



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA  
DE MEXICO

---

ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES  
" A R A G O N "

"ESTUDIO CONSTITUCIONAL DEL REGLAMENTO  
DE TRANSITO DEL DISTRITO FEDERAL"

T E S I S  
QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:  
LICENCIADO EN DERECHO  
P R E S E N T A ;  
JOSE DE JESUS MARES CONTRERAS

México, D. F.

1993

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.

## I N D I C E

	PAGINA
CAPITULO I	
ANTECEDENTES	
1. EVOLUCION DEL TRANSITO Y LA VIALIDAD EN MEXICO.....	1
2. EL REGLAMENTO DE TRANSITO EN EL DISTRITO FEDERAL, A TRAVES DE LA HISTORIA .....	11
2.1 Reglamento de 1793 .....	40
2.1.1 Su Origen .....	44
2.1.2 Proceso Legislativo .....	45
CAPITULO II	
REGLAMENTO	
1. CONCEPTO .....	49
2. CLASIFICACION .....	51
3. REGLAMENTO ADMINISTRATIVO .....	57
3.1 Concepto .....	58
3.2 Requisitos teóricos y formales .....	67
4. DIFERENCIAS ENTRE LEY Y REGLAMENTO .....	71
5. FUNCION DEL REGLAMENTO .....	77
6. FACULTAD REGLAMENTARIA DEL PRESIDENTE DE LA REPUBLICA .....	78
7. REGLAMENTO DE TRANSITO EN EL DISTRITO FEDERAL POSITIVO VIGENTE .....	102
7.1 Estructura .....	102

	PAGINA
7.1.1	Autoridades, Facultades y Atribuciones.... 113
7.1.2	Normas ..... 129
7.1.2.1	Su Naturaleza ..... 130
7.1.3	Sanciones ..... 138
7.1.4	Recursos ..... 140
8.	Su Proceso Legislativo ..... 142

### CAPITULO III

#### ASPECTOS CONSTITUCIONALES DEL REGLAMENTO DE TRANSITO EN EL DIS TRITO FEDERAL.

1.	ORIGEN ..... 145
1.1	Constitucionalidad ..... 150
1.2	Obligatoriedad de su acatamiento y cumpli- miento ..... 212
1.2.3	Punibilidad en caso de desacato e incumpli- miento..... 212
2.	INTERPRETACION LEGAL..... 214
3.	TESIS JURISPRUDENCIALES ..... 217

	LEY ORGANICA DE LA ASAMBLEA DE REPRESENTANTES DEL <u>DIS</u> TRITO FEDERAL (APENDICE 1) ..... 239
	CONCLUSIONES ..... 262
	PROPUESTA DE SOLUCION ..... 265
	BIBLIOGRAFIA ..... 267

## CAPITULO I

### ANTECEDENTES

#### 1.- EVOLUCION DEL TRANSITO Y LA VIALIDAD EN MEXICO.

A partir del siglo XVI contabamos con un sistema jurídico completo, que se basaba en una división del trabajo definido y -- concreto.

Para esa época nuestros antecesores hacían uso de canoas para poder transitar por sus calles de agua; y los Calminilolcatl -- eran las personas encargadas de dirigir y vigilar el tránsito; mucho antes de la llegada del hombre blanco, teníamos ya agentes de tránsito.

Para el año de 1529 se expidió el primer reglamento de policía en el que se establecía la prohibición a los indios de habitar dentro de los límites del casco urbano destinado a los españoles salvo aquellos que por necesidad de servicio tuvieran que permanecer en la casa de los señores españoles.

En el año de 1575 se ven circular los primeros coches o carruajes en la Nueva España, pero en ese mismo año Felipe II prohíbe el uso de los mismos. Los infractores eran multados; esta medida incluía, no solo el uso de carruajes, sino su fabricación e inclusive hasta el llevarlos de España a las Indias so pena de multas de --

gran consideración.

Aparecen nuevamente los carros y carruajes en 1600, y so lo pueden usarlos sus dueños; tampoco se permitía que viajaran en -- ellos, menores, ni mujeres públicas. La pena a esta falta significa ba 4 años de destierro.

Para el año de 1625 según datos del Ayuntamiento, ya ha -- bían circulando por sus calles alrededor de 15,000 coches.

En 1793 Manuel Antonio Valdez, propuso al Virrey el esta blecimiento de una casa alquiladora de coches. Este fue propiamente el inicio de la circulación de "taxis" en la Ciudad de México. Eran coches grandes, cerrados, con ruedas de color rojo, caja verde y - - guarniciones amarillas; atrás llevaban un medallón con el número pa -- ra que pudieran ser identificados fácilmente; se les llamaba "Provi -- dencia".

En un principio existieron cuatro sitios de taxis: En - el portal de Mercaderes y Plateros; en el Palacio Arzobispal (Mone -- da); en la Plaza de Santo Domingo; y en Zulueta (Venustiano Carran -- za).

Los policías debían vigilar que se respetaran las tari -- fas establecidas, de cuatro reales la hora.

El servicio era condicionado; no podían transportar en -- fermos, personas indecentes o que vistieran trajes andrajosos.

La Ley de Instrucción del 23 de junio de 1813 facultó a jefes políticos para vigilar por la seguridad de bienes y personas en la Ciudad así como de hacer cumplir el reglamento de policía.

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

En los años veintes la Ciudad de México comenzaba a crecer con el establecimiento de nuevas colonias y los policías necesitaban de un sistema de capacitación permanente. Muchos de los policías, incorporados a la vigilancia y al control del tráfico eran revolucionarios llegados del interior y algunos no sabían leer ni escribir. Esto los inutilizaba para hacer un adecuado uso de las leyes y reglamentos que aplicaban de acuerdo a sus limitados criterios.

La Ciudad comenzó a enfrentar problemas de tránsito al aumentar el número de automóviles, tranvías y autobuses. Ya no se veían coches tirados por caballos, salvo los carromatos municipales destinados a recoger la basura que llevaban a los tiraderos de Santa Cruz y Santa Fé.

Se inició la capacitación de personal especializado en -

señales y control de vehículos, y en 1922 fue organizada en forma -- provisional una Jefatura de Tránsito dependiente de la Inspección General de Policía. Fue entrando nuevo personal y muchos policías pa--saron a formar parte del área encargada de la vialidad.

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

El 28 de agosto de 1928 se suprimió por Ley, el Munici--pio Libre en que estaba asentada la estructura administrativa del -- Distrito Federal.

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

Desaparecen las autoridades de policía basadas en la es--tructura municipal, y una nueva Ley del 31 de Diciembre de 1928, es--tablece la creación de la Jefatura del Departamento del Distrito Fe--deral apoyada por Delegados, Subdelegados y Jefes de Dependencias, -- entre ellos el Jefe de Policía, y desaparece el cargo de Inspector -- General de Policía.



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

Se formaliza la Jefatura de Tránsito, independiente de la Jefatura de Policía. Hay cambios en los colores de los uniformes. Los miembros de la policía montada salen a la calle uniformados de pantalón azul y camisola blanca.

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

En materia de Tránsito manifestó que los vehículos en circulación aumentaron en un número de 4,000 en tanto que en el cuerpo de motociclistas fue dotado con 30 máquinas Harley Davidson, contando en ese momento con un total de 55 elementos. Además se había continuado la campaña proeducativa vial del peatón con la idea de establecer una disciplina que de como resultado la protección de los individuos en la vía pública, en relación con el tránsito de vehículos que con su aumento constante, daba origen a problemas de difícil solución.

En el cruce de avenida Juárez y San Juan de Letrán, en 1924 se puso en servicio el primer semáforo mecánico, accionado por el guardián mediante una palanca que hacía salir del poste las bande

ras de "Siga-Siga" y "Alto-Alto". Y fue hasta el 20 de noviembre de 1932 que se inauguró en este mismo cruceo el primer semáforo eléctrico con focos que iluminaban las señales respectivas. También se instaló otro similar en la calle de Seminario.

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

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

La Policía del Distrito Federal se convierte en Policía Preventiva, se instalan Casetas de Policía en cada una de las entradas y salidas del Distrito Federal.

El 27 de Marzo de 1939, el Cuerpo de Investigaciones y Seguridad cambia de nombre por el de Servicio Secreto. Y a partir del 22 de septiembre de 1939, se establece el Reglamento Orgánico de la Policía Preventiva que corresponde al Presidente de la República el mando supremo de la corporación, a la que están integrados los policías a pie, montados, auxiliares, de tránsito, vigilantes de cárceles, penitenciaria y el Presidente Avila Camacho expide un decreto el 12 de diciembre de 1941, mediante el cual se crea la Policía Preventiva del Distrito Federal y la Dirección General de Tránsito.

La policia se dividía en 2 especialidades: Vigilancia y Vialidad.

En la Dirección General de Tránsito se uso igual uniforme al de la Policía Preventiva, pero en color café de dos tonos, el Pueblo los bautizó de inmediato como "Tamarindos".

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

En 1942 se iniciaron los "Apagones" en la Ciudad de México por cuestiones de seguridad relacionadas con la guerra. Se celebró el primer Congreso Nacional de Policía y el Presidente Avila Camacho anunció en su Informe de Gobierno las disposiciones Jurídicas para promulgar la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal. En ellas se fijaban las bases generales para el tránsito y los transportes en el Distrito Federal, también dijo el Presidente en su informe que se implantaron sistemas de control eléctrico de señales a fin de evitar accidentes, habiéndose inaugurado uno entre la Glorietta Mariscal y ampliándose de lechería a la Ciudad de México, hasta Tacubaya y Mixcoac.

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

El Presidente Avila Camacho expide un decreto el 12 de diciembre de 1941 mediante el cual se crea la Policía Preventiva del

## Distrito Federal y la Dirección General de Tránsito,

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

En su Informe de Gobierno de 1949, el Presidente Alemán señala: "Se mejoraron las condiciones físicas, económicas y técni-- cas de la Policía y se le dotó de cuarenta automóviles más para pa-- trullas y se destinaron cinco bombas, ocho carros tanques y un carro de transporte para el cuerpo de Bomberos. Se mejoró el servicio de la vigilancia del tránsito y estacionamiento, se aumentó el personal de agentes, peritos e inspectores".

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

En el cine "Apolo", se estrenaba con éxito la película - "A toda máquina" que filmó Pedro Infante sobre la vida de un motoci- - clista de tránsito. La Dirección General de Tránsito lo hizo Coman- - dante Honorario.

Adolfo Ruz Cortines llega a la Presidencia de la Repú-

blica en 1952, en sus Informes de Gobierno de los años 1953, 1954 y 1955, destacó la adquisición de vehículos para mejorar los servicios de policía y tránsito.

En su informe de 1956, Rufz Cortines anuncia que los servicios de Limpia, Policía, Tránsito y Bomberos, se han mejorado en sus diversas necesidades, y dotando de equipos. Para los cuerpos de Policía, Tránsito y Bomberos, a través de la Caja de Policía, se estableció un sistema de Pensiones con prestaciones similares a las -- que disfrutaban los servidores civiles del Estado.

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

En 1969 se adquieren modernos equipos para la policía, - entre ellas diez unidades antimotines, y por acuerdo Presidencial se fusionan las Policías Preventiva y de Tránsito queda formado un Estado Mayor dentro de la instalación Policiaca que dirige el General Renato Vega Amador, quien este año sustituyó al General de División -- Luis Cueto Ramirez, que había ocupado el cargo durante once años, el mayor tiempo que ha permanecido un Director al frente de la Policía de la Ciudad de México.

Ya desde 1970 la Dirección General de Policía y Tránsito comenzaba a desconcentrar sus servicios en las 16 Delegaciones del -

Distrito Federal. Desaparece el color tabaco y beige de los Policías destinados a la vialidad. Volvemos al modelo americano en el corte del uniforme.

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

## 2. EL REGLAMENTO DE TRANSITO EN EL DISTRITO FEDERAL, A TRAVES DE LA HISTORIA.

### EL TRANSITO DURANTE LA EPOCA COLONIAL

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

El Reglamento de coches y Cupes de Providencia de 1973; el cual será ampliamente explicado en el punto siguiente.

Las disposiciones legales que en materia de tránsito ri-

---

1) Ma. del Carmen Velázquez, Historia de México, capítulo "Despertar Ilustrado", Tomo 6, Salvat Editores de México, S.A. 1974, pág. 22.

gieron en la Ciudad de México, en el siglo XIX, fueron las siguientes:

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

También rigieron las siguientes disposiciones legales: - El Bando del 7 de febrero de 1825 que prohíbe a los cocheros bañar - caballos en la calle; el Bando del 20 de marzo de 1833, que no permite a los cocheros tener cabalgaduras sobre los banquetes, ni tener-- las sueltas o amarradas, ni llevarlas por las calles a paso violen-- to; el Bando del 20 de marzo de 1833, que no permite que las recias - ocupen más de una acera de la calle al cargar o descargar, ni que -- los animales suban a la banqueta; el Bando del 13 de febrero de 1844, que prohíbe que los animales vaguen por las calles sin conductor y - autoriza que sean recogidos por la policía y remitidos al depósito a disposición de la autoridad política local; el Bando del 12 de no- - viembre de 1871, advierte que serán recogidos por la policía y remi-



tidos al depósito a disposición de la autoridad política local; el Bando del 12 de noviembre de 1871, advierte que serán recogidos por la policía, los animales que tiren de carros y estén maltratados, -- flacos o desprovistos de guarniciones completas y fuertes; el Bando del 12 de noviembre de 1871, que anuncia que las carretas y guayines de dos ruedas, serán tirados por solo dos animales y cargarán a lo más 70 arrobas o la mitad, si solo llevan una bestia; el Reglamento de Coches y la disposición Municipal del 8 de junio de 1872, determina que los cocheros portarán libreta con retrato y filiación, un -- ejemplar de su reglamento y tarjeta de revista; con obligación de -- mostrar estos documentos al público y a la Policía cuando sean requeridos. El Reglamento del 17 de abril de 1877, no permite a las personas ebrias, viajar en los vagones; la Disposición Gubernativa del 25 de junio de 1885, determina que los animales que tiren de vago -- nes, deberán llevar en la collera una banda de cascabeles; la Disposición Gubernativa del 25 de junio de 1885, autoriza a los conductores caminar sobre los carros, en caso de que no tenga pescante el coche; el Reglamento del 12 de junio de 1888, determina que los animales que tiren de coches de alquiler deberán ser mansos, hechos al tiro y no estarán lastimados, enfermos o flacos; no se permitirá su -- maltrato.

#### REGLAMENTO DE CARROS DE 1891

#### EXPOSICION DE MOTIVOS

"La Comisión que suscribe ha notado en el desempeño de -

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

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

La Comisión espera que con las enmiendas que el Cabildo haga al Reglamento que hoy tiene el honor de presentarle quedará este aceptable para los fines a que se destina y somete a su aprobación el siguiente reglamento y proposición".

REGLAMENTO DE CARROS

Art. 1°.- Todo dueño de carros para poner estos al servicio del público, deberá inscribirlos en la Administración del Ramo para el pago del impuesto respectivo y recogerá una placa con su número correspondiente la que colocará en el cajón del carro. Al hacer el Administrador del Ramo de Carros la entrega de dicha placa, marcará a fuego el carro con un número igual al de la placa, cuyo número en los carros de cuatro ruedas se pondrá en el larguero izquierdo del tapextle, y en los de dos ruedas en la vara izquierda.

Art. 2°.- La solicitud relativa a la inscripción de un carro contendrá los requisitos siguientes:

Primero.- Nombre y domicilio del solicitante.

Segundo.- Sitio donde se encierra el carro.

Tercero.- Expresar si el carro es de 2 ó 4 ruedas.

Art. 3°.- La cuota que pagarán los carros será la que marque el decreto del 26 de junio de 1886, reformado el 28 de febrero de 1889.

Art. 4°.- Los carros deberán reunir las condiciones necesarias de solidez, y estarán tirados por animales sanos y en buen estado de robustez.

- Art. 5°.- Los carros que trafiquen fuera de la ciudad deberán, los de 4 ruedas, ser tirados por dos animales y los de 2 ruedas por un solo animal.
- Art. 6°.- Cuando se trate de conducir objetos de gran peso, que no puedan fraccionarse como una caldera de vapor u otros semejantes, se ocurrirá por los interesados al Gobierno -- del Distrito para pedir el permiso especial a fin de -- que los carros de cuatro ruedas puedan ser tirados por -- más de dos animales en cumplimiento de la fracción C) -- del artículo 1° del decreto del 1° de febrero de 1889.
- Art. 7°.- Los carros destinados al servicio del público no podrán estacionar de una manera permanente en ninguna calle de la ciudad y solo lo harán el tiempo indispensable para la carga y descarga.
- Art. 8°.- Los carros de dos ruedas, tirados por un animal, solo podrán cargar 2 barricas de pulque de las comunmente empleadas para este uso.
- Art. 9°.- Los carros de 2 6 de 4 ruedas, tirados por uno o dos animales que conduzcan otra clase de mercancías, solo podrán cargar un peso proporcional al establecido en el artículo anterior, no pudiendo exceder en ningún caso de 80 para los primeros y de 160 para los segundos.
- Art. 10°.- La infracción de los dos artículos anteriores será casti

gada con multa de \$1.00 a \$10.00 conforme a lo prevenido en el artículo 1150 del Código Penal.

Art. 11º.- Los carros que fueren aprehendidos haciendo el tráfico sin la marca numérica o placa serán detenidos y no se devolverán a sus dueños mientras no hayan llenado los requisitos de inscripción, pago de la cuota respectiva desde la fecha en que se aclare que comenzó el tráfico y -- además una multa igual al importe de dos meses de la contribución debida, de conformidad con la Ley vigente.

Art. 12º.- El dueño o encargado de cada carro deberá acreditar ante el agente que lo requiera, tener cubierta a la Municipalidad que corresponda, la contribución del mes anterior y de no comprobarlo, se embargará dicho carro retirándose del servicio público y siguiendo los trámites que marca la ley sobre facultad económica-coactiva, hasta cubrir el adeudo, conforme a la fracción 6a. del artículo 5º del decreto de 22 de Marzo de 1888.

Art. 13º.- Los carros, lo mismo que toda clase de vehículos, tomarán siempre el lado derecho en las calles que atraviezan dejando libre el centro.

Art. 14º.- Los carros caminarán precisamente al paso y los conductores usarán del látigo, solamente lo necesario para estimular a los animales al trabajo, pero se les prohíbe expresamente pegarles con el cabo de madera del azote o --

con piedra u otro instrumento, y en general emplear cualquier tratamiento cruel.

Art. 15°.- Cuando un carro de los inscritos, deje de depositarse en el lugar expresado en la solicitud relativa y no hubiere el dueño dado aviso por escrito al Administrador de Carros del nuevo lugar en que se encierra, incurrirá en una multa de \$5.00 a \$20.00 la cual será impuesta por la Comisión.

Art. 16°.- Toda persona que venda un carro de los inscritos, dará aviso por escrito en papel simple al Administrador de Carros del día en que se verificó la venta, haciendo constar en ese aviso si va a continuar el carro al servicio en esta Ciudad o fuera de ella. Si el carro no continuare traficando con esta Ciudad, el vendedor entregará la placa numérica de su carro al Administrador. Este aviso será suscrito por el vendedor y el comprador.

Art. 17°.- Todo dueño de carro que al retiro del servicio no de aviso por escrito ni devuelto la placa a la Administración, seguirá causando contribución hasta que llene ese requisito.

Art. 18°.- Se establecen por ahora, dos sitios o paraderos de carros en las plazuelas de la Concepción y Vizcaínas en los cuales podrá situarse los carros de 2 ó de 4 ruedas

que soliciten flete de particulares.

Art. 19°.- La planta de empleados de la Administración de Carros se  
rá la siguiente:

CARGO	SUELDO MENSUAL
Un Administrador	\$ 100.00
Un Cabo de Celadores	75.00
Seis Celadores \$ 50.00 c/u	300.00
Un guarda depósito	25.00

Estos empleados serán nombrados y removidos por el Ayun-  
tamiento a propuesta de la Comisión del Ramo.

Art. 20°.- Son obligaciones del Administrador:

- I. Asistir a la oficina de 9 a.m. a 1 p.m. y de 2:30 p.m. a 5 p.m.
- II. Visitar una vez por semana los sitios públicos de carros, y los locales en que haya un celador perma  
nente.
- III. Inscribir en el libro respectivo los carros que se presenten con ese objeto, entregar a cada uno su placa o marca numérica y marcarlos en la forma en que señala el artículo 1° de este Reglamento.
- IV. Al inscribir cada carro, tomar nota del domicilio

del propietario y del local donde se encierra el carro.

- V. Distribuir diariamente el servicio de vigilancia entre los seis celadores designados a cada uno el lugar al que debe ir para apuntar los carros que concurran.
- VI. Anotar diariamente este servicio en una hoja especial que se archivará y del que dará cuenta solamente a la Comisión.

Art. 21°.- Son obligaciones del Cabo de Celadores:

- I. Vigilar la puntual asistencia de los celadores a los locales que el Administrador les ha designado.
- II. Dar inmediata cuenta al Administrador de las faltas que note en los celadores.
- III. Desempeñar en la oficina los cargos que el Administrador le confie.

Art. 22°.- Son obligaciones de los Celadores:

- I. Asistir diariamente de 6 a.m. a 12 a.m. y de 2 a 5 p.m. al sitio que el Administrador les designe y ahí apuntar en una libreta que al efecto se les dará los carros que allí se presenten dando cuenta diariamente a la Administración.



- II. Si en el local cuya vigilancia les está encomendada por el Administrador o en la vía pública encuentran algún carro que no haya cumplido con las prevenciones de este Reglamento o incurrido en alguna infracción a las disposiciones de policía y buen gobierno vigentes, deberán conducir el carro o carros a la Administración, poniendo en su conocimiento las faltas cometidas.

Proposición Unica.- Se autoriza el gasto de - - - \$105.00 mensuales, que importan los sueldos de dos nuevos celadores a \$50.00 cada uno, que establece el artículo 19 del reglamento, y el aumento de - - \$5.00 en los gastos de oficio de la Administración de Carros.

Sala de Comisiones, Marzo 24 de 1891.

Alvarez Raúl

Marzo 31 de 1891.- Primera Lectura.- Publíquese.

Juan Bribiesca, Secretario.

Y continuando con la enumeración de las disposiciones legales dictadas en materia de tránsito en el siglo XIX; prosigo con el Reglamento del 7 de abril de 1892 y diciembre de 1895, obligó que los velocípedos estuvieran provistos de timbre o bocina para anunciar su aproximación por la noche, además, de llevar linterna encendida. Se ordenó a los velocipedistas jamás ocupar las banquetas de

las calles con sus máquinas y llevar estas con velocidad moderada, - sobre todo al acercarse a las boca-calles. Se dijo, si los ciclis--tas forman grupo, irán en fila de tres, cuando más de frente y a una distancia cada fila de diez metros, cuando menos.

Finalmente, se prohibió aprender el manejo de dichas máquinas en las Calles de la Ciudad; el Decreto del 8 de marzo de - - 1894, determinó que los carros estuvieran marcados y numerados con señal perceptible e indeleble; y el Reglamento del 15 de febrero de 1897, prohibió la conducción de cadáveres humanos a los cementerios en carruajes descubiertos; y por la importancia del mismo me permito transcribirlo.

Rafael Reboilar

Gobernador del Distrito Federal, a sus habitantes sabed:

Que la Secretaría de Gobernación se ha servido aprobar, para que des de el 15 del actual se ponga en vigor el siguiente:

#### REGLAMENTO DE CARROS

Art. 1º.- Los carros que trafiquen en esta Ciudad, deberán reunir las condiciones necesarias de solidez que los haga adecuados para el uso a que se destinen; estarán provistos de un asiento o pescante para el conductor y de los faros cuando transiten de noche, bajo la pena de ser retirados del servicio. Los animales que los tiren deberán

estar en buenas condiciones para el trabajo, bajo la pena de uno a diez pesos de multa, establecida por el artículo 1150 del Código Penal.

