conducto de su titular, las comisiones especiales que del Presidente de la República le confiere: presidir, por conducto de su titular, la Comisión Interna de Administración y programación, y designar a los miembros de ésta, así como, a los que integran las demás Comisiones que sean necesarias: la celebración de convenios con autoridades de la Federación, los Estados y los Municipios.

Nuestro autor habla de las atribuciones Jurídicas y

administrativas poniéndolas en una misma categoría, por lo cual a pesar de que nuestro Capitulado las separa, las veremos juntas tal y como lo hace nuestro autor.

A) EN MATERIA JURIDICA Y B) EN MATERIA ADMINISTRATIVA.

Nuestro autor nos dice: "En materia jurídica y administrativa. La certificación de documentos y la expedición de copias: vigilar la celebración y ejecución de contratos y convenios en los que el Departamento del Distrito Federal sea parte y vigilar las operaciones de venta de bienes: ejercer las acciones y excepciones de los derechos de la Hacienda Pública: vigilar lo relativo en materia de jurados, registro civil, dispensas y licencias referentes al estado civil de las personas, intervenir en materia de cultos y desamortizaciones: vigilar en materia de trabajo: vigilar que se preste asesoría jurídica gratuita: las normas sobre filiación y la expedición de certificados de residencia: fomentar la construcción del patrimonio familiar.

Conocer de las designaciones que haga el Procurador General de Justicia del Distrito Federal: conocer los permisos y autorizaciones que le competan y todo lo relativo a las mismas: autorizar la celebración de los convenios y contratos en los que el Departamento del Distrito Federal sea parte: y determinar los casos en que sea de utilidad pública la expropiación de bienes,

o la ocupación total o parcial, de bienes de propiedades privadas". (46)

Por su parte el Maestro Serra Rojas, al respecto opina, cuando habla de "Las Funciones del Departamento del Distrito Federal", que el Departamento del Distrito Federal se ha convertido en la entidad política más compleja de la vida pública, económica y social de México.

Una población de más de 18 millones de habitantes, a los que se suman varios millones de habitantes de la Cuenca del Valle de México, que rebasa al propio Distrito Federal, pero que mantiene con él una estrecha vinculación.

Cualquier renglón de los servicios públicos que se considere; como nos dice nuestro autor, demandan sumas considerables en el presupuesto y una extensa organización burocrática, y pone como ejemplos; policía, agua potable, saneamiento, alumbrado eléctrico, etc.

También dice que antes de que termine este siglo el Distrito Federal podrá contar con una población mayor de 20 millones de habitantes.

El artículo 17 de la Ley Orgánica enumera las

importantes funciones que corresponden al Departamento, todas ellas relacionadas con el funcionamiento de los servicios públicos, tanto ciudadanos como los que corresponden a todo el Distrito Federal, con sus numerosas poblaciones.

"Algunas de las principales funciones del Departamento se refieren a servicios públicos, servicios administrativos generales, acción política y gubernativa del Departamento, la materia hacendaria, la acción cívica y la recreativa, y las funciones diversas a las que alude la ley". (47)

Ahora bien, hemos buscado más información respecto a las atribuciones del Departamento del Distrito Federal, y encontramos en el Departamento Central un Manual en donde se encuentra información al respecto, y el cual vamos a transcribir textualmente toda vez que consideramos de gran importancia el conocer estos datos, y el manual nos indica lo siguiente:

"Al hablarnos de ATRIBUCIONES. Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal, Capítulo II.- De la Organización del Departamento del Distrito Federal.

Artículo 17.- Al Departamento del Distrito Federal corresponde el despacho de los siguientes asuntos en materia de gobierno:

- I. Administrar los bienes de dominio público y los

de dominio privado del Departamento del Distrito Federal en los términos de las disposiciones legales aplicables, con la intervención que corresponda a las Secretarías de Desarrollo Urbano y Ecología a la de Programación y Presupuesto;

II. Formar los padrones de los habitantes, así como, los de alistamiento de la Guardia Nacional en el Distrito Federal y sujetar la organización y disciplina de ella a la reglamentación que expide el H. Congreso de la Unión;

III. Vigilar que las dependencias del Departamento del Distrito Federal, cumplan con las obligaciones que les señalen las disposiciones legales en materia administrativa y financiera, así como, realizar las auditorías que corresponda;

IV. Llevar registro y control de los bienes muebles e inmuebles del Departamento del Distrito Federal y vigilar su adecuado uso y conservación, así como, ordenar su recuperación administrativa cuando proceda, con la intervención que las leyes otorgan a las Secretarías de Desarrollo Urbano y Ecología y a la de Programación y Presupuesto;

V. Vigilar que los representantes del Departamento del Distrito Federal ante las Comisiones de Límites, cumplan sus funciones de salvaguardar los intereses territoriales del Distrito Federal;

VI. Recabar la información que requiera para el cumplimiento de sus atribuciones y de las entidades paraestatales que correspondan al sector del Departamento del Distrito Federal;

VII. Imponer sanciones por infracciones a los reglamentos Gubernativos, así como, recibir y resolver las solicitudes de reconsideración, en su caso, de estas sanciones;

VIII. Recopilar y procesar los datos referentes a la información estadística, así como, coordinar y orientar la programación de las dependencias del Departamento del Distrito Federal;

IX. Dictar las políticas generales para la tramitación de los recursos que señalan las leyes o reglamentos y vigilar el cumplimiento de los mismos;

X. Prevenir y evitar la prostitución y la drogadicción y dictar medidas tendientes a mantener la seguridad y el orden público, para prevenir, la comisión de delitos y proteger a las personas, sus propiedades y derechos;

XI. Cuidar de la observancia de las disposiciones legales y REGLAMENTOS DE POLICIA en el Distrito Federal, hacer cumplir las leyes y reglamentos referentes a tránsito de vehículos, peatones en la vía pública, y estacionamientos

públicos para vehículos de toda clase;

XII. Fijar las normas generales conforme a las cuales serán administrados los reclusorios y centros de readaptación social tanto para procesados o sentenciados como para infractores de reglamentos administrativos; y tramitar los indultos que conceda el titular del Ejecutivo Federal cuando se trate de delitos del orden común;

XIII. Autorizar la expedición, revalidación o cancelación de las licencias y los permisos, y autorizar cuando proceda el traspaso o traslado de los establecimientos sujetos a los reglamentos gubernativos;

XIV. Establecer los horarios del comercio; autorizar los precios para el acceso a diversiones y espectáculos públicos y dictar medidas necesarias para vigilar el funcionamiento de los mismos, así como, la observancia de los horarios y precios autorizados y en general el cumplimiento de los reglamentos gubernativos para cuyo efecto podrá ordenar la práctica de visitas de inspección, así como, la calificación de las infracciones que resulten por violación a los mismos y hacer efectivas las sanciones que corresponden;

XV. Llevar y mantener actualizado el padrón de establecimientos, giros y servicios relacionados con las atribuciones del Departamento;

XVI. Dirigir y controlar la política del Departamento del Distrito Federal fijada por el titular del Ejecutivo Federal, así como, coordinar y evaluar, en los términos de la legislación aplicable la del sector correspondiente;

XVII. Someter, por conducto de su titular, el acuerdo del Presidente de los Estados Unidos Mexicanos los asuntos encomendados al Departamento del Distrito Federal;

XVIII. Desempeñar, por conducto de su titular, las comisiones especiales que el Presidente de la República le confiera y mantenerlo informado sobre el desarrollo de las mismas;

XIX. Presidir y designar a los miembros que integran las Comisiones que sean necesarias para el buen funcionamiento del Departamento del Distrito Federal;

XX. Intervenir, por conducto de su titular en la celebración de convenios con autoridades de la Federación, de los Estados y los Municipios, que incluyan materia de la competencia del Departamento del Distrito Federal a su cargo; y

XXI. Publicar la Gaceta Oficial del Departamento, dando en este órgano de difusión la publicidad de los documentos que conforme a las leyes precisen de este requisito.

Artículo 18.- Al Departamento del Distrito Federal corresponde el despacho de los siguientes asuntos en materia jurídica y administrativa.

I. Certificar, en los términos de las leyes y reglamentos respectivos, documentos expedidos por los funcionarios del Departamento del Distrito Federal, en el desempeño de sus funciones y expedir copias certificadas de los que obren en los archivos de las distintas dependencias del propio Departamento;

II. Vigilar y supervisar que en la celebración y ejecución de contratos y convenios en los que sea parte el Departamento del Distrito Federal, queden debidamente garantizados los intereses de éste y vigilar, así mismo, que las operaciones de venta de bienes muebles e inmuebles que lleva a cabo el Departamento, se ajusten a lo establecido por las disposiciones legales, así como, intervenir en la Constitución y, en su caso, en la cancelación de las garantías que aseguren el exacto cumplimiento de dichos contratos y convenios;

III. Ejercer las acciones y excepciones que corresponda para la defensa administrativa y judicial de los derechos de la hacienda pública del Departamento del Distrito Federal;

IV. Coordinar y vigilar el cumplimiento de las

disposiciones legales y reglamentarias en materia de jurados, panteones, registro civil, TRIBUNALES CALIFICADORES, dispensas y licencias referentes al estado civil de las personas, notariado, consejo de tuteladas, hurtos y bienes mostrencos, así como, intervenir en materia de cultos y desamortizaciones conforme a las leyes de la materia;

V. Vigilar la observancia y aplicación de la Ley Federal del Trabajo, sus reglamentos y las disposiciones de ellos derivadas, en las industrias, comercios y establecimientos de jurisdicción local;

VI. Vigilar que se preste asesoría jurídica gratuita en materia civil, penal, administrativa y del trabajo tendiente a favorecer a los habitantes del Distrito Federal;

VII. Observar las normas sobre filiación para identificar a los habitantes del Distrito Federal y ordenar que se expidan certificados de residencia a personas que tengan su domicilio dentro de los límites del Distrito Federal;

VIII. Fomentar la constitución del patrimonio familiar;

IX. Conocer de las designaciones que haga el Procurador General de Justicia del Distrito Federal, tanto de funcionarios como de empleados dependientes de la Procuraduría a

su cargo, que presten sus servicios en el Distrito Federal, para todos los efectos legales que corresponda;

X. Otorgar los permisos y autorizaciones que le competan, así como, declarar administrativamente la caducidad, nulidad, rescisión y revocación que corresponda, substanciándolas en los términos de las disposiciones legales aplicables;

XI. Autorizar la celebración de los convenios y contratos en los que el Departamento del Distrito Federal sea parte, con la intervención que las leyes otorgan a la Secretaría de Programación y Presupuesto:

XII. Determinar los casos en que sea de utilidad pública la expropiación de bienes o la ocupación total o parcial de bienes de propiedad privada y proponer al Ejecutivo la expedición del correspondiente decreto de expropiación u ocupación, en los términos del artículo 27, fracción VI de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y de la Ley de Expropiación;

XIII. Proponer al Presidente de la República la declaración administrativa de la nulidad, caducidad o revocación de las concesiones y substanciar en los términos de la ley el procedimiento que corresponda, tramitando en su caso, la revisión; y

XIV. Fijar las políticas para desarrollar las funciones de administración de recursos humanos; empleo, capacitación y desarrollo del personal, pago de sueldos y salarios, relaciones laborales entre el Departamento del Distrito Federal y servidores y de prestaciones sociales e incentivos para los mismos, así como, para la tramitación de nombramientos, contratos de prestación de servicios, licencias, bajas y, en general, el registro, movimiento y control de personal del Departamento;

XV. Fijar las políticas para desarrollar las funciones de modernización administrativa en las áreas del Departamento.

Artículo 19.- Al Departamento del Distrito Federal corresponde el despacho de los siguientes asuntos en materia de Hacienda;

Artículo 20.- Al Departamento del Distrito Federal corresponde el despacho de los siguientes asuntos en materia de obras y servicios;

Artículo 21.- Al Departamento del Distrito Federal corresponde el despacho de los siguientes asuntos en materia social y económica;

Debemos aclarar que no hemos transcrito las fracciones

de los tres últimos artículos toda vez que como lo mencionamos al principio de este inciso solo nos interesan las atribuciones que se relacionan con nuestro tema principal.

Para terminar nosotros vamos a ver lo que nos dice nuestra Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal; nos percatamos que efectivamente nuestra ley mencionada en sus artículos 17 al 21 nos habla de las atribuciones del Departamento del Distrito Federal en forma casi idéntica como lo hace el Manual de Organización Institucional del Departamento del Distrito Federal por lo que ya no transcribiremos estos artículos pero sí debemos insistir en que no es idéntica la transcripción del Manual mencionado y como por ejemplo lo es el artículo 18 de la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal que solo contiene XIV fracciones y en el Manual son XV.

1.2.4. LAS DELEGACIONES POLITICO-ADMINISTRATIVAS EN EL DISTRITO FEDERAL.

Nos toca hablar de las Delegaciones en el Distrito Federal y para ello de seguir el mismo método que en los incisos anteriores, debemos aclarar que no hablaremos de los antecedentes, o es decir, como surgen, sino más bien que son y posteriormente veremos las atribuciones de estas Delegaciones. Así que comenzaremos por nuestro primer autor que nos explica:

El Maestro Acosta Romero, argumenta que desde la ley de 1970 se dejó de llamar a las Delegaciones como Delegaciones Político-Administrativas hasta la vigente Ley de 1978, que las

denominan simplemente Delegaciones del Distrito Federal, y opina que sin embargo, las Delegaciones tienen una función político-administrativa y señala lo siguiente:

I. La Ley determina que son órganos desconcentrados y que ejercen las atribuciones del Departamento del Distrito Federal, como lo marca el reglamento interior.

En este contexto, la Delegación es una unidad político-administrativa regional que desempeña todas las atribuciones del Departamento del Distrito Federal, así como sus cometidos, dentro del territorio geográfico que corresponde a la Delegación.

Opina que al hablar de todas las atribuciones no sólo se refiere a las atribuciones administrativas, sino también a las políticas, toda vez que el Departamento realiza actividades políticas.

Realizan actividades de esta naturaleza existiendo confusión, porque junto a las Delegaciones político-administrativas existen las Delegaciones del Ministerio Público, Delegaciones de Policía, Delegaciones de la Tesorería del Distrito Federal, Oficinas del Registro Civil, Oficinas de Aguas y Saneamientos, dependencias todas del Departamento del Distrito Federal; que no se ubican en el mismo sitio y sin que exista régimen de coordinación entre ellas.

Piensa que la división geográfica no es acorde con la realidad, producto del crecimiento de la población y de la actividad de toda índole de la entidad. Considera necesario un nuevo estudio para hacer la división geográfica del Distrito Federal para prestar los servicios administrativos del Departamento con mayor eficiencia y rapidez y que las oficinas no estén dispersas en distintos rumbos de la ciudad, sino que correspondan exactamente a una Delegación al realizar la actividad en todas las ramas de la administración que correspondan al Departamento en el territorio encomendado a la Delegación.

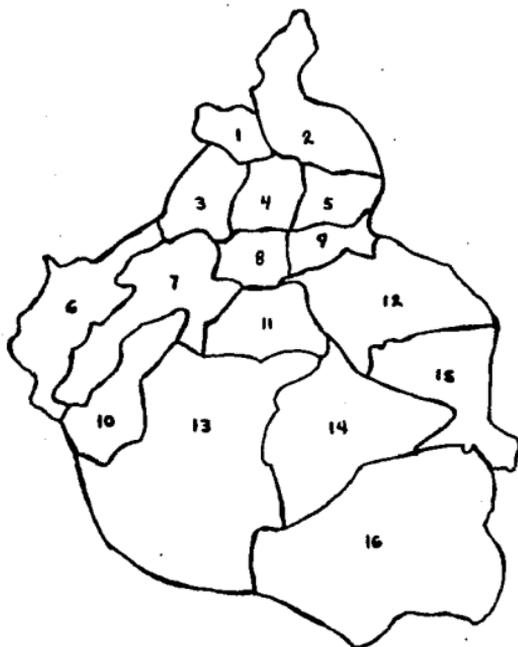
Para este efecto, el Distrito Federal, cuyos límites los ratifica la ley, y que son los señalados en los convenios celebrados con los Estado de Morelos y México, respectivamente, de 1898, se divide territorialmente en 16 Delegaciones.

El Maestro termina con los delegados, y nos dice que son: "... los funcionarios nombrados y removidos por el Jefe del Departamento, previo acuerdo del Presidente de la República y que encabeza la unidad desconcentrada conocida como Delegación del Distrito Federal". (48)

Por su parte el Maestro Gabino Fraga apoya la opinión del Maestro Acosta Romero y en su obra nos explica al respecto

48. ACOSTA ROMERO, Miguel. Op. Cit. Pág. 276, 277 y 278.

DIVISION TERRITORIAL DEL D.F. POR DELEGACIONES



1. Azcapotzalco, 2. Gustavo A. Madero, 3. Miguel Hidalgo, 4. Cuauhtémoc, 5. Venustiano Carranza, 6. Cuajimalpa, 7. Alvaro Obregón, 8. Benito Juárez, 9. Iztacalco, 10. Magdalena Contreras, 11. Coyoacán, 12. Iztapalapa, 13. Tlalpan, 14. Xochimilco, 15. Tláhuac, 16. Milpa Alta.

que, la organización administrativa del Distrito Federal, se constituye por unidades administrativas centralizadas. Y pone como ejemplo a Secretarios Generales, la Oficialía Mayor, la Contraloría, etc. Después nos habla de los órganos administrativos desconcentrados y dice que son: Las Delegaciones en sus respectivas circunscripciones geográficas: los almacenes para los trabajadores del Departamento: la Comisión de Vialidad y Transporte Urbano; etc.

Explica que los órganos administrativos desconcentrados están subordinados jerárquicamente a la Jefatura del Departamento, que fijará las relaciones que deben guardar con otras dependencias.

Continúa argumentando que el territorio del Distrito Federal se divide por su Gobierno en 16 Delegaciones que son: I. Alvaro Obregón, II. Azcapotzalco, III. Benito Juárez, IV. Coyoacán, V. Cuajimalpa de Morelos, VI. Cuauhtémoc, VII. Gustavo A. Madero, VIII. Iztacalco, IX. Iztapalapa, X. Magdalena Contreras, XI. Miguel Hidalgo, XII. Milpa Alta, XIII. Tláhuac, XIV. Tlalpan, XV. Venustiano Carranza, y XVI. Xochimilco. (Artículo 14).

Aclara, que las Delegaciones anteriores son: "... órganos desconcentrados y están a cargo de un Delegado, el cual será nombrado y removido por el Jefe del Departamento previo

acuerdo del Presidente de la República". (49)

Por su parte el Maestro Faya Viesca, al hablarnos de las Delegaciones en su obra: "Administración Pública Federal", nos explica: Que los límites del Distrito Federal siguen siendo los señalados en los decretos de fecha 15 y 17 de diciembre de 1898, expedido por el H. Congreso de la Unión, de acuerdo con el artículo 13 de L.O.D.D.F., ratificando los convenios celebrados con los Estados de Morelos y México.

Agrega que el artículo de L.O.D.D.F. divide territorialmente al Distrito Federal en 16 Delegaciones, para efectos administrativos. Y las enumera:

- I. Alvaro Obregón
- II. Azcapotzalco
- III. Benito Juárez
- IV. Coyoacán
- V. Cuajimalpa de Morelos
- VI. Cuauhtémoc
- VII. Gustavo A. Madero
- VIII. Iztacalco
- IX. Iztapalapa
- X. La Magdalena Contreras
- XI. Miguel Hidalgo
- XII. Milpa Alta

- XIII. Tláhuac
- XIV. Tlalpan
- XV. Vanustiano Carranza
- XVI. Xochimilco

Más adelante nos explica que él consiera que en materia de desconcentración administrativa, la composición orgánica y la singular función administrativa de las delegaciones del Departamento del Distrito, representan un serio adelanto. Dice que la L.O.D.D.F. se refiere a las anteriores delegaciones como órganos desconcentrados a cargo de un Delegado que es nombrado y removido por el Jefe del Departamento, previo acuerdo del Presidente de la República, el delegado debe tener como residencia el Distrito Federal, y haber estado viviendo allí cuando menos los dos años inmediatamente anteriores a su designación, aclara que debemos recordar que las 16 Delegaciones no son los únicos órganos desconcentrados del Departamento. También tienen este carácter los siguientes: y pone como ejemplo: los Almacenes para los Trabajadores del Departamento del Distrito Federal; la Comisión de Vialidad y Transporte Urbano; el Servicio Público de Boletaje Electrónico, etc. (50)

Nosotros vamos a ver lo que al respecto nos dice la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal vigente.

El artículo 3º nos dice: "El Jefe del Departamento del Distrito Federal se auxiliará en el ejercicio de sus atribuciones, que comprenden el estudio, planeación y despacho de los asuntos que competen al Departamento del Distrito Federal en los términos de esta ley, de las siguientes unidades administrativas:

- I. La Secretaría General de Gobierno
- II. La Secretaría General de Planeación y Evaluación
- III. La Secretaría General de Obras
- IV. La Secretaría General de Desarrollo Urbano y Ecología
- V. La Secretaría General de Desarrollo Social
- VI. La Secretaría General de Protección y Vialidad
- VII. La Oficialía Mayor
- VIII. La Tesorería
- IX. La Contraloría General
- X. Las Delegaciones a que se refiere el artículo 14 de esta ley.