Art. 2º.- Solo podrán transportar los carros 900 kilogramos cuando sean de dos ruedas y 1,800 cuando sean de cuatro. Si se dedican al transporte de pulque, solamente conducirán -- tres barricas los primeros y hasta seis los segundos, -- siendo las dimensiones de estas barricas las fijadas en el inciso f, Art. 28 de la Ley del 12 de Mayo de 1896, - que dice: "Barriles cuya altura no exceda de 90 centímetros con las cojas si las tuviere y de 88 centímetros en la parte más ancha del barril, ni de 85 en la más angosta, sin tomar en cuenta el grueso de los aros", bajo la pena en caso de contravención de cinco a diez pesos de multa.

Art. 3º.- Cuando sea necesario conducir objetos de mayor peso que el fijado en el artículo anterior, y que no puedan fraccionarse, los interesados ocurrirán a la Secretaría del Gobierno del Distrito, solicitando por escrito el permiso respectivo, expresando en la solicitud con toda claridad la clase de objeto que se va a transportar, el punto de partida y aquel en que deba hacerse la descarga, así como el tiempo que necesiten para el transporte y el número de animales que se considere necesario emplear en -

el tiro.

Art. 4°.- Solo se permitirán que sean conducidos por tiros de más de dos mulas, los carruajes de artillería que por necesidad del servicio o de instrucción requieran el aumento de animales en su tiro, según circular de la Secretaría de Guerra del 19 de octubre de 1889.

Art. 5°.- Para la conducción de los carros se observarán las siguientes prevenciones:

- I. Los carros llevarán el paso los animales.
- II. Los dirigirán desde el pescante.
- III. Tomarán el lado derecho de su frente dejando libre el centro de las calles.
- IV. Cuando en una misma dirección caminen dos o más carros, los carreros cuidarán de que entre uno y otro haya cuando menos la distancia de diez metros.
- V. Cuando se aproximen a una bocacalle cuidarán especialmente de evitar encuentros, choques o colisiones.
- VI. Cuidarán que al dar vuelta los carros rabones no giren sobre una de las ruedas sino describiendo una curva.

VII. No emplearán palabras obscenas para estimular a --  
los animales, pues se limitarán en caso necesario  
a usar el azote, sin golpearlos con el cabo de ma-  
dera.

VIII. No detendrán los carros en su marcha sin motivo --  
bastante y justificado.

IX. No harán subir las ruedas a las banquetas; ni --  
arrancarán de estas o de la calle piedras para de-  
tener las ruedas.

Art. 6º.- La infracción de estas prevenciones se castigará con mul-  
ta de cinco a diez pesos o el arresto correspondiente.

Art. 7º.- Para la carga y descarga de los carros se observarán las  
prevenciones siguientes:

I. Nunca se depositarán en las banquetas o calles ob-  
jetos que deban cargarse o descargarse, sino que --  
de las casas o almacenes serán transportados por --  
cargadores o carretillas hasta el carro y vicever-  
sa.

II. No deberán arrojarse desde el carro al interior de  
la casa o viceversa los objetos que constituyan la  
carga, sino que serán transportados como queda di-  
cho en el inciso que antecede.

- III. Una vez hecha la carga o descarga, se pondrán los carros en marcha para no ocupar por más tiempo el lugar en que ha sido preciso detenerlos para aquel objeto.
- IV. Cuando la carga sea voluminosa, cuidarán los carreros de atarla al carro con cuerdas para impedir -- que con el movimiento de la marcha carga parte de aquella.
- V. Cuando la carga sea en extremo larga porque se componga de vigas, rieles, etc., y por esto sea necesario poner el tiro en la extremidad de la lanza, se proveerá al carro de una palanca que lo agarrote o detenga en su marcha en el momento que sea -- preciso.
- VI. Si la carga consiste en rieles, varillas, cañerías o en general en objetos de metal, se colocará entre ellos paja, heno o alguna substancia que impida produzcan ruido con el movimiento del carro.
- VII. Cuando la carga sea depositada en el carro a granel, deberá el conductor cuidar de arreglarla de -- modo que no caiga algo de ella por las aberturas -- de aquel. Si esa carga fuere de estiércol solo podrá conducirse en sacos o colocando una manta que lo cubra e impida que caiga.

VIII. Para la conducción de carnes o materias grasosas, se usarán carros cerrados y que reunan los requisitos exigidos en el artículo 16 del Reglamento del Rastro de la Ciudad de Primero de Marzo del presente año.

Art. 8°.- La infracción de cualquiera de estas prevenciones se castigará con multa de cinco a diez pesos.

Art. 9°.- Para el transporte de materias explosivas, los interesa-dos obtendrán permiso previo del Gobierno del Distrito, quien designará las calles por donde deba conducirse; en la solicitud se expresará la clase de substancia que - - quiera cargarse, las precauciones que se haya tomado, el lugar donde existe y aquel a que se va a conducir, bajo la pena de diez a cien pesos de multa.

Art. 10°.- En la parte de las Avenidas Oriente, Oriente 2, 4, 6 y 8 limitadas hacia el Oriente para la calle Sur 7; en la de las calles Sur 1, 3A, 3, 5A, 5B, 5, 7A y 7, limitadas al Sur por la avenida Oriente 8, o sea el cuadro formado a partir desde la bocacalle Oriente de las escalerillas hacia el poniente hasta la de Vergara; de esta al Sur, hasta la de Cadena; de allí al Oriente hasta la de Flamen--cos y de esta hasta la de las escalerillas hacia el Nor-te, así como en las calles la. de San Francisco, Puente del mismo nombre, Avenida Juárez hasta Patoni, la carga

y descarga de los carros solo se hará por la mañana hasta las diez y por la tarde de dos a cuatro. Queda prohibido el simple tránsito de los carros en las calles de Plateros hasta la de Patoni en línea recta, pues solo podrán entrar a ellas para el efecto de cargar y descargar.

Art. 11°.- Prohíbe que frente a cada casa de comercio de las situadas en el cuadro expresado en el artículo anterior, haya para el efecto de la carga y descarga más de un carro. Queda igualmente prohibido que en casas de comercio que se encuentren una frente a otra, se verifique la descarga de sus efectos a un mismo tiempo, a fin de evitar que los carros ocupen varias aceras e intercepten el paso de los carruajes.

Art. 12°.- La infracción de cualquiera de las prevenciones contenidas en los artículos anteriores se castigará con multa de diez pesos o el arresto correspondiente.

Art. 13°.- Los carros que se sitúen en las Plazuelas designadas por el Ayuntamiento como sitios de alquiler, estarán colocados en hileras y sus conductores no formarán grupos que interrumpan el tránsito, no jugarán de manos, ni harán uso de palabras obscenas. La infracción de este artículo se castigará con la multa de uno a cinco pesos o el arresto correspondiente.



Art. 14°.- Los días primeros de cada mes pasarán revista de los carros de sitio, el empleado que designe el Ayuntamiento a fin de que se cerciore de que aquellos tienen los requisitos exigidos en el artículo 1° de este Reglamento.

Este Reglamento no exime del cumplimiento de las disposiciones referentes a carros, que consigna la Ley de 20 de enero último.

México, Agosto de 1897.

Rafael Rebollar

Angel Zimbrón

Gobernador

Secretario

El Reglamento de las Obligaciones del Gendarme de 1897.

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

Este Reglamento comisionó a los gendarmes para que impidieran que en los carruajes de alquiler, viajaran los rosquetes y -- los cocheros no se bajasen del pescante, evitando que los animales se desbocaran causando males; así como velar por que los cocheros no

negarán el servicio público o metieran cadáveres en el coche, evitando contagios e infecciones, debido a los gases que desprenden todo cuerpo descompuesto.

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

#### LOS BANDOS Y PREVENIONES DE POLICIA DE 1897 EN MATERIA DE TRANSITO.

Los Bandos de Policía dictados en el año de 1897, en ma-teria de tránsito, fueron los siguientes:

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

En cuanto a las prevenciones de policia, de contenido es trictamente de tránsito, se encuentran las siguientes:

Prevención 7: Cuando se usen animales flacos, brutos y lastimados, deben ser conducidos a la Comisaría, los responsables.

Prevención 24: Está prohibido que las carretas y las -- guayines, sean tirados por más de dos animales, que carguen más de - 70 arrobas, y más de 30 las de una bestia.

Prevención 25: No está permitido el libre tránsito, a - los carros que no lleven placa y marca de fuego.

Prevención 26: No debe permitirse que se estacionen en las calles, por más tiempo del absolutamente necesario, para cargar y descargar.

Prevención 27: No es permitido transitar sin muelles.

Prevención 31: No deben transitar carros de alquiler -- sin registro y sin licencia del Ayuntamiento.

Prevención 32: No debe llevarse a la carrera los vehiculos.

Prevención 33: No debe tenerse a los carros en la ca- - lle, sin animales que tiren de ellos.

Prevención 34: No deben estacionarse carruajes a la en- trada de los teatros.

Prevención 35: Está prohibido que se conduzcan cadáveres en los coches.

Prevención 36: No pueden transitar los carruajes por la noche con los faroles sin encender.

Prevención 37: Está prohibido que nieguen el servicio al público, cuando se encuentren desocupados, para lo cual tienen la obligación los cocheros de poner la bandera.

Prevención 38: No se permitirá que el cochero estando en servicio, se halle ebrio.

Prevención 39: No es permitido que los vagones atraviesen las bocacalles, sin que el cochero lo avise con la bocina.

Prevención 40: Los cocheros deben ir sentados en pescante.

Prevención 65: Está prohibido a los carreros, usar palabras obscenas y hacer señales inmorales.

Prevención 67: No se autorizará a los vagones que caminen a carrera, sino a trote natural de los animales, llevando una distancia entre uno y otro vagón, cuando menos de 20 a 30 metros.

Prevención 68: Está prohibido que los pasajeros viajen en la plataforma delantera.

DISPOSICIONES GUBERNATIVAS EN MATERIA DE TRANSITO DE 1900 A 1904.

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

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

Para el día 2 de agosto de 1902, el Gobierno del Distrito Federal y el Regidor de coches, dispuso que en menos de un año -- (2), los cocheros tenían que mejorar el servicio de coches de alquiler y para ello, tendrán que desaparecer los caballos flacos y enfermos; y en caso de contravenir esta disposición, se multaría a los infractores con cinco pesos. Así mismo se dispuso que tendrían que desaparecer los coches de forma antigua y desvencijados que causen mala impresión en el público. Se dijo que para garantía del público, el gobierno llevaría un registro de coches, en el que se incluiría la filiación y el retrato del cochero, así como referencia: Un expe

(2) Gustavo Casasola. "Efemérides Ilustradas", Ediciones Archivo Casasola. -- 1940, pág. 248.

diente para cada cochero, que sirviera para acreditar su aptitud y honradez.

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

El Reglamento del 25 de Agosto de 1903, determinó que para la circulación de los automóviles en el Distrito Federal, era necesario la licencia del Gobernador. Esta licencia, se concedía previa inspección de la máquina, a fin de apreciar si se llenaban las condiciones de seguridad en sus piezas y muy especialmente, en sus frenos. En la licencia se anotaría el número de orden del vehículo y se le fijaría una fotografía del conductor para comprobar el hecho

de que el automóvil sería conducido por el interesado y no por persona distinta. Se determinó, que el automóvil conducido por persona distinta a la del permiso, se haría acreedora de una pena, exceptuándose de esta prevención, los Chauffers que accidentalmente manejaran un automóvil.

El Reglamento de 1903, señaló las siguientes disposiciones:

Cada carruaje llevará en la parte posterior y más visible, el número de licencia y una placa de metal, con el nombre y domicilio del dueño. La licencia, una vez obtenida, deberá ser presentada a la oficina recaudadora respectiva de impuestos, para los efectos que determinen las leyes de la materia; la velocidad de los automóviles no excederá, en ningún caso, de 40 km/h, en las calzadas o caminos poco transitados, ni de 10 km/h, en las calles o lugares de mayor tráfico, y en los sitios en que fuera grande la circulación de transeúntes, carruajes o tranvías, la velocidad será igual a la de los demás vehículos de que se trata, sujetándose en los demás casos a los Reglamentos de Policía; la aproximación de los automóviles a los cruceros de las calles y los lugares en que exista gran influencia de público, deberá ser anunciada su presencia por medio de una trompetilla o timbres sonoros; los automóviles llevarán siempre linternas que proyectan luz blanca o verde.

La luz blanca hacia adelante y la luz verde hacia atrás. Las casas vendedoras de automóviles, necesitan licencia del Gobierno

del Distrito Federal, para ensayar aquellos en las calzadas o lugares que señale al efecto la autoridad. Las casas vendedoras emplearán, para el manejo de las mismas máquinas, a personas enteramente aptas y que hayan llenado los requisitos del Reglamento; el que desee conducir un automóvil, deberá presentar una solicitud al Gobernador y sujetarse a exámen que hará un ingeniero o un practicante mecánico, sobre aptitud, prudencia, sangre fría, seguridad de pulso y buena vista, para manejar aquel.

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

La superior disposición del 26 de junio de 1903, determinó que el transporte de mercancías por las calles de la Ciudad de Mé



xico, se sujetan a las siguientes disposiciones: Los carros de dos ruedas solamente podrán transportar un peso de 900 kg o de la doble cantidad en los de cuatro, tratándose de los que transportan pulque, se permitirán 3 barriles o 6 medios barriles y una cerambre en los primeros y doble cantidad en los segundos.

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

#### REGLEMENTACION EN MATERIA DE TRANSITO DE 1903 a 1989.

Entre los múltiples Reglamentos a que en materia de Tránsito se dictaron, destacan: El Reglamento de Circulación de Automóviles, del 25 de agosto de 1905; El Reglamento de Coches de Alquiler para la Ciudad de México, del 28 de agosto de 1905; El Reglamento de Tránsito, del 30 de junio de 1933; El Reglamento de Tránsito del 24 de septiembre de 1943, reformado en 1949, 1951 y marzo de 1970, en materia de faltas de tránsito; El Reglamento de Tránsito del Distrito Federal, del 6 de julio de 1976; y El Reglamento de Tránsito del Distrito Federal del 9 de agosto de 1989, que es el actualmente vigente.

#### ACONTECIMIENTOS HISTORICOS DE 1920 a 1970.

La Ciudad de México para 1920, había crecido enormemente y los vehículos automotores la habían invadido. Este problema urba-

nístico, obligó a las autoridades a crear la Jefatura de Tránsito, - para controlar el tránsito de los automóviles. En 1922, el Señor General Antonio Gómez Velasco, primer "Jefe de Tránsito, dio por terminado un proyecto de organización del servicio público de Tránsito.

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

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

Otros muchos intentos de encontrar un semáforo ideal, se sucedieron. Al motociclista Cortés Sotelo, incluso se le denominó - "El semáforo Humano", por la constancia con que probaba semáforos -- que él mismo inventaba, y el motociclista Carlos Ayala Espinosa, inventor del semáforo portátil construido con fibra de vidrio para evitar que fuera averiado por las condiciones climatológicas y funcionando a base de un acumulador de energía. Este semáforo fue construido para solucionar el congestionamiento de vehículos por la llu-

via o interrupciones de energía eléctrica.

En 1930 al desatarse la huelga de tranviarios del Distrito Federal, fue desquiciado el tráfico de la Ciudad en tal forma, que las autoridades improvisaron a un grupo de ciudadanos para que ayudara a dirigir el tráfico, como si fueran "agentes de tránsito".

Para 1933, se expide el Reglamento de Tránsito, y en 1938, se inicia el patrullaje motorizado. En 1941 siendo Jefe de Tránsito David Pérez Rulfo, fue celebrada la primera Convención de Tránsito, en la Ciudad de Guadalajara, Jalisco. En esta Convención de Tránsito, fue decidido el color de uniformes para todos los agentes de tránsito de la República Mexicana: color Tabaco y Beige. Este uniforme, es substituido por el azul horizonte en 1971. Entre los días 12 y 16 de mayo de 1941, se celebra en la Ciudad de México, el primer Congreso Nacional de Jefes de Tránsito del Distrito Federal, con elementos de la Jefatura de Tránsito.

En 1941, queda integrado el escuadrón acrobático de tránsito. Este escuadrón, ha cosechado merecidos triunfos nacionales e internacionales.

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

En 1942, se expide nuevo Reglamento de Tránsito del Dis-

trito Federal y el 1948, queda establecido que la Policía de Tránsito, constituye parte integrante de la Institución de la Policía Preventiva; este estudio es publicado en el Diario Oficial del 14 de diciembre.

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

#### 2.1 REGLAMENTO DE COCHES Y CUPES DE PROVIDENCIA DE 1793.

La reglamentación más antigua en materia de tránsito de coches de alquiler o de providencia, se dicta a fines de la colonia y fue precisamente, el Reglamento de Coches y Cupés de Proidencia de 1793. (3) Este Reglamento dispone:

PRIMERO.- Los coches de Providencia por servicio público de México, deberán ser cerrados y decentes, su fábrica indiferente y para su construcción uniforme, habrá tiempo por consultar a la brevedad. Las cajas de color verde con guarnición amarilla, el juego encarnado y con un medallón en la espalda, comenzando desde el número 1 en adelante, según se vayan estableciendo; con cuyos caracteres se sabrá fácilmente cual sea el responsable en todo acaecimiento.

También serán docentes las libreas (uniformes) de los cocheros; estas libreas serán casacas y calzón azul, chupín, collarín

---

(3) Orozco y Berra Manuel, Historia de la Ciudad de México. Editora Septentas, - 1973 p.p. 147 a 151.

y vuelta encarnados. En vuelta, collarín y cartera de la casaca, -  
ira una franja matizada de varios colores.

SEGUNDA.- El día 15 de agosto de 1793, dará principio -  
el servicio con ocho coches.

TERCERO.- Se situarán diariamente dos de estos coches -  
en la calle de Portal de Mercaderes con inmediación a la esquina del  
cartel de comedias; dos en la plazuela del Convento de Santo Domin-  
go; dos en la calle del Palacio Arzobispal; y los dos restantes en -  
la calle del despacho principal. Que está en el número 12 de la ca-  
lle de Zulueta; se mantendrán preparados en los tres primeros si-  
tios, interín no estén fletados, desde las siete de la mañana hasta  
la una, y desde las tres de la tarde hasta las nueve de la noche, y  
a esta hora, en los que fueren de comedia, se reunirán todos los - -  
seis en la plazuela del colegio de niñas hasta su conclusión para --  
que puedan conducir a sus casas a los que gusten.

CUARTO.- Cuando por algún motivo extraordinario, como -  
corridas de toros, sea necesario reforzar el puesto más inmediato o  
habilitar otro sitio, se procurará ejecutar participándolo al públ-  
ico oportunamente para que le sirva de gobierno.

QUINTO.- Para que sirva de divisa y para que aumente en  
las noches oscuras la luz, los cocheros encenderán un farolillo que  
tendrá cada coche por la parte del vidrio. Este alumbrado lo manten-  
drá el cochero luego que dé la oración hasta el retiro al despacho -  
principal. Este encendido dará al cochero el mejor manejo de las mu

las.

SEXTO.- El descanso de cocheros y ganado, será de una a tres de la tarde, no embarazará para que continúen sus diligencias - los que los hubiesen tomado en las horas en que deben estar en co - rriente, ni menos para que el que necesite de alguno en dichas dos - horas, ocurra al despacho principal. Al que recurre al despacho - principal, se le habilitará con la posible prontitud, teniéndose preparado para estos casos un par de mulas de las que deben alternar -- por las tardes, y uno de los cocheros supernumerarios. Las personas que utilicen este servicio, deberán pagar lo correspondiente a una - hora, aunque solo se sirvan de un cuarto y cuando pase de la hora, - pagará lo correspondiente a la tasa.

SEPTIMO.- El cobro del alquiler será el siguiente: Un cuarto o algo más, dos reales; más de media hora, cuatro reales; una hora, cuatro reales; una hora y media, seis reales; dos horas, ocho reales; y así progresivamente. Las cuotas serán pagadas de día o de noche, en tiempo sereno o de lluvias, pues el fin es que el público se sirva siempre con igualdad. Solo se alterará esta cuota, en los viajes que se hagan concluida la comedia, que será de cuatro reales por cada hora, aunque se haga en un cuarto de hora. Se aumenta la - cuota debida al considerarse mal tratamiento de los coches y librar - se.

OCTAVO.- Las horas deberán contarse desde el punto en - que se tome el correspondiente recibo de mano del cochero, hasta el

lugar de destino.

NOVENO.- Los recibos estarán impresos de horas y medias horas; llevarán una arquilla pequeña de metal, para que el mismo fletante introduzca los reales que debe pagar.

DECIMO.- Los cocheros están obligados a advertir a las personas ocupantes, luego que dejen el coche, que inmediatamente los registren, para ver si en ellos dejan alguna cosa, ya que cerrada la puerta, todo reclamo que pueda hacerse será en tiempo importuno.

DECIMO PRIMERO.- Los coches solo podrán ser ocupados -- por una, dos, tres o cuatro personas; no se podrá exceder de este número. Queda prohibido viajar en la zaga o tablilla, excepto si se trata de algún criado del que fletó el coche y siempre que se advierta al cochero.

DECIMO SEGUNDO.- Cuando a un mismo tiempo lleguen dos o más personas a alquilar un coche, para ahorrar toda competencia y desazón entre las mismas, se declara que aquella que hubiera tomado el recibo de mano del cochero primero adquirirá la preferencia.

DECIMO TERCERO.- No se alquilará el coche a personas indecentes, ni que presenten trajes asquerosos; no se puede conducir enfermos a hospitales y solo por caridad, se trasladará a heridos o a cometidos de accidentes imprevistos en la calle; no se puede conducir cadáveres.

DECIMO CUARTO.- Los cocheros tienen prohibido pedir gratificación alguna, aunque aleguen haberse mojado y otras incomodidades. Está permitido que voluntariamente se les gratifique, cuando sean los fletadores preñados de su porte y buen proceder, podrá asentir a ello, viviendo siempre entendidos, para que se manejen con la debida sumisión y cortesía, que cuando tomen los coches, son por aquel tiempo, sus verdaderos amos.

DECIMO QUINTO.- Los cocheros, ni por la mayor urgencia, han de correr ni galopar, así dentro de la ciudad como fuera de ella, sino que han de usar un paso regular y rodado, por estar prohibido aquello por reales pragmáticas, órdenes y bandos del Gobierno; y a más de ser molesto a los que los ocupan y a los vecindarios, resulta en perjuicio de los empedrados y de los mismos coches.

DECIMO SEXTO.- Si el cochero en un viaje tiene que hacer varias paradas, debe controlarlas como un solo servicio y pagar lo correspondiente al tiempo que en ello ocupe.

#### 2.1.1 ORIGEN.

En materia de tránsito y vialidad en la Ciudad de México, el primer ordenamiento legal propiamente dicho fue el Reglamento de Coches y Cupés de Providencia de 1793, cuya creación obedece a la necesidad social de establecer un orden vial en la Ciudad de México; en virtud que en el año de 1577 aparecen en esta Ciudad los primeros coches y carruajes y es en este mismo año que mediante Cédula Real -



de 24 de Noviembre de 1577, Felipe II prohíbe el uso de los mismos; y es hasta 1600 en que aparecieron nuevamente los coches y carruajes al nulificarse dicha Cédula Real y ya para 1625 según datos del Ayuntamiento ya existían en la Ciudad de México 15,000 coches; poco tiempo después en 1793 el trabajo de vialidad se vió incrementando cuando Manuel Antonio Valdez, impresor de "La Gaceta", propuso al Virrey el establecimiento de una casa alquiladora de coches, iniciándose -- propiamente la circulación de "Taxis" en la Ciudad de México, a los que el pueblo llamaba "Providencia"; siendo esta la razón por la -- cual el multicitado ordenamiento lleva como nombre "Reglamento de Coches y Cupés de Providencia", y "1793" por el año en que fue elaborado; como consecuencia de la creación de estos sitios de taxis en este mismo año y de los coches ya existentes; por lo que dadas las circunstancias era imperante la regulación formal de la circulación de los mismos.

#### 2.1.2 PROCESO LEGISLATIVO.

Al hablar del primer ordenamiento legal propiamente dicho en materia de Tránsito y Vialidad, es decir, "El Reglamento de Coches y Cupés de Providencia de 1793, nos ubicamos en un período de nuestra historia jurídica y social en donde las fuentes de derecho se encuentran constituidas principalmente por las "Ordenanzas" y -- "Bandos", los cuales son los medios de creación de todo ordenamiento legal; y que a continuación serán explicados a efecto de conocer el sistema de creación de todos los ordenamientos legales de esta época.