Así mismo, podrá contar con dos Secretarías generales adjuntas para atender actividades administrativas o para realizar, con carácter temporal, las tareas específicas que al efecto delegue la Jefatura del Departamento; además contará con las coordinaciones generales, direcciones generales y demás unidades administrativas centrales y órganos desconcentrados que establezca su reglamento interior".

El artículo 13, de esta misma ley nos habla de los límites del Distrito Federal y da su descripción.

El artículo 14, enumera las Delegaciones, y nos las nombra, tal y como lo hemos descrito antes y por lo que ya no lo transcribimos.

El artículo 15, nos habla de lo que son las Delegaciones y es el más importante para nuestro inciso que nos ocupa por lo que lo transcribimos:

"Art. 15.- Las Delegaciones del Departamento del Distrito Federal son órganos desconcentrados y estarán a cargo de un delegado el cual será nombrado y removido por el Jefe del Departamento, previo acuerdo del Presidente de la República. El delegado deberá tener residencia en el Distrito Federal, no menor de dos años inmediatamente anteriores a la fecha de su nombramiento.

Los delegados ejercerán las atribuciones que correspondan al Departamento del Distrito Federal, en sus respectivas jurisdicciones. Queda exceptuada aquella atribución que por su naturaleza sean propias de los órganos de la administración centralizada. La desconcentración de atribuciones siempre será general y garantizará la autonomía de su ejercicio por los delegados, en coordinación con los órganos de la administración central y desconcentrada, para el mejor gobierno de la entidad.

Los perímetros en el artículo anterior, se encuentran delimitados en la siguiente forma ..."

Debemos aclarar que no continuamos transcribiendo lo restante del artículo anterior toda vez que las vuelve a numerar y menciona los límites territoriales de cada Delegación, y esto último no es de importancia para nuestra tesis.

1.2.5. ATRIBUCIONES DE LAS DELEGACIONES

Para terminar con el primer capítulo de nuestro trabajo de tesis, referente al panorama general de nuestra investigación que se denomina o más bien que se refiere al Departamento del Distrito Federal, vamos a ver "las Atribuciones de las Delegaciones", siguiendo nuestra misma técnica de trabajo. Y comenzamos con el Maestro Acosta Romero, que al respecto opina.

Las principales atribuciones de las Delegaciones son las siguientes:

1. Vigilar la debida prestación de los servicios públicos.
2. Auxiliar en lo Administrativo (Registro Civil).
3. Prestación de servicios médicos gratuitos de emergencia.
4. Proporcionar servicios de defensoría de oficio en materia civil, penal, administrativa y de trabajo.
5. Proveer la conservación de los servicios de agua potable y drenaje.

6. Mantener en buen estado el servicio de alumbrado, parques, jardines, etc.
7. Coadyuvar en la inspección de obras particulares y construcciones en estado ruinoso o peligroso.
8. Vigilar el funcionamiento de espectáculos y diversiones públicas para hacer respetar la moral.
9. Legalizar y certificar en los términos de las leyes o reglamentos relativos, firmas y documentos.
10. Tramitar permisos, licencias o autorizaciones para la realización de actividades mercantiles o industriales.
11. Llevar y mantener actualizado un padrón de los bienes ubicados en la Delegación.
12. Prestar el servicio de información catastral.
13. Recaudar con sujeción a los sistemas y disposiciones que expida la Tesorería del Distrito Federal, los impuestos, derechos, aportaciones de seguridad social, contribuciones de mejoras, productos y aprovechamientos que establezca la Ley Anual de Ingresos del Departamento del Distrito Federal, que se causen en la Delegación.

Estima que es muy importante el artículo 46 del Reglamento Interior del Departamento del Distrito Federal, en razón que dicho artículo: "... impone al Delegado Político la obligación de practicar recorridos periódicos dentro de su demarcación territorial correspondiente para verificar la forma y condiciones en que se presten los servicios públicos, así

como, el estado en que se encuentren los sitios, obras e instalaciones de los que la comunidad tenga interés". (51)

Toca ahora ver lo que al respecto nos dice el Maestro Faya Viesca, y nos explica: Las Delegaciones como órganos desconcentrados participan de la naturaleza jurídica y administrativa de la propia composición del Departamento del Distrito Federal. Por ello, ejercen las atribuciones que corresponden al Departamento como órgano centralizado, pero cada una en el ámbito exclusivo de su jurisdicción.

La L.O.D.D.F. deja asentada con claridad que la representación legal del Departamento del Distrito Federal, como órgano central, corresponde al Jefe del Departamento, concediéndole a ese funcionario la facultad de delegar algunas de sus funciones en la persona o personas que estime conveniente. Aunque el artículo 10 no expresa cuáles facultades puede delegar el Jefe del Departamento, pensamos que sólo puede delegar aquellas que no son esenciales a su cargo.

"Los Delegados no podrán ejercer las atribuciones que son propias de los órganos centralizados del Departamento del Distrito Federal. Las políticas últimas de decisión, de control, vigilancia y evaluación siempre estarán a cargo de los órganos de más alta jerarquía, que son los siguientes: El Jefe

51. ACOSTA ROMERO, Miguel. Op. Cit. Pág. 278 y 279.

del Departamento; el Secretario General de Gobierno "A", el Secretario General de Gobierno "B", el Secretario General de Obras y Servicios, el Oficial Mayor, el Contralor General, y el Tesorero". (52)

Por su parte el Maestro Gabino Fraga, al respecto opina: "... que las Delegaciones ejercerán las atribuciones que corresponden al Departamento, en sus respectivas jurisdicciones, salvo aquellas que son propias de los órganos de administración centralizada. La desconcentración de atribuciones siempre será general y garantizará la autonomía de su ejercicio por los Delegados en coordinación con demás órganos del Departamento para el mejor gobierno de la entidad (artículo 15)". (53)

Nosotros consideramos que el Manual de Organización Institucional del Departamento del Distrito Federal es el más acertado junto con la L.O.D.D.F., con respecto al tema que nos ocupa, por lo que vamos a transcribir textualmente lo que dicen:

El Manual antes mencionado añade las de: controlar la zonificación en cuanto al uso del suelo, opinar y expedir licencias para la ubicación de industrias, fraccionamientos y subdivisiones, así como, para construir, ampliar, modificar, conservar y mejorar inmuebles.

52. FAYA VIESCA, Jacinto. Op. Cit. Pág. 556.

53. FRAGA, Gabino. Op. Cit. Pág. 192.

- Proporcionar los servicios de construcción, mantenimiento, reparación, remodelación y limpieza de las obras públicas y viviendas.

- Dirigir y conservar el sistema de distribución de agua potable y drenaje, así como, efectuar la instalación de tomas domiciliarias y mantener el sistema de alumbrado público.

- Administrar y verificar el funcionamiento de los juzgados del Registro Civil y proporcionar la orientación necesaria para el cumplimiento de disposiciones ciudadanas.

- Administrar los tribunales Calificadores y vigilar el cumplimiento de los reglamentos gubernativos que rigen en el Distrito Federal aplicándolos en su caso, así como, levantar actas, calificarlas e imponer las sanciones correspondientes a los ciudadanos que se hagan acreedores por violaciones a los mismos.

- Colaborar en el proceso de regularización de la tenencia de la tierra y prestar servicios relacionados con la política poblacional y los asentamientos humanos, así como, coadyuvar a definir y desarrollar las políticas sobre dicha materia.

- Apoyar a las autoridades competentes en la definición de políticas y estrategias de participación

ciudadana, así como, promover la integración de los Comités de Manzana, Asociación de Residentes y las Juntas de Vecinos para ejecutar obras de interés público y expedir actas constitutivas.

- Otorgar licencias y autorizaciones de funcionamiento y mantener actualizado el Padrón de Giros Mercantiles.

- Promover, organizar y coordinar eventos y actividades culturales, educativas, turísticas y deportivas, así como, coadyuvar en el establecimiento de programas de capitulación deportiva.

- Administrar y operar centros sociales y deportivos, casas de protección social y comunidades, servicios asistenciales y centros de desarrollo infantil del Departamento del Distrito Federal.

- Elaborar y apoyar la realización de estudios y proyectos tendientes a mejorar los servicios que son de su competencia y proporcionar asesoramiento sobre los servicios públicos a la ciudadanía.

- Integrar y proporcionar información a las autoridades competentes sobre los servicios y resultados que se originan de su prestación.

Por su parte la Ley Orgánica del Departamento del

Distrito Federal en su artículo 15 nos dice:

"Art. 15.- ... Los Delegados ejercerán las atribuciones que corresponden al Departamento del Distrito Federal, en sus respectivas jurisdicciones. Quedan exceptuadas aquellas atribuciones que por su naturaleza sean propias de los órganos de la administración centralizada. La desconcentración de atribuciones siempre será general y garantizará la autonomía de su ejercicio por los Delegados, en coordinación con los órganos de la administración central y desconcentrada, para el mejor gobierno de la entidad ..."

CAPITULO II

LOS JUZGADOS CALIFICADORES

2.1. ANTECEDENTES HISTORICOS.

Antes de comenzar consideramos que es necesario dejar claro, que en este capítulo no seguiremos la misma forma de exposición del anterior, toda vez que nos ha sido imposible encontrar cuando menos uno o dos autores que traten concretamente el tema de "JUZGADOS CALIFICADORES", aclarando que si existen éstas fuentes es muy difícil su consulta, dado que en nuestra investigación hemos tratado de localizar algunos textos sobre el tema, encontrando únicamente en algunas fuentes menciones vagas, por lo que nos dirigimos a las fuentes directas. Dado lo anterior hemos tenido acceso y, se aclara que si escapa alguna fuente, no estaremos en un error, porque lo expuesto es el resultado de una intensa investigación en las Instituciones a las que pertenecen directamente estos Juzgados.

Sin embargo, nos apoyaremos en la Historia de la Policía en México (Ciudad de México), toda vez que hemos

encontrado un autor que nos habla de ordenamientos de policia en donde se establecen faltas de policia y buen Gobierno desde 1524 a 1928, así como, el encargado de sancionarlas. Que es importante conocer para tener un panorama general de la evolución que se ha tenido en la Ciudad de México en estos Reglamentos de Policia y Buen Gobierno para llegar a establecerse los Juzgados Calificadores.

Jorge Nacif Mina, habla en su obra referente a la Policia en la Ciudad de México, en su parte introductiva, de que uno de los factores fundamentales, en cuestiones organizativas y administrativas, dentro de las ciudades, es la policia, se representa en distintas formas según las características de la civilización en que se desarrolle; pero hablando de nuestro país el término de policia tiene un significado profundo, que los conquistadores tomaron (españoles) para crear lo que llamaron un "Buen Gobierno".

Continúa explicando que, sin embargo, en la época mexicana existía también, una especie de policia que si no manejaba las mismas características hispanas, si se encargaba que en los lugares públicos de Tenochtitlán se mantuviera orden supremo cotidianamente; y hablando de estos, que fueron obligados a fusionarse en sus costumbres, raza y sangre, para dar origen a la cultura mestiza de la que formamos parte, afirma que la seguridad, vigilancia y orden emanaba del señor mexicano (tlatoani), quien marcaba las pautas de un proceder

eminentemente administrativo. Sin embargo, creo que los antecedentes históricos de la policía en México tienen que establecerse en Europa y no en Mesoamérica.

Dentro de la organización de los mexicas los asuntos políticos administrativos, todo se concentraba en un poder central ubicado en Tenochtitlán y precedido por el Tlatoni, quien le daba poder jurídico a un funcionario conocido como Cihuacoatl que a semejanza de un Juez Mayor, manejaba la administración y justicia, apoyado por un grupo de ejecutores públicos; pero ésto era a un nivel superior colocado en el Señorío. Después se presenta el Tlatocan, que era el consejo supremo de gobierno, el que signaba las divisiones de las funciones públicas, de él se desprendían cuatro cámaras; la Teotecutli (Cámara Sacerdotal), encargada de la administración de cultos; la Huelcalpizqui (Cámara de Tesorería), encargada de la recaudación de tributos; la Tlacoachcatcatl (Cámara de Guerreros), encargada de la fuerza militar y, la Cámara de los Cuatro Barrios, base económica de subsistencia. De tal forma y muy general, hemos marcado la distribución organizativa de Tenochtitlán, aunque únicamente se indica una sólo faceta, porque el cuadro de referencia es mucho más extenso, pero entresacamos lo que nos interesa para nuestro tema.

Los elementos de justicia, manejados por el Cihuacoatl (Juez Mayor), se gestaba igualmente un orden estructural ubicado en los (campas) barrios, que por lógica era donde se encontraban

los pobladores de la ciudad, para vivir y desarrollar sus ocupaciones diarias; la justicia empezaba en estos sitios, en los que se cuidaba el aseo y, orden, con vigilancia de los Topillis (supuestos policías) y de los Tequitlatoques (notificadores), estos funcionarios remitían los delitos al Juez del Calpulli para que el caso fuera llevado al tribunal de Tenochtitlán, mismo que estaba constituido por cuatro miembros del Tlatocan que, sesionaba en el Tlatzoltotecaxan (sala de juntas). Los asuntos se dividen en dos clases; las apelaciones criminales; atendidas por el Cihuacotl, y las civiles manejadas por el Colhuatecutli o Tlatoani.

Nuestro autor cita a Raúl Carranza y Trujillo, explicando que dicho autor dice: "A cada juez lo ayudaba un ministro ejecutor, el tribunal juzgaba colegialmente y contaba con gente a manera de escribanos, admitía pruebas jeroglíficas (idelgramas). Los pleitos duraban 30 días como máximo y se seguían sin intermediarios. Cada 80 días el Tlatocan celebraba audiencias públicas". (54)

El autor nos hace la aclaración que este tema es extenso pero que sin embargo, solo se han mencionado algunos puntos de su estructura, manejados categóricamente, la imposibilidad de desarrollar el tema, pensando que se manejan las mismas formas de organización o de etimología, quien así lo

54. CARRANZA Y TRUJILLO, Raúl. Organización Social de los Antiguos Mexicanos. México. Ed. Porrúa. Pág. 22 - 25.

crea, rompería una de las facetas imprescindibles de nuestra concepción histórica, el mestizaje.

También nos explica Nacif Mina que, "policía, palabra que encuentra su origen en dos raíces griegas: politeía, que significa gobierno, y polis que significa Ciudad, así que podemos definirlo como "Gobierno de la Ciudad"; ésto tomándolo de un diccionario etimológico. Haciendo la búsqueda en otras fuentes, pero ahora en un diccionario de autoridades de la lengua Española, encontramos que policía es "la buena orden que se observa y guarda en las ciudades y repúblicas, cumpliendo las leyes u ordenanzas establecidas para su mejor gobierno", así como también, "Cortesía, buena crianza y urbanidad en el trato y costumbres". Y "aseo, limpieza, y pulidez". Por lo tanto comprobamos que el término engloba muchas más actividades que las que actualmente se consideran dentro de la materia estudiada; bajo estos lineamientos, en los documentos resguardados en el Archivo Histórico de la Ciudad de México, se observa durante todos los períodos analizados que se presenta respecto al significado de la palabra, así como, a la actividad que tiene en los gobiernos de las ciudades". (55)

Más adelante el Maestro agrega cuando se refiere a la Época Colonial que los procesos administrativos de la policía,

55. NACIF MINA, Jorge. La Policía en la Historia de la Ciudad de México (1524-1928). México. Ed. Desarrollo Social Sociocultura. 1986. Pág. 5.

dependieron como otras actividades más, de tan importante corporación municipal (Ayuntamiento de la Ciudad de México), desde su seno, en el Cabildo se manejaron todas las disposiciones recomendables para el momento en que se vivía, teniendo una comisión especial formada por dos o más integrantes a la que denominaron "Junta de Policía". La Junta fué la encargada de manejar el ramo correspondiente contando con un grupo de personas, que con distintos oficios, aprobaban las funciones del mismo; celadores, guarda farones, vigilantes, guardias o inspectores, se hacían cargo de las obras de desagüe, de las atarjeas, del aseo de las acequias y calles de que las construcciones no provocaran desordenes en la traza de la ciudad, que en las plazas de mercado no se cometieran abusos ni se gestaran pleitos, que los naturales no fueran despojados de sus solares, etc., siempre teniendo una visión que se cumpliesen las actividades por los empleados de los ramos correspondientes y dando parte oportuna de las anomalías que se encontraran, para que la junta en sesión de Cabildo junto con los demás integrantes de la corporación tomarán las oportunas consideraciones al asunto.

Continúa y agrega: Así podemos considerar que el Ayuntamiento encargado del buen funcionamiento de la ciudad, se apoyaba en la policía para realizar su trabajo, y el mismo con el tiempo se fué apoderando del control, no sólo administrativo, sino político y en ocasiones sostuvo enfrentamientos con el Gobernador General Hernán Cortés al grado de gestarse graves

problemas en la sociedad: pensemos que los integrantes de dicha institución colonial no eran del todo unos expertos legisladores y muchos de ellos, como ya se sabe, compraban el nombramiento y por ende algunas de las decisiones se tomaban bajo intereses particulares. Por esa causa el 13 de diciembre de 1527 el Rey de España acordó que se creara un órgano Superior de Gobierno y Justicia denominado Real Audiencia, ésta tenía facultades mixtas, es decir, tanto en materia de Gobierno como en asuntos de justicia, así también llegó a funcionar como tribunal de segunda instancia, por lo tanto actuaba en todos los negocios criminales que fueran realizados por hechos delictuosos dentro de cinco leguas en torno a la ciudad, a esto se le llamó "Casos de Corte", pues bien, el Ayuntamiento ya tenía una corporación a quien rendirle cuentas de sus actividades, y por lógica, la forma de llevar la policía tuvo que ser mucho más estricta aunque a veces no se manejaban los asuntos muy correctamente.

La Real Audiencia "iniciaba su vida en la Ciudad de México como reguladora de las determinaciones políticas y jurídicas, y sus funcionarios se conocieron como "oidores", teniendo un presidente, que a partir de 1535 fué el Virrey de la Nueva España. Pero en los asuntos administrativos correspondientes a la urbe el indicado de manejarlas siguió siendo el Ayuntamiento, aunque dependiendo del órgano superior creado; y por lo tanto todos los aspectos de policía seguían su atención en que las disposiciones y bandos fueran respetados y cumplidos por toda la población y autoridades ciudadanas.

Desde el año de 1680 hasta el de 1720, se comenzó un proceso para legalizar el número de integrantes de la junta de policía, que trabajarían juntos al corregir sobre los asuntos del ramo, los autos manifestaron que serían dos Capitulares nombrados. De tal forma se plantearon las alternativas y funcionaron hasta el año de 1745, en que por Decreto Real del Virrey se mandó que para el día 2 de enero de 1746 se propusieron tres sujetos para que se hicieran cargo, como Diputados, de la Junta de Policía, y en la sesión de Cabildo de ese día 2 del primer mes del año se resolvió lo siguiente: "Se tuvo presente el Superior Decreto de su Excelencia, y se acordó que se proponga a los señores: Don Joseph Antonio Luque, Don Juan Antonio Imanar, Don Francisco Antonio Carrisco y Don Altencio de Pardo y Zúñiga ..." (56), de tal forma apareció la proposición en el libro Capitular de Cabildo y nos podemos dar cuenta que aunque se piden en el decreto tres individuos, el Ayuntamiento propone finalmente cuatro, ejemplo fundamental de que esos asuntos eran manejados por dicha corporación municipal, generándose ese cambio de dos encargados a tres, que trabajarían junto con el corregidor para llevar a buen efecto las providencias que se plantearon para el ramo municipal y que en realidad no cambiaron el sentido de su competencia, pero si fueron siendo más estrictos en el control, y por medio de bandos y mandamientos públicos (documentos jurídicos, mandos del Ayuntamiento que informaban sobre nuevas disposiciones o

acuerdos) presionaban para que la ciudad se mantuviera en "buena policia".

Después nuestro autor nos da un razonamiento y argumenta que la policia en el México Colonial estaba sujeta al Ayuntamientos de la ciudad y que el órgano institucional que la administraba era la Junta de Policia, que además se comportaba como responsable absoluta de las acciones emanadas de esta actividad, pero como tales funciones no se reducían solamente a las formas de vigilancia de la ciudad, como se ha manifestado, era la base fundamental de la administración de la misma, no lograba ejercer control sobre toda la serie de actos bandalicos y la capital no fué la excepción, así que para apoyar tales hechos delictuosos se instituyó la "Santa Hermandad de la Acordada" a semejanza de la que existía en España, la Acordada en México tenía cárcel propia concediéndosele jurisdicción amplia para firmar y castigar todo tipo de excesos que se cometieran en los campos, caminos, lugares despoblados y en parajes públicos, especialmente en plazas de mercados contaba con un alcance que conocía todos los asuntos relacionados con la persecución y castigos de los bandoleros, además de ser juez privativo de bebidas alcohólicas, tenía a sus ordenes a más de dos mil hombres que rondaban de día y de noche en los lugares adyacentes de la ciudad y en el interior de la misma metrópoli. Grandes fueron los inconvenientes que la Acordada presentó en la policia pues al tener facultades propias ponía en mayor desorden el aspecto de las calles y sitios públicos, dándose tal

generalidad porque sus sistemas fueron verdaderamente crueles y no se tentaban el corazón en lesionar o mutilar al que cometiera algún delito dejando a los heridos o muertos tirados en la vía pública, o haciéndolo con los miembros mutilados del cuerpo del castigado. Tales efectos se proyectaron porque esta Acordada no funcionaba bajo los lineamientos del buen gobierno, sino que eran mercenarios a sueldo, razón por la cual, afirma nuestro autor, y porque hemos analizado el desarrollo de la policía como una comisión conciente del municipio que cuidaba los intereses y buen crecimiento de la Ciudad de México, no se puede creer que el grupo de la Acordada fuese un proceso evolutivo de la policía en la época, ya que la junta no tuvo ingerencia en ella y solo intento en Cabildo, que tales métodos fueran cancelados.