La ordenanza en términos generales fueron disposiciones de Gobernación de carácter general destinadas a regular en forma sistemática y homogénea una Institución o poner en "orden" una materia.

En la Nueva España, las ordenanzas podían ser dictadas tanto por el Rey, como por el Virrey y otras autoridades.

Para aclarar el alcance de las facultades de dictar ordenanzas de las distintas autoridades novohispanas, conviene recordar como estaba constituido el Gobierno. La distinta jerarquía de los órganos creadores de derecho determinó que estos se dividieran en:

- Supremo (Rey y Consejo de Indias).
- Superior (Virrey).
- Distrital (Gobernadores, Corregidores y Alcaldes Mayores).
- Local (Cabildos).

Todos ellos tenían facultades de Gobierno y Justicia aunque cada cual los ejercía de modo particular.

El Gobierno Supremo podía dictar ordenanzas de carácter general, asimismo podía dictar ordenanzas destinadas a regular alguna materia de uno de los territorios del Imperio.

Del Gobierno Superior, es decir, el Virrey, emanaban también ordenanzas, pero su carácter no era general, ya que se reducía a la resolución de problemas particulares de las relaciones económicas o sociales de la Nueva España.

Al dictar ordenanzas los Virreyes actuaban en ejercicio de su facultad Reglamentaria; las ordenanzas virreinales constituyeron quizá la mayor parte de la legislación colonial.

Las Ordenanzas Virreinales solían necesitar la confirmación real para adquirir carácter definitivo.

De los sujetos encargados del Gobierno Distrital sólo -- los Gobernadores podían dictar ordenanzas; sus facultades reglamentarias eran de la misma jerarquía que la de los Virreyes.

Los Cabildos, a su vez, también tenían facultades para dictar ordenanzas para regular la vida Municipal.

La poca autonomía que gozaban los Cabildos en la Nueva España determinó que sus ordenanzas debieran ser aprobadas en ocasiones por el Virrey e incluso por el Rey. Sin embargo es claro que -- los cabildos fueron los que resolvieron las cuestiones menudas de la vida diaria de los súbditos novohispanos.

En cuanto a los Bandos podemos establecerlo como el anuncio público de una cosa, por ejemplo de un edicto, una ley, un mandato superior, una sentencia, hecho por persona autorizada, o por voz de pregonero o por fijación de carteles en los parajes más concurridos por el pueblo; y también se llama así el mismo edicto, mandato o Ley que se publica o anuncia solamente.

Como consecuencia de lo anterior podemos establecer que el proceso legislativo que daba origen a todo ordenamiento legal de

esta época y particularmente el Reglamento de Coches y Cupés de Providencia de 1793, fue a través de las ordenanzas y bandos dictados por el Virrey, quien para su creación giraba la disposición a la Comisión de la materia correspondiente, la cual lo turnaba al Cabildo y este elaboraba el proyecto de la Ordenanza o Bando correspondiente y una vez concluido era autorizado por el Virrey; concluyendo de esta manera con el proceso legislativo que daba origen a todo ordenamiento legal en esta época.

## CAPITULO II

### REGLAMENTO

#### 1.- CONCEPTO.

De la gran variedad de conceptos que de esta materia - - existen, me permito transcribir algunos de ellos, que considero son - los más representativos:

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

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

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

---

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

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

(6) Gabino Fraga, Derecho Administrativo décimo séptima edición. Editorial Porrúa S.A. México 1977, p. 104.

"Reglamento es, en opinión del Doctor Enrique Sayagues - Laso, el acto unilateral de la Administración que crea normas jurídicas generales". (7)

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

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

Su simple lectura determina como denominador común el -- dispositivo obligatorio de orden y disciplina; en tanto que la esencia se la viene a dar para quien está dirigido, es decir público o privado.

En otras palabras podemos considerar que hay Reglamentos de Autoridad y Reglamentos de Particulares.

---

(7) Enrique Sayagues Laso, Tratado de Derecho Administrativo. Editorial Martín - Bianchi Altuna, Uruguay 1959.

## 2.- CLASIFICACION.

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

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

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

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

Así tenemos que hay reglamentos de sociedades de beneficencia, mutualistas, mercantiles, cooperativas, de clubes y asociaciones deportivas. Otra categoría de reglamentos particulares son los que dentro del Derecho del Trabajo se conocen como "Reglamento -

---

(8) Miguel Acosta Romero, Teoría General del Derecho Administrativo, octava edición, Editorial Porrúa, S.A. México 1979, p. 381.

Interior de Trabajo" previstos por los artículos 422, 424 y 425 de la Ley Federal del Trabajo, que no solo faculta, sino que exige que en los centros industriales del trabajo, se creen comisiones mixtas encargadas de formularlo.

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

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

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

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



De lo anterior podemos llegar a consideración del que es to escribe a una clasificación primaria, general, basada en la perso na a quien está dirigido el reglamento, por lo que me permito presen tar el siguiente cuadro, cuya explicación está contenida en las lí- neas que esto anteceden. (Anexo 1)

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

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

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

En opinión de los estudiosos del Instituto de Investiga- ciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, "Pri va en nuestro sistema constitucional, la regla general que los regla

---

(9) Emilio Fernández Vázquez, Diccionario de Derecho Público. Editorial Astrea, Buenos Aires, 1981.

A N E X O    1

DE PARTICULARES

DE SOCIEDADES CORPORATIVAS Y ASOCIACIONES  
NACIONALES E INTERNACIONALES

DE TRABAJO INTERNO

REGLAMENTOS

INTERNOS PARA REGULAR EL TRABAJO EN LAS  
UNIDADES ADMINISTRATIVAS

DE AUTORIDAD

ESTRUCTURALES Y DE FUNCIONAMIENTO  
INTERNO NACIONALES E INTERNACIONALES

ADMINISTRATIVO

mentos deben estar subordinados a la ley, lo que hace inconcebible un reglamento si previamente no existe una ley a la que sirve y reglamenta. Es el artículo 89 fracción I de la Constitución, la fuente de esta regla y origen a la vez de los llamados por esto, reglamentos ejecutivos". (10)

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

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

En algunas legislaciones se requiere autorización o mandato expreso de la ley para reglamentar sus preceptos, en la legislación mexicana no es necesaria esta autorización porque constituye una facultad general del Presidente de la República.

Nuestra legislación no acepta la tesis de la delegación de poderes, dado que la Constitución no asigna la facultad reglamentaria al Poder Legislativo, sino que en forma expresa al Poder Ejecu

---

(10) Diccionario Jurídico Mexicano. Instituto de Investigaciones Jurídicas segunda edición. Editorial Porrúa, S.A. de C.V. Universidad Nacional Autónoma de México, México 1988.

(11) Andrés Serra Rojas, Derecho Administrativo, Tomo I, Décima tercera edición. Editorial Porrúa, México 1985, p. 184.

tivo, que tiene la facultad de expedir los reglamentos administrativos.

Reglamentos Gubernativos y de Policía.- "Son aquellos - cuya aplicación compete a las autoridades administrativas". (12) El artículo 21 Constitucional dispone en su parte relativa: "...Compete a la autoridad administrativa la aplicación de las sanciones por las infracciones de los reglamentos gubernativos y de policía, los que - únicamente consistirán en multa o arrestos hasta por treinta y seis horas. Pero si el infractor no pagare la multa que se le hubiese - impuesto, se permutaría esta por el arresto correspondiente, que no excederá en ningún caso de treinta y seis horas...". En ambos casos se trata de infracciones leves o menores las que se cometen. Los reglamentos de policía o bandos de policía se refieren a aquellos que tienen por finalidad mantener el orden y la tranquilidad; en tanto - que los reglamentos gubernativos o de buen gobierno, regulan aque- - llas autoridades sociales que el poder público reglamenta.

En las entidades federativas compete a las autoridades - municipales la aplicación de los reglamentos gubernativos y de poli- cía; en el Distrito Federal la Ley Orgánica del Departamento del Dis- trito Federal, dispone de una amplia relación de reglamentos adminis- trativos.

Reglamentos Autónomos.- "También llamados independien-

---

(12) Andrés Serra Rojas. Op. Cit. P. 191.

tes, son los que la Administración puede emitir en ejercicio de potestades propias que la constitución le asigna, con prescindencia de si existe o no ley al respecto. Se proponen a falta de ley, proveer a la inmediata satisfacción de las necesidades públicas y emanan de la facultad discrecional inherente a toda actividad administrativa.

(13)

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

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

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

---

(13) Emilio Fernández Vázquez, Op. Cit.

### 3. - REGLAMENTO ADMINISTRATIVO.

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

Según Carré de Malberg (14) el acto reglamentario constituye un acto de carácter administrativo, no solamente porque emana de la autoridad administrativa, sino principalmente por que es en sí un acto de ejecución de las leyes, es decir, un acto de función administrativa, tal como esta función es definida por la Constitución.

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

Otra teoría es la que sostiene Berthelemy (15) en la que niega que desde el punto de vista material, los reglamentos sean verdaderas leyes, y funda su negativa en el concepto especial que tiene del acto legislativo y del acto administrativo, el cual expresa en los siguientes términos: "El carácter propio de la ley no reside en

(14) Carré de Malberg R. Contribución a la teoría general del Estado, Tomo I, - París 1920, p. 630.

(15) Berthelemy H. Defensa de algunos viejos principios (Melanges M. Hauriou), - París 1929, p. 105.

su generalidad ni en la personalidad de las órdenes que da; consiste en el hecho de que es considerada como la expresión de la voluntad nacional. No se puede decir otro tanto del reglamento, expresión de la voluntad de los administradores".

Con la misma idea de relacionar el reglamento con la Ley, se ha sostenido que entre ambos existe una profunda diferencia (ver diferencias entre ley y reglamento), porque la ley se expide en virtud de una competencia más limitada.

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

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

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

### 3.1 . CONCEPTO.

Conforme al Diccionario Jurídico Mexicano, "La palabra

Reglamento (16) proviene de reglar y esta a su vez, del latín regula re. Es una norma de carácter general, abstracta e impersonal, expedida por el titular del Poder Ejecutivo, con la finalidad de lograr la aplicación de una ley previa. El reglamento es producto de la facultad reglamentaria contenida en el artículo 89, fracción I de la Constitución, que encomienda al Presidente de la República la facultad para proveer, en la esfera administrativa, a la exacta observancia de la ley. (Cabe abundar, con todo respeto, el concepto en el sentido que la facultad reglamentaria en forma expresa se le concede a la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, conforme a lo dispuesto por el inciso a, base 3a, fracción VI, del artículo 73 - - Constitucional).

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.

En consecuencia, las diferencias existentes entre la ley y el reglamento consisten en su procedimiento de creación y en su jerarquía". (17)

Al respecto el maestro Acosta Romero (18), opina que el

---

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

(17) Diccionario Jurídico Mexicano, Instituto de Investigaciones Jurídicas, segunda edición. Editorial Porrúa. Universidad Nacional Autónoma de México, México 1988.

(18) Op. Cit. p. 389.



reglamento administrativo es una manifestación unilateral discrecional emitida por un órgano administrativo investido de potestad o competencia para hacerlo (Presidente de la República en el ámbito federal, Gobernador 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.

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

Desde el punto de vista material, podemos afirmar que el reglamento se identifica con la ley porque participa de las mismas características de ella por tanto, el reglamento constituye intrínsecamente un acto legislativo, porque crea, modifica o extingue situaciones jurídicas generales.

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

La finalidad del reglamento es facilitar la aplicación de una ley, detallándola; los reglamentos son reglas que por su pro-

pio destino no constituyen la expresión de la soberanía nacional - - (Congreso de la Unión), en su aspecto interno, como sucede con la -- ley, sino que solo tendrán vida y sentido de derecho, en tanto se de riven de una norma legal a la que reglamentan en la esfera adminis-- trativa.

En opinión del maestro Serra Rojas (19), el reglamento - administrativo es el conjunto de normas administrativas subordinadas a la ley, obligatorias, generales e impersonales, expedidas unilate- ral y espontáneamente por el Presidente de la República, o por la -- Asamblea de Representantes del Distrito Federal en virtud de las fa- cultades discrecionales que le han sido conferidas por la Constitu-- ción o que resulten implícitamente del ejercicio del Poder Ejecutivo.

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

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 cumplimien- to; por tanto, son parte integrante de las disposiciones legislati--

---

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

vas que reglamentan y por tanto, participan de la naturaleza jurídica de la ley reglamentada, y aún cuando no sean expedidos por el Poder Legislativo, tienen todos los caracteres de una ley". (20)

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

Entonces tenemos que reglamento administrativo es: "Una decisión de la autoridad administrativa que dicta una regla aplicable a un número indeterminado de personas". (21)

"Un acto de Estado que tiene fuerza obligatoria y general que no es emitido en forma de ley". (22)

"Una manifestación general formulada y unilateral de voluntad del Ejecutivo". (23)

"Una manifestación escrita unilateral del Poder Ejecutivo que crea estatutos generales, impersonales y objetivos". (24)

Particular atención mereció de mi parte el concepto tan

---

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

(21) Marcel Waline. Derecho Administrativo, 9a. edición, París, 1959, p. 117.

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

(23) Adolfo Merkl. Teoría General de Derecho Administrativo. Editorial Revista de Derecho Privado.

(24) Benjamín Villegas Basavilbaso. Derecho Administrativo, Tipográfica. Editorial Buenos Aires, 1949. Imprenta Blanes Ranch.

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

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

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

Introducidos así al Derecho Constitucional y Administrativo por la ley fundamental los reglamentos de policía y gubernativos han dado origen a encontradas opiniones sobre su naturaleza jurídica.

El reglamento administrativo es un conjunto de normas de Derecho Administrativas, que emanan unilateralmente del Poder Ejecutivo Federal, es decir, de la suprema autoridad administrativa. El reglamento cae en el ejercicio del poder discrecional de la Administración Pública (25), respetando el principio de la legalidad.

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

---

(25) Seminario Judicial de la Federación, 5a. Época, Tomo 7, p. 912.

Ejecutivo tiene facultades constitucionales para reglamentar las leyes cuya aplicación le está encomendada". (26)

Los Reglamentos del Distrito Federal. De acuerdo con -- las reformas 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 bandas, ordenanzas y reglamentos de policía y buen gobierno que, sin contravenir lo dis puesto 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 órgano po lítico, autónomo, legislativo y reglamentario, independiente de la - Administración Pública Federal y la propia del Distrito Federal.

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

(26) Seminario Judicial de la Federación, 5a. Epoca, Tesis Jurisprudencial 890.

vas denominaciones.

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

El carácter impersonal y general del reglamento, asume - caracteres semejantes al de la Ley. (27)

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 está subordinado a la ley, en ningún caso puede prevalecer sobre aquella. Es una norma secundaria, subalterna inferior y complementaria de la ley.

El reglamento debe ser promulgado y publicado para que - tenga fuerza legal obligatoria (Arts. 3° y 4° del Código Civil) (Seminario Judicial de la Federación, Tomo 14, pág. 380, 5a. época, - - "...Reglamentos Administrativos. Si no son promulgados debidamente, sus disposiciones carecen de fuerza obligatoria y, en consecuencia, no pueden servir para apoyar las determinaciones de las autoridades".

El reglamento no debe tener otros cargos, restricciones, limitaciones o modalidades que las establecidas en la ley y de con-

---

(27) Seminario Judicial de la Federación, 6a. época, 21. S. Tomo 19, p. 55 Reglamento de carácter general.

formidad con la Constitución. El reglamento tiene como límite el -- texto de la ley.

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

Normalmente el reglamento se distingue de la ley porque ésta por regla general, emana del Poder Legislativo, y el reglamento emana del Poder Ejecutivo. Materialmente la ley y el reglamento, -- por su contenido, no difieren entre sí.

El dominio del Poder Legislativo es el mismo dominio de Poder Reglamentario. No hay materias de dominio exclusivo del legis lador y materias exclusivas del dominio reglamentario. En la Consti tución se fija el campo legal de acción del Poder Legislativo. Por su parte el poder reglamentario no tiene más campo de aplicación que el que determina la ley, la cual no puede ser alterada o modificada en su contenido.

La explicación la encontraremos en éstos términos, según Berthelemy: "El carácter propio de la ley no reside ni en su genera lidad, ni en la impersonalidad de las órdenes que da. Consiste en - el hecho de que es considerada como la expresión de la voluntad na- cional, no se puede decir otro tanto del reglamento, expresión de la

voluntad de la administración". (28)

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

Hay una diferencia sustancial entre la ley y el reglamento. El campo de acción del legislador es libre e incondicionado sujeto a la Constitución; el ejercicio de la facultad reglamentaria es todo lo contrario: limitado por la ley y condicionada a sus términos. Algunas distinciones pueden hacerse: La ley la expide el Poder Legislativo, el Reglamento, el Poder Ejecutivo; la ley y el reglamento tienen distinta fuerza jurídica. La reserva de la Ley establece materias que no pueden ser objeto de reglamentos. La abrogación y derogación de la Ley y el Reglamento operan de diversa manera.

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

### 3.2 REQUISITOS TEORICOS Y FORMALES

Dentro de las concepciones expuestas, podemos ya determi

---

(28) Berthelemy. Defensa de algunos viejos principios. La Ley y el Reglamento. Melanges Hauriou, 1922, París.



nar los requisitos que conforman un marco del reglamento administrativo propiamente dicho.

ES UNA MANIFESTACION UNILATERAL DE VOLUNTAD. "Emanada del órgano público competente, en virtud del poder y autoridad que le confieren la Constitución o la Ley". (29)

"Nace y se perfecciona por la sola voluntad de los órganos públicos competentes. No requiere la conformidad, ni siquiera el asentamiento, de las personas a las cuales alcanza". (30)

CREAN NORMAS JURIDICAS GENERALES. "A diferencia de los actos de la Administración, que producen efectos concretos". (31)

"Esta es la característica más importante del reglamento y que lo diferencia de los actos de la administración que producen simplemente efectos subjetivos, individuales. Aunque formalmente el reglamento es un acto de administración, por la generalidad de sus normas desde el punto de vista material es un acto regla, un acto legislativo". (32)

EMANA DE LA ADMINISTRACION. "Es la expresión de una actividad legislativa de la Administración, desde el punto de vista material, por los efectos que produce, ya que crea normas jurídicas generales, abstractas e impersonales". (33)

(29) Miguel Acosta Romero. Op. Cit., p. 764

(30) Enrique Sayaguez Lasso. Op. Cit., p. 141

(31) Miguel Acosta Romero. Idem supra

(32) Enrique Sayaguez Lasso. Idem. supra

(33) Miguel Acosta Romero. Op. Cit. p. 764

"Proviene de un órgano actuando en función administrativa".

Se dice de la administración y no del Poder Ejecutivo, porque no solo este puede dictar reglamentos.

Además significa que es un acto administrativo en sentido formal. No puede existir duda al respecto: en el plano formal el reglamento no es ley". (34)

TIENE SU PROPIO PROCEDIMIENTO DE CREACION. "La creación del reglamento es más sencilla que el procedimiento legislativo toda vez que el único requisito que señala la Constitución para la validez de los reglamentos expedidos por el Presidente de la República es, concretamente, el refrendo ministerial a que se refiere en su artículo 92, que a la letra dice: Todos los Reglamentos, Decretos y Ordenes del Presidente deberán ser firmados por el Secretario de Estado o Jefe de Departamento Administrativo a que el asunto corresponda, y sin este requisito no serán obedecidos". (35)

El procedimiento más usual para la creación de un reglamento es el siguiente: Se elabora un proyecto por parte de la autoridad que tiene a su cargo la ejecución o cumplimiento de la ley que se va a reglamentar, de acuerdo al artículo 12 de la Ley Orgánica de la Administración Pública; este proyecto se somete a la discusión y aprobación de las autoridades superiores, quienes a su vez lo some--

(34) Enrique Sayagues Lasso. Op. Cit., p. 141

(35) Miguel Acosta Romero. Iden supra.

ten a la aprobación del Presidente de la República, y si él lo aprueba, lo firmará y se turnará al Secretario de Despacho encargado del Ramo a que el reglamento corresponda, para los efectos del refrendo; posteriormente se procederá a su publicación.

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

#### 4.- DIFERENCIAS ENTRE LEY Y REGLAMENTO.

Desde un punto de vista material encontramos que:

- a) La Ley se origina en el Congreso de la Unión, por lo tanto es un acto legislativo; el reglamento tiene su origen en el Poder Ejecutivo, por lo tanto es un acto administrativo.
  
- b) El reglamento es emitido con procedimiento distinto al de la ley (ver "elementos") expedida por el Congreso. El Acto Legislativo implica un largo procedimiento, comprendiendo diversas etapas que se encuentran establecidas en los artículos 71 y 72 de la Constitución, y que son iniciativa, discusión, aprobación, sanción, publicación e iniciación de vigencia. En cambio, el procedimiento de formación de los reglamentos es mucho más sencillo, puesto que el único requisito formal para su validez es el refrendo ministerial y su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

Por otro lado encontramos lo siguiente:

- c) La ley puede existir y tiene plena validez sin que haya un reglamento de la misma, en tanto que el reglamento, salvo casos excepcionales supone la pre-existencia de una ley cuyos preceptos desarrolla y

a los cuales esta subordinado.

- d) Existe el principio de Primacía de la ley, que opera en favor de ésta y consiste en que las disposiciones contenidas en una ley de carácter formal no pueden ser modificadas por un reglamento. Este principio se basa en la autoridad formal de las leyes, reconocido en el inciso "F" del artículo 72 -- Constitucional, según el cual "...en la interpretación, reforma o derogación de leyes o decretos, se observarán los mismos trámites establecidos para su formación.
- e) Otro principio es el de la Reserva de la ley, que consiste en que, conforme a la Constitución, hay materias que sólo pueden ser reguladas por una ley. La reglamentación de las garantías individuales sólo puede hacerse, salvo casos excepcionales, por medio de una ley en el sentido formal. Además, en -- otros preceptos constitucionales también se establece la necesidad de una ley para imponer contribuciones y penas, para organizar la Guardia Nacional, -- etc. En todos estos casos la Constitución emplea -- términos claros, y al prevenir que por medio de una ley se regule la materia, debe entenderse una ley -- en el sentido formal, es decir, expedida por el Poder Legislativo.

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

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

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

En México no existe distinción entre Poder Legislativo y Poder Reglamentario, como la hay en la Constitución Francesa de 1958; ya que en México la facultad legislativa se regula en base a lo establecido en los artículos 71 y 72 de la Constitución, y la facultad reglamentaria según la doctrina y la --

jurisprudencia corresponde exclusivamente al Poder Ejecutivo, es decir, que no puede ser delegado, además de ser una facultad discrecional del Presidente, ejercitándolo en cualquier momento según lo estime necesario. Cabe aclarar que con las recientes reformas constitucionales, también la Asamblea de Representantes del Distrito Federal está facultada para expedir Reglamentos, en los términos del artículo 73, fracción VI, base 3a. inciso a).

No existe una lista de materias específicas que - - sean reserva de la ley, ya que los principios consignados en la propia Constitución Mexicana, sólo - pueden ser desarrollados a través de leyes emanadas del Congreso de la Unión, mediante el procedimiento señalado, y el Presidente no puede en sus reglamentos, desarrollar bases de la Constitución, puesto - que en México, el reglamento administrativo está su - peditado a la ley ordinaria expedida por el Congreso. Y la facultad reglamentaria del Ejecutivo, se encuentra fundamentada en la fracción I del artículo 89 constitucional, en la cual se indica que debe proveer en la esfera administrativa a la exacta observancia y cumplimiento de la ley.

Al respecto el doctor Sayagues opina que la potes-

tad normativa de la administración (36) tiene límites. Puede ejercerse en ciertas materias y no puede ejercerse en otras. Es necesario delimitar la materia reglamentaria, si es que esa delimitación resulta posible.