Para terminar con la Epoca Colonial localizamos en la obra de nuestro autor una afirmación que consideramos de gran importancia y que es la siguiente: "... En líneas anteriores de este escrito, hemos manifestado que si en la búsqueda de datos sobre la policía en el México Colonial fuera necesario ubicar un órgano rector que manejara las pautas y lineamientos sobre la misma a manera de una dirección o Secretaría facultada, como sucede en nuestros días, ésta tendría que ser la ya tantas veces mencionada "Junta de Policía, ...". (57)

En el Capítulo II de la obra de nuestro autor referente al tema la Época Independiente, nos explica: En el capítulo anterior de la historia de nuestro país cuando el virreinato establecía las pautas de Gobierno a seguir, se mandaron ordenamientos de policía para evitar los desordenes de la insurgencia provocados cotidianamente, dejando a las tropas realistas la vigilancia en los caminos que conducían a la capital, así como, en las distintas calles de la misma, pero a pesar de los esfuerzos del Ayuntamiento y la Junta de Policía el hecho independentista se gestó.

En el primer Imperio Mexicano no se dieron grandes modificaciones en el sistema de policía de la ciudad de México, más bien se copiaron muchas de las disposiciones emanadas del gobierno virreinal esto significa que aunque se había logrado la independencia de España, se continuaron con los sistemas administrativos, solo cambiaron algunos sentidos ideológicos.

Siguiendo con el tema, nuestro autor en su capítulo III que denomina El Segundo Imperio, nos habla de lo siguiente: "... que en el año de 1863 el 11 de julio, la Asamblea de Notables y la Junta Superior de Gobierno, se dirigieron a Napoleón Tercero para pedirle que mandara a un Noble Europeo, así fue como se ofreció esa corona a el Príncipe Fernando Maximiliano, Archiduque de Austria, quien la acepto el 10 de abril de 1864, llegando a México el 12 de junio de este año e

instalando el Segundo Imperio Mexicano". (58)

En este período también se trabajó por la ciudad y se instituyeron grupos de policía.

Mientras Maximiliano tomaba posesión se nombró una Regencia que tenía funciones de Ejecutivo, que recaía en Juan N. Almonte, éste dió inicio a su Gobierno. Se estableció una policía de Seguridad para la ciudad de México; fundamental es pensar que era muy necesaria la vigilancia pública, y que haya sido, entre otros puntos, una gran preocupación de la mencionada Regencia.

En primera instancia se marco, el 22 de septiembre de 1863 que los gastos de la policía de seguridad se pagarían por la tesorería Municipal.

Más adelante el autor en cita, nos habla de un reglamento del cual sacaremos algunos puntos importantes para nuestro estudio, tal reglamento se denominaba "Reglamento para el servicio de las Comisarías de policía", emanado por la Perfectura Política de México, el cual modificaría las pautas que habían seguido las comisarías en la ciudad, este Reglamento se formó y publicó el día 10 de abril de 1864.

En el artículo 6º del mencionado Reglamento, se estableció que: "los comisarios de policía, tendrán obligación de distribuir las fuerzas de su mando, conforme a las bases de este reglamento, y a las ordenes que dé el comisario central. Tomarán conocimiento de todas las ordenes de delitos que se cometan en la demarcación de su cuartel, lo mismo que de todas las infracciones de policía, siempre que no hayan prevenido en su conocimiento los señores Regidores. De todo darán parte al comisario central, especificando las circunstancias del hecho, los nombres de los testigos y casas donde viven. Cuando tomen conocimiento de algún herido, sin perjuicio de parte del Comisario Central, darán otro al Juez de turno, consignándole a los reos. En el caso de que el herido estuviese grave o el hecho acontezca en horas avanzadas de la noche, dispondrán que el médico más inmediato haga la primera curación, tomarán declaración al herido que firmarán el comisario o inspector que estuviese donde cuenta con las diligencias practicadas al día siguiente el juez en turno".

Otro artículo que consideramos de gran importancia es el 7º que en la letra dice: "Los comisarios observarán respecto a las faltas de policía las siguientes prevenciones: luego de que el guardia o cabo note la falta, dará parte al inspector de turno, y tanto en este caso como cuando él mismo observe la falta, escribirá bajo su firma, en qué consiste ésta, y quien la ha cometido, y poniendo el visto bueno el comisario acompañará esa averiguación o proceso verbal con el parte correspondiente.

Si la falta se cometiera por vecinos, se acordará además del nombre, el número o letra de la habitación, y se cuidará de hacerles presente que han fallado, para cuando se les impongan las penas no nieguen el hecho. Cuando la falta fuerte cometida por transeuntes, se les detendrá para mandarlos con el parte: pero calculada la multa por el comisario, podrán quedar libres y dejarlo en depósito a reserva de presentarse después si quieren al prefecto político, y ese depósito se remitirá con el parte".

El reglamento de referencia fué publicado el día 10 de abril de 1864 por el prefecto político, José del Villa y Bocanegra, y se encontraba formado por 19 artículos.

Este Reglamento se instauró antes de que Maximiliano tomara posesión formal del Imperio, y establece las funciones que los comisarios tenían que cumplir en los cuarteles dejando un ordenamiento con los inspectores y guardias pero el día 26 de marzo de 1864 se completó, haciendo una división de la ciudad en nueve cuarteles, para dar la vigilancia necesaria a la población y para recibir al Emperador con orden.

Luego entonces fué propuesto por la Regencia un proyecto de Ley. El Secretario Honorario de Estado encargado de la Secretaría de Negocios Extranjeros, e interinamente de la Gobernación, J.M. Arroyo. Dicho proyecto estaba formado por cuarenta artículos y por los títulos "Disposiciones Generales", "Atribuciones de los Empleados de Policía", "del Servicio de las

Comisarías", "Sueldos", "Uniformes", y "Nombramientos", que abarcaban los cuarenta artículos; algunos de los artículos de este proyecto que para nosotros son importantes son los siguientes:

"Artículo 2º. La Ciudad de México se divide en nueve cuarteles de policía, cuyas demarcaciones son las siguientes; ..."

"Artículo 3º. El servicio general de policía y seguridad pública, queda bajo la dirección de un agente superior que llevará el título de Comisario Central".

"Artículo 4º. El mismo servicio de policía y seguridad pública, estará en cada uno de los nueve cuarteles de policía de la ciudad, bajo la vigilancia inmediata".

"Artículo 13º. Los comisarios de policía personalmente y por medio de inspectores, cabos y guardias, puestos a sus ordenes, vigilarán el exacto cumplimiento de las ordenanzas de policía. La seguridad de las calles y la observancia de los reglamentos de salubridad".

"Artículo 18º. Las simples infracciones de policía, sólo darán lugar a procesos verbales, que firmarán el comisario de policía y otro agente, y se remitirán a la autoridad competente".

Así pues, este decreto junto con el reglamento anterior justificaban el aparato policiaco de la ciudad de México, para mostrar al Emperador Maximiliano el orden y justo que prevalecía en la metrópoli.

Maximiliano, llegó a la ciudad de México el 12 de junio de 1864 e inmediatamente dictó medidas, y únicamente nos referiremos a las de policía. Y algunos de los reglamentos que podemos mencionar son: el de Alumbrado, de Guardias Nocturnos, del Servicio Vecinal de Policía, el de Tránsito, y el de Limpieza de las Calles.

Después de haberse efectuado los comicios, el Congreso declaró el 20 de diciembre de 1867 Presidente Constitucional de la República Mexicana a Benito Juárez.

Todos los elementos, tanto jurídicos como administrativos que se generarón, fueron los que se habían establecido durante aquel período que inició en el año de 1861, con la cual se gestaría un Reglamento de Policía de la Ciudad de México. La ley mencionada se refiere estrictamente al cargo de Inspector General de Policía del Distrito; veremos algunos artículos que engloba el decreto, ya que de esa manera entenderemos la aportación del Gobierno de Benito Juárez a la vigilancia, orden y seguridad de la urbe, capital de la República Mexicana.

Artículo 1º. "Se establece el cargo de inspector general de policía en el Distrito Federal".

Artículo 2º. "El inspector general dependerá inmediatamente del Gobierno del Distrito, pudiendo en casos urgentes recibir ordenes del Ministerio de Gobernación o del de Guerra".

Artículo 6º. "Son obligaciones del Inspector General:

1. Mantener el orden público en el Distrito Federal.
2. Vigilar la estricta observancia de las disposiciones de policía y buen Gobierno en el Distrito, y principalmente en la Capital de México.
8. Por infracción de policía y por faltas de respecto a las autoridades, podrá imponer el inspector general arrestos y multas correccionales, conforme al artículo 21 de la Constitución.
10. Para cumplir con las atribuciones que señala el presente decreto el inspector general de policía, tendrá a sus ordenes toda la fuerza armada de policía, de infantería y caballería, incluso los resguardos diurnos y nocturnos .."

Este decreto fué mandado por Juárez a Francisco Zarco, quien se encargó de su publicación por medio del Despacho de Gobernación.

Así pues se marcó la intención de hacer en el país completo un proceso de vigilancia adecuado, venciendo los obstáculos que las distancias establecían.

El General Porfirio Díaz asumió la presidencia de la República, por segunda vez para el período 1884-1888, en este período da inicio lo que la historia registró como Porfiriato. Estuvieron como Gobernadores del Distrito Federal, Carlos Rivas, 5 de mayo de 1884; José Ceballo, 3 de diciembre de 1884.

En materia de policía, se empezó a trabajar en 1885, pero los informes se dieron a partir del 1º de abril de 1886 al abrirse los grandes servicios que han prestado los cuerpos de policía urbana y rural; ya que eran las dos formas en que se dividía esta actividad y acreditaron el buen manejo de las fuerzas que, para tal época, el índice de criminalidad había bajado considerablemente en la Capital de la República y en los caminos nacionales la presencia de una mayor seguridad, se manifestó que esa policía denominada como rural estaba prestando servicio dentro del Distrito Federal junto a la urbana "contribuía eficazmente al mantenimiento de la seguridad" al perseguir a los malhechores, por lo tanto se aclaró que ... "Ningún cambio notable se ha introducido últimamente en su organización sólo diré que sus miembros siguen desempeñando con regularidad las obligaciones que les corresponden". (59)

Para el período 1892-1896, se gestaron algunos reglamentos que modificaban parcialmente el aspecto administrativo de la policía, pero siempre teniendo como bandera política, que dicha policía, era eficiente en la seguridad y orden en la urbe, debiendo serlo, ya es bien sabido que en el Porfiriato se controló el precepto delictivo con mucha energía.

Año de 1900; en este período lo más sobresaliente fue la inauguración de la Penitenciaría el 19 de septiembre de 1900, de este hecho si fuera poco se marcó en cuestión de cambios policiacos; pero fue únicamente de 1896 a 1899, porque para 1900, además de la Penitenciaría se gestaron una infinidad de reformas, todas apoyadas y legisladas por el Ayuntamiento de la Ciudad de México..

Para el período gubernativo de 1900-1904: se cumplía el quinto cuatrienio de Porfirio Díaz en el Poder.

De tal forma se fueron dando las disposiciones sobre policía en el régimen Porfirista, en el cual el dominio del poder se fundamentó al controlar a la Ciudad en sus aspectos de orden, criminalidad y buen gobierno. Se pueden gestar muchas ideas con respecto a todos los períodos gubernamentales de Porfirio Díaz, pero en materia policial, se marcaron todos los elementos propios en el mismo, tomando cada uno de los años como antecedentes del posterior, y ligando toda esta etapa histórica de México.

GOBIERNO POST-PORFIRIANOS. Este período da inició con Francisco I. Madero, como Presidente de la República Mexicana, después de la lucha que destruyó el poderío porfirista, razón por la cual le llamamos Post-Porfiriano, porque solamente cambió el Presidente, y Vice-Presidente, quedando el Gabinete del Gobierno anterior; en fin, se enmarcó una faceta nueva del Estado Mexicano a once años de iniciado el siglo XX al cual nuestra existencia pertenece.

En este capítulo nuestro autor solo habla de algunos pequeños cambios o reformas sin gran importancia.

GOBIERNOS POST-REVOLUCIONARIOS. El día 20 de agosto de 1914, entró Venustiano Carranza a la capital, en esta fecha expidió un decreto en el que estipulaba que en acatamiento del artículo 3º del Plan de Guadalupe referente al Poder Ejecutivo de la Unión, el cual es el siguiente: El C. Venustiano Carranza, Primer Jefe del Ejército Constitucionalista, se ha servido dirigirme la nota que sigue:

"Habiendo sido ocupada esta capital por el Ejército Constitucionalista de mi mando, de conformidad al artículo 3º, del Plan de Guadalupe, de veintisiete de marzo de mil novecientos trece, con esta fecha me he hecho cargo del Poder Ejecutivo de la Unión". (60)

A partir del 1º de diciembre de 1916, se manejó que "... el Ministerio Público, con la Policía Judicial represiva a su disposición, quitará a los presidentes municipales y a la policía común la posibilidad que hasta hoy han tenido de aprehender a cuantas personas juzguen sospechosas sin más méritos que su criterio particular" (61), "Con la Institución del Ministerio Público tal como se propone, la libertad individual quedará asegurada; porque según el artículo 16, nadie podrá ser detenido, sino por orden de la autoridad judicial, la que no podrá expedirla sino en los términos y con los requisitos que el mismo artículo exige" (62). La intención fue el controlar el "raterismo" que se gestaba continuamente. Las actividades en materia policiaca fueron únicamente para reordenar a los ciudadanos y controlar los delitos que la misma revolución estableció al darse los enfrentamientos entre los mismos revolucionarios.

Bastante se hizo en este gobierno, pero en materia de policía se manejó según la Ley de Organización del Distrito y Territorios Federales girada el 14 de abril de 1917, en su Capítulo VII, referente a la seguridad pública, del cual veremos algunos artículos que son de nuestro interés:

Artículo 38º.- En las poblaciones del Distrito Federal y de los Territorios de la Federación, la seguridad

61. Ibidem. Pág. 101.

62. Ibidem. Pág. 102.

pública estará a cargo de los Ayuntamientos respectivos: por lo tanto, a estos corresponde nombrar y remover libremente a todos los jefes, oficiales y demás personas que la desempeñen, hecha excepción de la policía de la ciudad de México, y de la población que sea la cabecera de cada territorio, las que dependerán del respectivo Gobernador, siendo éste quien nombre y remueva libremente a las personas que las integran aunque los sueldos de ellas sean cubiertos con los fondos municipales, a cuyos efectos se entregarán mensualmente a la Tesorería respectiva las cantidades que fueren necesarios.

Artículo 39º.- La policía, para la guardia y seguridad de los caminos y despoblados en el Distrito Federal y Territorios de la Federación, estará a cargo de los gobiernos respectivos, y los miembros de aquella serán nombrados y removidos libremente por dichos gobiernos hecha excepción del Inspector General de la Policía del Distrito Federal y cada territorio que sólo podrá ser nombrado y removido, con aprobación del Presidente de la República.

Esto afianzaba, como en todos los períodos históricos del país, la importancia total de que el dirigente policiaco fuera un ciudadano digno y lo suficientemente honesto para llevar a triunfal camino la "buena policía" y el "buen gobierno" de las ciudades.

El Maestro Nacif Mina, afirma que en este período del Gobierno de la Revolución se formó, por las necesidades de la capital, un Departamento de Tránsito.

El General Alvaro Obregón, tomó posesión el 1º de diciembre de 1920.

En este período se hicieron muchas cosas en relación a la seguridad y vigilancia, sin embargo se siguieron las bases del gobierno anterior, a partir del 1º de septiembre de 1921 se informó un cambio del presupuesto presentado por el Ayuntamiento de la Ciudad para el ramo de policía.

Así dió término al Gobierno de Alvaro Obregón en 1924, quedando para el cuatrienio 1924-1928 electo como Presidente de la República Mexicana, Plutarco Elías Calles, quien tomó posesión el 1º de diciembre de ese año.

Con esta administración continuaba poniéndose en práctica administrativa, los ideales de la culminación de la revolución: con pertenencia al ramo de policía se gestaron muchos y variados trabajos. "... Siendo la Seguridad Pública una de las funciones de mayor importancia y trascendencia del Gobierno, se ha puesto especial empeño en el mejoramiento de la policía a cuyo efecto se ha removido la mayor parte del personal de la inspección general del ramo y de las comisarias, en vista de las numerosas quejas que había contra el mismo, habiéndose

designado por acuerdo del Ejecutivo de la Unión, Inspector General de Policía, al C. Coronel Martín F. Bárcenas, quien de acuerdo con el Gobierno del Distrito, ha procedido a la reorganización y depuración de los servicios que le están encomendadas" (63). La estructura que se presenta tiene como base la inspección de la policía, que siempre tenía que mantener una relación muy directa con el Gobernador del Distrito, esto significa que no tenía libertad total de determinación, todo se acordaba con sus superiores y naturalmente quien ejecutaba era él; dentro de las tareas primarias que se proyectaron, estaban las relacionadas con los reglamentos y ordenanzas de policía, puntos fundamentales para ejercer una vigilancia adecuada en la Ciudad Distrital.

Según el Diario Oficial, en mayo de 1926 México participó fuertemente en un Congreso de Policía Internacional, porque fué invitado para tal evento el Gobierno del Distrito Federal.

El problema de tránsito en la capital cada día era mayor, razón por la cual se consideró en el Congreso de la Unión el problema del tráfico que cada día adquiere más importancia por el aumento considerable de vehículos ... "esto fué un grave proceder de los ayuntamientos, que al tener cierta independencia en cuestiones administrativas otorgadas por el decreto del

municipio libre de Carranza, no aceptaron las disposiciones de unificación policial que dependía de la jurisdicción de los Ayuntamientos: posible, y lo decimos especulando, que este comportamiento haya sido una de las causas por las cuales para 1929 desapareciera el sistema municipal en el Distrito Federal. Y es de consideración el hecho, porque si retomamos el término original y las actividades de Policía, comprenderemos que no era posible, no lo sería actualmente, que el proceso de vigilancia, orden y cuidado de las ciudades no estuviera honestamente dirigidos por un gobernante que marcara las pautas que las necesidades de la urbe fueran proyectando". (64)

En fin todos los elementos de Policía en este Gobierno fueron coordinados por la Inspección de Policía. (65)

Una vez que hemos dado un panorama general de la Policía en la Ciudad de México y que consideramos es de gran importancia para nuestro trabajo, toda vez que nos da una idea de como se regulaban las "faltas de Policía y Buen Gobierno" en el Distrito Federal, así como el encargado de conocer de las mismas. Pasaremos ahora a lo siguiente:

Después de haber leído algunos tomos de la "Legislación Mexicana ó Colección Completa de las Disposiciones Legislativas Expedidas desde la Independencia de la República",

64. Ibidem. Pág. 111.

65. Ibidem. Pág. 113.

ordenada por los Licenciados Manuel Dublan y José María Lozano, nos percatamos que existían desde la Independencia de México diversas disposiciones de faltas de Policía y Buen Gobierno y que además se encontraban dispersas. (66)

Por otra parte encontramos que en los Códigos penales que se han promulgado a través de la historia de México, se encuentran antecedentes de las faltas.

Los Códigos Penales que se han promulgado en nuestro país son tres: el Código Penal de 1871, el de 1929 y el de 1931, en la parte que corresponde a las faltas de policía.

A) Código Penal de 1871. En el cuerpo de este ordenamiento, se incluyeron las faltas de policía colocándolas al lado de los delitos y se les dedicó un capítulo independiente.

De conformidad con el artículo 5º del citado código se define a la falta como: "La infracción de los reglamentos o bandos de policía y buen gobierno". En el artículo 17 se estableció: "Las faltas sólo se castigan cuando han sido consumadas sin atender más que el hecho material".

66. DUBLAN, Manuel. LOZANO, José María. Legislación Mexicana ó Colección Completa de las Disposiciones Legislativas Expedidas desde la Independencia de la República. Ed. Oficial Tomo XI y III. México. Imprenta del Comercio Dublan y Chávez, a cargo de M. Lara. 1876. Pág. 10, 30 y 40.

El procedimiento que se seguía para castigar al que cometía una falta o infracción administrativa se regulaba por el artículo 1145, "Las faltas se castigarían gubernativamente, mientras no se disponga otra cosa en el Código de procedimientos penales.

Cuando la pena sobrepasa de los diez pesos, entonces se consideraba como delito de culpa, si se comprobaba que el agente había obrado sin intención, sin embargo, si se comprobaba que existía la intención, de dañar se le aplicaba una penalidad como si fuera delito de robo (artículo 488).

El Código Penal de 1871, clasificó a las faltas en cuatro grupos:

I. Faltas de primera clase: estas faltas estaban señaladas en el artículo 1148 y comprendía una multa que podía ser, a criterio del juzgador, de cincuenta centavos a tres pesos.

II. Faltas de segunda clase: estas faltas estaban comprendidas en el artículo 1149 y les correspondía una sanción que oscilaba de uno a cinco pesos.

III. Faltas de tercera clase: enmarcadas en el artículo 1150, que se castigaban con una multa de uno a diez pesos.

IV. Faltas de cuarta clase: estaban en el artículo 1151, y se les imponía una multa que podía ser de dos a quince pesos de multa.

D) Código Penal de 1929. Este ordenamiento legal derogó al Código Penal de 1871, en el cual por vez primera se omitieron las faltas dentro del capítulo de delitos.

La justificación que los redactores expusieron para no considerar a las faltas dentro del capítulo de delitos obedeció a que si las faltas son lesiones de bienes jurídicos protegidos por sanciones administrativas, no deben figurar en un código que protege bienes jurídicos mediante sanciones penales. Además, las faltas, por su naturaleza, esta variando constantemente, así como sus sanciones: por lo que, es conveniente dejar exclusivamente a las autoridades administrativas su reglamentación.

En el Código Penal de 1929, se estableció un gran acierto al separar las faltas de los delitos, y dejar que otros ordenamientos sean los que vengan a encargarse de la reglamentación y castigo de las faltas administrativas.

C) Código Penal de 1931. Este Código, que actualmente se encuentra en vigor, siguió los lineamientos del Código anterior de 1929, en todo lo que atañe a las faltas ó contravenciones: es decir, que únicamente se consideró en él a

los actos delictuosos, eliminándose por completo a las faltas de policía y buen gobierno.

Sin embargo, la materia de las faltas de policía y buen gobierno no fué ordenada y sistematizada en un reglamento especial, tan rápido como era de esperarse ya que esta materia la encontramos dispersa en una infinidad de leyes y disposiciones que dificulta su desarrollo y provocan graves problemas.

Volviendo un poco a los antecedentes del Departamento del Distrito Federal, nos podemos percatar de que la Constitución del 5 de febrero de 1917 facultó al H. Congreso de la Unión para legislar en todo lo relativo al Distrito Federal y Territorios, el cual quedó dividido en municipalidades con ayuntamientos de elección popular directa y su gobierno quedó a cargo de un Gobernador nombrado y removido libremente por el Presidente de la República.

El 13 de abril de 1917, se expidió la Ley de Organización del Distrito y Territorios Federales, que contenía capítulos relativos a las facultades y obligaciones del Gobernador del Distrito y sus colaboradores directos: el Secretario de Gobierno, el Tesorero General y los Directores Generales de la Penitenciaría, Instrucción Pública e Instrucción Militar.

El 28 de agosto de 1928, tras las reformas a la fracción VI del artículo 73 Constitucional se suprimió el régimen municipal y se le encomendó su gobierno al Presidente de la República, quien lo ejercía por medio del órgano que determinará la Nueva Ley Orgánica del Distrito y los Territorios Federales expedida por el Congreso de la Unión el 31 de diciembre de 1928.

El órgano de gobierno creado para el Distrito Federal por la Ley Orgánica respectiva, recibió el nombre de Departamento del Distrito Federal, la cual atribuyó a éste las facultades que anteriormente se encomendaban al Gobernador y a los Municipios. La titularidad de dicha institución se confirió al Jefe del Departamento del Distrito Federal, funcionario nombrado y removido libremente por el Ejecutivo de la Nación, a cuya autoridad asignaron a los servidores públicos que la Ley determinó como atribuciones.

El primer informe que tenemos de los Juzgados Calificadores lo encontramos en el "REGLAMENTO DE LOS TRIBUNALES CALIFICADORES DEPENDIENTES DE LA OFICINA CENTRAL CALIFICADORA DE INFRACCIONES", publicado en el Diario Oficial del 13 de junio de 1940, ordenado por el Presidente Constitucional Lázaro Cárdenas, y con fundamento en los artículos 21, 24, fracción IV y 7º transitorio de la Ley Orgánica del Distrito y Territorios Federales, del 31 de diciembre de 1928.

Dicho Reglamento estaba constituido por 54 artículos y un transitorio, y por los apartados siguientes:

- a) Jueces Calificadores
- b) Procedimientos
- c) Obligaciones de los Jueces Calificadores
- d) Ayudantes
- e) Cabos de Puertas
- f) Telefonistas
- g) Transitorios.

Consideramos de gran importancia transcribir algunos artículos que nos den una idea de estos tribunales:

"Artículo 1º. En cada una de las demarcaciones, en que se encuentra dividida la ciudad de México, funcionará un Tribunal Calificador".

"Artículo 2º. Los Tribunales Calificadores constarán del siguiente personal: un Juez Calificador, un Ayudante, un Cabo de Puertas y un Telefonista".

"Artículo 3º. Cada Tribunal trabajará por turnos que se denominarán: Primero, Segundo y Tercero y constará cada uno de dichos turnos del personal señalado en el artículo anterior: los tres turnos tendrán la obligación de llevar la documentación correspondiente, el equipo y mobiliario de la oficina que recibirán, previo inventario, con la intervención de la Oficina de Cuenta y Administración del Departamento del Distrito

Federal, cada turno tendrá su respectivo archivo".

"JUECES CALIFICADORES"

"Artículo 4º. Son facultades de los Jueces Calificadores:

I. Conocer y resolver de todas las infracciones a los Reglamentos de Tránsito y Policía, que les sean presentadas y consignadas por el Agente Investigador del Ministerio Público, adscrito al Tribunal y turno correspondientes.

II. Practicar investigaciones sobre residencias y vecindad de personas domiciliadas dentro del perímetro de su jurisdicción: así como, expedir certificados de buena conducta y notoria pobreza en los casos previstos por las Leyes o por los Reglamentos Administrativos.

III. Proporcionar, cuando lo soliciten los interesados, CONSTANCIAS O CERTIFICACIONES de hechos denunciados y ocurridos dentro de su jurisdicción, previamente asentados en los libros de su oficina, que pueden servir de base para procedimientos legales.

IV. Imponer orden y moralidad dentro de las Oficinas, Galeras y demás dependencias, en su carácter de jefes del tribunal en el turno correspondiente.

V. Las demas que les confieren las Leyes y Reglamentos Administrativos".

Sin embargo, en este reglamento no se mencionan ninguna falta de policia, por lo que podemos afirmar que las faltas de policia seguan dispersas en un universo.

El 31 de diciembre de 1941, se expidió la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal, la cual definió claramente la división de poderes en el Distrito Federal, señalándoseles a cada uno de ellos su esfera de influencia y la autonomía de que debían gozar. Así mismo, se creó un organismo denominado Auditoría, cuya función específica era la de revisar y supervisar los contratos de obras públicas y los movimientos hacendarios del gobierno del Distrito. Considerando la actividad técnica, económica, jurídica y social del gobierno del Distrito, se crearon doce Direcciones, a las que se asignaron funciones específicas tendientes a resolver las interferencias que entorpecían y demoraban las labores de la Administración del Distrito Federal.

Esta Ley, estaba formada por 94 artículos y por 4 transitorios, fué ordenada por Manuel Avila Camacho, Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, con fundamento en la base primera de la fracción VI del artículo 73 Constitucional. Esta Ley contenía 8 Capítulos los cuales se denominaban:

CAPITULO PRIMERO: De los órganos del Gobierno del Distrito.

CAPITULO SEGUNDO: De la División Territorial.

CAPITULO TERCERO: De las funciones del Departamento del Distrito Federal.

CAPITULO CUARTO: De los funcionarios, sus requisitos y atribuciones.

CAPITULO QUINTO: De la organización del Departamento del Distrito Federal.

CAPITULO SEXTO: De los servidores públicos.

CAPITULO SEPTIMO: Del Consejo Consultivo.

CAPITULO OCTAVO: De los Delegados.

CAPITULO NOVENO: De los bienes pertenecientes al Departamento del Distrito Federal y de la Hacienda Pública del Distrito Federal.

SECCION PRIMERA: De los bienes.

SECCION SEGUNDA: De la Hacienda Pública.

El 29 de diciembre de 1970 se publicó una nueva Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal que derogaba a la de 1941. Para el ejercicio de las atribuciones que le confirió esta nueva ley, el Jefe del Departamento se auxilió de tres Secretarías Generales, un Oficial Mayor, un Consejo Consultivo. Juntas de Vecinos, Delegados, Subdelegados y Directores Generales.

En la Ley Orgánica de 1970 se modificó la estructura orgánica básica del Departamento del Distrito Federal, con lo cual la desconcentración administrativa recibió un impulso definitivo y la participación ciudadana adquirió un mayor grado de concurrencia en la administración local.

Por Decreto, el 17 de marzo de 1971 se creó el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, con base en lo dispuesto por el Artículo 104, fracción I, párrafo II de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, dotado de plena autonomía para dictar los fallos en las controversias de carácter administrativo que se suscitan entre las autoridades del Departamento del Distrito Federal y los particulares, con excepción de los asuntos de la competencia del Tribunal Fiscal de la Federación.

Con fundamento en la base 4a. y 5a., fracción VI del Artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la función Judicial en el Distrito Federal corresponde a los Tribunales de Justicia del Fuero Común del Distrito y Territorios Federales, de acuerdo con la Ley Orgánica del 18 de marzo de 1917; el Ministerio Público está a cargo de un Procurador General, de conformidad con la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito y Territorios Federales del 31 del diciembre de 1917, el cual mantiene relaciones administrativas y presupuestales con el Departamento del Distrito Federal.

Es en el año de 1970, cuando surge un reglamento que trata de organizar y estructurar las faltas de policía que se seguían encontrando dispersas.

Este reglamento fue ordenado por GUSTAVO DIAZ ORDAZ, Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, con fundamento en los artículos 89 fracción I, 21 y 73 fracción VI, base la. de la Constitución Política, 5º, 23 fracciones I inciso 3º, II inciso 3º, 4º y 5º, V inciso 4º, 24, 35 fracción XI y 48 de la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal. Este reglamento fue creado el 30 de junio de 1970 y Publicado en la Gaceta Oficial del Departamento del Distrito Federal, el 31 de julio de 1970.

En la exposición de motivos encontramos que "el aseguramiento del orden público y la garantía de la integridad de las personas dentro del mismo, es una de las funciones de la Administración Pública.

Determinadas transgresiones al orden público y algunos ataques a la integridad física y moral de las personas que se lleva a cabo por un individuo o un grupo, con proyecciones a las vías y lugares públicos, es lo que constituye las faltas de policía, cuya ejecución impide y en su caso persigue la Policía Preventiva, correspondiendo la facultad sancionadora a los Jueces Calificadoras.

Con el señalamiento de las faltas de policia se trata de prevenir la alteración o el peligro en que se pone el orden público, incluyendo en ello aquel presupuesto que requieren los individuos como miembros de una colectividad, para lograr una vida pacífica en común que les permita desarrollar normalmente sus actividades.

Actualmente en el Distrito Federal las faltas de policia se encuentran previstas y sancionadas en diversos reglamentos o disposiciones carentes de unidad, que inclusive no logran abarcar algunas conductas que afecten el orden público.

Es por ello que ahora se realiza la expedición de un Reglamento de Faltas de Policia, que venga a llenar las lagunas reglamentarias, y unifique las disposiciones dispersas.

Se excluyen las actividades económicas, previstas en los distintos reglamentos gubernativos vigentes en el Distrito Federal, y las faltas de tránsito, que se establecen en el Reglamento de Transito del Distrito Federal, que igualmente ha sido objeto de actualización.

Las sanciones administrativas previstas para las faltas de policia, se aplican como protección a los valores consistentes en el mantenimiento del orden público y en el respeto a la integridad de las personas, pero son independientes de las sanciones penales o civiles previstas en

las leyes especiales como protección a los derechos subjetivos y a los intereses legítimos de las personas, o a los derechos públicos establecidos en beneficio de la colectividad".

El artículo 2º que consideramos de gran importancia nos dice: "Constituye una falta de policía la acción u omisión, individual o de grupo, realizada en un lugar público o cuyos efectos se manifiesten en él, y que altere o ponga en peligro el orden público o la integridad de las personas en su seguridad, tranquilidad y propiedades en los términos de este Reglamento.

Son "lugares públicos", todo espacio de uso común y libre tránsito, incluyendo las plazas, los mercados y los jardines: los inmuebles de acceso general, tales como centros de espectáculos, diversión o recreo, así como los transportes de servicio público".

Este reglamento hace una clasificación de las Faltas de Policía, agrupándolas en siete categorías:

- I. Artículo 5º. "Son faltas contra la seguridad general", y se componía de VIII fracciones.
- II. Artículo 6º. "Son faltas contra el civismo ... " y se componía de IV. fracciones.
- III. Artículo 7º. "Son faltas contra la propiedad pública" y se componía de VI! fracciones.
- IV. Artículo 8º. "Son faltas contra la salubridad y el ornato público ..." y se componía por VIII fracciones.

- V. Artículo 9º. "Son faltas contra el bienestar colectivo y se componía por IX fracciones.
- VI. Artículo 10º. "Son faltas contra la integridad de las personas en su seguridad, tranquilidad y propiedades particulares ..." y se componía por VIII fracciones.
- VII. Artículo 11º. "Son faltas contra la integridad moral del individuo y de la familia ..." y se componía de VII fracciones.

En cada uno de estos grupos o categorías, encontramos desarrollados un sin número de faltas o contravenciones particulares, en razón de la época y circunstancias sociales y culturales del país.

Este reglamento nos dice en el artículo Segundo de los transitorios que "al entrar en vigor este reglamento quedan derogadas todas las disposiciones administrativas que se opongan al mismo".

De la misma fecha que el anterior reglamento, y que se denomina "REGLAMENTO DE FALTAS DE POLICIA EN EL DISTRITO FEDERAL", y publicado en la Gaceta Oficial del Departamento del Distrito Federal; el día 31 de julio de 1970, se crea el "REGLAMENTO DE TRIBUNALES CALIFICADORES DEL DISTRITO FEDERAL". Este reglamento competente para conocer las faltas de policía, su organización interna y el procedimiento seguido ante ellos.

Este reglamento fue ordenado por Gustavo Díaz Ordaz, Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, y con fundamento en los artículos 89 fracción I, 21 y 72 fracción VI, base la. de la Constitución General de la República, 5º, 23 fracción II, inciso 1º, 3º, 4º y 5º fracción V inciso 4º y 24 de la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal.

En la exposición de motivos se menciona la competencia del Juez Calificador para conocer del Reglamento de Tránsito y de Faltas de Policía del Distrito Federal, así como, el procedimiento y facultad conciliatoria del Juez. Nos habla también de un procedimiento oral para que sean oídos los infractores en audiencia y aumentar las posibilidades de defensa, del trato adecuado y a los infractores, un sistema para conocer de las faltas de los menores, en este ordenamiento, se distingue a los infractores para los efectos de ejecución de sanciones, en razón de su edad, sexo y características de las faltas y, por otra parte, se da a los detenidos que no hayan pagado la multa, la oportunidad de obtener su libertad, cubriendo la parte proporcional de la multa no satisfecha en tiempo, de arresto. Con miras a un orden y mejor sistema de justicia administrativa para el conocimiento de las faltas de Policía y Tránsito, se crea una Oficina Coordinadora de los Tribunales Calificadores para que provea al juzgador de todos los elementos necesarios al eficaz desempeño de sus funciones, incluyendo un cuerpo de peritos y, además, otro de trabajadores sociales.

Este ordenamiento contenía 74 artículos y cuatro transitorios, se componía por V Capítulos los cuales se denominaban:

- a) Capítulo I: Disposiciones Generales.
- b) Capítulo II: Del Procedimiento ante los Tribunales Calificadores: Sección "A" faltas de policía; Sección "B" faltas de tránsito; Sección "C" faltas de policía tránsito cometidas por menores de 18 años de edad.
- c) Capítulo III: Disposiciones comunes aplicables a las secciones a, b, y c del Capítulo II.
- d) Capítulo IV: De los lugares de ejecución del arresto.
- e) Capítulo V: De la oficina coordinadora de los Tribunales Calificadores.

El artículo Segundo Transitorio nos dice: "Al entrar en vigor este Reglamento quedará abrogado el Reglamento de los Tribunales Calificadores dependientes de la Oficina Calificadora de Infracciones, y derogadas cualesquiera otras disposiciones en cuanto se opongan al presente Reglamento".

El 31 de diciembre de 1971 y el 30 de diciembre de 1972 se publicaron los Decretos que reforman y adicionan respectivamente la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal, como una medida de promoción de la desconcentración administrativa y de la reorganización interna.

Estas reformas modifican la estructura orgánica del Departamento, en la cual los dos niveles jerárquicos básicos están representados por el Jefe del Departamento como máxima autoridad y los delegados como segunda autoridad administrativa en sus respectivas jurisdicciones.

Así mismo, señalan a las Secretarías Generales y a la Oficialía Mayor como órganos de colaboración directa del Jefe del Departamento, con atribuciones específicas y áreas de competencia homogénea.

Finalmente, se modifica la estructura de las dependencias centrales fusionando, desapareciendo y creando nuevas unidades, además de que se le confieren atribuciones que definen su área de competencia.

La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal del 29 de diciembre de 1976, ratificó las atribuciones del Departamento del Distrito Federal, y el Acuerdo de Sectorización de la Entidades de la Administración Pública Paraestatal del 17 de abril de 1977 lo faculta para coordinar a los Organismos Descentralizados adscrito al Sector.

El 29 de diciembre de 1978, se publicó en el Diario Oficial de la Federación la nueva Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal, documento en el que se definen las funciones del Departamento del Distrito Federal en materia de

gobierno y, finalmente, social y económica. Se reagrupan las Unidades Administrativas del Departamento para quedar divididas entre las diferentes Secretarías Generales, Oficialía Mayor y la propia Jefatura; se fijan los órganos desconcentrados del Departamento y se establece el procedimiento para la prestación de los servicios públicos. De igual forma, se hace mención de los bienes inmuebles y muebles que conformarán el patrimonio del Departamento del Distrito Federal y la participación de la Ciudadanía, por medio de los Organos de Colaboración Vecinal y Ciudadana, y se introduce la participación política de los ciudadanos del Distrito Federal mediante el referéndum y la iniciativa popular.

Para reglamentar la Ley Orgánica, el 6 de febrero de 1979 se publicó en el Diario Oficial de la Federación el primer Reglamento Interior del Departamento del Distrito Federal, en el que se señalan el ámbito de competencia del Departamento, las atribuciones no delegables del Titular del mismo, las atribuciones de las Secretarías Generales, de la Oficialía Mayor, de la Contraloría General, de la Tesorería y las que ejercerán en el ámbito de su competencia las Direcciones Generales.

Se abren capítulos especiales para la suplencia de los funcionarios del Departamento, y de sus órganos desconcentrados, las Delegaciones, las Comisiones de Desarrollo Urbano del Distrito Federal de Vialidad y Transporte Urbano; la

Coordinadora para el Desarrollo Agropecuario del Distrito Federal, y la Interna de Administración y Programación, así como de los Almacenes para los Trabajadores del Departamento del Distrito Federal.

La última etapa histórica del Sector se cumple el 16 de diciembre de 1983, fecha en que se publica en el Diario Oficial de la Federación el Decreto por medio del cual se reforma o adiciona la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal de 1970. En dichas reformas se describen las atribuciones que en materia jurídica, administrativa, de gobierno, de hacienda, de obras y servicios, social y económica, debería realizar el Departamento del Distrito Federal, determinando así mismo, las unidades administrativas de que podrá auxiliarse para el despacho de estos asuntos, siendo éstas: las Secretarías Generales de Gobierno, Planeación y Evaluación, Obras, Desarrollo y Ecología, Desarrollo Social, Protección y Vialidad, la Oficialía Mayor, la Tesorería, la Contraloría General y las Delegaciones. Por otra parte, establece que el Jefe del Departamento del Distrito Federal podrá constar con dos Secretarías Generales adjuntas para atender nuevas actividades administrativas o para realizar, con carácter temporal, las tareas específicas que les delegue la Jefatura: además, contará con las Coordinaciones Generales, las Direcciones Generales, y demás unidades administrativas centrales y órganos desconcentrados establecidos en su reglamento interior.

El 17 de enero de 1984, se publica en el Diaro Oficial de la Federación el Reglamento Interior del Departamento del Distrito Federal, en el que se especifica el ámbito de competencia y organización del Departamento, las atribuciones del Titular, de las Secretarías Generales, de la Oficialía Mayor, de la tesorería, de la Contraloría General, de las Coordinaciones Generales, de las Direcciones Generales, de las Subtesorerías, de las Subcontralorías y de las Subcoordinaciones, así como, las de los órganos desconcentrados como son: las Delegaciones, los Almacenes para los Trabajadores del Departamento del Distrito Federal, la Comisión de Vialidad y Transporte Urbano, el Servicio Público de Boletaje Electrónico, la Comisión Coordinadora para el Desarrollo Agropecuario del Distrito Federal, el Servicio Público de Localización Telefónica, la Comisión de Ecología y Planta de Asfalto.