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

En esos casos, cuando el legislador interviene dictando una ley, la amplia discrecionalidad administrativa existente hasta ese momento se ve limitada en grado variable, pues en el futuro los reglamen-

---

(36) Enrique Sayagues Lasso. Op. Cit., p. 130.



tos y actos individuales estarán subordinados a la ley.

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

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

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

5.- FUNCION DEL REGLAMENTO.

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

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

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

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

6.- FACULTAD REGLAMENTARIA DEL PRESIDENTE DE LA REPUBLICA.

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

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

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

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

Las siete leyes constitucionales de 30 de diciembre de 1836 disponen: Ley 4a., artículo 17, fracción I: "Son atribuciones del Presidente de la República: I. Dar, con sujeción a las leyes generales respectivas, todos los decretos y órdenes que contengan para la mejor administración pública, observancia de la Constitución y leyes, y de acuerdo con el Consejo, los reglamentos para el cumplimiento de éstos".

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

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

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

El proyecto de la Constitución de 1856, elaborado por

**ESTA TESIS NO DEBE  
SALIR DE LA BIBLIOTECA**

la comisión presidida por Don Ponciano Arriaga, estableció en el artículo 86, fracción II, entre las facultades del Presidente, "promulgar y ejecutar las leyes que expida el Congreso de la Unión proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia".

El artículo 85 fracción I de la Constitución de 1857, es igual al artículo 86 fracción II del proyecto de Constitución y también es igual al artículo 89 fracción I de la Constitución de 1917.

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

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

El principio de reserva de la ley señala que hay materias reservadas exclusivamente por la Constitución a la ley, como la declaración de los derechos del hombre, los impuestos y otros.

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

No existe un dominio legalmente reservado para el reglamento. Sin embargo, la tendencia en la técnica legislativa es a establecer en la forma más general posible las situaciones jurídicas.

De acuerdo con ella, las leyes establecen principios de carácter general, dejando que el reglamento regule sus detalles de aplicación.

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

#### FACULTAD REGLAMENTARIA EN EL DERECHO POSITIVO MEXICANO.

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

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

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

Entre nuestros tratadistas prevalecen opiniones contradictorias de este fundamento, pero coinciden en asignar la facultad

reglamentaria al Presidente de la República. Por ello anotaré las opiniones que a mi juicio son las más relevantes.

a) El Doctor Gabino Fraga (37) opina: "En dicha fracción se encuentran tres facultades:

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

En cuanto a la opinión del Doctor Gabino Fraga, el maestro Serra Rojas difiere y dice: "que la facultad reglamentaria del -

---

(37) Fraga Gabino. Derecho Administrativo. Editorial Porrúa, 13a. edición, México 1989, p. 109.

Poder Ejecutivo no es sino una fase de la ejecución de las leyes. - La esfera administrativa que se señala no sirve más que para delimitar la competencia del Presidente con relación a las leyes.

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

- b) El Doctor Felipe Tena Ramírez (38) no acepta la interpretación anterior sobre la fracción I del artículo 89 constitucional. Tal como está redactada esta fracción "ejecutar las leyes proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia", "significa que se trata de una única facultad -ejecutar leyes- pues el resto de la expresión no consigna sino el modo como debe hacerse uso de dicha facultad proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia. La importancia de la facultad reglamentaria, - la necesidad de contar con ella en un régimen constitucional, han inclinado a la jurisprudencia a justificarla, hasta el punto que ya nadie la discute. De esta suerte ha crecido fuera de la Constitución, aunque sin contrariarla, una institución de derecho - -

---

(38) Tena Ramírez Felipe. Derecho Constitucional Mexicano. Editorial Porrúa, 12a edición, México 1973, p. 458.



consuetudinario, que viene a llenar el vacío que -- inexplicablemente dejó el constituyente 17. Hoy es en día el precedente y no el texto, el que justifica en nuestro derecho la facultad reglamentaria.

- c) El Maestro Serra Rojas (39) piensa que no se requiere un texto expreso en la Constitución para ejercer la facultad reglamentaria. El texto concepto de -- ejecución de las leyes sería ineficaz, sin la facultad de expedir reglamentos. (40)

En nuestro régimen constitucional el Presidente ejerce la facultad reglamentaria no por delegación del Poder Legislativo, sino en el ejercicio de sus propias facultades, que implican la realización de órdenes y mandatos administrativos.

Comentando la fracción I del artículo 85 de la Constitución de 1857, análoga a la fracción I del artículo 89 constitucional, Don Ramón Rodríguez (41) apunta: "La facultad natural del Poder Ejecutivo única y exclusiva que por la Constitución debería concedérsele, es la de ejecutar las leyes que para el servicio público de la Nación expida el Congreso General. A esta facultad corresponden esencial y necesariamente la de dar reglamentos y órdenes que -- sean necesarios para la mejor ejecución de las leyes. Ambas facultades

(39) Serra Rojas Andrés. Derecho Administrativo. Editorial Porrúa, 14a. edición, México 1988, p. 196.

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

(41) Rodríguez Ramón. Derecho Constitucional Mexicano. Imprenta Hospicio, - - 1875, p. 679

tades se conceden al Ejecutivo por la fracción II del artículo 85".

Abundando sobre la interpretación del artículo 85 fracción I, el Licenciado Mariano Coronado (42) en su obra nos dice: "En algunas naciones se establece la diferencia entre la promulgación de las leyes. La promulgación es el acto por el cual el jefe del Estado testifica al cuerpo social la existencia de la ley y ordena su -- ejecución. La publicación hace conocer a los habitantes que la ley ha sido promulgada. En consecuencia, las leyes son perfectas como -- obra legislativa por el voto de ambas cámaras ejecutoras por la promulgación, obligatorias por la publicación (Braudy Lacantinerie, - - Droit Civil, Tomo I, p. 21), nuestra Constitución en la fracción I -- del artículo 85, impone al Presidente la obligación de promulgar las leyes federales, y en su artículo 114 dice que es deber de los gobernantes de los Estados el publicarlas. Pero el Código Civil del Distrito Federal artículo 3 y 4, no establece diferencia entre la promulgación y la publicación.

Para la ejecución de las leyes necesita el Presidente ex pedir reglamentos y dictar disposiciones y órdenes. El reglamento -- difiere de la ley en que ésta establece principios, y aquél los desarrolla; ésta es perpetua, aquél varía según las circunstancias; ésta manda, aquél obedece; el reglamento, por lo tanto no puede usurpar -- el dominio de la ley, imponiendo penas, creando impuestos, organizando los poderes públicos, etc. Se limita a desenvolver los princi-

---

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

pios de la ley, a fijar los pormenores que directamente se derivan de sus preceptos. En suma, el Presidente como jefe supremo de la Administración Federal, dispone y resuelve lo conveniente para el buen despacho de ella. Por hecho se entiende que los reglamentos y demás disposiciones del Ejecutivo no han de contrariar la ley, puesto que tiene que proveer a su exacta observancia.

Continuando con los tratadistas del siglo pasado, al respecto el maestro José María Castillo Velasco (43) opina: "En la - - fracción I del artículo 85 se comprenden la facultad de expedir reglamentos, circulares, órdenes, y todas las explicaciones y arreglos que convengan o sean necesarios para la observancia de la ley; pero ella ha de ser exacta, es decir, que de ninguna manera el Ejecutivo tiene poder para alterar o cambiar en nada el precepto de la ley.

Sin embargo, es muy importante, la facultad de expedir reglamentos y demás disposiciones análogas, porque vienen a ser aquellos y éstos el complemento de la ley, y en verdad, un acto realmente legislativo, de suma influencia; porque reconociendo todos los empleados al Ejecutivo como superior, la opinión de éste, constituye una declaración del sentido de la ley, siempre que el texto se presente, aunque sea ligeramente, a la duda, y mientras el legislativo por sí mismo no determine cual es el verdadero sentido. Aún en la manera de practicar la ley por más que ella sea clara, puede establecer

---

(43) Castillo Velasco, José María. Apuntamientos para el estudio del Derecho Constitucional. México 1871, p. 173.

diferencias que le den un sentido más bien que otro, una extensión más o menos dilatada, según quiera, el Ejecutivo".

De todo lo expuesto se concluye: "la tradición constitucional mexicana ha sido en el sentido de que la facultad reglamentaria corresponde al Ejecutivo". (44)

La interpretación uniforme de los juristas mexicanos del siglo pasado, comentando en texto igual al artículo 89 fracción 1 de la Constitución de 1917, es el que en él contiene la facultad reglamentaria en forma expresa, sin que se pueda confundir con las otras facultades que consigue.

#### FACULTAD REGLAMENTARIA DEL PRESIDENTE DE LA REPUBLICA.

El artículo 89, fracción 1 de la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos establece, entre otros de las facultades del Presidente de la República, la de: "Promulgar y ejecutar las leyes que expida el Congreso de la Unión, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia".

Todas las constituciones que precedieron a la de 57 consignaron expresa y claramente la facultad del jefe del ejecutivo para expedir reglamentos. De todas ellas la más acertada es la centra lista de 43, que otorga al Presidente de la República la facultad de expedir órdenes y dar los reglamentos necesarios para la ejecución -

---

(44) Serra Rojas, Andrés. Op. Cit. p. 198.

de las leyes, sin alterarlas ni modificarlas. Tiene sobre las constituciones de 24 y 36 la ventaja de que la de 43 solamente autoriza al Ejecutivo para la reglamentación de las leyes, mientras que las otras dos permiten indebidamente que dicho poder reglamente también la Constitución. Y tiene sobre las constituciones citadas otra ventaja, la de disponer que los reglamentos no pueden alterar ni modificar las leyes.

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

A pesar de que no existe en la Constitución un precepto que terminantemente conceda la facultad reglamentaria al Presidente, la necesidad ha obligado a la doctrina y a la jurisprudencia mexicana a buscar argumentos que justifiquen el ejercicio de una facultad que, como la reglamentaria, es imprescindible en un régimen constitucional.

Al respecto el maestro Tena Ramírez (45) opina que admitido ya que la facultad reglamentaria debe entenderse a la luz de la

---

(45) Tena Ramírez. Op. Cit.

Última parte de la fracción I del artículo 89, hay que convenir en que los reglamentos expedidos por el Ejecutivo tienen que referirse únicamente a las leyes del Congreso de la Unión que son las que expresamente menciona dicha fracción. La facultad reglamentaria del ejecutivo no puede tener por objeto, en esa virtud, preceptos de la Constitución, pues la reglamentación de estos incumbe a leyes reglamentarias u orgánicas de la Constitución que por ser leyes deben ser expedidas por el Congreso. Tampoco puede ejercitarse la facultad reglamentaria independientemente de toda ley, ya que lo característico del reglamento es su subordinación a la ley.

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

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

El reglamento como a la ley, es una disposición de carácter general y abstracto, sancionada por la fuerza pública; es pues, un acto objetivamente legislativo, que si se atribuye excepcionalmente al Poder Ejecutivo es porque la exacta observancia de la ley re--

quiere la determinación de numerosos detalles, que solo puede conocer cabalmente el Poder que tiene a su cargo la ejecución. Además, la ley confeccionada por un cuerpo deliberadamente con el propósito de que rija permanentemente, no puede acomodarse a las vicisitudes cambiantes de la práctica con la misma elasticidad del reglamento, - que es obra de un Poder unitario que no está sujeto a la tramitación dilatada que precede a la expedición de una ley.

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

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

Tampoco podría el Congreso por sí mismo asumir la facultad reglamentaria, despojando al Ejecutivo de lo que constitucionalmente le pertenece. Y es que el reglamento tiene la doble caracte-

rística de ser un acto materialmente legislativo y formalmente ejecutivo; suprimase su naturaleza legislativa o quítesele como atribución al Ejecutivo, y el acto no será reglamentado, sino acto meramente administrativo en un caso y ley en otro.

Para el maestro Acosta Romero (46) la facultad para expedir reglamentos administrativos provista en el artículo 89, fracción I, de la Constitución, es la potestad discrecional que se reconoce al Poder Ejecutivo (Presidente de la República) para expedir reglamentos de las leyes emanadas del Congreso de la Unión. En los Estados de la Federación la facultad es del Gobernador y reglamenta las leyes locales.

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

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

"Todos los reglamentos, decretos y órdenes del Presiden-

---

(46) Acosta Romero, Miguel. Op. Cit. p. 394



te deberán estar firmados por el Secretario de Despacho encargado del ramo a que el asunto corresponda, y sin este requisito no serán obedecidos".

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

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

Para el maestro Enrique Pérez de León (47) la facultad reglamentaria no está expresamente reconocida por la Constitución, como no está rechazada y si admitida tácticamente, cuando en su artículo 92 admite la existencia de los reglamentos al consignar que estos deben estar firmados por el Secretario de Despacho. Si la existencia de los reglamentos es incuestionable, lo es también la facultad

---

(47) Enrique Pérez de León. Notas de Derecho Constitucional y Amparo, Séptima Edición. Editorial Porrúa. México 1986.

dad otorgada tácticamente al Presidente de la República para expedirlos.

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

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

#### ALGUNOS ASPECTOS CONSTITUCIONALES SOBRE REGLAMENTOS.

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

Sin embargo, creemos que dicha facultad solo la debe ejercer el Presidente de la República en la esfera administrativa, esto es, en todos aquellos ramos distintos del legislativo y juris-

dicional. En otras palabras, no puede desempeñarse en relación con leyes que no sean de contenido material administrativo, es decir, -- que no se refieran a los diferentes ramos de la administración pública estrictamente considerada. De acuerdo con esta idea, el presidente no tiene capacidad constitucional para proveer a la exacta observancia de leyes que no correspondan a este ámbito, sino a la esfera de los poderes legislativo y judicial.

El ejercicio de la facultad presidencial de que tratamos se manifiesta en la expedición de normas jurídicas abstractas, generales e impersonales cuyo objetivo estriba en pormenorizar o detallar las leyes de contenido administrativo que dicte el Congreso de la Unión para conseguir su mejor y más adecuada aplicación en los diferentes ramos que regulan. Por ello dicha facultad se califica como materialmente legislativa aunque sea ejecutiva desde el punto de vista formal y se actualiza en los llamados "reglamentos heterónomos" que, dentro de la limitación apuntada, solo el Presidente de la República puede expedir, pues ningún otro funcionario y ni siquiera los secretarios de Estado o Jefes de Departamentos, tienen competencia para elaborarlos. (48)

La heteronomía de los reglamentos implica no sólo que no pueden expedirse sin una ley previa a cuya pormenorización normativa

---

(48) Tesis Jurisprudencial 890, Apéndice al Tomo CXVIII del Seminario Judicial de a Federación, y que corresponde a la tesis 224 de la compilación 1917-1965, Materia Administrativa y a la 510, Segunda Sala del Apéndice 1975.

están destinados, sino que su validez jurídico-constitucional depende de ella, en cuanto que no deben contrariarla ni rebasar su ámbito de regulación. Así, al igual que una ley secundaria no debe oponerse a la Constitución, un reglamento no debe tampoco infringir o alterar ninguna ley ordinaria, pues ésta es la condición y fuente de su validez a la que debe estar subordinado.

La necesaria subordinación del reglamento heterónomo a la ley respectiva implica también, lógicamente que si esta se abroga, deroga o modifica, aquel experimenta los mismos fenómenos. En el caso de la abrogación legal, el reglamento queda sin aplicabilidad, puesto que se extingue, aunque no exista declaración expresa sobre esta extinción. De la misma manera, si la ley se deroga, el reglamento debe entenderse derogado en lo que concierne a aquellos preceptos que proporcionan las disposiciones derogadas de la ley, registrándose el mismo fenómeno en cuanto a las modificaciones o reformas legales.

Las anteriores consideraciones, fundadas estrictamente en la lógica jurídica, tienen su inegable razón en el principio de que el Presidente de la República, titular de la facultad reglamentaria, no puede convertirse, motu proprio en legislador tratándose de dicho tipo de reglamentos. Esta conversión operaría si, al desaparecer total o parcialmente la ley reglamentada por su abrogación o derogación, o al modificarse o reformarse, si se estimaran vigentes y aplicables por la ley, normación que se implica en los llamados reglamentos autónomos que son relacionadas con los preceptos legales -

derogados o reformados, circunstancia que a su vez implicaría elevar indebida e inconstitucionalmente tales ordenamientos a la categoría de verdaderas leyes formalmente consideradas.

La facultad reglamentaria con que está investido el Presidente de la República no se agota en la expedición de reglamentos heterónomos, cuya somera idea se ha expuesto. También se desarrolla en lo que concierne a los "Reglamentos Autónomos" que son los de policía y buen gobierno de que habla el artículo 21 constitucional. Estos últimos no especifican o pormenorizan las disposiciones de una ley preexistente para dar las bases generales conforme a las que ésta deba aplicarse con más exactitud en la realidad, sino que por sí mismos establecen una regulación a determinadas relaciones o actividades. Ahora bien, aunque tales reglamentos no detallen las disposiciones de una ley propiamente dicha, ésta debe autorizar su expedición para normar los casos o situaciones generales que tal autorización comprenda. En otras palabras, si la ley establece una cierta normación a través de sus diferentes disposiciones al Presidente de la República incumbe la facultad reglamentaria para pormenorizar éstas mediante reglas generales, impersonales y abstractas a fin de lograr en la esfera administrativa su exacta observancia en los términos del artículo 89, fracción I, de la Constitución, en cuyo caso se está en presencia de los llamados reglamentos heterónomos, los que, para tener validez jurídica no deben rebasar el ámbito de las prescripciones legales reglamentadas. Estos reglamentos, evidentemente, no son de policía ni gubernativos, por lo que no están comprendidos

dentro de lo preceptuado por el artículo 21 constitucional. Por otra parte, la ley puede por sí misma no establecer ninguna regulación, sino contraerse a señalar los casos generales en que se faculte al Presidente de la República o a los Gobernadores de los Estados, dentro del Distrito Federal o de la entidad federativa correspondiente, para formular su reglamentación. Esta, por ende, no se revela como pormenorización de disposiciones legales, pre-existentes, sino como normación per-se simplemente autorizada por la ley, normación que se implica en los llamados reglamentos autónomos que son precisamente los de policía y gubernativos aludidos en el citado precepto de nuestra Constitución.

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

En el orden federal el Congreso de la Unión tiene facultades legislativas expresas consignadas en la Constitución de la República para expedir leyes en las diversas materias a que ésta se refiere. Por tanto, en tales materias es dicho organismo el que debe establecer la normación correspondiente, sin que pueda desplazar esta facultad legislativa en favor del Presidente de la República fue-

ra de los casos contemplados por los artículos 49 y 29 constitucionales. Dicho alto funcionario está habilitado, conforme al artículo 89, fracción I, de nuestra ley suprema, para pormenorizar la norma-- ción que se contenga en las leyes expedidas por el Congreso de la -- Unión a través de los reglamentos correspondientes, sin que éstos -- tengan el carácter de reglamentos de policía y gubernativos. Dicho de otra manera, cualquier reglamento sobre alguna materia que esté -- comprendida dentro del ámbito legislativo federal del Congreso de la Unión, no puede tener dicha naturaleza. En conclusión, en el orden federal no pueden existir reglamentos gubernativos ni de policía, si-- no sólo ordenamientos que traduzcan una pormenorización de las leyes expedidas por dicho Congreso. Suponer lo contrario equivaldría a ad-- mitir los siguientes fenómenos inconstitucionales:

- a) Delegación de facultades legislativas en favor del Presidente - de la República fuera de los casos previstos por los artículos 29 y 49 de la ley fundamental (es decir, si el Congreso de la -- Unión se abstiene de normar por sí mismo las diferentes mate-- rias de su competencia federal autorizando simplemente a dicho funcionario para regularlas);
- b) Invasión por parte del Presidente de la República de la esfera competencial del Congreso de la Unión con quebranto del principio de la separación de poderes, en caso de que, sin estar auto-- rizado por dicho organismo, expida reglamentos sobre las mate-- rias cuya ordenación incumbe a éste;

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

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

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



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

Según la base segunda de la fracción VI del artículo 73 constitucional, el Congreso de la Unión debe determinar a través de la ley respectiva, el órgano u órganos mediante los cuales el Presidente de la República deba ejercer el gobierno de dicha entidad federativa. Pues bien, en cumplimiento de tal prevención de nuestra Constitución, el Congreso Federal expidió la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal, creando diferentes órganos de gobierno mediante los cuales el Presidente de la República desempeña la función gubernativa correspondiente, misma que se ejerce en los casos señalados por dicha ley y por conducto de diversas dependencias (direcciones), cuya actividad está centralizada en un funcionamiento llamado "Jefe del departamento del Distrito Federal". Ahora bien, el citado ordenamiento, al determinar las materias de la función gubernamental dentro de la mencionada entidad federativa, en algunas de sus disposiciones establece expresamente que dicha función debe desplegarse mediante reglamentos. Consiguientemente, es la mencionada Ley Orgánica a que al organizar y regular para el Distrito Federal la actividad gubernativa que ejerce el "Jefe" del Ejecutivo Federal, atribuye a dicho funcionario la facultad de expedir reglamentos, o sea, disposiciones de carácter general, abstracto e impersonal, me

dian te las cuales desarrollan el gobierno de dicha entidad federativa. Tal facultad reglamentaria puede desempeñarse sin que previamente exista unaley que por sí misma establezca la normación a las distintas materias gubernativas previstas en la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal, por lo que los reglamentos que con tal motivo se elaboren, tienen una naturaleza autónoma, pues solo se autorizan en el indicado ordenamiento legal.

Reglamentos Inconstitucionales e Ilegales. Son aquellos que contrarían algún mandato de la Constitución, o que en general, no se apoya en un texto legal. El Reglamento debe subordinarse a la Constitución y a la ley.

Numerosos reglamentos se han expedido, principalmente -- los del Departamento del Distrito Federal, y en materia de Salud Pública. "Ellos establecen numerosas reestricciones, limitaciones, -- cargas, modalidades y aún perjuicios a los derechos del particular. - (49)

Si esas reestricciones se apoyan en la Constitución y en la ley, el reglamento está en lo justo de establecer. Pero si no -- tiene ese apoyo son francamente inconstitucionales. Tal es el caso de numerosos reglamentos de policía (50), que constituyen verdaderos ataques a las libertades fundamentales. En ningún caso deben olvidarse los principios de la ley y la autoridad formal de la ley.

(49) Burgoa Ignacio, El Juicio de Amparo, p. 609.

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

## 7. REGLAMENTO DE TRANSITO DEL DISTRITO FEDERAL

### 7.1 ESTRUCTURA

El Reglamento de Tránsito del Distrito Federal (51) cons  
ta de:

13 Capítulos

13 Secciones

158 Artículos, y

8 Transitorios, distribuidos de la siguiente manera:

"Capítulo I. Disposiciones Generales". Consta de tres  
artículos y se subdivide en tres rubros, que son:

- a) Objetivo
- b) Definiciones
- c) Normas Complementarias

"Capítulo II. De los Peatones, Escolares y Ciclistas".-  
Consta de tres secciones, dieciseis artículos y dieciseis rubros, --  
que son:

Sección Primera. De los Peatones.

- a) Derecho de paso y prohibiciones
- b) Obligaciones de los Peatones
- c) Aceras y vialidades exclusivas para peatones

---

(51) Aprobado por la Asamblea de Representantes del Distrito Federal el 27 de Junio de 1989; publicado en el Diario Oficial de la Federación el 9 de Agosto de 1989; y vigente a los 60 días de su publicación.

- d) Respeto al derecho de paso peatonal
- e) Preferencia de paso a peatones
- f) Minusválidos

Sección Segunda. De los Escolares.

- a) Derecho de paso y protección a los escolares
- b) Preferencia a escolares
- c) Obligaciones conductores
- d) Transporte escolar

Sección Tercera. De los Ciclistas.

- a) Circulación a la extrema derecha
- b) Casco protector
- c) Adaptación de ciclistas
- d) Preferencia de tránsito a ciclistas
- e) Establecimiento de resguardo de bicicletas
- f) Transporte de bicicletas en otros vehículos

"Capítulo III. De los vehículos". Consta de tres secciones, veintidos artículos y veintidos rubros, que son:

Sección Primera.- Clasificación de los vehículos.

- a) Clasificación
- b) Clasificación por su peso
- c) Clasificación por su uso

Sección Segunda. Registro.