Así mismo, dentro de reglamento interior se complementan las atribuciones de los Organos de Colaboración Vecinal y Ciudadana de la Comisión Interna de Administración y Progamación, así como, las de la Suplencia de los Funcionarios del Departamento del Distrito Federal.

"Finalmente, como consecuencia de las modificaciones a la Administración Pública Federal en su estructura organizacional, el Departamento del Distrito Federal adecuó su estructura conforme a las necesidades vigentes de tal manera, que el 26 de agosto de 1985, aparece publicado en el Diario

Oficial de la Federación, el nuevo Reglamento del Distrito Federal, en el cual se especifica el ámbito de competencia y de organización del mismo, las atribuciones del Titular, las Secretarías Generales, la Oficialía Mayor, la Tesorería, de la Contraloría General, de las tres Coordinaciones Generales, de las Direcciones Generales, Subtesorerías, Subcoordinaciones y Organos Desconcentrados, los cuales son: Comisión Coordinadora para el Desarrollo Rural, Delegaciones, Servicio Público de Localización Telefónica "LOCATEL", Comisión de Vialidad y Transporte Urbano y Almacenes para los Trabajadores del Departamento del Distrito Federal. Se incluyen también las atribuciones de los Organos de Colaboración Vecinal Ciudadana, así como, las de la Suplencia de Funcionarios del Departamento del Distrito Federal".

Para terminar con este inciso diremos, que el día 28 de diciembre de 1983 y publicada en el Diario Oficial de la Federación el 13 de enero de 1984, es creada la "LEY SOBRE JUSTICIA EN MATERIA DE FALTAS DE POLICIA Y BUEN GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL". El 9 de julio de 1985, se crea el "REGLAMENTO DE LA LEY SOBRE JUSTICIA EN MATERIA DE FALTAS DE POLICIA Y BUEN GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL". De los cuales no hablaremos toda vez que son materia de nuestro siguiente inciso.

Lo último de lo que tenemos conocimiento es el ACUERDO creado el 23 de agosto de 1991 y publicado en el Diario Oficial de la Federación el 26 de agosto de 1991. Por el que se

establecen los lineamientos para el funcionamiento de los Juzgados Calificadores adscrito a cada una de las Delegaciones del Departamento del Distrito Federal.

Este acuerdo fué ordenado por el Jefe del Departamento del Distrito Federal, Manuel Camacho Solís, con fundamento en los artículos 1º, 3º, último párrafo, y 18, fracción IV, de la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal; 1º, 13 y 17 de la Ley Sobre Justicia en Materia de Faltas de Policía y Buen Gobierno del Distrito Federal; 1º, 10 fracción V, y 39, fracción IV, del Reglamento Interior del Departamento del Distrito Federal.

En la exposición de motivos encontramos que "la justicia de barandilla debe aplicarse a través de principios que otorguen plenas garantías a los gobernadores, permitiendo de esta manera la consolidación del Estado de Derecho.

Que los Juzgados Calificadores son órganos responsables de aplicar las sanciones en materia de faltas de policía y buen gobierno y otras disposiciones análogas, lo que implica el acercamiento más inmediato y constante entre la población y el gobierno.

Que es necesario que los órganos administrativos del Departamento del Distrito Federal encargados de servir a los habitantes de la Ciudad de México, actúen con un profundo

sentido social y propicien una sana convivencia entre la ciudadanía.

Que en los juzgados calificadoros deben observarse en respecto irrestricto de los derechos humanos y de las garantías individuales de los infractores, así como, la aplicación de la Ley y el Reglamento Sobre Justicia en Materia de Faltas de Policía y Buen Gobierno del Distrito Federal.

Que para mejorar sustancialmente los servicios de los juzgados calificadoros, debe emprenderse un programa integral de modernización de esta Institución, a través del mejoramiento de sus instalaciones, el incremento de salarios, el estímulo para la actualización profesional de su personal y el fortalecimiento de sus funciones; y

Que con la finalidad de adecuar las actividades de los juzgados calificadoros a las necesidades de la población que demanda sus servicios, ha tenido a bien expedir el siguiente ..." (67)

Este acuerdo tiene 26 artículos y 2 transitorios.

2.2 COMPETENCIA DE LOS JUZGADOS CALIFICADORES.

Para iniciar con el tema que corresponde, consideramos importante mencionar lo que nos dice el Maestro Acosta Romero, en su apartado que denomina "A QUIEN COMPETE DEFINIR LAS FALTAS DE INFRACCIONES ADMINISTRATIVAS", toda vez que corresponde a la materia que nos ocupa.

Nuestra Constitución establece dos competencias, una local y una federal para definir las infracciones y faltas administrativas.

COMPETENCIA LOCAL. La competencia local para definir exclusivamente faltas de policía y buen gobierno, corresponde en el Distrito Federal, al Poder Ejecutivo con base en las facultades que tiene conforme a los artículos 21 y 89, fracción I de la Constitución en reglamentos administrativos siempre y cuando esos reglamentos se expidan con base en una Ley emanada del Congreso de la Unión.

COMPETENCIA MUNICIPAL. A nivel municipal corresponde a los ayuntamientos de acuerdo con el artículo 115, fracción II de la Constitución, también con base en una Ley del Congreso Local.

COMPETENCIA FEDERAL. En materia federal corresponde al Congreso de la Unión definir faltas federales conforme al artículo 73 de la Constitución.

De acuerdo con lo anterior, existen en México dos universos muy importantes de infracciones administrativas:

1. El de las faltas de policía y buen gobierno cuya base constitucional son los artículos 21 y 115 de la Constitución en el que existen por lo menos en el Distrito Federal, numerosísimos reglamentos de policía y buen gobierno, y

2. El de las infracciones y faltas definidas en Leyes Federales en el que me permito transcribirlo expresado con mucho acierto por el Maestro de la Facultad de Derecho, Doctor Miguel Ángel García Domínguez:

"El resultado de este trabajo superó toda previsión, pues ha permitido identificar 144 cuerpos normativos en que se establecen infracciones que se sancionan con multas: y 70 recursos administrativos por medio de los cuales han de impugnarse, en primera fase, las resoluciones en las que se impongan multas administrativas federales.

De los 70 recursos de referencia, 4 son inominados, 12 se asignan revisión, 33 se nombran como inconformidad, 14 se llaman reconsideración, a 5 se le denomina revocación y 2 más reclamación.

Este refuerzo de recopilación resulta revelador y atemorizante, porque demuestra hasta qué punto puede la regulación jurídica de una materia tener una extensión, una complejidad y una dispersión tan grande dentro de un enorme número de ordenamientos que, aún suponiendo que todos se

ajustaran a la Constitución, resultan en su conjunto, atentatorios contra la seguridad y la justicia por la imposibilidad que había de conocerlos y la dificultad de comprenderlos, con lo que la posibilidad de defensa de los gobernados se empequeñece dentro de ese mar proceloso o inextricable de normas que han proliferado de modo irracional.

Como consecuencia del desparramiento normativo se adolece de una gran anarquía ya que no han habido criterios, ni menos criterios uniformes, para tipificar infracciones, para fijar los montos de las multas, para diseñar los procedimientos tendientes a juzgar las infracciones e imponer las multas, ni para establecer los medios administrativos de control de la legalidad.

Que este trabajo impulsa a los teóricos a estudiar con profundidad la naturaleza de las infracciones administrativas, los caracteres y fines de la pena de multas administrativas y las técnicas operativas de la actividad del Estado para juzgar las infracciones y aplicar este tipo de punición y de los medios de impugnación que puede hacerse valer contra la imposición de las multas". (68)

Por otra parte veremos lo que al respecto nos dice la "LEY SOBRE JUSTICIA EN MATERIA DE FALTAS DE POLICIA Y BUEN

68. ACOSTA ROMERO, Miguel. Op. Cit. Pág. 877, 878.

GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL" vigente de la que el artículo 1º nos dice:

"Corresponde al Departamento del Distrito Federal, por conducto de sus órganos administrativos, en los términos previstos por la Ley Orgánica del propio Departamento y dentro del ámbito de jurisdicción territorial de éste, sancionar las faltas de policía y buen gobierno".

El artículo 2º nos proporciona el concepto de faltas de policía y buen gobierno, el cual a la letra dice:

"Se consideran como faltas de policía y buen gobierno, las acciones u omisiones que alteren el orden público o afecten la seguridad pública, realizada en lugares de uso común, acceso público o libre tránsito o que tengan efectos de estos lugares. No se considera como falta, para los fines de esta Ley el legítimo ejercicio de los derechos de expresión, reunión y otros, en los términos establecidos en la Constitución y en los demás ordenamientos aplicables".

En el capítulo II, referente a los Organos nos dice el artículo 13:

"Compete a los jueces calificadores el conocimiento de las faltas de policía y buen gobierno y la aplicación de las sanciones a que se refiere esta Ley. Aquellos actuarán con la competencia territorial que determinen las normas aplicables, para el conocimiento de las faltas cometidas en la circunscripción respectiva. En caso de duda o conflicto acerca

de la competencia territorial, será competente el juez que prevenga".

Por su parte el "REGLAMENTO DE LA LEY SOBRE JUSTICIA EN MATERIA DE FALTAS DE POLICIA Y BUEN GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL", en su cuerpo indica.

En el capítulo I referente a las faltas y sanciones, en su artículo 1º nos dice lo que es un lugar público:

"En todos los casos en que este reglamento haga referencia a la Ley, se entenderá que se trata de la Ley sobre Justicia en Materia de Faltas de Policía y Buen Gobierno del Distrito Federal.

Para los efectos de este reglamento, se entenderán como lugares públicos los de uso común, acceso público o libre tránsito, tales como: plazas, calles, avenidas, viaductos, paseos, jardines, parques, mercados, centros de recreo, deportivos, o de espectáculos, inmuebles públicos, bosques, montes y vías terrestres de comunicación ubicados dentro del Distrito Federal. Se equiparán a los lugares públicos los medios destinados al servicio público de transporte".

En el capítulo II referente a la organización administrativa el artículo 15 señala:

"Las unidades administrativas del Departamento del Distrito Federal responsables de la aplicación de este

reglamento, en los términos que el mismo señala, son los siguientes:

- I. La Secretaría General de Protección y Vialidad.
- II. La Coordinación General Jurídica.
- III. La Dirección General de Servicio Legal, y
- IV. Las Delegaciones".

En el capítulo III, que se denomina de los Juzgados Calificadores, en el artículo 21 encontramos:

"A los Jueces Calificadores corresponderá:

- I. Conocer de las faltas de policía y buen gobierno dentro de la circunscripción territorial que corresponda al juzgado a su cargo:
- II. Declarar la responsabilidad o la no responsabilidad de los presuntos infractores ante ellos presentados:
- III. Aplicar las sanciones establecidas en este reglamento:
- IV. Ejercitar de oficio las funciones conciliatorias cuando de la falta cometida deriven daños y perjuicios que deban reclamarse por la vía civil y, en su caso, obtener la reparación o dejar a salvo los derechos del ofendido:
- V. Expedir constancias sobre hechos asentados en los libros de registro del Juzgado:
- VI. Poner a disposición de la Delegación a que esté adscrito el juzgado, los vehículos que se encuentren abandonados en la vía pública, previa formulación del acta correspondiente, para los efectos legales

precedentes:

- VII. Dirigir administrativamente las labores del Juzgado Calificador, por tanto, el personal que integra dicho juzgado, incluyendo a los agentes de la Policía Preventiva adscrita al mismo, estará bajo sus ordenes, y
- VIII. Las demás que le confieren otras disposiciones aplicables".

"Art. 22. Será competente para conocer de las faltas de policía y buen gobierno, el juez calificador del lugar donde se haya cometido la infracción: si ésta se hubiera cometido en los límites territoriales de una circunscripción territorial y otra, será competente el juez que prevenga".

Para terminar con este reglamento hemos encontrado en los Transitorios algo que consideramos importante y que a la letra dice:

"CUATRO. Se deroga el Reglamento de Tribunales Calificadores del Distrito Federal, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 11 de julio de 1970, quedando vigente la competencia de los Tribunales Calificadores para conocer en materia de faltas de tránsito, con sujeción al procedimiento que establece este reglamento, hasta en tanto se expida el nuevo ordenamiento que regule dicha materia. Se derogan las disposiciones administrativas que se opongan al presente reglamento".

Los Jueces Calificadores son además competentes para conocer respecto al Reglamento de Tránsito vigente del Distrito Federal, como se puede observar en el artículo cuarto transitorio del Reglamento de la Ley sobre Justicia en Materia de Faltas de Policía y Buen Gobierno del Distrito Federal, que anteriormente fue transcrito sin embargo, el Reglamento de Tránsito vigente del Distrito Federal, no hace mención de la competencia de los Jueces Calificadores en ninguno de sus artículos pero sí hace mención de ellos. Por lo que consideramos que existe obscuridad al respecto siendo necesaria una investigación más a fondo para aclarar esta situación.

Pero, no se acaba aquí la competencia de los Jueces Calificadores, toda vez que existe una universalidad de ordenamiento que le dan competencia para conocer de ellos. Pero lo que vamos a tratar de ver algunos de estos ordenamientos para darnos una idea de lo extenso de la competencia de los Jueces Calificadores.

Comenzaremos con la "LEY DE PROTECCION A LOS ANIMALES", publicada en el Diario Oficial del 7 de enero de 1981, aclarando que no vamos a guardar ningun orden. Por ejemplo el artículo 3 nos dice:

"Las autoridades administrativas del Distrito Federal quedan obligadas a vigilar y exigir el cumplimiento de las disposiciones contenidas en esta Ley.

Los Tribunales Calificadores del Distrito Federal, en los términos de su reglamento, serán los encargados de imponer las sanciones que aquí se preven. Se entenderán como referidos siempre que esta ley mencione a "Los Tribunales".

Los particulares en lo personal y las asociaciones protectoras de los animales, prestarán su cooperación para alcanzar los fines que persiguen en la forma en que ella se especifica.

Así pues, existen diversos ordenamientos en los que se da competencia a los Juzgados Calificadores para conocer de ellos; como lo es por ejemplo el Reglamento Taurino, el Reglamento del Bosque de Chapultepec, etc., pero en virtud de no ser de vital importancia para nuestra tesis, consideramos que no es necesaria su investigación.

2.2.1. LEY Y REGLAMENTO SOBRE JUSTICIA EN MATERIA DE POLICIA Y BUEN GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL.

LEY SOBRE JUSTICIA EN MATERIA DE FALTAS DE POLICIA Y BUEN GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL. Ordenada por MIGUEL DE LA MADRID HURTADO, Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, creada el 28 de diciembre de 1983, y publicada en el Diario Oficial de la Federación el 13 de enero de 1984.

Esta Ley está conformada por 26 artículos y dos transitorios, de la siguiente manera:

- CAPITULO I. Faltas y sanciones: del 1º al 12 artículos.
- CAPITULO II. Organos: que van del artículo 13 al 17.
- CAPITULO III. Procedimiento: que van del artículo 18 al 24.
- CAPITULO IV. Disposiciones Generales: que van del artículo 25 al 26.
- TRANSITORIOS. Primero y segundo.

REGLAMENTO DE LA LEY SOBRE JUSTICIA EN MATERIA DE FALTAS DE POLICIA Y BUEN GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL. Ordenado por MIGUEL DE LA MADRID HURTADO, Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, creado el 9 de julio de 1985, y publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 10 de julio de 1985.

Dicho reglamento en su exposición de motivos, considera "... que el Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988 analiza la situación que prevalece en materia de reformas jurídicas e impartición de justicia y destaca la necesidad de realizar una completa revisión del orden jurídico. Al referirse a la justicia administrativa de policía y buen gobierno, señala que se requiere de normas que garanticen la impartición de justicia en materia de faltas con respecto a los derechos básicos del gobernado:

Que el H. Congreso de la Unión expidió la Ley sobre Justicia en Materia de Faltas de Policía y Buen Gobierno del Distrito Federal, ordenamiento que traza los lineamientos generales para la administración de justicia en la materia

referida y prevé la consecuente reglamentación".

"Que el Reglamento de la Ley sobre Justicia en Materia de Faltas de Policía y Buen Gobierno del Distrito Federal debe contener el catálogo de faltas y las sanciones aplicables en cada caso, precisar las atribuciones de los órganos competentes en esta materia y establecer las normas del procedimiento que permiten hacer justicia conforme a la Constitución, con el objeto de afirmar las garantías individuales de los gobernados y fortalecer el Estado de Derecho dentro del ámbito territorial del Distrito Federal".

Dicho reglamento se encuentra constituido o más bien, formado por 72 artículos y cuatro transitorios, y se distribuyen de la siguiente manera:

CAPITULO I. De las faltas y sanciones, del 1º artículo al 14 artículo.

CAPITULO II. Organización administrativa, que van del artículo 15 al artículo 19.

CAPITULO III. De los Juzgados Calificadores, que van del artículo 20 al artículo 38.

CAPITULO IV. Del procedimiento ante los juzgados calificadores, del artículo 39 al artículo 52 (SECCION "A", Detención y presentación de infractores). Y del artículo 54 artículo 65 (SECCION "B" De las audiencias) y por último del artículo 66 al artículo 72 (SECCION "C" De

la resolución).

Y TRANSITORIOS. Cuatro.

A) CONCEPTO.

Vamos a comenzar dando el concepto de LEY, y al respecto el Maestro Eduardo García Maynez, argumenta: "en los países de derecho escrito, la legislación es la más rica e importante de las fuentes formales. Podríamos definirlo como el proceso por el cual uno o varios órganos del Estado formulan y promulgan determinadas reglas jurídicas de observancia general, a las que se les da el nombre específico de Leyes. Al referirse al problema que analizamos, los autores mencionan, en primer término, la Ley; pero al hacerlo olvidan que no es fuente del derecho, sino producto de la legislación ...". (69)

Este concepto lo consideramos demasiado pobre, por lo que intentamos buscar algo más amplio o más bien más rico, y lo encontramos en un diccionario jurídico que al respecto nos dice: "LEY. I. (La palabra ley proviene de la voz latina lex que, según la opinión más generalizada se deriva del vocablo legere, que significa que se lee". Algunos autores derivan lex de ligere, haciendo resaltar el carácter obligatorio de las leyes).

69. GARCIA MAYNEZ, Eduardo. Introducción al Estudio del Derecho. Trigésimo cuarta edición. México. Ed. Porrúa S.A. 1982. Pág. 52.

II. CONCEPTO. En sentido amplio se entiende por ley todo juicio que expresa relaciones generalizadas en tres fenómenos. En este sentido, el significado del vocablo comprende tanto a las leyes causales o naturales, a las leyes lógicas y matemáticas como a las leyes normativas.

Por ley normativa se entiende todo juicio mediante el que se impone cierta conducta como debida. Es característica de la ley normativa la posibilidad de su incumplimiento, es decir, la contingencia (no-necesidad) de la relación que expresa y la realidad presupone, por ende, la libertad de quien debe cumplirla y en consecuencia es reguladora exclusivamente de conducta humana. Las leyes normativas tienen por fin el provocar el comportamiento que establecen como debido y no el de expresar relaciones con fines práctico-explicativos ni de correcto razonar.

Son leyes normativas las morales y las jurídicas, estas últimas son las que revisten mayor interés, y pueden conceptuarse como normas jurídicas generales y absolutas.

Kelsen ha distinguido entre ley natural y ley jurídica, indicando que la primera está basada en el principio de causalidad, y la segunda en el principio de imputación. Como se dijo, el principio de causalidad sigue la relación causa-efecto, mientras el principio de impugnación "bajo determinadas condiciones -esto es, condiciones determinadas por el orden

jurídico- debe producirse determinado acto de coacción, a saber: el determinado por el orden jurídico". Kelsen resume así el enunciado causal: "si se produce el hecho A aparece el hecho B" y así el enunciado normativo: "si A debe ser B, aunque quizás no aparezca B".

III. EVOLUCION. Se afirma que en el pensamiento primitivo no se distinguían las leyes naturales o causales de las normativas, debido a la transferencia al mundo natural de las explicaciones elaboradas en relación a la justicia y el orden de la conducta humana, transferencia característica de la mentalidad mágico-religiosa de aquel entonces, que atribuía los fenómenos naturales a una voluntad suprema que los causaba atendiendo a criterios de premiación o de recompensa.

En Roma se entendió por Ley toda regla social obligatoria escrita, las normas integrantes del Jus Scriptum. En tiempos de la República se consideraba fundamentada en un pacto popular llamado ROTAGIO LEX COMMUNISRE PUBLICA SPONSIO.

Tomás de Aquino en la SUMMA TEOLOGICA (Segunda Parte, tomo VI, cuestiones 90 a 97), definió a la ley como aquella regla y medida de los actos que induce al hombre de obrar o le retrae de ellos: aquella cierta prescripción de la razón, en orden al bien común, promulgado por aquel que tiene a su cuidado la comunidad, y afirmó la existencia de cuatro tipos de leyes: A) Ley eterna, es la sabiduría divina que rige toda acción y

todo movimiento. B) Ley natural, es la participación de los seres racionales en la ley eterna mediante la impresión de ésta que Dios ha hecho en la mente humana. C) Ley humana, se compone de las soluciones prácticas, concretas y particulares que obtiene el hombre partiendo de los principios evidentes de la ley natural. D) Ley divina, es la ley superior a las leyes natural y humana, que regula los actos del hombre en orden a su fin trascendente.

Las partidas definen la ley como aquella "... leyenda en que yace enseñamiento scripto que liga o apremia la vida del home que non faga mal, muestra e insea el bien que el home debe hacer e usar". (70)

La doctrina de Francisco Suárez, contiene algunas ideas fundamentales de la moderna concepción de la Ley: según este autor la ley debe reunir tres condiciones extrínsecas que son: generalidad, tender al bien común y su imposición por el poder público; y cuatro condiciones intrínsecas: justicia, posibilidad de su cumplimiento, adaptación con la naturaleza y costumbres del lugar, permanencia y publicación que son criterios que corresponden a la disciplina que se denomina, en nuestros días, política legislativa.

70. Diccionario Jurídico Mexicano. Instituto de Investigaciones Jurídicas. Cuarta edición. México. Ed. Porrúa S.A. 1991. Pág. 1963, 1964.

En la filosofía de Kant, existe una clara distinción entre ley causal -de cumplimiento necesario- y ley normativa -de cumplimiento contingente-. Las leyes normativas pueden ser morales o jurídicas, según si regulan A PRIORI los principios determinantes de la acción o si regulan las acciones externas, respectivamente. Según éste pensador, la ley universal de derecho es: "Obra exteriormente de modo que el libre uso de su arbitrio pueda conciliarse con la libertad de todos según una Ley Universal". (71)

En nuestros días, la doctrina ha utilizado dos acepciones del concepto ley jurídica: ley en sentido formal, que atiende al órgano y al procedimiento seguido para su creación. Según lo anterior, sólo es ley en sentido formal aquella que independientemente de su contenido, fue creada por el órgano legislativo del Estado, ajustándose al procedimiento de legislación: mientras que la ley en sentido material es la norma jurídica general y abstracta, sin importar el órgano que la expide ni su modo de creación.

El procedimiento legislativo ha sido analizado por el profesor inglés H.L.A. Hart, quién ha expuesto la necesidad de que los sistemas jurídicos cuenten independientemente de lo que denominan reglas primarias de obligación (se ocupan de lo que los individuos deben o no hacer) con reglas secundarias que dan

71. Ibidem. Pág. 1964.

certeza y flexibilidad al orden jurídico. Estas reglas son: "... la de reconocimiento, que permite diferenciar las normas del sistema de las que no lo son: la de cambio, que permita sustituir reglas del sistema por otras, y la de adjudicación, que indica quién es el facultado para aplicarlas. De estas reglas la de cambio y la de reconocimiento son lo que se conoce como proceso legislativo". (72)

IV. CARACTERISTICAS DE LA LEY JURIDICA EN SENTIDO MATERIAL. A la ley, por ser especie del género norma jurídica, le corresponden todas las características de este concepto. Como caracteres específicos han sido comúnmente aceptados los siguientes.

A) Generalidad. Este dato de la ley se refiere a que en el opuesto jurídico de la norma legal no se determina individualmente al sujeto a quien se le imputarán las consecuencias jurídicas que esa norma establece y que dichas consecuencias se deberán aplicar a cualquier persona que actualice los supuestos previstos. Las normas individualizadas, como son las contenidas en los contratos y en las sentencias, no son leyes. La ley puede regular la conducta de una sola persona sin perder la generalidad siempre que atribuya efectos a dicha persona por haber actualizado el supuesto normativo, por su situación jurídica, y no por su identidad individual: como

ejemplo de este tipo de normas tenemos el artículo 89 de la Constitución que fija las atribuciones del Presidente de los Estados Unidos Mexicanos.

B) Abstracción. Si la generalidad se caracteriza por la indeterminación subjetiva, la abstracción se refiere a la indeterminación objetiva, es decir, la ley regula por igual a todos los casos que impliquen la realización de su supuesto normativo, sin excluir individualmente a ninguno, y la disposición que contiene no pierde su vigencia por haberse aplicado a uno o a más casos previstos y determinados, sino que sobrevive hasta que es derogada mediante un procedimiento igual al de su creación o por una norma jurárquica superior (artículo 71, inciso f de la Constitución y 9º del Código Civil).

Para terminar con el concepto de Ley veremos lo que al respecto nos dice Andrés Serra Rojas:

En su capítulo que denomina Legislación Federal Mexicana, en el inciso Las Leyes Administrativas Ordinarias, explica que: "... la Ley es la fuente más importante del Derecho Administrativo. Constitución y ley ordinaria son la base de todo problema administrativo.

"La Ley es una disposición o mandato imperativo, de carácter general, imperativo y permante, provista de una sanción política en materia de interés común: elaborada, promulgada y publicada por los órganos que tienen constitucionalmente

atribuido el poder legislativo, federal o local según su competencia, e inspirados en propósitos de justicia social". (73)

Garrido Falla, expresa que "la caracterización de una ley como administrativa se hace, en base a las siguientes notas: 1º que sus preceptos tengan carácter imperativo (ius cogens) y, por tanto, no dispositivo: y 2º que la ejecución de tal ley aparezca encomendada precisamente a un organismo dependiente de la Administración Pública". (74)

La Suprema Corte ha afirmado: "Para que una disposición dictada por el poder público, tenga el carácter de ley, no solamente se necesita que sea de naturaleza general, abstracta y permanente, sino además, que emane del órgano constitucionalmente facultado". (75)

Esta norma general es obligatoria para todos, y es una regla que al fundarse en la Constitución, comparte con ella la superioridad de la norma, Radbruch formula esta declaración básica de la ley: "Puede decirse, empleando una expresión marxista, que la ley siempre consistirá una "super estructura" de la realidad social dada. Santo Tomás definió la ley como "la

73. SERRA ROJAS, Andrés. Op. Cit. Pág. 173.

74. LoC. cit.

75. Idem.

ordenación de la razón hacia el bien común promulgada por quien tiene el cuidado de la comunidad". (76)

El proceso legislativo tiene etapas diversas que se desenvuelven con base a los principios generales. Estas etapas son: La primera, la determinación de la norma constitucional; y la segunda, los principios legales que se apoyan en la Constitución; la tercera, el pleno desarrollo de la Ley o de la facultad reglamentaria". (77)

Por lo que toca al concepto de reglamento comenzaremos por dar el concepto general y después veremos brevemente lo que es el concepto de reglamento administrativo. Así iniciamos con el Maestro Acosta Romero, quien argumenta al respecto.

Cuando se refiere al concepto genérico del reglamento nos dice: "el reglamento puede apreciarse desde un punto de vista genérico y desde un punto de vista específico, qué es el reglamento administrativo". (78)

Es una idea muy general y amplia, se entiende por reglamento "al conjunto ordenado de reglas y conceptos que por autoridad competente se da para la ejecución de una ley o para

76. Ibidem. Pág. 174.

77. Idem.

78. ACOSTA ROMERO, Niguel. Op. Cit. Pág. 760.

el régimen interior de una corporación o dependencia". (79)

Del concepto anterior se aprecian dos categorías de reglamentos, los reglamentos de particulares y los reglamentos de autoridad.

EL REGLAMENTO ADMINISTRATIVO. SU CONCEPTO. SUS REQUISITOS TEORICOS Y FORMALES.

El concepto es controvertido, pues existe una serie de opiniones diversas que hace compleja la tarea de encontrar un concepto preciso y uniforme; sin embargo, es posible advertir elementos más o menos comunes que nos permitirán ensayar un concepto.

1. Es una manifestación unilateral de voluntad, del órgano público competente, en virtud del poder y autoridad que le confiere la Constitución o la ley.

2. Constituyen normas jurídicas generales, lo que las diferencia de los actos de la Administración, que producen efectos concretos o individuales.

3. Es la expresión de una actividad legislativa de la Administración, desde el punto de vista material, por los efectos que producen, ya que crea normas jurídicas generales,

abstractas e impersonales.

4. El reglamento se emite a través de un procedimiento distinto al de la ley expedida por el Congreso.

El procedimiento de creación de un reglamento es más sencillo 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 ordenes del Presidente deberán de estar firmados por el Secretario de Estado o Jefe de Departamento Administrativo a que el asunto corresponda, y sin este requisito no será obedecido".

Otro requisito también necesario para la validez de los reglamentos es su publicación en el DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACION, de acuerdo con los artículos 3º y 4º del Código Civil para el Distrito Federal.

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 el cumplimiento de la Ley que va a reglamentar, de acuerdo con el artículo 12 de la L.O.A.P.F.; este proyecto se somete a discusión y aprobación de las autoridades superiores, quienes a su vez lo someten al

Presidente de la República, y si este lo aprueba, lo firmará y se turnará al Secretario de Despacho encargado del ramo a que el reglamento corresponde para los efectos del refrendo; posteriormente se publicará en el DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACION.

El procedimiento legislativo es más complicado, pues existen, según la doctrina, seis diversas etapas, a saber: iniciativa, discusión, aprobación, sanción, publicación e iniciación de la vigencia.

Las reglas que norman tal procedimiento están contenidas en los artículos 71 y 72 de nuestra Constitución y 3º y 4º del Código Civil para el Distrito Federal. Los dos primeros preceptos se refieren a la iniciativa, discusión, aprobación, sanción y publicación de las disposiciones legales: las dos últimas fijan las reglas sobre la iniciación de la vigencia.

Conceptos de Reglamento Administrativo. "... Es una manifestación unilateral de voluntad discrecional, emitida por un órgano administrativo legalmente investido de potestad o competencia para hacerlo (Presidente de la República en el ámbito federal, Gobernador del Estado 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". (80)

En principio, consideramos 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 creadoras de situación jurídica general, pero no obstante que tienen esta característica común, ambos se separan en cuanto a su finalidad.

"La finalidad del reglamento es facilitar la aplicación de una ley, detallándolo 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". (81)

Por otra parte el Maestro Gabino Fraga, refiriéndose al REGLAMENTO explica: "El reglamento 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". (82)

La atribución de la facultad reglamentaria al Poder Ejecutivo se justifica desde el punto de vista práctico por la necesidad de aligerar la tarea del Poder Legislativo relevándolo de la necesidad de desarrollar y completar en detalle las leyes para facilitar su mejor ejecución, teniendo en cuenta que el Ejecutivo está en mejores condiciones de hacer ese desarrollo puesto que se encuentra en contacto más íntimo con el medio en el cual ya esta aplicada la Ley. Además, existiendo mayores facilidades para la modificación de los reglamentos, el uso de la facultad reglamentaria permite que la legislación se pueda ir adaptando oportunamente a las circunstancias ambientales en que tiene que ser aplicada, adaptación que no sería posible si dependiera del Poder Legislativo ya que éste tiene procedimientos más complicados y períodos reducidos de funcionamiento. (83)

81. Ibidem. Pág. 766 y 767.

82. FRAGA, Gabino. Op. Cit. Pág. 104.

83. FRAGA, Gabino. Op. Cit. Pág. 105.

Por su parte el Maestro Andrés Serra Rojas en su obra y en el capítulo referente a LA FACULTAD REGLAMENTARIA, y específicamente al Reglamento Administrativo argumenta;

"El reglamento es el conjunto de normas administrativas subordinadas a la ley, obligatorias, generales e impersonales, expedidas unilateral y específicamente por el Presidente de la República, o por la Asamblea de Representantes del Distrito Federal en virtud de facultades discrecionales que le han sido conferidas por la Constitución o que resultan implícitamente del ejercicio del Poder Ejecutivo". (84)

Ese conjunto de normas en número superior al de las leyes son creadores 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. En algunas legislaciones el reglamento se denomina ordenanza, especialmente en la administración municipal. El reglamento facilita la aplicación de la Ley. También se alude a los reglamentos sobre el régimen interior de las instituciones administrativas, desde luego excluidos los reglamentos de las corporaciones paraestatales.

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 aun cuando no sean expedidas por el Poder Legislativo, tiene todos los caracteres de una Ley". (85) Informe del Presidente de la Corte 1955.

Los elementos generales del reglamento, como fuente del Derecho Administrativo, son los siguientes referidos a la materia federal, y no local del D. F.:

1. Es un conjunto de normas de Derecho Administrativo, 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, 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 las leyes cuya aplicación le está encomendada". (86)

85. Ibidem. Pág. 190.

86. Ibidem. Pág. 191.

"Los Secretarios de Estado no pueden expedir reglamentos por delegación del Presidente de la República".

Otra ejecutoria ordena: "El Secretario de Hacienda y Crédito Público no tiene facultad para expedir reglamentos".

El secretario aludido es el conducto por medio del cual el Presidente ejerce la facultad reglamentaria fiscal, pero no que le otorgue la facultad reglamentaria al titular de Hacienda, pues esto sería contrario al artículo 89, fracción I de la Constitución. El concepto se debe a la aplicación de los reglamentos por su titular legítimo que es el Ejecutivo.

León Duguit, llamó al reglamento administrativo, ley material. Esta distinción entre materialidad y formalidad de la ley, ha sido adoptado por la doctrina administrativa mexicana.

1 bis. Los Reglamentos del Distrito Federal. De acuerdo con la reforma a la Constitución del 10 de agosto de 1987, artículo 73 fracción VI, párrafo 3º: corresponde a la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, la facultad de:

- a) Dictar bandos, ordenanzas y reglamentos de policía y buen gobierno que, sin contravenir lo dispuesto por las leyes y decretos expedidos por el Congreso de la Unión para el Distrito Federal, tengan por objeto atender las necesidades que se manifiesten en los habitantes del propio Distrito Federal en materia de ...

La asamblea de representantes mencionada es un ORGANISMO POLITICO, AUTONOMO, LEGISLATIVO Y REGLAMENTARIO, independiente de la Administración Pública Federal y la propia del Distrito Federal.

2. 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 denominan 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, nos resistimos a llamar acto administrativo general al reglamento, por su calidad de normas jurídicas. Cualquier otro criterio es sembrar confusión.

3. El carácter impersonal y general del reglamento, que asume caracteres semejantes al de la ley. (Sem. Jud. Fed. 6a. ép. 21, S. Tomo 19, pág. 55. Reglamento de carácter general).

4. 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.

Digamos por vía de ejemplo, que una ley faculta a un organismo administrativo para resolver todas las dudas que se susciten con motivo de la aplicación, de dicha ley. Esto significa que una dependencia puede interpretar la ley, pero de ninguna manera otorga una facultad para reglamentarla, pues es exclusiva de la incumbencia del Ejecutivo.

5. El reglamento debe ser promulgado y publicado para que tenga fuerza legal obligatoria. Véase los artículos 3º y 4º del Código Civil.

El reglamento no debe tener otras cargas, restricciones, limitaciones o modalidades, que las establecidas en la ley y de conformidad con la Constitución. (Inconstitucionalidad del reglamento de hospedaje. El Presidente no hizo debido uso de la facultad que le confiere el artículo 89, fracción I de la Constitución. Suprema Corte. Exp. B/329. 7/109 Dir. Gob. T. XXI, p. 42, 6a. ép. 2a. S) El reglamento tiene como límite el texto de la ley.

Tesis Núm. 212 Jurisprudencial: Los reglamentos que establecen un requisito de distancia entre los comercios, son inconstitucionales.

Es necesario distinguir los actos administrativos individuales, concretos o particulares, como la autorización, la concesión, el nombramiento, 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 de Poder Ejecutivo. Materialmente la ley y el reglamento, por su contenido, no difieren entre sí. En el siglo pasado, comentando un texto homólogo al actual artículo 89, fracción I de la Constitución, el constituyente Castillo Velasco, afirmaba que tanto la ley, como el reglamento eran de naturaleza legislativa, es decir, materialmente legislativos.

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 camino 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. Puede el

reglamento aparecer vestido de diversas formas como decretos, acuerdos, ordenes, cosas que origina perjuicios.

La explicación la encontramos en los términos, según Berthelemy: "El carácter propio de la ley no reside ni en su generalidad, ni en la impersonalidad de las ordenes que da. Consiste en el hecho de que es considerado como la expresión de la voluntad nacional. No se puede decir otro tanto del reglamento, expresión de la voluntad de la administración". (87)

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. Como veremos, la creación de numerosos organismos descentralizados, ha desbordado este principio otorgándoles la facultad reglamentaria en los asuntos de su competencia.

Hay una diferencia sustancial entre la ley y el reglamento. El campo de acción del legislador es libre e incondicionado, sujeto de 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 la expide el Poder Legislativo, el reglamento el

87. Ibidem. Pág. 190, 191.

Poder Ejecutivo: ley y reglamento tienen distinta fuerza jurídica. La reserva de la ley establece aquellas materias que no pueden ser objeto de reglamentos. La abrogación y derogación de la ley y el reglamento opera de diversa manera.

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

8. Los autores añaden a estos carácter el de la forma y régimen típico, "lo que da motivo para que concurren así como elementos integrantes del concepto de nociones de potestad, formas, naturaleza, rango, y estructura". (88)

Para dar por terminado el concepto de reglamento creemos que es de gran importancia leer lo que al respecto nos dice el diccionario jurídico que utilizamos en el concepto de ley. Y así, dicho texto nos indica:

REGLAMENTO. I (de reglar y éste, 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 de proveer, en la esfera administrativa, a la exacta observancia de la ley.

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 (SJF, 5a. época, Tomo LXXXIV, p. 3895).

Todo reglamento es una norma que complementa y amplía el contenido de una ley, por lo que jerárquicamente aquél está subordinado a ésta y corre la misma suerte: de tal manera que si una ley es reformada, derogada o abrogada, el reglamento se verá afectado con las mismas consecuencias, a pesar de que no se hubiere reformado, derogado expresamente por otro reglamento, ya que éste no goza de la autoridad formal de una ley (artículo 172, inciso f, de la Constitución), que sí requiere que toda modificación sea expresa, satisfaciendo el mismo procedimiento que se haya observado para su creación.

En consecuencia, las diferencias existentes entre la ley y el reglamento consisten en su procedimiento de creación y en su jerarquía. Los reglamentos son exclusivamente promulgados por los titulares del Poder Ejecutivo y son de menor jerarquía que las leyes de las cuales no deben contravenir ni desbordar. Los reglamentos son actos facultados al Poder Ejecutivo por razones lógicas, ya que la atribución genérica de crear las

leyes conlleva el reconocimiento de permitirle como ejecutarlas. Las leyes por su propia naturaleza no pueden prever todos los supuestos posibles, por lo que su grado de generalidad y abstracción debe ser amplio y omnicomprensivo; los renglones, en contraste tienden a detallar los supuestos previstos en la ley para que la individualización y aplicación del orden jurídico sea clara y efectiva.

II. La naturaleza del reglamento ha sido objeto de discusión por la doctrina, precisamente por la doble función que lo caracteriza. Por el órgano que lo promulga, el reglamento es un acto administrativo en tanto que tiende a ejecutar la ley, así como que no se trata de un acto promulgado por asambleas representativas, sino por las impresiones de una estructura burocrática. La estrecha relación existente entre el Presidente de la República y la administración pública centralizada se consagra en la institución del refrendo establecido en el artículo 92 de la Constitución.

Por otra parte, aludiendo al contenido material del reglamento, la jurisprudencia ha definido su naturaleza como: "... participativa de la función legislativa en tanto que crea, modifica o extingue situaciones jurídicas generales (Apéndice al SJF 1917-1965, segunda acta, tesis 224). De esta manera el reglamento confirma la acepción del principio de que la división de poderes (separación de instituciones que comparten el poder

público) no consiste en una separación estricta de funciones".
(89)

III. Por la jerarquía existente en el orden jurídico, los reglamentos están supeditados a la existencia previa de una ley. Sin embargo, la Constitución prevé dos casos en los cuales confiere facultades legislativas al Presidente de la República. El artículo 21 prevé que compete a un reglamento la determinación de ilícitos o infracciones en el orden gubernativo y de policía, así como, la aplicación de las sanciones correspondientes.

Así mismo, el artículo 27, párrafo quinto, establece que el Ejecutivo Federal podrá reglamentar la extracción y utilización de las aguas del subsuelo cuando lo considere de interés público. Estos dos casos otorgan facultades al Ejecutivo para expedir los denominados reglamentos autónomos que constituyen una excepción a la característica general de la facultad reglamentaria: es decir, la necesaria preexistencia de una ley a la cual reglamentar.

Por otra parte, debido a que los reglamentos están bajo el completo control del Poder Ejecutivo, desde su elaboración hasta su aplicación, en México se observa un desarrollo de esta forma legislativa en detrimento de la

actividad del Poder Legislativo. El caso de la Ley de Secretarías y Departamento de Estado de 1946, antecedente de la ley del mismo nombre de 1958 y de la L.O.A.P.F. de 1976, ilustra esta tendencia ya que en su articulado se dieron solamente las atribuciones más genéricas a cada dependencia, mientras que el reglamento de dicha ley detalla las atribuciones correspondientes en la forma que se ha hecho en las anteriores y posteriores leyes sobre la materia, con la obvia intención de contar con mayor facilidad para su modificación. Lo anterior permite apreciar la tendencia del reglamento como forma legislativa que otorga al Poder Ejecutivo mayor flexibilidad y control sobre la materia reglamentada y la preferencia a su utilización sobre la ley.

B) FUNDAMENTO LEGAL.