- a) Registro vehículos
- b) Requisitos de registro, cambio de motor o carrocería, alta, baja y cambio de propietario.
- c) Entrega de placas, calcomanía y tarjeta de circulación
- d) Instalación de placas de matrícula y calcomanías
- e) Refrendo de vigencia y reposición
- f) Cambio de domicilio y/o propiedad del vehículo
- g) Requisito para la baja
- h) Vehículos registrados fuera del Distrito Federal
- i) Placas de demostración y traslado

Sección Tercera. Equipo.

- a) Equipos y dispositivos obligatorios
- b) Cinturones de seguridad
- c) Vehículos que deben contar con extintor
- d) Impedimento de la visibilidad
- e) Luces
- f) Luces y remolques y vehículos escolares
- g) Luces exclusivas para vehículos policiales, y de emergencia
- h) Luces para bicicletas y motocicletas
- i) Llantas
- j) Revista

"Capítulo IV. De las Medidas para la Preservación del Medio Ambiente y Protección Ecológica". Consta de once artículos y once rubros, que son:

- a) Verificación de emisión de contaminantes
- b) Obligación de efectuar reparaciones derivadas de la verificación.
- c) Sanciones por no efectuar la verificación
- d) Retiro de la circulación y retención de la tarjeta de circulación de vehículos contaminantes.
- e) Emisión de contaminantes de vehículos no registrados en el D.F.
- f) Pago de multa y derechos
- g) Restricción a la circulación un día a la semana
- h) Vehículos que infrinjan la disposición de no circular un día a la semana
- i) Limitación o suspensión de la circulación por contingencias ambientales.
- j) Prohibición de tirar basura
- k) Prohibición de modificar silenciadores de fábrica o producir ruido excesivo.

"Capítulo V. De las licencias y permisos para conducir". Consta de trece artículos y trece rubros, que son:

- a) Obligatoriedad de portar licencia
- b) Licencia de otra entidad federativa o del extranjero

- c) Expedición y vigencia de licencias de conducción
- d) Tipo de licencia
- e) Requisitos para la obtención de licencias
- f) Reposición o reexpedición de licencias
- g) Suspensión de la licencia por disminución de aptitudes físicas y mentales para conducir.
- h) Permisos para conducir a menores de 18 años y mayores de 16.
- i) Expedición de licencias a personas incapacitadas físicamente que cuenten con aparatos que subsanen la deficiencia.
- j) Causas de no expedición de licencias
- k) Causas de suspensión de la licencia
- l) Causas de cancelación de la licencia
- m) Durante la cancelación o suspensión de licencia, no se expedirá otra.

"Capítulo VI. De las señales para el control del tránsito". Consta de siete artículos y siete rubros, que son:

- a) Señalamiento
- b) Símbolos, colores e isletas utilizadas para regular el tránsito.
- c) Instalación de dispositivos cuando se realicen obras en las vías públicas.
- d) De las señales y formas de dirigir el tránsito

- e) Semáforos para peatones.
- f) Semáforos para vehículos
- g) Clasificación para señales de tránsito

"Capítulo VII. Del Tránsito en la Vía Pública", Consta de tres secciones, treinta y dos artículos y treinta y un rubros, -- que son:

Sección Primera. De la clasificación en las vías públicas.

Sección Segunda. De las normas de circulación en la vía pública.

- a) Obligaciones de los motociclistas
- b) Obligaciones de los automovilistas
- c) Prohibiciones a los automovilistas
- d) Prohibiciones a los ciclistas y motociclistas
- e) Obstáculos al tránsito
- f) Caravanas de vehículos y manifestaciones
- g) Límite de velocidad
- h) Preferencia de paso a vehículos de emergencia
- i) Supremacía de las señales de los agentes
- j) Prohibición de obstruir las intersecciones cuando no haya espacio suficiente.
- k) Glorietas
- l) Normas de conducción en cruceros



- m) Ceder el paso a vehículos que circulen por la vía a la que se va a incorporar.
- n) Cruceros de ferrocarril y tren ligero
- o) Limitaciones al tránsito
- p) Adelantar o rebasar
- q) Rebasar o adelantar por la derecha
- r) Conservar la derecha
- s) Prohibición de rebasar
- t) Cambio de carril y luces direccionales
- u) Luces de frenado e intermitentes para disminuir velo cidad o cambio de dirección y carril
- v) Vueltas
- w) Vuelta continua a la derecha
- x) Reversa
- y) Luces
- z) Tránsito en orugas metálicas

Sección Tercera. Del estacionamiento en la vía pública.

- a) Estacionamiento
- b) Descompostura o falla mecánica en lugar prohibido
- c) Prohibición de reparación de vehículos en la vía pública.
- d) Lugares prohibidos para estacionarse
- e) Prohibición de apartar lugares

"Capítulo VIII. De la prestación del servicio público -

de transporte". Consta de dos secciones, veintidos artículos y veintidos rubros, que son:

Sección Primera. Del transporte público de pasajeros.

- a) Número máximo de pasajeros, horarios y tarifas
- b) Identificación del conducto
- c) Carriles de circulación, ascenso y descenso
- d) Póliza de seguros
- e) Sitios, bases de servicios y cierres de circuito
- f) Ubicación de cierres de circuito
- g) Obligaciones
- h) Cambio de sitios, bases de servicio o cierre de circuito
- i) Paradas en la vía pública
- j) Circulación de vehículos de pasajeros sin itinerario fijo
- k) Prohibición en el abastecimiento de combustible
- l) Transporte de pasajeros foráneos

Sección Segunda. Del Transporte de Carga.

- a) Horarios y tarifas
- b) Reestrcción de tránsito y sujeción de horarios y rutas
- c) Tránsito
- d) Maniobras de carga y descarga

- e) Restricciones para transportar carga
- f) Vehículos de peso bruto o dimensiones que excedan -- los límites establecidos.
- g) Indicadores de peligro e instalación de dispositivos preventivos.
- h) Transporte de materias riesgosas
- i) Equipos manuales de reparto de carga
- j) Bicicletas, y motocicletas de carga

"Capítulo IX. De la educación e información vial". Consta de cuatro artículos y cuatro rubros, que son:

- a) Programa de seguridad y educación vial
- b) Temas básicos de los programas de educación vial
- c) Convenios con organizaciones para la impartición de cursos de educación vial.
- d) Información sobre el estado de la vialidad

"Capítulo X. De los accidentes de tránsito". Consta de cuatro artículos y cuatro rubros, que son:

- a) Normas de regulación en accidentes de tránsito
- b) Normas de conducta para conductores y peatones implicados en accidentes de tránsito
- c) Daños a bienes de propiedad privada o de la nación
- d) Retirar vehículos implicados en un accidente de la - vía pública.

"Capítulo XI. De los controles administrativos y obligaciones de los agentes de policía". Consta de dos secciones, trece artículos y trece rubros, que son:

Sección Primera. De los controles administrativos.

- a) De los controles
- b) Estadística por accidentes

Sección Segunda. De las obligaciones de los agentes de policía.

- a) Entrega de reportes
- b) Función preventiva
- c) Infracciones
- d) Impedimento de la circulación
- e) Menores
- f) Entrega de vehículos a infractores
- g) Permanencia de los agentes en cruceros asignados
- h) Causas de remisión de vehículos al depósito
- i) Reestricción de circulación a vehículos de servicio público de transporte.
- j) Procedimiento para la remisión al depósito de vehículos estacionados en doble fila o en lugar prohibido.
- k) Circunstancia única de detención de vehículo

"Capítulo XII. De las sanciones". Consta de siete artículos, seis rubros, que son:

- a) Descuentos
- b) Arresto inconvertible
- c) Retención de placa de matrícula a vehículos
- d) Acumulación de sanciones y reincidencia
- e) Pagos por vehículos retirados de la vía pública y devolución de placas de matrículas
- f) Constancia de infracciones

Capítulo XIII. De los medios de impugnación y defensa de los particulares frente a los actos de autoridad".

Consta de cuatro artículos y cuatro rubros, que son:

- a) Contencioso-administrativo
- b) Queja de posibles actos ilícitos
- c) Reparación de daños motivados por arrastre y detención
- d) Recurso de revocación

"Transitorios". Consta de ocho, que son:

PRIMERO.- Vigencia del reglamento

SEGUNDO.- De la preservación del medio ambiente y protección ecológica.

TERCERO.- Abrogación del reglamento anterior.

CUARTO.- Publicación de manuales.

QUINTO.- Obligatoriedad de uso de equipos.

SEXTO.- Licencias, permisos y autorizaciones.

SEPTIMO.- Procedimientos administrativos.

OCTAVO.- Publicación del reglamento.

#### 7.1.1 AUTORIDADES ATRIBUCIONES Y FACULTADES.

Hemos de destacar las autoridades a quienes compete la aplicación del Reglamento de Tránsito del Distrito Federal, así como las atribuciones y facultades con que estos cuentan para cumplir con su objetivo.

Cabe señalar que el presente punto se tratará de manera enunciativa y no analítica, ya que es el Reglamento en sí como conjunto de normas ordenados que crean situaciones jurídicas generales e impersonales el punto esencial de tésis no es a través de quien es aplicado sino es en si mismo el propio reglamento el que será analizado en el desarrollo de la presente tésis.

#### DEPARTAMENTO DEL DISTRITO FEDERAL

I. Previo estudio determinará las vías públicas que estarán libres de vehículos, para que sean de uso exclusivo del tránsito de peatones en los horarios que se determinen. (Art. 6).

II. Realizará la adaptación de ciclopistas o ciclo vías en las arterias públicas que, previo estudio, determine. (Art. 16 pá

rrafo I)

III. Registro de vehículos para su tránsito en el D.F.  
(Artículo 23 párrafo I)

IV. Otorgar placas de matrícula:

- a) De servicio particular y mercantil
- b) De servicio público
- c) De demostración o traslado y
- d) Para diplomáticos, consulados y organismos internacionales. (Art. 23 párrafo II. Art. 25 párrafo I)

V. Cancelará el registro o en su caso cualquier otra trámite (alta, baja, cambio de propietario) cuando se compruebe que la información que le fue proporcionada para los fines de registro o trámite no es veráz, o bien que alguno de los documentos o constancias son falsas o apócrifas. En estos casos dará vista al Ministerio Público para que este proceda de acuerdo a sus facultades. (Art. 24 - último párrafo)

VI. Podrá otorgar permisos provisionales a los vehículos para circular sin placas, calcomanías o tarjeta de circulación, en casos de extravío comprobado, o de reciente adquisición en agencia autorizada. (Art. 25 párrafo II)

VII. Expedir el permiso provisional para transitar, en los casos de deterioro o mutilación de las placas de matrícula, calcomanía o tarjeta de circulación, previo pago de los derechos correspon

dientes. (Art. 27 párrafo III)

VIII. Efectuará periódicamente revista de los siguientes vehículos:

- a) Los mercantiles de transporte de pasajeros o de car  
ga, y
  - b) Los destinados al servicio público de transporte de pasajeros o de carga. En el caso de los primeros - quien no satisfaga con los requisitos correspondientes, se cancelará el registro, aparte de las sanciones marcadas por el presente reglamento. En el caso de los segundos se procederá a la revocación de la concesión o permiso. (Art. 41)
- IX. Determinar los períodos y centros de verificación - vehicular de emisión de contaminantes. (Art. 42)
- X. Restringir un día de cada semana la circulación de vehículos automotores en el Distrito Federal. (Art. 48)
- XI. Podrá aplicar aquellas medidas tendientes a reducir los niveles de emisión de contaminantes de los vehículos automotores, cuando se presenten o no situaciones de contingencia ambiental o emergencia ecológica. (Art. 50)
- XII. Expedir los diversos tipos de Licencias. (Art. 56)



XIII. Expedir permisos para conducir a menores de 18 años y mayores de 16. (Art. 60 párrafo I)

XIV. Podrá impartir cursos de capacitación sobre manejo a menores de 16 años de edad. (Art. 60 último párrafo)

XV. Usará rayas, símbolos, letras de color pintadas o aplicadas, sobre el pavimento o en el límite de la acera inmediata al arroyo; para regular el tránsito en la vía pública. (art. 67 párrafo I).

XVI. Publicar en el manual correspondiente, las señales a utilizar (preventivas, restrictivas e informativas) (Art. 72 párrafo último)

XVII. En casos de necesidad justificada el Departamento del Distrito Federal, dará autorización de depositar en las vías públicas materiales de construcción o de cualquier índole; exclusivamente en lugares donde dicho depósito no signifique algún obstáculo de importancia al libre tránsito de peatones y vehículos. (Art. 78)

XVIII. Establecer zonas de estacionamiento exclusivo, de conformidad con los estudios y resoluciones que sobre el particular se realicen, así como zonas de cobro. (Art. 104 párrafo II)

XIX. Determinar el número máximo de personas que puedan ser transportadas por vehículos de servicio público de pasajeros. (Art. 105)

XX. Expedir la identificación del conductor de vehículos de servicio público de pasajeros. (Art. 106)

XXI. Autorizará el establecimiento de sitios, bases de servicio y cierres de circuito en la vía pública, según las necesidades del servicio, fluidez y densidad de circulación de la vía en donde se pretende establecerlos; y deberá escuchar y atender la opinión de los vecinos. (Art. 109 párrafo 1)

XXII. El Departamento deberá escuchar la opinión de los vecinos a fin de determinar la forma en que los cierres de circuito en calles, no perturben la vida cotidiana de los vecinos. (Art. 110 párrafo 11)

XXIII. El Depto. podrá cambiar la ubicación de cualquier sitio, base de servicio y cierre de circuito, o revocar las autorizaciones otorgadas en los siguientes casos:

- a) Cuando se originen molestias al público y obstaculicen la circulación de peatones o vehículos.
- b) Cuando el servicio no se preste en forma regular y continuo.
- c) Cuando se alteren las tarifas.
- d) Por causas de interés público y,
- e) Cuando se incumplan de manera reiterada las obligaciones que marca el Art. 111. (Art. 112)

XXIV. El Depto. determinará las paradas en la vía pública

que deberán usar los vehículos que presten el servicio público de -- transporte de pasajeros con itinerario fijo. (Art. 113)

XXV. El Departamento efectuará revisiones periódicas dis crecionales y por sorteo de taxímetros, para evitar cobros no autori zados. (Art. 114 último párrafo)

XXVI. El Departamento establecerá los horarios y tarifas para el servicio público de transporte de carga; determinará la capa cidad de carga de estos vehículos; podrá otorgar a particulares per misos provisionales para transportar carga en vehículos no autoriza dos para este fin, por un término no mayor de 30 días hábiles. (Art. 117).

XXVII. El Departamento está facultado para restringir y sujetar a horarios y rutas determinadas la circulación de los vehícu los de carga, públicos y mercantiles, con o sin ella, así como sus - maniobras en la vía pública, conforme a la naturaleza de su carga, - peso y dimensiones, a la intensidad del tránsito y al interés públi- co, estén o no registrados en el Distrito Federal; en todo caso, el Departamento escuchará a los sectores del transporte afectados. (Art. 118)

XXVIII. El Departamento podrá autorizar para las manio-- bras de carga y descarga de transporte de carga las calles aledañas si tienen las condiciones adecuadas para ello. (Art. 120 parte final)

XXIX. El Departamento dará autorización a vehículos cu-

yo peso bruto vehicular o dimensiones excedan de los límites establecidos; y definirá ruta y horario para su circulación y maniobras, y en su caso las medidas de protección que deban adoptarse. (Art. 122 párrafo I).

XXX. El Departamento autorizará el transporte de mercancías riesgosas, en vehículos adaptados especialmente para el caso; - fijará rutas, horarios y demás condiciones a que habrá de sujetarse el acarreo. (Art. 124 párrafo I).

XXXI. El Departamento se coordinará con las Dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, a fin de instrumentar y diseñar en el Distrito Federal programas permanentes de seguridad y de educación vial, encaminados a crear conciencia y hábitos de respeto a los ordenamientos legales en materia de tránsito y vialidad a fin de prevenir accidentes de tránsito y salvar vidas, - orientadas a los siguientes niveles de la población:

- a) A los alumnos de educación preescolar, básico y medio;
- b) A quienes pretenden obtener permiso o licencia para conducir;
- c) A los conductores infractores del Reglamento de Tránsito;
- d) A los conductores de vehículos de uso mercantil; y
- e) A los conductores de vehículos del servicio público de transporte de pasajeros y carga. (Art. 127)

XXXII. El Departamento dentro de su ámbito de competencia, procurará coordinarse con organizaciones gremiales, de permisionarios o concesionarios del servicio público, así como con empresas, para que coadyuven en los términos de los convenios respectivos a impartir los cursos de educación vial. (Art. 129)

XXXIII. El Departamento con el objeto de informar a la ciudadanía sobre el estado que guarda la vialidad en las horas de mayor intensidad en el tránsito, se coordinará con las autoridades competentes y celebrará acuerdos de concertación con empresas concesionarias de radio y televisión para que se difunda masivamente los boletines respectivos. (Art. 130)

XXXIV. El Departamento auxiliándose de los medios tecnológicos e informáticos más apropiados, llevará de manera actualizada los siguientes registros:

1. De vehículos matriculados;
2. De licencias de manejo y permisos de conducción expedidos;
3. De licencias suspendidas o canceladas; y
4. De los conductores.
  - a) Infracciones y reincidentes;
  - b) Responsables de accidentes por la comisión de una infracción, y
  - c) Inscritos en el padrón de conductores del servicio público.

Los registros de las licencias canceladas o suspendidas estarán a disposición de las autoridades competentes de los Estados de la República con el propósito que no se les expida documento similar. (Art. 135 párrafos I y II)

XXXV. El Departamento registrará y publicará periódicamente los datos estadísticos relativos al número de accidentes, su causa, número de muertos y lesionados en su caso, así como el importe estimado de los daños materiales, y otros que estime convenientes para que las áreas competentes tomen acciones para abatir los accidentes y difundir las normas de seguridad. (Art. 136)

XXXVI. Los vehículos del Departamento destinados para el traslado de los vehículos, deberán tener transcritas las fracciones I y II del artículo 146 de este Reglamento, de manera visible en las laterales de la carrocería. (Art. 146 penúltimo párrafo)

#### JUEZ CALIFICADOR.

I. En el caso que sean remitidos por los agentes de tránsito personas que hayan cometido alguna infracción al Reglamento y que muestren síntomas claros y ostensibles de estado de ebriedad, o de estar bajo el influjo de estupefacientes, psicotrópicos u otras sustancias tóxicas, el Juez Calificador impondrá las sanciones que procedan sin perjuicio de las que compete aplicar a otras autoridades. (Art. 140 fracción I)

II. El Juez calificador una vez terminados los trámites

relativos a la infracción, podrá entregar el vehículo de inmediato a la persona legitimada, siempre que se garantice cubrir los derechos de traslado si los hubiere, así como el pago de multa. (Art. 140 último párrafo).

III. Cuando el conductor no exhiba la licencia o permiso de conducir y por tal motivo sean remitidos por los agentes de tránsito. (Art. 140 fracción II)

IV. En caso de accidente en el que resultaran daños en propiedad ajena, cuando los involucrados no se pongan de acuerdo; y que por tal motivo sean remitidos por los agentes de tránsito. (Art. 140 fracción III)

V. Cuando el menor reincida en la conducta sancionada por el artículo 141 del Reglamento, el Juez Calificador, sin perjuicio de lo señalado en él, deberá poner al menor a disposición del Consejo Tutelar para menores infractores. (Art. 140 último párrafo)

VI. Intervendrá conciliatoriamente en caso de daños en propiedad privada, cuando los conductores no lleguen a un acuerdo. (Art. 133 fracción I)

#### MINISTERIO PUBLICO.

I. Intervendrá en los casos de daño en propiedad privada, en el caso que los conductores no lleguen a un acuerdo y no acepten la intervención del Juez Calificador. (Art. 133 fracción I última parte)

AGENTE DE TRANSITO,

I. Controlar el paso de peatones y autos en intersecciones, Art. 5 fracciones III y IV Art. 8.

II. Auxiliar a los minusválidos a cruzar alguna intersección Art. 9 fracción III.

III. Proteger mediante los dispositivos e indicaciones convenientes, el tránsito de escolares en los horarios establecidos. (Art. 10 párrafo III, Art. 11 fracción I)

IV. Cuando dirijan el tránsito, lo harán desde un lugar fácilmente visible y a base de posiciones y ademanes, combinados con toques reglamentarios de silbato. (Art. 69 párrafo I)

V. Podrán impedir la circulación de un vehículo con exceso de peso, dimensiones, o fuera de horarios, asignándole la ruta adecuada, sin perjuicio de la sanción que corresponda. (Art. 122 párrafo II)

VI. Para los efectos del registro señalado por la fracción IV del Art. 135 de este ordenamiento (De los Conductores), los agentes deberán informar de inmediato a sus superiores de las infracciones que hayan levantado, entregando la documentación correspondiente. Este registro contendrá como mínimo los datos esenciales contenidos en el acta de la infracción correspondiente. (Art. 135 último párrafo)



VII. Los agentes deberán entregar a sus superiores un reporte escrito al terminar su turno, conforme al instructivo correspondiente, de todo accidente de tránsito del que hayan tenido conocimiento para tal efecto, utilizarán las formas aprobadas por la autoridad, las cuales estarán folcadas para su control. (Art. 137)

VIII. Los agentes deberán prevenir con todos los medios disponibles los accidentes de tránsito y evitar que se cause o incremente un daño a personas o propiedades.

En especial cuidarán de la seguridad de los peatones y - que estos cumplan sus obligaciones establecidas en este Reglamento. Para este efecto los agentes actuarán de la siguiente manera:

- a) Cuando uno o varios peatones estén en vías de cometer una infracción, los agentes cortesmente les indicarán que deben desistir de su propósito.
  - b) Ante la Comisión de una infracción a este Reglamento, los agentes harán de manera eficaz pero comedida que la persona que esté cometiendo la infracción cumpla con la obligación que según el caso, le señale este Reglamento; al mismo tiempo el agente amonestará a dicha persona explicándole su falta a este Reglamento (Art. 138)
- IX. Los agentes, en el caso de que los conductores contravengan alguna de las disposiciones de este Regla

mento, deberán proceder en la forma siguiente:

- a) Indicar al conductor, en forma ostensible, que debe detener la marcha del vehículo y estacionarlo en algún lugar en donde no obstaculice el tránsito;
- b) Identificarse con nombre y número de placa;
- c) Señalar al conductor la infracción que ha cometido, mostrando el artículo infringido establecido en el presente Reglamento, así como a la sanción a que se hace acreedor;
- d) Indicar al conductor que muestre su licencia, tarjeta de circulación, y en su caso, permiso de ruta de transporte de carga riesgosa;
- e) Una vez mostrados los documentos, levantar el acta de infracción y entregar al infractor el ejemplar o ejemplares que corresponda, y
- f) Tratándose de vehículos no registrados en el Distrito Federal con los que se cometan infracciones al presente Reglamento, los agentes al levantar las infracciones que procedan, retendrán una placa, o la tarjeta de circulación o la licencia de conducir, - las que serán puestas dentro de un término de doce horas a disposición de la oficina que corresponda.

Desde la identificación hasta el levantamiento del acta de infracción, se deberá proceder sin interrup

ción. (Art. 139)

X. Los Agentes deberán impedir la circulación de un -- vehículo y ponerlo a disposición del Juez Calificador de la Jurisdicción correspondiente en los casos siguientes:

- a) Cuando el conductor que cometa alguna infracción al Reglamento muestre síntomas claros y estensibles de estado de ebriedad, o de estar bajo el influjo de - estupefacientes, psicotrópicos u otras sustancias tóxicas y cuando el conductor al circular vaya ingiriendo bebidas alcohólicas.
- b) Cuando el conductor no exhiba la licencia o permiso de conducir, y
- c) En caso de accidente en el que resultaran daños en propiedad ajena, cuando los involucrados no se pongan de acuerdo. (Art. 140)

XI. Tratándose de menores que hayan cometido alguna infracción en estado de ebriedad o bajo el influjo de estupefacientes, psicotrópicos u otras sustancias tóxicas, los agentes deberán impedir la circulación del vehículo, poniéndolos a disposición del Juez Calificador de la Jurisdicción correspondiente, debiéndose observar las siguientes prevenciones:

- a) Notificar de inmediato a los padres del menor, o a quien tenga su representación legal;

- b) Cancelar definitivamente el permiso de conducir correspondiente, haciendo la notificación respectiva, y
- c) Imponer las sanciones que procedan, sin perjuicio de la responsabilidad civil que resulte. (Art. 141)

XII. Es obligación de los agentes permanecer en el cruce ro al cual fueron asignados para controlar el tránsito vehicular y tomar las medidas de protección peatonal conducentes.

Durante sus labores de cruce ro, los agentes deberán colocarse en lugares claramente visibles para que, con su presencia, prevengan la comisión de infracciones.

Los autos patrulla de control vehicular en actividad nocturno, deberán llevar encendida alguna luz de la torreta. (Art. 143)

XIII. Los agentes de policía deberán impedir la circulación de un vehículo y remitirlo al depósito en los casos siguientes:

- a) Cuando le falten al vehículo ambas placas, y en su caso, la calcomanía que les da vigencia o el permiso correspondiente.
- b) Cuando las placas del vehículo no coincidan en números y letras con la calcomanía o la tarjeta de circulación.
- c) Por estacionar el vehículo en lugar prohibido o en doble fila y no esté presente el conductor, y

- d) Cuando estando obligado a ello, no tenga la constancia que acredite la baja emisión de contaminantes.

Los agentes deberán tomar las medidas necesarias a fin -- de evitar que se produzcan daños a los vehículos. (Ar. -- 144)

XIV, En el caso de vehículos estacionados en lugar prohibido o en doble fila, se deberán atender las disposiciones siguientes:

- a) La autoridad competente solo podrá retirar de la vía pública el vehículo de que se trate para remitirlo - al depósito correspondiente, cuando no esté presente el conductor, o bien, este no quiera o no pueda remover el vehículo.
- b) En el caso de que esté presente el conductor y remueva su vehículo del lugar prohibido, solo se levantará la infracción que proceda.
- c) Una vez remitido el vehículo al depósito correspondiente, los agentes deberán informar de inmediato a las autoridades, procediendo a sellar el vehículo para garantizar su conservación y la guarda de los objetos que en él se encuentren. (Art. 146)

XV. Los agentes de la policía únicamente podrán detener la marcha de un vehículo cuando su conductor haya violado de manera -

alguna las disposiciones de este Reglamento. En consecuencia, la sola revisión de documentos no será motivo para detener el tránsito de un vehículo. (Art. 147)

#### 7.1.2 NORMAS.

"La palabra norma suele usarse en dos sentidos: Uno amplio y otro estricto:

Lato sensu.- Aplicase a toda regla de comportamiento, - obligatorio o no.

Stricto sensu.- Corresponde a la que impone deberes o - confiere derechos.

Las reglas prácticas cuyo cumplimiento es potestativo se llaman "Reglas Técnicas". A las que tienen carácter obligatorio o son atributivas de facultades les damos el nombre de "Normas". Estas imponen deberes o conceden derechos, mientras los juicios enunciativos se refieren siempre, como su denominación lo indica, a lo que es"... (52)

..."Los juicios enunciativos dividense en verdaderos y falsos. En relación con las normas no se habla de verdad o falsedad, sino de validez o invalidez".

---

(52) Introducción al Estudio del Derecho. Eduardo García Maynez. Edición 1971, - Editorial Porrúa. pág. 4,

Norma Jurídica.- ..."Se refiere a todo el conjunto de materiales que constituyen el objeto de estudio y consideración de la ciencia jurídica y que quedan sistematizados dentro de la proposición o regla de derecho".... (53)

#### 7.1.2.1 NATURALIEZA JURIDICA

A nuestro criterio es de suma relevancia determinar la naturaleza jurídica de las normas que constituyen el Reglamento de Tránsito para el Distrito Federal, toda vez que de ahí derivará precisamente la procedibilidad de las defensas (Recursos) que el particular tiene frente a una autoridad en caso de una imposición arbitraria, ya sea de una sanción o medida preventiva. En este orden de ideas es que procederemos al análisis genérico de la naturaleza jurídica de las normas y posteriormente concluiremos la naturaleza jurídica de las normas jurídicas del Reglamento de marras.

I. Desde el punto de vista del sistema a que pertenecen:

- a) Nacionales.
- b) Extranjeros.

II. Desde el punto de vista de su fuente:

- a) A los creados por órganos especiales, a través de

---

(53) Instituto de Investigaciones Jurídicas, Diccionario Jurídico Mexicano, Editorial Porrúa, S.A., Edición Tercera, México 1989. U.N.A.M.

un proceso regulado formalmente, se le da el nombre de "Leyes o Normas de Derecho Escrito".

- b) A los que derivan de la costumbre se les denomina de "Derecho Consuetudinario o no Escrito".
- c) A los que provienen de la actividad de determinados tribunales (Como la Suprema Corte entre nosotros) se les llama de "Derecho Jurisprudencial".

III. Desde el punto de vista de su ámbito espacial de validez:

- a) Federales.- Son aplicables en toda la República.
- b) Locales.- En las partes integrantes de la Federación y del Territorio Nacional.
- c) Municipales.- En la circunscripción territorial del municipio libre.

IV. Desde el punto de vista de su ámbito temporal de validez.

- a) De vigencia determinada.- Aquellas cuyo ámbito temporal de validez formal se encuentra establecido de antemano.
- b) De vigencia indeterminada.- Aquellas cuyo lapso de vigencia no se ha fijado desde un principio. -- (Solo pierde su vigencia cuando es abrogada expresa o tácitamente).



V. Desde el punto de vista de su ámbito material de validez.- (Por el índole de la materia que regulan)

- Constitucionales
- Administrativas
- Penales
- a) Derecho Público. Procesales
- Internacionales
- Industriales
- Agrarias
- Civiles
- b) Derecho Privado
- Mercantiles

VI. Desde el punto de vista de su ámbito personal de validez.

- a) Genéricas.- Las que obligan o facultan a todos -- los comprendidos dentro de la clase designada por el concepto sujeto de la disposición normativa.
- b) Individualizadas.- Las que obligan o facultan a -- uno o varios miembros de la misma clase, individualmente determinados. Estos se dividen en:
  - 1. Privados.- Derivan de la voluntad de los particulares, en cuanto estos aplican ciertas normas genéricas.

2. Públicas.- Derivan de la actividad de las autoridades.

Tienen carácter privado los contratos y los testamentos público, las resoluciones judiciales y administrativas (sentencias, concesiones, etc). Los tratados internacionales deben considerarse también como normas individualizadas de índole público.

VII. Desde el punto de vista de su jerarquía.

- a) Constitucionales.- Son normas de carácter general.
- b) Ordinarios.- Son normas de carácter general; representan un acto de aplicación de preceptos constitucionales. Estos a su vez se dividen en tres:
  1. Orgánicas.- Su fin primordial consiste, en la organización de los poderes públicos, de acuerdo con las normas constitucionales.
  2. De comportamiento.- Tienen como finalidad esencial regular la conducta de los particulares.
  3. Mixtos.- Son ciertos cuerpos de leyes que encierran, al lado de una serie de normas de organización, numerosas reglas dirigidas ex

clusivamente a los particulares. Ejemplo: La Ley Federal del Trabajo; no solo rige las relaciones entre obreros y patrones, sino también la organización y funcionamiento de las Juntas de Conciliación y Arbitraje.

- c) Reglamentarios.- Son de carácter general y están condicionados por los ordinarios; es decir toda norma subordinada a otra aplica o reglamenta a esta en algún sentido.
- d) Individualizados.- Son aquellos que se refieren a situaciones jurídicas concretas; y se encuentran condicionadas por normas de índole general. (Anexo 2)

#### VIII. Desde el punto de vista de sus sanciones:

- a) Leyes perfectas.- Se da nombre de leyes perfectas a aquellas cuya sanción consiste en la inexistencia o nulidad de los actos que la vulneran. Dicese que tal sanción es la más eficaz, porque el infractor no logra el fin que se propuso al violar la norma.
- b) Leyes plus quam perfectae.- La norma sancionadora impone al infractor un castigo y exige, además, una reparación pecuniaria.

ORDEN JERARQUICO NORMATIVA EN EL DERECHO MEXICANO

DERECHO FEDERAL

- |                          |                                |
|--------------------------|--------------------------------|
| 1.- Constitución Federal | 2.- Leyes Federales y Tratados |
|--------------------------|--------------------------------|

DERECHO LOCAL

- |                             |                         |
|-----------------------------|-------------------------|
| 1.- Leyes Ordinarias        | Constitucion Locales    |
| 2.- Leyes Reglamentarias    | Leyes Ordinarias        |
| 3.- Normas Individualizadas | Leyes Reglamentarias    |
|                             | Leyes Municipales       |
|                             | Normas Individualizadas |

AMBITO ESPACIAL DE VIGENCIA:

Distrito Federal, Territorios Federales y zonas a que se refiere el art. 48 Constitucional.

AMBITO ESPACIAL DE VIGENCIA:

Estados Federales y zonas dependientes de los Gobiernos de dichos Estados, según el Art. 48 - Constitucional.

- c) *Leyes minus quam perfectae*. - Es aquella norma cuya violación no impide que el acto violatorio produzca efectos jurídicos, pero hace al sujeto acreedor a un castigo.
- d) *Leyes imperfectae*. - Las leyes imperfectas son aquellas que no se encuentran provistas de sanción. Ejemplo: Normas que regulan las relaciones de los estados.

IX. Desde el punto de vista de su cualidad.

- a) *Positivas o Permisivas*. - Son las que permiten cierta conducta (acción u omisión); atribuyen a un sujeto la facultad de hacer o de omitir algo, su objeto es una conducta jurídicamente lícita (acción u omisión).
- b) *Negativas o Prohibitivas*. - Son aquellas que prohíben determinado comportamiento (acción u omisión); niegan la facultad de hacer u omitir algo, su objeto es, un proceder jurídicamente ilícito (acción u omisión).

X. Desde el punto de vista de sus relaciones de complementación.

- a) *Primarios*. - Son aquellas normas jurídicas que tienen por sí mismas sentido pleno; y que son

complementados.

- b) Secundarios.- Son aquellas normas jurídicas - que solo poseen significación cuando se les relaciona con preceptos primarios; es decir las complementa. No encierran una significación independiente, y solo podemos entenderlas en relación con otros preceptos; son secundarios:

1. Las de iniciación, duración y extinción de la vigencia.- Son aquellas que indican en que fecha entrará en vigor una disposición legal determinada. Suelen encontrarse con tenidas en los llamados "artículos transitorios".

Son secundarios también las que fijan el tiempo en que una ley estará en vigor, así como las que extinguen la fuerza obligatoria de otras normas.

Las de extinción de la vigencia pueden abrogar todo un conjunto de leyes, caso en el cual se llaman abrogatorias, o solamente algunas de las disposiciones de un ordenamiento legal, y entonces recibe la denominación de preceptos derogatorios. Tanto la abrogación como la derogación pueden --

ser tácitos o expresas. Todas estas normas son especies de un mismo género al que correspondería el nombre de Normas y Vigencias.

2. Las Declarativas o Explicativas.- Son - - aquellas que explican o definen los términos empleados en otros preceptos.
3. Las Permisivas.- Son aquellas que establecen excepciones en relación con otras normas. Por ejemplo aquellas normas que exigen a ciertas empresas de pagar impuestos.
4. Las Interpretativas.- La interpretación de un precepto legal puede ser hecha por el legislador mismo, en una nueva ley (interpretación auténtica o legislativa). Las de interpretación refieren, por su misma esencia, a otros preceptos cuyo sentido y alcance determinan.
5. Las Sancionadoras.- El supuesto jurídico de estas es la inobservancia de los deberes impuestos por la disposición sancionada.

XI. Desde el punto de vista de su relación con la voluntad de los particulares.

- a) Taxativas.- Son aquellas que obligan en todo caso a los particulares, independientemente de su voluntad.
- b) Dispositivos.- Son aquellas que pueden dejar de aplicarse, por voluntad expresa de las partes, a una situación jurídica concreta.

Por lo tanto concluimos que las normas jurídicas que el Reglamento de Tránsito para el Distrito Federal contienen normas nacionales, de derecho escrito, locales, de vigencia indeterminada, de derecho público, genéricas, individualizadas, públicas, reglamentarias, *leges plus quam perfectae*, primarias, sancionadoras, taxativas; las normas del Reglamento de Tránsito del Distrito Federal por su naturaleza son sancionadoras y estas por regla general son secundarias; sin embargo tenemos que dichas normas son primarias. Ahora bien ¿Estamos frente a la excepción que confirma la regla o frente a una contradicción legislativa?, ya que si de ser primarias estas normas debiera existir otro cuerpo legal que sancionara la infracción a dichas normas.

#### 7.1.3 SANCIONES.

"Al conductor que contravenga las disposiciones del presente reglamento se le sancionará, de acuerdo con la falta cometida, con el pago de una multa correspondiente al importe de uno, tres a cinco días de salario mínimo general vigente en el Distrito Federal.

Si el infractor fuese jornalero, obrero o trabajador, la



multa no será mayor al importe de su jornal o salario de un día. --  
Tratándose de trabajadores no asalariados, la multa no excederá del  
equivalente a un día de su ingreso.

La calidad de jornalero, obrero o trabajador, podrá de--  
mostrarse con cualquier documento fehaciente expedido por el patrón  
o empleador, o por alguna institución de seguridad social.

Los trabajadores no asalariados podrán demostrar esta ca  
lidad con cualquier documento público que compruebe el tipo de acti-  
vidad que realiza de manera preponderante"...

..."Los infractores que hacen referencia los párrafos an  
teriores, tendrán un período de diez días hábiles para demostrar su  
calidad de trabajador jornalero, obrero o trabajador no asalariado -  
ante el Juez Calificador de cualquier Delegación y pagar el importe  
de la multa equivalente a un día de su ingreso. Transcurrido este -  
período, el pago de la multa tendrá el monto que prevee este Regla-  
mento". (Art. 148)

"La persona que al conducir cualquier tipo de vehículo -  
en estado de ebriedad o bajo la influencia de estupefacientes, psico  
trópicos u otras sustancias tóxicas, cometa alguna infracción al Re  
glamento, será sancionado con arresto incommutable de 12 a 36 horas,  
impuesto por el Juez Calificador de la jurisdicción correspondiente.

La aplicación del presente artículo se hará sin perjui--  
cio de la responsabilidad penal en que pudiera incurrirse". (Art. --

150)

"En el caso de los vehículos con registro expedido fuera del Distrito Federal, les será retenida una placa de matrícula como medida para garantizar el pago de multa a que se hayan hecho acreedos, por cualquier infracción cometida.

Así mismo en el caso de los vehículos registrados en el Distrito Federal, cuando sean ostensiblemente contaminantes y que hayan sido remitidos a los depósitos para verificar y determinar los niveles de contaminación les será retenida una placa de matrícula a efecto de garantizar que cumplan con los requisitos y normas establecidas en el Reglamento de la Ley General de Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente". (Art. 151)

"Cuando el infractor, en uno o varios hechos, viole varias disposiciones de este Reglamento, se le acumularán y aplicarán las sanciones correspondientes a cada una de ellas.

Al infractor reincidente se le aplicará el doble de la multa correspondiente a la infringida. Para los efectos de este Reglamento, se considerará reincidente a quien infringa una misma disposición durante el lapso de un año, contando a partir de la primera violación". (Art. 152)

#### 7.1.4 RECURSOS

"La imposición de sanciones con motivo de violación a cualesquiera de las disposiciones contenidas en el presente Reglame

tó podrá ser impugnado ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, en los términos y formas señalados por la ley que lo rige". (Art. 155)

"Los particulares frente a posibles actos ilícitos de algún agente podrán acudir en queja ante la Contraloría Interna de la Secretaría General de Protección y Vialidad del Departamento, la cual establecerá los procedimientos más expeditos que permitan dar respuesta al quejoso a la brevedad posible. Lo anterior sin perjuicio de la responsabilidad civil o penal que pueda resultar". (Art. 156).

"Los particulares podrán presentar en los cinco días hábiles siguientes a la fecha en que se haya levantado la infracción, el recurso de revocación de la misma.

Dicho recurso se presentará ante la oficina correspondiente de la Secretaría de Protección y Vialidad, quien deberá resolver lo conducente en forma expedita a más tardar dentro de los 3 días siguientes a la interpretación del mismo. El recurso de revocación no estará sujeto a formalidad alguna". (Art. 158)

## 8. SU PROCESO LEGISLATIVO.

A efecto de indicar el Proceso Legislativo del Reglamento de Tránsito para el Distrito Federal, me permito transcribir de la Ley Orgánica de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal los siguientes artículos:

Artículo 50.- El derecho de iniciar bandos, ordenanzas y reglamentos de policía y buen gobierno compete:

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

Artículo 51.- Toda iniciativa pasará a la comisión respectiva para que se dictamine. El modo, forma y término para las discusiones y votaciones se establecerá en el reglamento para el Gobierno Interior de la Asamblea.

Artículo 52.- Los ciudadanos del Distrito Federal tienen el derecho de iniciativa popular respecto de las materias que son competencia de la Asamblea.

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

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

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

Artículo 53.- Aprobado un proyecto por la Asamblea, se remitirá debidamente firmado para su publicación en la Gaceta Oficial del Distrito Federal.

Artículo 54.- Las iniciativas desechadas por la Asamblea, no podrán volver a discutirse, sino hasta el siguiente período ordinario de sesiones.

Artículo 55.- En la reforma, derogación o abrogación de los bandos, ordenanzas y reglamentos de policía y buen gobierno se observarán los mismos trámites que para su formación.

### CAPITULO III

#### 1.- ORIGEN.

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

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

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

Como respuesta de esta Consulta Popular, el 22 de junio de 1989, el C. Representante Héctor M. Calderón Hermosa, hace la presentación de la Iniciativa del Reglamento de Tránsito para el Distrito Federal, ante el Pleno de la Asamblea de Representantes del Dis-

trito Federal.

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

Dicha iniciativa fue turnada a la Comisión de Tránsito, Vialidad y Transporte de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal para su estudio y dictámen; mismo que fue emitido el 27 de junio de 1989 por el C. Representante Fernando Francisco Lerdo de Tejada Luna ante el Pleno de la Asamblea.

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

El día 29 de junio del año en cita, se discuten y aprueban los Capítulos VIII al XIII que contiene los artículos 105 al 158 del Reglamento y sus ocho transitorios.

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



López Martínez declaró:

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

LA ASAMBLEA DE REPRESENTANTES DEL DISTRITO FEDERAL.

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

Como consecuencia de esta consulta, el 23 de diciembre -  
de 1986 surgió la iniciativa de reformar al artículo 73, fracción VI,  
para adicionar una base tercera, a efecto de crear un órgano de re--  
presentación ciudadana en el Distrito Federal integrada por 66 repre--  
sentantes electos por votación popular directa, 40 según el princi--  
pio de votación mayoritaria relativa y 26 según el principio de re--  
presentación proporcional, que durarán en su encargo tres años.

Al respecto, las Comisiones Unidas de Gobernación y Puntos  
Constitucionales y del Distrito Federal de la Cámara de Diputa--

dos, emitieron su dictámen, en el que analizaron las iniciativas del Ejecutivo Federal y de los partidos de oposición, estimando necesario recordar el origen y justificación que el Distrito Federal tiene en el sistema federal mexicano, así como recapitular acerca de los derechos civiles y políticos de los habitantes de la capital del país.

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

Ahondar en la Constitución de nuevas formas y modelos de participación ciudadana que contribuye de modo directo a democratizar el gobierno del Distrito Federal fueron entonces, el propósito de las Comisiones, que hallaron en aquél el momento propicio para adecuar jurídica y políticamente la realidad de la ciudad capital a los reclamos de su población.

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

de tres acciones concretas:

1. La creación de una Asamblea de Diputados para el Distrito Federal y el fortalecimiento de las organizaciones vecinales de participación social.
2. El perfeccionamiento y profundización de la descentralización y desconcentración de la administración pública del Distrito Federal.
3. La organización de un Poder Judicial independiente e inamovible.

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

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

Se calificó a la Asamblea de Representantes como un instrumento particularmente valioso que propicia la participación ciudadana, acerca al ciudadano a la toma de decisiones y garantiza una adecuada superación y vigilancia de la administración pública por --

parte de la ciudadanía, sin demérito de la facultad legislativa que la Constitución General otorga en la fracción VI del artículo 73 al Congreso de la Unión, para ejercerla en el Distrito Federal.

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

#### 1.1 CONSTITUCIONALIDAD

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

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

El Reglamento de Tránsito del Distrito Federal concede esta garantía a través del "Recurso de Revocación" Art. 158. Los particulares podrán presentar en los cinco días hábiles siguientes a la fecha en que se haya levantado la infracción, el recurso de revocación de la misma.

Dicho recurso se presentará ante la oficina correspondiente de la Secretaría de Protección y Vialidad, quien deberá de resolver lo conducente en forma expédita a más tardar dentro de los 3 días siguientes a la interpretación del mismo. El recurso de revocación no estará sujeto a formalidad alguna.

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

El Estado y sus autoridades (funcionarios y empleados), a virtud de la relación jurídica consignada en el artículo 8° de la Ley Fundamental, tiene como obligación, ya no un deber de carácter negativo o abstención como en las anteriores garantías individuales, sino la ejecución o cumplimiento positivos de un hacer consistente en dictar un acuerdo escrito a la solicitud que el gobernado los ele

ve. Dicho acuerdo no es sino el parecer que emite el órgano estatal sobre la petición formulada, sin que ello implique que necesariamente deba resolver de conformidad con los términos de la solicitud, -- circunstancial que ha sido corroborada por la jurisprudencia de la Suprema Corte la cual tiende a asegurar un proveído sobre lo que se pide y no a que se resuelvan las peticiones en determinado sentido. (54)

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

La idea de "Breve término" que emplea el artículo 8° de la Constitución no ha sido delimitado cronológicamente. Sin embargo la Corte ha estimado en su jurisprudencia, que dicha disposición se infringe si transcurren cuatro meses desde que la autoridad haya recibido la petición escrita del gobernado sin que se hubiese contestado. (55)

Ahora bien, ese lapso no debe entenderse como invariable, es decir, aplicable en todo caso, pues la misma Suprema Corte ha con

---

(54) Apéndice al tomo CXVIII, tesis 766, Tesis 187 de la compilación 1917-1965 y 466 del Apéndice 1975, Segunda Sala, Tesis 212 del Apéndice 1985, Materia General.

(55) Tesis 214 del Apéndice 1985, Materia General.

siderado que él "breve término" a que el mencionado precepto constitucional alude, debe ser "aquel en que racionalmente pueda conocerse una petición y acordarse".

En diversas ocasiones dicho alto tribunal ha consignado la variabilidad de la duración cronológica de la idea de "breve término", ya que en algunos casos ha estimado que este puede consistir en cinco días y en otro en diez días. (56)

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

En vista de esta limitación Constitucional, todo extranjero o mexicano no ciudadano que eleve cualquier autoridad una solicitud de índole política, debe ser desatendido, sin esperar que a su instancia recaiga un acuerdo escrito en los términos del segundo párrafo del artículo 8°.

#### ANALISIS DEL SEGUNDO PARRAFO DEL ARTICULO 14 CONSTITUCIONAL VIGENTE.

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

---

(56) Amparo en revisión 6,023/1954. Marfa Servin de Peralta. Boletín de Información Judicial, 1955, número 2,953.

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

El tenor de esta disposición constitucional, concebida en sus propios términos en el Proyecto de Constitución elaborado por Don Venustiano Carranza y que fueron aprobados sin discusión en el Congreso de Querétaro, corresponde a la fórmula norteamericana del "debido proceso legal, tal como ha sido interpretada por la jurisprudencia de la Suprema Corte de los Estados Unidos.