Para dar fin a este capítulo, mencionaremos los artículos que fundamentan la existencia de la LEY Y REGLAMENTO SOBRE JUSTICIA EN MATERIA DE FALTAS DE POLICIA Y BUEN GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL, dicho lo anterior comenzaremos con la LEY:

Primeramente debemos verlo desde el punto de vista general, es decir, la fundamentación de la iniciativa y formación de las leyes según nuestra Constitución:

Artículo 71. El derecho de iniciar leyes o decretos compete:

- I. Al Presidente de la República;
- II. A los diputados y senadores al Congreso de la Unión; y

III. A las legislaturas de los Estados.

Las iniciativas presentadas por el Presidente de la República, por las legislaturas de los Estados o por las diputaciones de los mismos, pasarán desde luego a comisión. Las que presentarán los diputados o los senadores, se sujetarán a los trámites que designe el reglamento de debates.

Artículo 72. Todo proyecto de ley o decreto, cuya resolución no sea exclusiva de alguna de las Cámaras, se discutirá sucesivamente en ambas, observándose el reglamento de debates sobre la forma, intervalos y modo de proceder en las discusiones y votaciones;

a) Aprobado un proyecto en la Cámara de su origen, pasará para su discusión a la otra. Si está lo aprobara, se remitirá al Ejecutivo, quien sino tuviere observaciones que hacer, lo publicará inmediatamente.

b) Se remitirá aprobado por el Poder Ejecutivo todo proyecto no devuelto con observaciones de la Cámara de su origen, dentro de diez días útiles; a no ser que, corriendo este término, hubiere el Congreso cerrado o suspendido sus sesiones, en cuyo caso la resolución deberá hacerse el primer día útil en que el Congreso esté reunido.

c) El proyecto de la ley o decreto desechado en todo o en parte por el Ejecutivo será devuelto, con sus observaciones, a la Cámara de su origen. Deberá ser discutido de nuevo por ésta, y si fuese confirmado por las dos terceras partes del

número total de votos, pasará otra vez a la Cámara revisora. Si por ésta fuese sancionado por la misma mayoría, el proyecto será ley o decreto y volverá al Ejecutivo para su promulgación.

Las votaciones de ley o decreto serán nominales.

d) Si algún proyecto de ley o decreto fuese desechado en su totalidad por la Cámara de revisión volverá a la de su origen con las observaciones que aquella le hubiese hecho. Si examinando de nuevo, fuese aprobado por la mayoría absoluta de los miembros presentes, volverá a la Cámara que lo desechó, la cual lo tomará otra vez en consideración, y si lo aprobare por la misma mayoría, pasará al Ejecutivo para los efectos de la fracción a): pero si lo reprobara no podrá a volver a presentarse en el mismo período de sesiones.

e) Si un proyecto de ley o decreto fuese desechado en parte o modificado, o adicionado por la Cámara revisora, la nueva discusión de la Cámara de su origen versará únicamente sobre lo desechado o sobre las reformas o adiciones, sin poder alterarse en manera alguna los artículos aprobados. Si las adiciones o reformas hechas por la Cámara revisora fuesen aprobadas por la mayoría absoluta de los votos presentes en la Cámara de su origen, se pasará todo el proyecto al Ejecutivo para los efectos de la fracción a). Si las adiciones o reformas hechas por la Cámara revisora fueren aprobadas por la mayoría de votos en la Cámara de su origen volverán a aquella para que tome en consideración las razones de ésta, y si por mayoría absoluta de votos presentes se desecharen en esta segunda revisión dichas

adiciones o reformas, el proyecto en lo que haya sido aprobado por ambas Cámaras, se pasará al Ejecutivo para los efectos de la fracción a). Si la Cámara revisora insistiera, por la mayoría absoluta de votos presentes, en dichas adiciones o reformas, todo el proyecto no volverá a presentarse sino hasta el siguiente período de sesiones, a no ser que ambas Cámaras acuerden, por la mayoría absoluta de sus miembros presentes, que se expida la ley o decreto sólo con los artículos aprobados y que se reserven los adicionados o reformados para su examen y votación en las sesiones siguientes.

f) En la interpretación, reforma o derogación de las leyes o decretos se observará los mismos trámites establecidos para su formación.

g) Todo proyecto de ley o decreto que fuera desechado en la Cámara de su origen, no podrá volver a presentarse en las sesiones del año.

h) La formación de las leyes o decretos puede comenzar indistintamente en cualquiera de las dos Cámaras con excepción de los proyectos que versaren sobre empréstitos contribuciones o impuestos o sobre reclutamiento de tropas, todos los cuales deberán discutirse primero en la Cámara de Diputados.

i) Las iniciativas de leyes o decretos se discutirán preferentemente en la Cámara en que se presente, a menos que transcurra un mes desde que se pasen a la comisión dictaminadora sin que esta rinda dictamen, pues en tal caso el mismo proyecto de ley o decreto, puede presentarse y discutirse en la otra Cámara.

j) El Ejecutivo de la Unión no puede hacer observaciones a las resoluciones del Congreso o de alguna de las Cámaras cuando ejerzan funciones de cuerpo electoral o de jurado, lo mismo que cuando la Cámara de Diputados declare que debe acusarse a uno de los altos funcionarios de la Federación por delitos oficiales.

Tampoco podrá hacerlas al decreto de convocatoria a sesiones extraordinarias que expida la Comisión Permanente.

Por otra parte la Ley sobre Justicia en Materia de Faltas de Policía y Buen Goabierno del Distrito Federal menciona como fundamento el artículo 89 fracción I de la Constitución que a la letra dice:

"Las facultades y obligaciones del Presidente son las siguientes:

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

Por lo que toca al Reglamento de la Ley sobre Justicia en Materia de Faltas de Policía y Buen Gobierno del Distrito Federal, el propio reglamento se fundamenta en los artículos 89 fracción I de nuestra Constitución así como, en los artículos 1º y 17 fracción VII de la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal, y 3º y 13 de la Ley sobre Justicia en Materia de Faltas de Policía y Buen Gobierno del Distrito Federal, que a

la letra dicen:

"Art. 89 fracción I que arriba se menciona".

"Art. 1º. El Presidente de la República de acuerdo con lo dispuesto por el artículo 73, fracción VI, base la, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, tiene a su cargo el Gobierno del Distrito Federal y lo ejercerá de conformidad con las normas establecidas por la presente ley, por conducto del Jefe del Departamento del Distrito Federal, a quien nombrará y removerá libremente.

"Art. 17. Al Departamento del Distrito Federal corresponde el despacho de los siguientes asuntos en materia de gobierno ...

VII. Imponer sanciones por infracciones a los reglamentos gubernativos, así como, recibir y resolver las solicitudes de reconsideración y condonación, en su caso, de estas sanciones ..."

Y para dar fin con los artículos de la Ley sobre Justicia en Materia de Faltas de Policía y Buen Gobierno del Distrito Federal se citarán aquellas que son de importancia y trascendencia en esta investigación:

Art. 3º. El reglamento de esta ley prevendrá las sanciones exactamente aplicables a las faltas consignadas en el mismo, según su naturaleza y gravedad que consistirán en multas o arrestos, con apercibimiento al infractor, y que podrán ser

conmutadas por simple amonestación o suspendidas en la forma prevista por esta ley.

Art. 13. Compete a los jueces calificadoros el conocimiento de las faltas de policía y buen gobierno y la aplicación de las sanciones a que se refiere esta Ley. Aquellos actuarán con la competencia territorial que determinen las normas aplicables, para el conocimiento de las faltas cometidas en la circunscripción respectiva. En caso de duda o conflicto acerca de la competencia territorial, será competente el juez que prevenga.

CAPITULO III**COPIAS CERTIFICADAS DE CONSTANCIAS**

Primeramente consideramos de gran importancia, dejar claro la denominación de nuestro capítulo, lo cual se explica por lo siguiente. Al realizar un muestreo, escogiendo aleatoriamente algunos Juzgados Calificadores, como lo fueron el Juzgado Calificador Décimo Octavo que se encuentra en la Delegación Iztacalco, el Juzgado Calificador Décimo Noveno ubicado en la Delegación Iztapalapa y el Vigésimo Juzgado Calificador ubicado en esta última Delegación, y gracias a la buena disposición de los titulares de estos Juzgados, nos pudimos percatar que la gente que solicita este servicio, se dirige denominándolas de la siguiente forma:

- I. Actas
- II. Constancias
- III. Acta de Barandilla
- IV. Amparo
- V. etc.

Sin embargo, consideramos que es más apropiado denominarla CONSTANCIAS CERTIFICADAS, en virtud de que el Juez Calificador hace constar la comparecencia de una persona, la cual acredita su personalidad ante él, y sin que le consten los hechos, asentando únicamente el dicho manifestado por el solicitante. Es decir, es un acto unilateral de voluntad de una persona, donde la función del Juez es hacer constar que una persona ha comparecido manifestando lo que en la constancia se asienta y emitiendo una copia certificada denominada CONSTANCIA de lo que aparece en un libro llamado LIBRO DE CONSTANCIAS, la cual certifica el Secretario del Juzgado.

3.1 FUNDAMENTO LEGAL PARA PODER EMITIR CONSTANCIAS EN LOS JUZGADOS CALIFICADORES.

Para dar el fundamento legal, consideramos pertinente antes, regresar un poco a la historia para darnos una idea general y más amplia del origen de esta facultad de emitir constancias por parte de los Jueces Calificadores a través del tiempo, y así empezaremos por lo siguiente:

En el Reglamento de los Tribunales Calificadores dependientes de la Oficina General Calificadora de Infracciones, del año de 1940, encontramos que en el título denominado "JUECES CALIFICADORES" artículo 4º dice:

Son Facultades de los Jueces Calificadores ...

III. Proporcionar, cuando lo soliciten los interesados, constancias o certificados de hechos denunciados y

ocurridos dentro de su jurisdicción, previamente asentados en los libros de su oficina, que pueden servir de base para procedimientos legales.

Por otro lado nos trasladamos ahora al Reglamento de Tribunales Calificadores del Distrito Federal, creado en el año de 1970 y que en el apartado que se denomina "Disposiciones Generales" en su artículo 4º encontramos lo siguiente:

Son facultades de los Tribunales Calificadores; ...

V. Expedir, previa investigación, constancias sobre residencias de personas domiciliadas dentro de su jurisdicción:

VI. Expedir, constancias, a solicitud de personas con interés legítimo y para fines probatorios, sobre hechos asentados en los libros de registro del tribunal, siempre que los hechos no sean de la competencia de otra autoridad.

Por lo expuesto podemos darnos cuenta de la evolución que ha tenido esta facultad de los Jueces Calificadores a través del tiempo y que define claramente las constancias que podía expedir el Juez Calificador.

Ahora bien, vamos concretamente a ver el fundamento legal vigente de esta facultad; examinando la Ley sobre Justicia en Materia de Faltas de Policía y Buen Gobierno del Distrito Federal, nos percatamos que no existe ningún precepto legal que fundamente esta facultad, sin embargo, en el Reglamento de esta

Ley encontramos lo siguiente:

En el capítulo II titulado de los Juzgados Calificadores en el artículo 21 encontramos;

"A los jueces calificadores corresponderá: ...

V. Expedir constancias sobre hechos asentados en los libros de registro del juzgado; ...

Más adelante encontramos en el artículo 31 lo siguiente:

"Al Secretario del Juzgado Calificador corresponderá:

II. Autorizar las copias certificadas de constancias que expida el juzgado: ..."

Esto es el único fundamento legal que podemos encontrar y que viene a apoyar la explicación que dimos con respecto a la denominación de este Capítulo.

3.2 TIPOS DE CONSTANCIAS

Después de haber realizado una minuciosa búsqueda en los ordenamientos legales que rigen los Juzgados Calificadores como lo son la Ley y el Reglamento sobre Justicia en Materia de Faltas de Policía y Buen Gobierno del Distrito Federal, así como el Código de Procedimientos Penales para el Distrito Federal, que se aplica supletoriamente, podemos afirmar que no existe ningún precepto que hable de los tipos de constancias que puede

otorgar el Juzgado Calificador, ni la denominación que deban recibir toda vez que sólo se encontro como lo dice el artículo que dá fundamento a esa facultad como a quedado escrito anteriormente, emitirá constancias de lo asentado en sus libros. Sin embargo, al realizar un muestreo escogiendo nuevamente al azar un Juzgado Calificador nos pudimos percatar de que existen diferentes tipos de constancias como lo son por ejemplo: Constancia de extravío, Constancia de abandono de hogar, etc., y que aunque no existen requisitos que deban contener están formadas por requisitos.

En otras palabras estas constancias están formadas por: Generales, exhortación a conducirse con verdad en su declaración y narración de los hechos que dieron motivo a la solicitud.

En virtud de lo ya expuesto nos atrevemos a presentar copias fotostáticas de algunos tipos de constancias con su denominación que reciben en la práctica.

1. Constancia de Extravío: Dentro de este tipo de constancia encontramos las siguientes:

- a) Constancia de Extravío de Placas de circulación de vehículos.
- b) Constancia de Extravío de Documentos.
- c) Constancia de Extravío de Placas y otros de los

Policías en general.

d) etc.

Como podemos darnos cuenta, existen un sin fin de tipos de constancias de Extravío, y refiriéndonos a la inciso b) es incalculable.

Ejemplo de algunas constancias lo son:

CONSTANCIA DE EXTRAIVIO DE PLACA
DE CIRCULACION DE UN VEHICULO

DOAF-446-05-01

DAF UDCV-10

FOLIO Nº 937673



DEPARTAMENTO
DEL
DISTRITO FEDERAL

210/937673/92	
EL C. JOSE LUIS VAZQUEZ MARTICAL. SECRETARIO	
ADSCRITO AL TURNO 10. DEL 190. TRIBUNAL CALIFICADOR.	
CERTIFICA	
QUE EN LA PAGINA 303 DEL LIBRO DE GOBIERNO NUM.	
129 DE ESTA OFICINA CORRESPONDIENTE AL AÑO	
DE 1922. EXISTE UN ASIENTO QUE A LA LETRA DICE:	



En Itzapalapa, Distrito Federal, siendo las 14:35 horas del día 21 de Enero de 1992, compareció ante el suscrito C. JUEZ CALIFICADOR, el que dijo llamarse: HUMBERTO LOPEZ ROJAS, quien fué protestado para constancia con verdad en las presentes diligencias en que: va a intervenir y apercibido de las penas en que incurran los falsos declarantes; por sus generales dijo así: que se le declara ser de 18 años de edad, soltero, estudiante, con domicilio en Calle Ramón Corona número 1898 de la colonia Niños de Santa María Astahuacán; y en relación a los siguientes hechos: - - - - - QUELINDO - - - - - que comparece en esta Oficina en forma voluntaria a efecto de manifestar que extravió una placa metálica de circulación del vehículo marca Datsun, modelo 1973, placa de circulación 826530, del Distrito Federal, con motor HONDA, Licencia número 152030-40391, con número de Registro Federal de Vehículos 5532; mismo vehículo es propiedad de la señora madre del deponente de nombre: OLIVIA DE M. ANZURES; olvido por lo cual comparece en esta oficina a solicitar la protección para los efectos legales a que haya lugar y en prevención de cualquier mal que pueda darse para a dicho placa extraviada; siendo así lo que se declara y se declara su dicho y prevé calificación, firma el cargo legal para constancia. - - - - -

A. T. B. EN TURNO 10. DEL 190. TRIBUNAL CALIFICADOR EN TURNO.
EL C. J. LUIS VAZQUEZ MARTICAL.

ESTAPALAPA, DISTRITO FEDERAL, EN FE DE VERDAD Y CUMPLIMIENTO.
EL JUEZ CALIFICADOR, C. J. LUIS VAZQUEZ MARTICAL.

CONSTANCIA DE EXTRAVIO DE

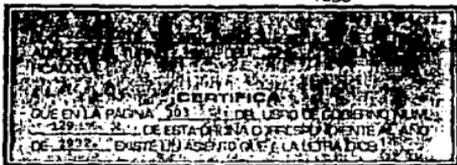
LICENCIA DE MANEJO

DGAF-444-05-81

DAF UOCV-10 FOLIO Nº 935804



DEPARTAMENTO DEL CRIMINO FEDERAL



2. Constancia de Dependencia Económica. En relación a este tipo de constancias nos pudimos percatar que han sido solicitadas apenas hace poco, toda vez que son solicitadas por Instituciones como el I.S.S.S.T.E. e I.M.S.S., para poder asegurar a familiares que dependan de los trabajadores adscritos a estas Instituciones. Y que a dicho de los encargados, por parte de las Instituciones, este requisito es de reciente incorporación dentro de los trámites para realizar éste acto.

Nosotros consideramos que este trámite debería ser realizado ante una autoridad Civil (Juez Civil).

Dentro de estas encontramos:

- a) Constancia de dependencia de hijos mayores de 18 años
- b) Constancia de dependencia de padres
- c) Constancia de dependencia de abuelos
- d) etc.

3. Constancia de Unión Libre. Estas constancias son solicitadas en virtud de un trámite ante un Juzgado Familiar y para otros trámites como lo son el de asegurar ante Instituciones de Salud

Dentro de este tipo están:

- a) Constancia de Unión Libre de dos personas de diferente sexo.

CONSTANCIA DE UNION LIBRE

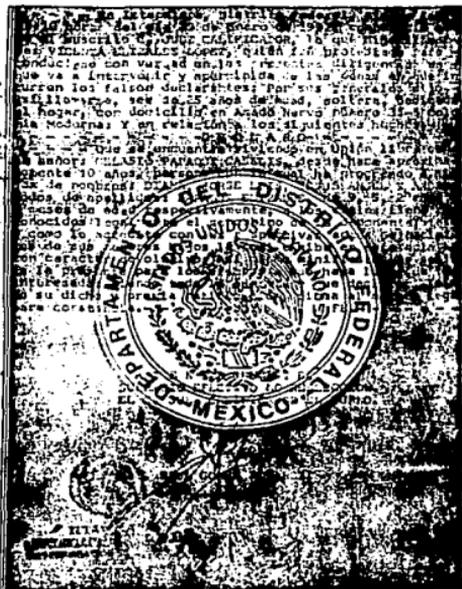
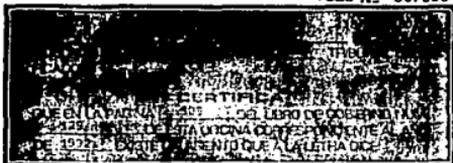
DOAF-446-06-81

DAF LDCV-10

FOLIO N° 937680



DEPARTAMENTO
DEL
DISTRITO FEDERAL



4. Constancia de Abandono de Hogar. Esta constancia se da dentro de las personas que contraen matrimonio por la vía civil y es solicitada por cualquiera de los cónyuges cuando el otro abandona el hogar conyugal y sirve para realizar trámites ante los Juzgados de lo Familiar y como una de las causales de divorcio.

CONSTANCIA DE ABANDONO DE HOGAR

DGAFF-446-03-91

DAF UDCV-10

FOLIO N° 937672



DEPARTAMENTO
DEL
DISTRITO FEDERAL

209/937672/921
EL C. JOSE LUIS VAZQUEZ MARISSAL, SECRETARIO
ADSCRITO AL TURNO 19.º DEL 19.º TRIBUNAL CALIFICADOR.

CERTIFICA

QUE EN LA PAGINA 303 DEL LIBRO DE GOBIERNO NUM.
129 DE ESTA OFICINA CORRESPONDIENTE AL AÑO
DE 1921, EXISTE UN ASIENTO QUE A LA LETRA DICE:

ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE MEXICO
SECRETARIA DE JUSTICIA Y FOLIO PUBLICO
DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA DE JUSTICIA Y FOLIO PUBLICO
DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA DE JUSTICIA Y FOLIO PUBLICO
DISTRITO FEDERAL

PARA CERTIFICADOS DE LOS TRIBUNALES DEL DISTRITO FEDERAL
ART. 62 - FRACCION I
LEY DE MEX. D.F.

--- EN Iztapalapa, Distrito Federal, siendo las 14:10 horas del día 21 de enero de 1991, compareció ante el suscrito C. JUEZ CALIFICADOR, la que dijo llamarse: DELIA CASTREJON SEGURA, quien fué protestada para conducirse con verdad en las presentes diligencias en que va a intervenir y averbiada de las penas en que incurran los falsos declarantes; Por sus generales dijo así llamarse, ser de 37 años de edad, casada, dedicada al hogar, con domicilio en Plutarco Elias Calles número 1902 Interior 2 colonia banjalda; Y en relación a los siguientes hechos: --- D E L A R O ---
--- Que se encuentra casada por la vía civil y bajo el Régimen de Sociedad Conyugal con el señor D. L. MACHETA RAMOS, con el cual procreo tres hijos de nombres OSCAR, CESAR y MIRIAM, hijos de matrimonios anteriores; CASTREJON, de 15, 16 y 17 años de edad, respectivamente; el mismo manifestó que con fecha 7 de enero del presente año, su señor esposo abandonó el domicilio conyugal sin causa justificada y dejó a su cargo con los sus bienes personales y enterales; La dicción que su citada esposa se fué a refugiarse al domicilio de su señora madre de este y sin que recibiera de ella ni repatriación ni dinero alguno para la subsistencia de sus hijos menores hijos; Motivo por lo cual compareció en esta Oficina a solicitar la presente para que se le otorgara a que haya lugar desde todo lo que tiene que emprender, todo lo que dicho y revolvá ratificando que no tiene otros hijos legítimos para constancia. ---

A T E N T E M E N T E
SUFRAGIO ESPECIAL DEL DISTRITO FEDERAL
EL C. JUEZ CALIFICADOR EN TURNO.