La garantía de audiencia en nuestro artículo 14 constitucional se integra, mediante cuatro garantías específicas de seguridad jurídica, necesariamente concurrentes, y que son: el juicio previo al acto de privación; que dicho juicio se siga ante tribunales previamente establecidos; el cumplimiento o la observancia de las formalidades procesales esenciales; y la decisión ajustada a las leyes vigentes con antelación a la causa que origine el juicio. Formándose la garantía de audiencia mediante la conjunción indispensable de tales cuatro garantías específicas, que posteriormente estudiaremos, es evidente que aquélla es susceptible de contravenirse al violarse una sola, por lo que, merced a la íntima articulación que existe entre ellas, el gobernado encuentra en el segundo párrafo del artículo 14 constitucional una verdadera y sólida protección a sus



bienes jurídicos integrantes de su esfera subjetiva de derecho.

#### TITULARIDAD DE LA GARANTIA DE AUDIENCIA.

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

#### ACTO DE AUTORIDAD CONDICIONADO POR LA GARANTIA DE AUDIENCIA

(Concepto de acto de privación).

Dando por supuesta y sabida la idea genérica de "acto de autoridad", que sólo se da en las relaciones de supra o subordinación, ¿Cuáles son los elementos constitutivos del "acto de privación" y en qué se diferencia éste del "acto de molestia" condicionado por las garantías de seguridad jurídica implicadas en la primera parte del artículo 16 Constitucional?.

La privación es la consecuencia o el resultado de un acto de autoridad y se traduce o puede consistir en una merma o menos

cabo (disminución de la esfera jurídica del gobernado, determinados por el egreso de algún bien, material o inmaterial (derecho), constitutivo de la misma (desposesión o despojo), así como en la impedición para ejercer un derecho.

Pero no basta que un acto de autoridad produzca semejantes consecuencias en el estado o ámbito jurídico de una persona para que aquél se repunte "acto de privación" en los términos del segundo párrafo del artículo 14 constitucional, puesto que para ello es necesario que la merma o menoscabo mencionados, así como la impedición citada, constituyan el fin último, definitivo y natural del aludido acto. En otras palabras, el egreso de un bien jurídico, material o inmaterial, de la esfera del gobernado, o la impedición para ejercer un derecho, pueden ser consecuencia o efecto de un acto de autoridad, pero para que éste sea privativo se requiere que tales resultados -- sean además, la finalidad definitiva perseguida, el objetivo último a que en sí mismo tal acto propenda, y no medios o conductos para -- que a través del propio acto de autoridad o de otro u otros, se obtengan fines distintos. Por ende, cuando un acto de autoridad produce la privación (egreso de un bien o despojo de un derecho o imposibilitación para ejercitarlo), sin que ésta implique el objetivo último, definitivo, que en sí mismo persiga, por su propia naturaleza, dicho acto, éste no será acto privativo en los términos del artículo 14 constitucional.

## BIENES JURIDICOS TUTELADOS POR LA GARANTIA DE AUDIENCIA

Tales son, conforme al segundo párrafo del artículo 14 - constitucional, los siguientes: la vida, la libertad, la propiedad, la posesión y los derechos del gobernado.

1. El concepto vida es muy difícil de definir, a tal -- punto que el pensamiento filosófico se ha concretado a considerarlo como una idea intuitiva contraria a la de extinción o desaparición - del ser humano de su ámbito terrenal. La vida humana se traduce en el estado existencial del sujeto, entendiendo por existencia la realización de la esencia desde el punto de vista aristotélico. Por en de, a través de concepto "vida", la garantía de audiencia tutela la existencia misma del gobernado frente a actos de autoridad que pre-- tendan hacer de ella objeto de privación; en otras palabras, mediante él, se protege al mismo ser humano en su substantividad psico-física y moral como persona, a su propia individualidad.

2. En cuanto a la libertad, ésta se preserva por la garantía de audiencia como facultad genérica natural del individuo consistente en la forjación y realización de fines vitales y en la se-- lección de medios tendientes a conseguirlos.

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

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

4. Por lo que se refiere a la posesión, el problema de su preservación mediante la garantía de audiencia ha sido solucionado en forma análoga que la cuestión precedente, atañedora de la propiedad.

En la teoría objetiva, cuyo principal propugnador es -- Ihering y que acoge nuestro Código Civil vigente (Artículos 790 y -- 791), se abandona el elemento intencional para explicar la integración jurídica de la posesión. En efecto, ésta, para dicha teoría, -- se traduce en un poder de hecho ejercido sobre una cosa por una persona, pero para que ese poder pueda considerarse como posesión, se -- requiere que quien lo desempeña pueda ejercitar todos, alguno o algunos de los derechos normalmente atribuidos a la propiedad. De esta manera, la posesión se revela como un speculum proprietatis, puesto -- que no es sino un poder fáctico desplegado sobre una cosa, a través del cual, quien lo ejerce puede desempeñar, conjunta o separadamente, el jus fruendi, el jus utendi o el jus abutendi (disposición de la -- cosa).

Ahora bien, el poder de hecho que se ejerce sobre una cosa necesariamente debe tener una causa, reconocer un origen (causa possessionis). Si tal causa, por su propia naturaleza jurídica, es susceptible de generar para quien desempeña dicho poder fáctico, cualquier derecho normalmente atribuible a la propiedad, excluyendo el que estriba en la disposición de la cosa, entonces se está en presencia de una posesión derivada. En cambio, si la causa possessionis, por su misma índole, imputa al que ejercita el poder de hecho, además del derecho de usar y de disfrutar del bien de que se trate, la facultad de disponer de él (jus abutendi) el caso será de posesión originaria.

De lo anteriormente expuesto se colige que la posesión puede ser originaria o derivada en atención a la causa possessionis, o sea, a la causa que da origen al poder fáctico que se despliega sobre un bien, diferenciándose ambas en que en la primera concurren todos los derechos normalmente referibles a la propiedad, mientras que en la segunda sólo el jus utendi o el fruendi, conjunta o aisladamente.

Pues bien, no distinguiendo el segundo párrafo del artículo 14 de la Constitución sobre si la garantía de audiencia tutela a la posesión originaria o a la posesión derivada, es lógico concluir que protege a ambas, máxime que el artículo 791 del Código Civil, al que necesariamente remite dicha disposición constitucional, considera como poseedores de la cosa tanto al originario como al derivado.

La Suprema Corte de Justicia ha corroborado la apreciación anterior, en el sentido de que tanto la posesión originaria como la derivada están protegidas por la garantía de audiencia y, por ende, por el juicio de amparo, sosteniendo las tésis respectivas lo siguiente:

"De acuerdo con las disposiciones citadas (arts. 790 y 791 del Código Civil vigente, en el Distrito y Territorios Federales) para considerar poseedora a una persona, ya no se necesita que acredite la tenencia material y la intención de efectuar esa tenencia a título de propietario, como exigía la jurisprudencia de esta Suprema Corte de Justicia, sino que basta que justifique una posesión de hecho sobre la cosa, y habiendo ya dos clases de posesiones, o sean, la originaria, que es la que tiene el propietario y la derivada, que es aquella que se considera para quienes como el usufructuario, el arrendatario y el depositario, les asiste el derecho de retener temporalmente la cosa en su poder, no puede considerarse aplicable aquella jurisprudencia, sino para las entidades federativas en las que estén aún en vigor legislaciones que contengan el concepto de posesión que en el sentido de la relacionada jurisprudencia daba el Código Civil para el Distrito Federal y Territorios de la Baja California de 1884". (57)

---

(57) Semanario Judicial de la Federación, Quinta Epoca, tomo LXIX, pág. 5153, -- Saldaña Jorge, y en el mismo sentido, las tesis sustentadas en las ejecutorias siguientes: tomo LXXVI, pág. 4536, Ornelas, Juan Nepomuceno; tomo -- LXVII, pág. 211, Veja Jiménez, Macario y Coags.; tomo XCVI, pág. 355, Ayala Hernández, Rosario; tomo LIV, pág. 1917, Barragán Gutiérrez, Salvador.

5. Es a través del concepto derechos como la garantía de audiencia adquiere gran alcance tutelar en beneficio del gobernado, pues dentro de su connotación se comprende cualquier derecho subjetivo, sea real o personal. Se ha definido a los derechos subjetivos como facultades concedidas a la persona por el orden jurídico, de tal manera que mediante esta idea, se demarca con claridad el ámbito de los mismos y la esfera de los simples intereses que no están protegidos por la mencionada garantía constitucional.

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

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

Interpretando el alcance de la garantía de audiencia para tutelar los derechos del gobernado, la Suprema Corte de Justicia ha sostenido que cualquiera de ellos está protegido por el artículo 14 Constitucional. (58)

#### GARANTIAS DE SEGURIDAD JURIDICA INTEGRANTES DE LA AUDIENCIA

Hemos afirmado que la garantía de audiencia se compone, en los términos del artículo 14 constitucional, de cuatro garantías específicas, necesariamente concurrentes, y que son: el juicio previo a la privación; que dicho juicio se siga ante tribunales establecidos con antelación; que en el mismo se observen las formalidades procesales esenciales, y que el hecho que diere origen al citado juicio se regule por leyes vigentes con anterioridad.

1. La primera de las mencionadas garantías se comprende en la expresión mediante juicio inserta en el segundo párrafo del artículo 14 de la Constitución. El concepto de "juicio", que es de capital importancia para fijar el sentido mismo de dicha garantía específica de seguridad, equivale a la idea de procedimiento, es decir,

---

(58) Dice al respecto una ejecutoria cuya parte conducente nos permitimos transcribir: "La posesión no es el único derecho que las personas extrañas a un juicio pueden defender en la vía constitucional, ya que el artículo 14 de la Carta Magna garantiza contra la privación sin forma de juicio, no sólo de la posesión, sino de cualquier derecho, y particularmente, cuando el quejoso no pretende ser amparado en una posesión jurídica sino más bien en la tenencia de la cosa que le compete a virtud de su derecho de arrendamiento". (Semanario Judicial de la Federación, tomo LVII, pág. 588, Grun, Salvador. En el mismo sentido existen estas otras tesis: tomo XXXV, pág. 1095, Gamba Arjona, José, y Tomo XXXV, pág. 1144, Briseño, José Trinidad).



de una secuela de actos concatenados entre sí afectos a un fin común que les proporciona unidad. Ese fin estriba en la realización de un acto jurisprudencial por excelencia, o sea, en una resolución que es tablezca la dicción del derecho en un conflicto jurídico que origina el procedimiento al cual recae, Por ende, el concepto de "juicio" em pleado en el artículo 14 constitucional, segundo párrafo, es denotativo de función jurisdiccional, desarrollada mediante una serie de - actos articulados entre sí, convergentes todos ellos, según se dijo, a la decisión del conflicto o controversia jurídicos. En conclusión, conforme a la expresada garantía específica, para que la privación - de cualquier bien tutelado por el artículo 14 de la Constitución sea jurídicamente válida, es menester que dicho acto esté precedido de - la función jurisdiccional, ejercida a través de un procedimiento, en el que el afectado tenga plena injerencia a efecto de producir su de fensa.

De las consideraciones expuestas se colige que el concep to de "juicio" en que estriba el elemento central de la garantía es pecífica de que tratamos, se manifiesta o traduce en un procedimien to en el que se realice una función jurisdiccional tendiente, como - el término lo indica, a la dicción del derecho en un positivo y real conflicto jurídico (resolución jurisdiccional, fallo o sentencia), o en el que se otorgue o haya otorgado ocasión para que tal conflicto surja o hubiere surjido. Ambas hipótesis, por ende, pueden configu rar un juicio para los efectos a que se refiere el artículo 14 cons titucional en su segundo párrafo.

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

En cambio, una autoridad administrativa material sólo -- por modo excepcional desempeña funciones jurisdiccionales, ya que su actividad general y principal gira en torno a la realización de actos substancialmente administrativos.

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

- 1a. Ante autoridades materialmente jurisdiccionales (aunque su índole sea administrativa), cuando el bien materia de la privación salga de una esfera particular para ingresar a otra esfera generalmente también particular (juicios civiles y de trabajo).
- 2a. Ante autoridades materialmente administrativas, en caso de que el bien objeto de la privación ingrese a

la esfera del Estado o cuando dicha privación tienda a satisfacer coercitivamente una prestación pública individual nacida de relaciones de supra a subordinación.

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

La jurisprudencia de la Suprema Corte, a propósito de la cuestión relativa a la implicación del concepto "juicio" a que se refiere el segundo párrafo del artículo 14 Constitucional, ha establecido la tesis general en el sentido de que por tal debe entenderse un procedimiento ante autoridades judiciales, al negar a las autoridades administrativas la facultad de "privar de sus posesiones o derechos a los particulares". (59)

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

---

(59) Apéndice al tomo CXVIII, tesis 167, en relación con la 168. (Tesis 27 y 28 de la Compilación 1917-1965, Segunda Sala).

"El artículo 14 constitucional, al garantizar la posesión, se refiere tanto a las autoridades judiciales como a las administrativas; por lo que éstas, lo mismo que aquéllas, no pueden privar a nadie de sus propiedades, posesiones o derechos, sin haberle oído previamente en defensa si así procede según el ordenamiento aplicable...". (60)

Por otra parte, en otra ejecutoria posterior, la propia Corte corrobora su antigua jurisprudencia, en el sentido de que las autoridades administrativas no pueden realizar actos de privación en perjuicio de los particulares, de lo que se concluye que, para este Alto Tribunal, el concepto de "juicio" que hemos estado tratando, equivale necesariamente a un procedimiento ante la autoridad judicial. En tal ejecutoria se sostiene: "Las autoridades administrativas no son competentes para dirigir conflictos de posesión suscitados entre particulares, ni por consiguiente, para desposeer a unos a favor de otros".

Además, existe jurisprudencia que establece que las autoridades administrativas "carecen de facultades para privar de sus posesiones o derechos a los particulares, lo que no puede hacerse sino por la autoridad judicial y en los términos que la Constitución previene". (61) Sin embargo, esta terminante prohibición sólo opera frente a dichas autoridades cuando estas pretenden realizar algún ac

(60) Semanario Judicial de la Federación, tomo LXXVII, pág. 211, Vega Jiménez, - Macario.

(61) Apéndice al tomo CXVIII, tésis 167. (Tésis 27 de la mencionada compilación Segunda Sala)

to de privación en perjuicio del gobernado ingiriéndose en la esfera de competencia que corresponde a los jueces para dirimir controversias entre particulares sobre la propiedad, posesión o derechos según se infiere de las ejecutorias que informan a la aludida tésis y que se dictaron por la Suprema Corte a raíz de que la Constitución de 17 entró en vigor.

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

"El uso de la facultad económica-coactiva por las autoridades administrativas no está en pugna con el artículo 14 Constitucional". (62)

En conclusión, el concepto de "juicio", que no ha sido explicado por la Suprema Corte en términos claros y precisos para fijar su alcance como primera garantía específica constitutiva de la -

---

(62) Apéndice al tomo CXVIII, tésis 746. (Compilación 1917-1965, tésis 104 y tésis 160 del Apéndice 1975, Segunda Sala)

audiencia, según puede observarse de las transcripciones anteriormente hechas y que según nuestra opinión debe traducirse en los diversos procedimientos a que se contraen las distintas hipótesis que - - apuntamos, debe significar, en su aspecto real y positivo, un elemento previo al acto de privación. En efecto, la palabra mediante" utilizada en el segundo párrafo del artículo 14 Constitucional es sinónima de esta expresión: "por medio de". Ahora bien, el "medio", en su acepción lógica, debe necesariamente preceder al fin, pues de - - otro modo desvirtuaría su propia índole. Por tanto, si el "juicio" de que habla dicho precepto es un medio para privar a alguna persona de cualquier bien jurídico (la vida, la libertad, las propiedades, - posesiones o derechos), es decir, si la "privación" es el fin, obviamente el procedimiento en que aquél se traduce debe preceder al acto privativo, lo cual no amerita mayores comentarios.

2. A través de la segunda garantía específica de seguridad jurídica que concurre en la integración de la de audiencia, el juicio cuya connotación hemos delineado anteriormente, debe seguirse ante tribunales previamente establecidos. Esta exigencia corrobora la garantía implicada en el artículo 13 Constitucional, en el sentido de que nadie puede ser juzgado por tribunales especiales (o por comisión), entendiéndose por tales los que no tienen una competencia genérica, sino casuística, o sea, que su actuación se contraiga a conocer de un determinado negocio para el que se hubieren creado expresamente. Por tanto, el adverbio "previamente", empleado en el segundo párrafo del artículo 14 Constitucional, no debe conceptuarse

como significativo de mera antelación cronológica, sino como denotativo de la preexistencia de los tribunales al caso que pudiese provocar la privación, dotados de capacidad genérica para dirimir conflictos en número indeterminado.

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

De esta guisa, la garantía de audiencia no sólo es operante frente a los tribunales propiamente dichos, es decir, frente a los órganos jurisdiccionales del Estado que lo sean formal o materialmente hablando, sino en lo tocante a las autoridades administrativas de cualquier tipo que normal o excepcionalmente realicen actos de privación, en los términos en que hemos reputado a éstos. La extensión de dicha garantía individual para proteger al gobernado contra las autoridades administrativas cuando se trate de privaciones, está corroborada por la Suprema Corte en una tesis que a continuación transcribimos:

"Las garantías individuales del artículo 14 constitucional, se otorgan para evitar que se vulneren los derechos de los ciu-

dadanos sujetos a cualquier procedimiento, bien sea administrativo, civil o penal, por lo que es erróneo la apreciación de que sólo son otorgadas para los sujetos del último". (63)

3. En cualquier procedimiento en que consista el juicio previo al acto de privación deben observarse o cumplirse las formalidades procesales esenciales, lo cual implica la tercera garantía específica integrante de la de audiencia.

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

Ahora bien, la decisión de un conflicto jurídico impone la inaplazable necesidad de conocer éste, y para que el órgano decisorio (tribunal previamente establecido) tenga real y verdadero conocimiento del mismo, se requiere que el sujeto respecto del que se suscita manifieste sus pretensiones. De esta manera, la autoridad -

(63) Semanario Judicial de la Federación, tomo I, pág. 1552. La misma idea se contiene en la ejecutoria dictada en el amparo en revisión 7554/61, Delfino Islas. Tomo LXVII, página 18, Segunda Sala, Sexta Época.



que va a dirimir dicho conflicto, esto es, que va a decir el derecho del mismo, tiene como obligación ineludible, inherente a toda función jurisdiccional, la de otorgar la oportunidad de defensa para -- que la persona que vaya a ser víctima de un acto de privación externe sus pretensiones opositorias al mismo. Es por ello por lo que -- cualquier ordenamiento adjetivo, bien sea civil, penal o administrativo, que regule la función jurisdiccional en diferentes materias, -- debe por modo necesario y en aras de la índole misma de esta función estatuir la mencionada oportunidad de defensa u oposición, lo que se traduce en diversos actos procesales, siendo el principal la notificación al presunto afectado de las exigencias del particular o de la autoridad, en sus respectivos casos, tendientes a la obtención de la privación.

Además, como toda resolución jurisdiccional debe decir -- el derecho en un conflicto jurídico apegándose a la verdad o realidad, y no bastando para ello la sola formación de la controversia -- (litis en sentido judicial) mediante la formulación de la oposición del presunto afectado, es menester que a éste se le conceda una segunda oportunidad dentro del procedimiento en que tal función se desenvuelve, es decir, la oportunidad de probar los hechos en los que finge sus pretensiones opositoras (oportunidad probatoria). Por ende, toda ley procesal debe instituir dicha oportunidad en beneficio de las partes del conflicto jurídico y, sobre todo, en favor de la -- persona que va a resentir en su esfera de derecho un acto de privación.

4. Por último, la cuarta garantía específica de seguridad jurídica que configura la de audiencia estriba en que el fallo o resolución culminatoria del juicio o procedimiento, en que se desarrolle la función jurisdiccional, deba pronunciarse conforme a las leyes expedidas con anterioridad al hecho, es decir, al que constituye la causa eficiente de la privación. Esta garantía específica corrobora la contenida en el párrafo primero del artículo 14 Constitucional, o sea, la de la no retroactividad legal y, por tanto, opera respecto a las normas substantivas que deban aplicarse para decir el derecho en el conflicto jurídico, pues por lo que concierne a las adjetivas, éstas, en la mayoría de los casos, pueden dotarse de eficacia retrospectiva sin incidir en el vicio de retroactividad, salvo las excepciones que apuntamos al estudiar el tema correspondiente.

CRITERIO DE LA SUPREMA CORTE SOBRE EL ALCANCE DE LA GARANTIA  
DE AUDIENCIA

1. Hemos afirmado anteriormente que nuestro máximo tribunal ha establecido la tesis de que la garantía de audiencia es operante no sólo frente a las autoridades judiciales y administrativas, sino también frente a las legislativas, en el sentido de que éstas, en las leyes que expidan sobre cualquier materia y que prevean actos de privación en detrimento de la esfera jurídica de los gobernados, deben instituir un procedimiento por medio del cual los órganos del Estado encargados de aplicarlas oigan en defensa a los presuntos afectados y les reciban las pruebas atinentes a la preservación de -

sus derechos.

Ahora bien, la Suprema Corte, a través de su Segunda Sala, ha sustentado con posterioridad a la tésis que se acaba de exponer un criterio extensivo de la garantía de audiencia que no sólo amplía su alcance tutelar, sino que en cierto modo exime al gobernado de la obligación de impugnar en vía de amparo alguna ley en que no se contenga el mencionado procedimiento y en la que se funden los actos de privación. A este respecto se sostiene por el más alto tribunal de la República que, independientemente de que la ley secundaria observe o no la señalada garantía constitucional en los términos que hemos dejado asentados, toda autoridad del país, antes de privar a algún gobernado de los bienes jurídicos protegidos por la consabida garantía, debe escucharlo en defensa y recibe las pruebas que rinda para apoyarla. El fundamento lógico-jurídico de esta consideración estriba en la supremacía que tiene el artículo 14 de la Ley Fundamental sobre la legislación ordinaria y de acuerdo con la declaración implicada en el artículo 133 constitucional, por lo que, sin perjuicio de lo que pudieren disponer las leyes secundarias sobre algún procedimiento defensivo, es deber de todo órgano estatal acatar las exigencias instituidas en el citado artículo 14 y que configuran la garantía de audiencia.

Atendiendo a la importancia que reviste este criterio extensivo, transcribiremos la parte conducente de las ejecutorias en que se ha sustentado y que ya constituyen jurisprudencia.

"No basta argumentar que la ley aplicable al caso no con- tenga determinaciones o reglamentaciones para oír a los interesados cuando se trata de revocar o modificar la situación jurídica creada en favor de ellos, para que las autoridades administrativas no ten- gan que otorgar a los particulares la garantía de audiencia, porque sobre cualquier consideración o determinación de leyes secundarias, existe el mandato de imperiosa obligación contenido en el artículo - 14 Constitucional, que obliga a cualquier autoridad a conceder dicha audiencia para afectar los derechos de los particulares. (64)

"Las autoridades administrativas están obligadas a lle- nar los requisitos que señala la norma secundaria aplicable y, ade- más a cumplir las formalidades esenciales del procedimiento, de tal suerte que, aunque la ley del acto no establezca, en manera alguna, requisitos ni formalidades previamente a la emisión del acuerdo re- clamado, de todas suertes queda la autoridad gubernativa obligada a observar las formalidades necesarias para respetar la garantía de -- previa audiencia que consagra el artículo 14 Constitucional. En es- tas condiciones, no es indispensable para el quejoso atacar la in- - constitucionalidad de la ley respectiva, puesto que, para alcanzar - el otorgamiento del amparo, basta que el mismo agraviado demuestre - la contradicción entre el combatido y la Carta Fundamental. Ciertamente es que, con arreglo a la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justi

(64) Amparo en revisión 1821/57. Inmobiliaria Latina, S.A. 8 de enero de 1959. Mayoría de 3 votos. Ponente: Alfonso Francisco Ramírez. Disidentes: Felipe Tena Ramírez y José Rivera P. C. Sexta Época. Tomo XIX, Segunda Sala, -- pág. 47.

cia y a la del Pleno del Tribunal Fiscal de la Federación, no tiene éste facultades para declarar la inconstitucionalidad de una ley, pero tal tesis no impide que el propio Tribunal sea competente para examinar y decidir si se ajusta o no a la Carta Magna un acto administrativo que no tiene las características de una ley. (65)

"Aunque una ley no marque el procedimiento que se deba seguir cuando con su aplicación se prive de derechos a una persona, ello no debe obstar para que se le oiga, ya que es obligación de las autoridades ajustar sus actos y decisiones a lo que dispone la Constitución general, según lo manda el artículo 133 de ésta, y por consiguiente, la violación de la garantía de audiencia no proviene de la aplicación de la ley común, sino de la no observancia al aplicar esa ley, de lo que determinan los artículos 14 y 133 de la Constitución, no siendo imputable tal omisión más que a la autoridad que aplicó aquella ley y no a la que se expidió, y siendo esto así, no es preciso que se pida amparo contra la ley misma o contra su expedición para que sea procedente el juicio que se promueve contra el acto de aplicación, ni la circunstancia de no señalarse dicha ley como acto reclamo, signifique consentimiento en que se aplique sin audiencia previa". (66)

- 
- (65) Amparo en revisión 2125/59, Antonio García Michel. 23 de marzo de 1960. 5 - votos. Ponente: Felipe Tena Ramírez. Sexta Epoca. Tomo XXXIII, Segunda Sala, página 37.
- (66) Amparo en revisión 2128/52, Florencio González González. 13 de noviembre de 1958. Unanimidad de 4 votos. Ponente: Franco Carreño. Sexta Epoca. Tomo XVII. Segunda Sala, pág. 29. Tesis Jurisprudencial 314 del Apéndice 1975, Segunda Sala.