ROSA GUERRA ALVAREZ

Como podemos observar, las copias de constancias que mostramos corresponden a un mismo juzgado y un mismo Juez, pero sin embargo, esto nos da una idea de la forma de una constancia. Y que puede variar la redaccion de Juzgado en Juzgado pero que siempre contendrán por lo regular los mismos requisitos.

También queremos dejar claro que esta clasificación fue tomada únicamente como muestreo, por lo que esta sujeta a variaciones.

3.3 LEGALIDAD.

Primeramente consideramos que es necesario tener una idea del significado de legalidad, por lo que hemos realizado una búsqueda en algunos libros de derecho administrativo, así como en un diccionario jurídico. El resultado a sido no muy claro, toda vez que esta la mencionan dentro del principio de legalidad, razón por la cual tendremos que profundizar en él, todo esto encaminado a precisar más claramente lo que se entiende por Legalidad de las constancias, que es el tema que nos ocupa.

En virtud de lo anterior, observamos que el Maestro Gabino Fraga, en su título segundo llamado "Fuentes del Derecho Administrativo", Capítulo I denominado "La Ley", nos dice: "Cuando definimos la función administrativa, indicamos que constituye una función del Estado que se realiza bajo un orden jurídico. Este último elemento significa que dicha función se

desarrolla sometida al llamado principio de legalidad que precisamente consiste en que ningún órgano del Estado puede tomar una decisión individual que no sea conforme a una disposición general anteriormente dictada. Es decir, la LEGALIDAD SIGNIFICA, COMO LO DICE VEDEL, "CONFORMIDAD CON EL DERECHO Y ES SINONIMO DE REGULARIDAD JURIDICA" (90)

Por otra parte el Maestro Andrés Serra Rojas, en su Capítulo III el cual llama "Las Fuentes del Derecho Administrativo" cuando se refiere al principio de legalidad nos dice: "La ley es la suprema regulación del orden social y político. El Estado legalmente lleva a cabo su propósito por medio de los funcionarios públicos contenidos en el orden jurídico vigente. Por ello el funcionario tiene una limitada capacidad para actuar, pues se subordina estrictamente a los mandatos legales. El régimen administrativo está sometido a un límite que es el que determina la ley. Este principio ha sido reconocido por la Suprema Corte de Justicia de la Nación que en su tesis jurisprudencial número 166 ha resuelto: "Las autoridades sólo pueden hacer lo que la ley les permite". Es en estos principios en los que descansa el Estado de derecho". (91)

"El postulado de la legalidad conlleva la sujeción administrativa a un conjunto de disposiciones previas, que nacen

90. FRAGA, Gabino. Op. Cit. Pág. 99.

91. SERRA ROJAS, Andrés. Op. Cit. Pág. 166.

a la luz a través del sistema de fuentes del Derecho Administrativo ..." (92)

Por último encontramos en un Diccionario Jurídico, en cuanto se refiere al principio de legalidad lo siguiente: I. El "principio de legalidad" establece que todo acto de Órgano del Estado debe encontrarse fundado y motivado por el derecho en vigor; esto es, el principio de legalidad demanda la sujeción de todos los órganos estatales al derecho: en otros términos, todo este procedimiento jurídico llevado a cabo por las autoridades estatales debe tener su apoyo estricto en una norma legal (en sentido material), la que a su vez, debe estar conforme a las disposiciones de fondo y forma consignadas en la Constitución. En este sentido, el principio de legalidad constituye la primordial exigencia de todo "Estado de Derecho" en sentido técnico.

II. El principio de legalidad se encuentra consagrado como derecho fundamental en el orden jurídico mexicano (artículos 103 y 107 de la propia Constitución). Sus antecedentes inmediatos provienen de la Constitución de 1857, la cual se inspiró en la Institución del "debido proceso legal" (due process of law) contemplada por la enmienda V y, posteriormente, la XIV, sección I, de la Constitución de los Estados Unidos, con cierta influencia también de la antigua

audiencia judicial hispánica.

Es conveniente advertir que el principio de legalidad alude a la conformidad o regularidad entre toda norma o acto inferior con respecto a la norma superior que le sirve de fundamento de validez, por lo que opera en todos los niveles o grados de la estructura jerárquica del orden jurídico. "De este modo, no es únicamente en la relación entre los actos de ejecución material y las normas individuales -decisión administrativa y sentencia- o, en la relación entre estos actos de aplicación y las normas legales y reglamentarias, en donde se puede postular la legalidad o regularidad y las garantías propias para asegurarla sino también en las relaciones entre el reglamento y la ley, así entra la ley a la Constitución; las garantías de la legalidad de los reglamentos y las de la Constitucionalidad de las leyes son, entonces, tan concebibles como las garantías de la regularidad de los actos jurídicos individuales" (93) (cfr, Kelsen, p.p. 473, 474).

"Así pues, los artículos 14 y 16 constitucionales - particularmente por el desarrollo jurisprudencial que han tenido, mismo que proviene del que se le dió a sus equivalentes durante la vigencia de la Constitución de 1857- proporcionan la protección del orden jurídico total del Estado Mexicano, por lo que el principio de legalidad en ellos contenido representa

93. Diccionario Jurídico Mexicano. Op. Cit. Pág. 2535.

una de las instituciones más relevantes y amplias de todo el régimen de derecho ..." (94)

Ahora bien, refiriéndonos concretamente a la legalidad de las constancias y, después de haber dado una idea del significado de legalidad, diremos que las constancias emitidas por los Juzgados Calificadores son jurídicamente regulares en virtud de que emanan de un precepto legal contenido en un reglamento y consagrado dentro de las facultades de los Jueces Calificadores y que a su vez este reglamento tiene su existencia gracias a la ley que en este caso es la Ley sobre Justicia en Materia de Faltas de Policía y Buen Gobierno del Distrito Federal, y a la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal, y apoyado en nuestra máxima Ley que es nuestra Constitución -como anteriormente expusimos cuando hablamos del fundamento legal del reglamento de policía y buen gobierno- como una de las facultades del Ejecutivo Federal.

Por lo anteriormente expuesto consideramos que emitir constancias en los Juzgados Calificadores del Distrito Federal, es un acto eminentemente legal toda vez que se apoya en derecho vigente.

3.4 VALIDEZ

Al igual que el inciso anterior, antes de concretarnos

a la validez de las constancias, creamos de gran importancia el dar alguna idea del significado de validez, por lo que nuevamente recurrimos a un diccionario jurídico para tratar de dejar establecido el significado de la palabra validez. Es así como hemos encontrado lo siguiente:

"VALIDEZ DEL DERECHO". I. La gran mayoría de los juristas están de acuerdo en afirmar que el derecho es un conjunto de normas. Con base en esta tesis es común encontrar la expresión "Validez" referida a estas normas que en conjunto integran el orden jurídico. Se dice que cada una de las normas que pertenecen a un orden son válidas. De esto se deduce que una norma inválida no es una norma. La expresión "norma inválida" constituye una contradicción, pues si de algo se afirma que es una norma, entonces se afirma simultáneamente que es válida. Una norma inválida no es norma alguna. Es la negación del carácter normativo de algo. En este tipo de afirmación se encuentra concentrado el conjunto de problemas sobre el derecho que se analizan cuando se usa la palabra "validez". (95)

El diccionario cita a Max Weber, quien dice que la acción social "puede orientarse por el lado de sus partícipes en la representación de la existencia de un orden legítimo. La probabilidad de que esto ocurra se llama "validez" del orden en cuestión" (p. 25). Este concepto podríamos llamarlo el

"concepto sociológico de validez". (96)

Debe estar claro que con este concepto Weber, se refiere al hecho observable de que la conducta de ciertos actores se orienta por la representación de que existe un orden o conjunto de normas y que este es obligatorio para el actor en cuestión, es decir, es considerado su contenido como modelo de la conducta del actor. Sólo cuando esto puede afirmarse es legítimo afirmar que dicho orden es válido.

Dice Weber: "De hecho la orientación de la acción por un orden tiene lugar en los partícipes por muy diversos motivos. Pero la circunstancia de que, al lado de los otros motivos, por lo menos para una parte de los actores aparezca ese orden como obligatorio o como modelo, o sea, como algo que debe ser, acrecienta la probabilidad de que la acción se oriente por él y eso en un grado considerable. (97)

Si se elimina los elementos subjetivos de estas afirmaciones, como los de "representación", "apariciencia a un sujeto", etc., si se hace una afirmación objetiva, referida a las normas directamente y no a través de la creencia de un sujeto, queda como residuo la afirmación de que la validez de un orden normativo consiste en su carácter obligatorio, es decir,

96. Idem.

97. Ibidem. Pág. 3215.

en que es un deber ser.

Como Weber es un sociólogo cuyo interés fundamental se centra en la conducta efectiva y el sentido subjetivo de la misma, no puede hablar en estos términos objetivos diciendo "La validez de un orden es esto o aquello" sino "La validez de un orden es la probabilidad de que una conducta ocurra por la presentación o idea en los sujetos de que existe un conjunto de máximas o normas obligatorias". (98) Si consideramos desde el punto de vista de la norma el hecho de que un sujeto oriente su conducta por la representación de que es una norma obligatoria, podemos decir que la tesis de Weber consiste en la afirmación de que la validez de una norma o de un orden es la probabilidad de que sea eficaz. Esta afirmación debe entenderse con ciertas limitaciones, por lo dicho anteriormente.

III. Si pasamos de una consideración sociológica a una consideración jurídica, la tesis clásica sobre la validez se encuentra en la obra de Hans Kelse. "Con el término 'validez' designamos la existencia específica de una norma. Cuando describimos el sentido, o el significado, de un acto que instituye una norma, decidimos que, con el acto en cuestión, cierto comportamiento humano es ordenado, mandado, prescrito, preceptuado, prohibido; o bien, admitido, permitido, autorizado. Cuando nosotros como hemos propuesto anteriormente, recurrimos a

98. Loc. cit.

la palabra "deber" con un sentido que comprende todos esos significados, podemos expresar la validez de una norma diciendo que algo debe ser o no; o debe ser hecho o no. Si la existencia específica de la norma es designada como su validez, recibe expresión así la modalidad particular en que se presenta a diferencia de la realidad de los hechos naturales" (99) (Kelsen, Teoría pura del derecho).

Para Kelsen, entonces, la validez es la existencia de una norma. Señala al hecho de que algo, en especial una formulación lingüística en cuanto tal no es ni puede constituir el objeto de referencia de la afirmación de la validez de una norma. El sentido o significado de un acto, lingüístico o no, es el que puede ser objeto de la referencia de un juicio que afirme la validez de una norma, pues una norma es el significado de un acto y no el acto mismo de emitirla o crearla.

Si se considera a la norma con independencia del acto de su emisión, como un puro sentido o significado, y se atribuye a éste carácter obligatorio, de deber ser, entonces puede legítimamente aplicarse el predicado de "validez" de una norma. Esto es lo que significa la afirmación de que la validez es la existencia "específica" de una norma. Es específica esta existencia, que en algunas otras obras la califica de "ideal", porque se distingue en la existencia, que se predica de los

fenómenos naturales. Por lo tanto, la invalidez de una norma si es una contradicción, pues significa tanto como negarle carácter. En resumen, para Kelsen, es igual a normatividad, al deber ser.

IV. Por otra parte, es una problemática ineludible la de determinar el criterio de validez, las condiciones que deben darse para poder afirmar la existencia de una norma o, como suele también formularse lo anterior, el criterio de pertenencia a un orden normativo. Kelsen resuelve este problema con su tesis de que el derecho es un orden dinámico de la conducta humana, es decir, un conjunto de normas que regulan su propia creación. En relación con este concepto del orden dinámico Kelsen, propone como solución al mismo, el concepto de la "norma fundamental", que solo parcialmente coincide, con el concepto de Hart, de la regla de reconocimiento. Con el concepto de la norma fundamental Kelsen, intenta resolver entre otros, dos problemas centrales en el estudio del derecho:

- a) Cuándo un conjunto de normas forma un orden, un sistema:
- b) Cuándo puede afirmarse que una norma pertenece a un orden normativo.

La solución propuesta por Kelsen, dice que un conjunto de normas forman un orden, un sistema, cuando la validez de todas ellas puede referirse a una única norma, que por eso recibe el calificativo de "norma fundamental". En la ciencia

del derecho, esta norma tiene por contenido exclusivo el reconocimiento de un hecho como el fundamental de la creación normativa, esta norma fundamental, en el derecho estatal, reconoce o establece que el proceso constituyente realizado por el órgano constituyente o la costumbre, es el acto de proceso de creación de la Constitución y que con arreglo a las prescripciones de ésta, se crearán todas las demás normas que integrarán el orden normativo en cuestión.

Esta última función la lleva a cabo la regla de reconocimiento de Hart, en relación con la cual formula su concepto de validez. Dice Hart: "El uso, por los jueces y por otros, de reglas de reconocimiento no expresadas, para identificar reglas particulares del sistema, es característico de vista interno. Quienes la usan de esta manera manifiestan así su propia aceptación de ellas en cuanto reglas orientadoras ..." (100) Este punto de vista interno lo contrapone al "punto de vista externo", como el que tendría "... un observador que registra al extra el hecho de que un grupo social acepta tales reglas sin aceptarlas por su parte" (101)

Con estos conceptos como antecedente, Hart formula su concepto de validez con estas palabras: "Por que la palabra 'válido' es usada con más frecuencia, aunque no siempre,

100. Ibidem. Pág. 3216.

101. Idem.

precisamente en tales enunciados internos, que aplica una regla particular de un sistema jurídico una regla de reconocimiento no expresada pero aceptada. Decir que una determinada regla es válida es reconocer que ella satisface todos los requisitos establecidos en la regla de reconocimiento y, por tanto, que es una regla del sistema" (102)

Joseph Raz, acepta la tesis de Kelsen sobre la validez, en cambio, Alf Ross sostiene un concepto de validez semejante al sociológico de Weber.

Por otra parte, en lo que se refiere a la constancia, ya dejamos claro que su emisión es legal; y referente a su validez diremos: Una vez que se ha dado una idea de lo que se entiende por validez, creemos que las constancias son válidas, en virtud de ser reconocidas por las autoridades que se encargan de su elaboración, incluyendo también la foja en que se inscriben, toda vez que lleva impreso el Escudo Nacional. Y también existe el reconocimiento de las autoridades que la solicitan en virtud de la aceptación de que se trata de un acto unilateral de voluntad ante una autoridad competente y legalmente constituida.

CONCLUSIONES

1. Ahora que hemos establecido la igualdad en lo que se refiere a la jerarquía de los Departamentos de Estado, y las Secretarías de Estado, consideramos necesario el cambio de la denominación del Departamento del Distrito Federal, a través de una reforma o algún otro procedimiento, para llamarlo por ejemplo: "Departamento de Estado del Distrito Federal". Lo anterior para establecer en la misma denominación la igualdad de jerarquía.

2. Para eliminar las pequeñas diferencias que existen entre las Secretarías de Estado y los Departamentos de Estado, es pertinente reformar los artículos que por descuido tal vez hagan pensar en alguna diferencia dentro de nuestra Constitución, para que así mismo se reformen o adicionen las leyes secundarias.

3. Actualmente la mayoría de las personas cuando hablan o se refieren a la "policía" piensan en la persona uniformada, olvidándose del verdadero significado que es el orden que se guarda y observa en la ciudad cumpliendo las leyes para su mejor gobierno, por lo que debe difundirse su verdadero alcance y significado.

4. En nuestros días los ordenamientos de policía y buen gobierno se siguen encontrando dispersos en un universo,

por lo que aunque se ha tratado de unificar siguen dispersas y se hace ya una necesidad, la recopilación de estos.

5. En virtud de que la gente no sabe la correcta denominación de las "constancias" emitidas por los Juzgados Calificadores en el Distrito Federal, y toda vez que el Reglamento de la Ley sobre Justicia en Materia de Faltas de Policía y Buen Gobierno del Distrito Federal, sólo habla de constancias, creemos que lo correcto es llamarlas "Constancias Certificadas".

6. Al acto de solicitar constancias en los Juzgados Calificadores lo definimos como un "Acto Unilateral de Voluntad", que es asentado en un libro llamado de "Constancias" en forma de comparecencia se entrega así mismo, al solicitante una copia "de Constancia Certificada" en una Hoja Oficial del Departamento del Distrito Federal, previo pago de los derechos establecidos en la Ley de Hacienda del Departamento del Distrito Federal, ante la Tesorería General del Departamento del Distrito Federal.

7. Los Juzgados Calificadores sólo certifican a través del Secretario quien dá fe de las actuaciones del Juez, y asientan que en esa oficina cierta persona compareció a manifestar lo que en la constancia se redacta.

8. No existe ordenamiento que hable de los tipos de

constancias emitidas por los Juzgados Calificadores en el Distrito Federal, por lo que es incalculable los tipos de constancias que se expiden en un Juzgado Calificador en el Distrito Federal, y el reglamento de nuestra materia es muy genérico al hablar de esta facultad en virtud de decir únicamente "que emitirá copias certificadas de constancias de los hechos asentados en sus libros", debiendo regularse en forma más detallada y en un solo ordenamiento todo lo relacionado con los Juzgados Calificadores y sus funciones.

9. Para emitir Constancias Certificadas no existen requisitos para solicitarlas ni se han establecido aquellos que deban contener, pero casi todos los Juzgados solicitan ciertos documentos como lo es por ejemplo: una identificación así como sus datos generales, mismos que se asientan en el cuerpo de la constancia.

10. No existe tampoco precepto legal que haga una clasificación y mucho menos una denominación generalizada de las constancias, utilizando los solicitantes un sin fin de denominaciones.

11. Las Constancias Certificadas emitidas por los Juzgados Calificadores, son eminentemente legales, en virtud de emanar de un reglamento y éste a su vez de una ley fundada constitucionalmente en el Derecho Positivo Mexicano.

12. El reconocimiento que se les da a las constancias certificadas es de un acto unilateral de voluntad emitido ante una autoridad legalmente constituida toda vez que llevan impreso el sello de nuestro Escudo Nacional, viene a darles validez en virtud que los emite una autoridad competente.

BIBLIOGRAFIA

DOCTRINA

- ACOSTA ROMERO, Miguel. Teoría General del Derecho Administrativo. Octava edición. México. Ed. Porrúa S.A. 1988. Pág. 897.
- CARRILLO CASTRO, Alejandro. La Reforma Administrativa en México. Cuarta edición. México. Ed. Miguel Angel Porrúa. 1980. Pág. 233.
- Diccionario Jurídico Mexicano. Instituto de Investigaciones Jurídicas. Cuarta edición. México. Ed. Porrúa S.A. 1991. Pág. 3272.
- DUBLAN, Manuel y LOZANO, José María. Legislación Mexicana o Colección Completa de las Disposiciones Legislativas Expedidas desde la Independencia de la República. Tomo III y XI. México. Imprenta del Comercio Dublan y Chávez a cargo de N. Lara. 1876. Pág. 300 y 250.
- FAYA VIESCA, Jacinto. Administración Pública Federal. Segunda edición. México. Ed. Porrúa S.A. 1983. Pág. 795.
- FRAGA, Gabino. Derecho Administrativo. Vigésima Octava edición. México. Ed. Porrúa S.A. 1989. Pág. 506.
- GARCIA MAYNEZ, Eduardo. Introducción al Estudio del Derecho. Trigésima Cuarta edición. México. Ed. Porrúa S.A. 1982. Pág. 444.
- HACIF MINA, Jorge. La Policía en la Historia de la Ciudad de México. (1524-1928). México. Ed. Desarrollo Social Sociocultura. 1986. Pág. 120.

- SERRA ROJAS, Andrés. Derecho Administrativo. Décima Cuarta edición. México. Ed. Porrúa S.A. 1980. Tomo I. Pág. 853, y Tomo II. Pág. 765.
- TENA RAMIREZ, Felipe. Derecho Constitucional Mexicano. Vigésima edición. México. Ed. Porrúa S.A. 1984. Pág. 649.

LEGISLACION

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Primera edición. México. Ed. Ediciones Quinto Sol S.A. de C.V. 1989.
- Ley de Protección a los Animales, Diario Oficial del 7 de enero de 1981.
- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. Vigésima Segunda edición. México. Ed. Porrúa S.A. 1990.
- Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal. Décima Segunda edición. México. Ed. Porrúa S.A. 1990.
- Ley Sobre Justicia en Materia de Faltas de Policía y Buen Gobierno del Distrito Federal. Vigésima Primera edición. México. Ed. Porrúa S.A. 1989.
- Código Penal de 1871.
- Código Penal de 1929.
- Código Penal de 1931.
- Codificación de las Disposiciones Administrativas Vigentes Cuya Aplicación Corresponde al Departamento del Distrito Federal. México, D.F. Publicación Oficial Tomo I. 1943.
- Manual de Organización, Departamento del Distrito Federal, Segunda Epoca, 14 de enero de 1986.

ECONOGRAFIA

Diario Oficial, 26 de agosto de 1991.

Gaceta Oficial del Departamento del Distrito Federal, Segunda

Epoca, 31 de julio de 1970, Tomo XV, número 21.