"En los casos en que los actos reclamados impliquen privación de derechos, existe la obligación por parte de las autoridades responsables de dar oportunidad al agraviado para que exponga to do cuanto considere conveniente en defensa de sus intereses; obligación que resulta inexcusable aún cuando la ley que rige el acto reclamado no establezca tal garantía, toda vez que el artículo 14 de la Constitución Federal impone a todas las autoridades tal obligación y, consecuentemente, su inobservancia dejaría a su arbitrio decidir acerca de los intereses de los particulares, con violación de la garantía establecida por el invocado precepto constitucional". -- (67)

"Los jueces Federales están obligados a proteger la pose sión y carecen de facultades para decidir si es buena o mala. Contra la autoridad que ordena un desposeimiento sin cumplir las formalidades esenciales del procedimiento, conforme a leyes expedidas con anterioridad al hecho, procede conceder el amparo al quejoso para el efecto de que dicha responsable, antes de privarlo de la extensión de tierra de la cual se ostenta poseedor, lo oiga, dándole oportunidad de rendir pruebas y formular alegatos en defensa de sus derechos, resolviendo posteriormente lo que legalmente proceda". "La circunstancia de que la posesión del quejoso sea indebida por provenir de -

---

(67) Informe de 1971, Segunda Sala, pág. 86. Idem, informe de 1974, Segunda Sala, pág. 25 Idem, tesis jurisprudencial 339 del Apéndice 1975, Segunda Sala. Este mismo criterio se sustenta por dicha Sala en la ejecutoria publicada en el Informe de 1978, pág. 61, así como por el Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito. Idem, págs. 79 y 80.

una invasión de éste en perjuicio del ejido tercero perjudicado según afirman las autoridades responsables, no las releva de la obligación de cumplir con la garantía de audiencia, que deriva del artículo 14 de la Carta Magna". (68)

2. Por otra parte, la propia Suprema Corte, también por conducto de su Segunda Sala, ha establecido el criterio de que las autoridades administrativas no pueden reconsiderar sus actos revocándolos en perjuicio del gobernado a cuyo favor se hubiesen emitido, sin obsequiar la garantía de audiencia.

Para mejorar inteligencia de este criterio debemos formular algunas consideraciones sobre la cuestión en relación con la cual se ha vertido.

Desde el año de 1935 se elaboró la tesis jurisprudencial de que las autoridades administrativas no tienen facultad para reconsiderar sus resoluciones, revocándolas, en el caso de que decidan -- una controversia sobre aplicación de las leyes que rijan en su ramo, creando derechos en favor de las partes interesadas o de tercero, -- pues tales derechos no pueden ser desconocidos por una resolución -- posterior dictada en el mismo asunto. Esta tesis subsiste en la actualidad, en virtud de que se ha reiterado por la jurisprudencia de la Suprema Corte.

---

(68) Informe 1977. Segunda Sala, págs. 27 y 28. Este mismo criterio lo ha sustentado el Tercer Tribunal Colegiado del Primer Circuito en Materia Administrativa (idem, págs. 197 y siguientes).

Con posterioridad a las ejecutorias que informan la mencionada tésis jurisprudencial, la misma Segunda Sala introdujo la modalidad de que las autoridades administrativas sí pueden revocar los actos que hubiesen emitido en favor de los particulares cuando tales actos no hayan estado fundados en las leyes o reglamentos que los rijan, por lo que, al no otorgar por este motivo ningún derecho, su revocación no es violatoria de garantías constitucionales, ya que los mencionados actos "no engendran derechos ni producen consecuencias jurídicas, sino, a lo más, una aparente situación legal, cuya destrucción no implica lo que en términos técnicos se denomina privación de un derecho.

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

Al respecto, nuestro máximo tribunal sostiene jurisprudencialmente: "La aseveración de la parte quejosa en el sentido de que no se le citó ni se le oyó en defensa, que engloba una negativa, obliga a las autoridades responsables a demostrar lo contrario, para desvirtuar la violación al artículo 14 Constitucional, y por ello, -



si no se aporta la prueba requerida, debe concederse el amparo". "Ante la negativa del quejoso, en quien la responsable fincó un derecho, la autoridad debió demostrar que sí oyó al agraviado para emitir la resolución cancelaria del derecho aludido y si no se prueba tal situación, procede otorgar al ofendido la protección constitucional. - (69)

## EL ARTICULO 16 CONSTITUCIONAL

### I. PRIMERA PARTE

El artículo 16 de nuestra Constitución es uno de los preceptos que imparten mayor protección a cualquier gobernado, sobre todo a través de la garantía de legalidad que consagra, la cual, dadas su extensión y efectividad jurídicas, pone a la persona a salvo de todo acto de mera afectación a su esfera de derecho que no sólo sea arbitrario a cualquier precepto, independientemente de la jerarquía o naturaleza del ordenamiento a que éste pertenezca. Es por ello -- por lo que se puede afirmar que el alcance ampliamente protector del artículo 16 constitucional, difícilmente se descubre en ningún sistema o régimen jurídico extranjero, a tal punto, que nos es dable aseverar que en ningún otro país el gobernado encuentra su esfera de de

---

(69) Amparo en revisión 5804/57, Santiago Nieto Lara y Coags. 1° de febrero de 1958. Unanimidad de 4 votos. Ponente: Alfonso Francisco Ramírez. Sexta -- Epoca. Tomo VIII, Segunda Sala, pág. 10. Informe de 1974, Segunda Sala, -- págs. 25 y 26. Idem. tesis jurisprudencial 338 del apéndice 1975, Segunda Sala.  
Amparo en revisión 2821/61, Jorge Figueroa Núñez, 18 de enero de 1961. Unanimidad de 4 votos. Ponente: Rafael Matos Escobedo. Sexta Epoca. Tomo -- XLIII, Segunda Sala, pág. 14.

recho tan liberalmente preservada como en México, cuyo orden jurídico total, desde la Ley Suprema hasta el más minucioso reglamento administrativo, registra su más eficaz tutela en las disposiciones implicadas en dicho precepto.

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

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

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

#### A. TITULARIDAD DE LAS GARANTÍAS CONSAGRADAS EN LA PRIMERA PARTE DEL ARTICULO 16 CONSTITUCIONAL.

El término "nadie", que es el que demarca desde el punto de vista subjetivo la extensión de tales garantías individuales, es equivalente a "ninguna persona", "ningún gobernado". Por ende, interpretando a contrario sensu la disposición constitucional en que se -

contienen las garantías involucradas en el artículo 16, el titular de las mismas es todo gobernado, es decir, todo sujeto cuya esfera jurídica sea susceptible de ser objeto de algún acto de autoridad, la religión, la situación económica, etc. A través del concepto "na die", consiguientemente, y corroborando la extensión tutelar que respecto a todas las garantías individuales origina el artículo primero de la Constitución al referir el goce de ellas a todo individuo, el precepto que comentamos protege a toda persona.

B. ACTO DE AUTORIDAD CONDICIONADO POR LAS GARANTIAS CONSIGNADAS EN LA PRIMERA PARTE DEL ARTICULO 16 CONSTITUCIONAL.

El acto de autoridad que debe supeditarse a tales garantías consiste en una simple molestia, o sea, en una mera perturbación o afectación a cualquiera de los bienes jurídicos mencionados en dicho precepto, cuyo alcance protector, a través de ese elemento, es mucho más amplio que la tutela que imparte al gobernado el artículo 14 Constitucional mediante las garantías de audiencia y de legalidad consagradas en sus párrafos segundo, tercero y cuarto. En efecto, si la garantía de audiencia sólo es operante frente a actos de privación, es decir, respecto a actos de autoridad que importen una merma o menoscabo a la esfera de la persona (disminución de la misma) o una impedición para el ejercicio de un derecho, resulta que es ineficaz para condicionar la actividad de las autoridades que no producen las aludidas consecuencias. Por ello, cuando no se trate de actos de privación en sentido estricto ni de actos jurisdiccionales pe

nales o civiles (a los cuales se refieren respectivamente los párrafos segundo, tercero y cuarto del artículo 14 constitucional), sino de actos de mera afectación de índole materialmente administrativa, las garantías condicionantes son las consagradas en la primera parte del artículo 16 de la Constitución.

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

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

pedición (actos de molestia en sentido lato).

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

C. BIENES JURIDICOS PRESERVADOS POR LAS GARANTIAS CONSIGNADAS EN LA PRIMERA PARTE DEL ARTICULO 16 CONSTITUCIONAL.

El acto de molestia, en cualquiera de sus implicaciones apuntadas, puede afectar a alguno o algunos de los siguientes bienes jurídicos comprendidos dentro de la esfera subjetiva del gobernado: a su misma persona, a su familia, a su domicilio, a sus papeles o a sus posesiones.

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

to, la misma individualidad psico-física.

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

1. Cuando se le restringe o perturba su actividad o individualidad psico-física propiamente dichas e incluye su libertad personal;
  2. Cuando tal restricción o perturbación concierne a su capacidad jurídica de adquirir derechos y contraer obligaciones (libertad de contratación);
  3. Tratándose de personas morales, al reducirse o disminuirse, las facultades inherentes a su entidad jurídica, impidiendo o limitando el ejercicio de su actividad social.
- b) Contrariamente a lo que a primera vista puede suponerse, la afectación por un acto de molestia en perjuicio del gobernado a través de su familia, no implica que la perturbación consiguiente se realice precisamente en alguno o algunos de los miembros pertenecientes a dicho grupo, sino que opera en los derechos familiares del individuo. En efecto, atendiendo a la índole del juicio de amparo y a la naturaleza misma de las garantías individuales, cual-

quier acto de autoridad que lesione a una persona só lo puede ser impugnado en la vía constitucional por el sujeto a quien directa e inmediatamente le perjudique. Es por ello por lo que la hipótesis de que el acto de molestia pudiese afectar a alguno o algunos de los miembros de la familia del gobernado, para considerar que a éste se le violan las garantías de seguridad jurídica consagradas en el artículo 16 de la Constitución, debe terminantemente rechazarse. Por ende, tal como lo hemos afirmado, el perjuicio que una persona puede experimentar por un acto de molestia a través del elemento "familia" debe necesariamente recaer en los derechos familiares del gobernado, entendiéndose por tales todos los que conciernen a su estado civil, así como a su situación de padre, de hijo, etc., etc.

- c) El domicilio del gobernado es uno de sus bienes que en las diversas instituciones jurídicas de distintos pueblos históricamente dados ha merecido la mayor -- protección.

Con vista a los antecedentes históricos de nuestro - artículo 16 Constitucional, el "domicilio" del governado equivale a su propio hogar, es decir, a su casa o habitación particular donde convive con su familia.

Sin embargo, podemos decir que la connotación de dicho bién jurídico se refiere igualmente a los diversos lugares a que aluden los artículos 29 y 33 del Código Civil para el Distrito Federal, por lo que la afectación que a través de dicho elemento puede experimentar el gobernado es factible que se realice en las distintas hipótesis que a continuación mencionamos:

1. En el sitio o lugar en que la persona tenga establecido su hogar, esto es, su casa-habitación donde conviva con sus familiares, comprendiéndose en él todos los bienes que se encuentren dentro de ella, los cuales, por tal motivo, pueden constituir la materia -- del acto de molestia;
2. En cuanto a las personas morales, el sitio o lugar - donde se halle establecida su administración, conforme a lo dispuesto por el artículo 33 del Código Ci--vil.

Es evidente que para que el domicilio de un sujeto pueda reputarse afectable por un acto de molestia en los términos del artículo 16 constitucional, no debe traducirse en el domicilio legal propiamente dicho, que es el lugar donde el individuo deba ejercer sus derechos y cumplir sus obligaciones (art. 31 del ordenamiento indicado), sino en el domicilio efectivo, o sea, en el sitio donde la persona resida realmente, es decir, donde tenga establecida su casa-habitación, en cuyo caso la perturbación necesariamente debe recaer en



los bienes u objetos que dentro de ella se encuentren, según ya se dijo.

- d) Bajo la denominación de papeles a que se refiere el artículo 16 Constitucional, se comprenden todos los documentos de una persona, es decir, todas las constancias escritas de algún hecho o acto jurídico. La razón de ser de la tutela que a dicho elemento imparten las garantías de seguridad jurídica contenidas - en el mencionado precepto, estriba en poner a salvo de cualquier acto de molestia, especialmente de los cateos arbitrarios, la documentación del gobernado y que pueda servir de base a propósitos bastardos e inconfesables para comprometerlo en cualquier sentido. Es por ello por lo que los "papeles" de una persona gozan de un régimen propio de preservación constitucional, al permitirse los cateos sólo en los casos y en los términos consignados por el artículo 16 de la Ley Suprema. Debe tenerse muy en cuenta que el acto de molestia que afecte a la documentación del gobernado, únicamente debe consistir en la requisición o apoderamiento de las diversas y variadas constancias escritas que la integran, más nunca extenderse a los actos o derechos que en las mismas se consignen, - - pues la perturbación a estos últimos opera a través de otros bienes jurídicos preservados por el artícu-

lo 16 Constitucional. En consecuencia, nos es dable afirmar que la inserción del término "papeles" en la fórmula en que se concibe dicho precepto, más que a una exigencia inaplazable de protección jurídica, -- obedeció a una justificada reacción contra prácticas atentatorias y arbitrarias observadas en la realidad, al darse frecuentes casos en que impunemente las autoridades se apoderaban de la documentación de una persona con el único fin de perjudicarla en diferentes sentidos, impulsadas muchas veces por móviles es purios y de represalia.

- e) Por último, todos los bienes muebles e inmuebles que se encuentren bajo el poder posesario de una persona se protegen frente a actos de molestia a través del elemento posesiones, concepto, jurídico que explicamos con antelación, pudiendo ser el afectado tanto el poseedor originario como el derivado, pero nunca el simple detentador. Análogamente a lo que acontece tratándose de la contravención a la garantía de audiencia implicada en el segundo párrafo del artículo 14 Constitucional, la violación a las garantías de seguridad jurídica consignadas en el artículo 16 de la Ley Fundamental, cuando el acto de molestia -- afecta las "posesiones" del gobernado, sólo debe sug citar la cuestión de determinar si dicho acto de au-

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

#### D. GARANTIA DE COMPETENCIA CONSTITUCIONAL.

La primera de las garantías de seguridad jurídica que condicionan el acto de molestia consiste en que éste debe dimanar de autoridad competente. El estudio de la misma suscita, pues, la cuestión consistente en determinar qué se entiende por "competencia" desde el punto de vista del artículo 16 de la Constitución.

"La competencia Constitucional, o sea, la que se refiere a la órbita de las atribuciones de los diversos poderes, es la única que está protegida por medio de las garantías individuales". "La --

competencia jurisdiccional no puede resolver por medio del juicio de garantías, sino en la forma establecida por la ley".

En conclusión, la garantía de la competencia autoritaria a que se refiere el artículo 16 Constitucional, concierne al conjunto de facultades con que la propia Ley Suprema inviste a determinado órgano del Estado, de tal suerte que si el acto de molestia emana de una autoridad que al dictarlo o ejecutarlo se excede de la órbita integrada por tales facultades, viola la expresada garantía, así como en el caso de que, sin estar habilitada Constitucionalmente para - - ello, causa una perturbación en cualesquiera de los bienes jurídicos señalados en dicho precepto.

#### E. GARANTIA DE LEGALIDAD

La garantía que mayor protección imparte al gobernado -- dentro de nuestro orden jurídico Constitucional es, sin duda alguna, la de legalidad consagrada en el artículo 16 de la Ley Suprema, a -- tal punto, que la garantía de competencia que hemos estudiado queda comprendida dentro de ella. La eficiencia jurídica de la garantía - de legalidad reside en el hecho de que por su mediación se protege - todo el sistema de derecho objetivo de México, desde la misma Consti -- tución hasta el Reglamento Administrativo más minucioso.

La garantía de legalidad implicada en la primera parte - del artículo 16 Constitucional, que condiciona todo acto de molestia en los términos en que ponderamos este concepto, se contiene en la - expresión fundamentación y motivación de la causa legal del procedi-

miento.

Ahora bien, ¿qué se entiende por "causa legal del procedimiento"? Desde luego éste, o sea, el acto o la serie de actos que provocan la molestia en la persona, familia, domicilio, papeles o posesiones de un gobernado, realizados por la autoridad competente, deben no sólo tener una causa o elemento determinante, sino que éste sea legal, es decir, fundado y motivado en una ley en su aspecto material, esto es, en una disposición normativa general e impersonal, creadora y reguladora de situaciones abstractas.

- a) Concepto de fundamentación. La fundamentación legal de la causa del procedimiento autoritario, de acuerdo con el espíritu del legislador de 1857, que permanece imbibido en la Constitución actual, consiste en que los actos que originen la molestia de que habla el artículo 16 Constitucional, deben basarse en una disposición normativa general, es decir, que ésta prevea la situación concreta para la cual sea procedente realizar el acto de autoridad, que exista una ley que lo autorice. La fundamentación legal de todo acto autoritario que cause al gobernado una molestia en los bienes jurídicos a que se refiere el artículo 16 Constitucional, no es sino una consecuencia directa del principio de legalidad que consiste en que las autoridades sólo pueden hacer lo que la ley les permite, principio que ha sido acogido por la ju

risprudencia de la Suprema Corte. (70) Es, más conforme también lo ha establecido nuestro máximo tribunal, las autoridades deben gozar de facultades expresas para actuar, o sea, que la permisión legal para desempeñar determinado acto de su incumbencia no debe derivarse o presumirse mediante la inferencia de una atribución clara y precisa.

En efecto, la Suprema Corte ha afirmado que "las autoridades no tienen más facultades que las que la ley les otorga, pues - si así fuera, fácil sería suponer implícitas todas las necesarias para sostener actos que tendrían que ser arbitrarios por carecer de fundamento legal". (71)

La exigencia de fundar legalmente todo acto de molestia impone a las autoridades diversas obligaciones, que se traducen en las siguientes condiciones:

1. En que el órgano del Estado del que tal acto provenga, esté investido con facultades expresamente consignadas en la norma jurídica (ley o reglamento) para emitirlo;
2. En que el propio acto se prevea en dicha norma;

---

(70) Apéndice al tomo CXVIII del Semanario Judicial de la Federación. Tesis 166. Tesis 47 de la Compilación 1917-1965; tesis 46 del Apéndice 1975, Materia General.

(71) Semanario Judicial de la Federación, Quinta Epoca, tomo XIII, pág. 514.

3. En que su sentido y alcance se ajusten a las disposiciones normativas que lo rijan;
  4. En que el citado acto se contenga o derive de un mandamiento escrito, en cuyo texto se expresen los preceptos específicos que lo apoyen.
- b) Concepto de motivación. La motivación de la causa legal del procedimiento implica que, existiendo una norma jurídica, el caso o situación concretos respecto de los que pretende cometer el acto autoritario de molestia, sean aquellos a que alude la disposición legal fundatoria, esto es, el concepto de motivación empleado en el artículo 16 Constitucional indica que las circunstancias y modalidades del caso particular encuadren dentro del marco general correspondiente establecido por la ley.

La motivación legal implica, pues, la necesaria adecuación que debe hacer la autoridad entre la norma general fundatoria del acto de molestia y el caso específico en el que éste va a operar o surtir sus efectos. Sin dicha adecuación, se violaría, por ende la citada sub-garantía que, con la de fundamentación legal, integra la de legalidad.

Ahora bien, para adecuar una norma jurídica legal o reglamentaria al caso concreto donde vaya a operar el acto de molestia

la autoridad respectiva debe aducir los motivos que justifiquen la aplicación correspondiente, motivos que deben manifestarse en los hechos, circunstancias y modalidades objetivas de dicho caso para que éste se encuadre dentro de los supuestos abstractos previstos normativamente. La mención de esos motivos debe formularse precisamente en el mandamiento escrito, con el objeto de que el afectado por el acto de molestia pueda conocerlos y estar en condiciones de producir su defensa.

- c) La motivación legal y la facultad discrecional. La motivación legal no siempre exige que la referida adecuación sea exacta, pues las leyes otorgan a las autoridades administrativas y judiciales lo que se llama facultad discrecional para determinar si el caso concreto que vayan a decidir encuadra dentro del supuesto abstracto previsto normativamente. La mencionada facultad, dentro de un régimen de derecho donde impera el principio de legalidad, debe consignarse en una disposición legal, pues sin ésta, aquélla sería arbitraria, es decir, francamente conculcadora del artículo 16 Constitucional. La discrecionalidad entraña una potestad decisoria que se mueve dentro de supuestos generales consagrados en la norma jurídica. Por tanto, la facultad discrecional se ostenta como el poder de apreciación que tiene la autoridad respecto de un caso concreto para encuadrarlo



dentro de la hipótesis normativa preexistente, cuyos elementos integrantes debe necesariamente observar. En otras palabras, la facultad discrecional maneja - estos elementos para referirlos a la situación específica de que se trate, pero jamás importa la potestad de alterarlos. La sola idea de que una autoridad -- pueda, a pretexto de ejercitar dicha facultad, actuar sin ley o contra la ley, equivaldría a subvertir todo el régimen de derecho mediante la vulneración al principio de legalidad que lo sustenta.

Hemos afirmado que la motivación legal implica la adecuación del caso concreto en que opere el acto de molestia con la norma jurídica fundatoria del mismo, es decir, que los supuestos abstractos de ésta se den en dicho caso. Esa adecuación constituye una -- obligación para la autoridad de la que provenga el mencionado acto y cuyo cumplimiento debe precisamente realizarse en el mandamiento escrito correspondiente, en el sentido de que en él deben aducirse las razones de aplicabilidad de los preceptos legales o reglamentarios -- pertinentes.

Ahora bien, cuando la norma jurídica concede a la autoridad la potestad de apreciar según su criterio subjetivo los hechos, circunstanciales y modalidades en general del caso concreto para adecuarlo a sus disposiciones, se está en presencia, como ya dijimos, -- de una facultad discrecional. El ejercicio de esta facultad en principio no es susceptible de someterse a la revisión o exámen del Po--

der Jurisdiccional, siempre que la autoridad respectiva lo haya desplegado lógicamente y racionalmente, sin alterar los elementos sujetos a su estimación ni omitir los que se hubiesen comprobado. En cambio, la indicada facultad deja de ser discrecional para convertirse en arbitraria, si se desempeña en los supuestos contrarios, hipótesis en la cual los actos en los que bajo tales condiciones se hubiese ejercitado, si pueden controlarse judicialmente a través del amparo y en función de la garantía de motivación legal consagrada en el artículo 16 Constitucional.

- d) Concurrencia indispensable de la fundamentación y de la motivación legales. Ambas condiciones de validez constitucional del acto de molestia deben necesariamente concurrir en el caso concreto para que aquél no implique una violación a la garantía de legalidad consagrada por el artículo 16 de la Ley Suprema, es decir, que no basta que haya una ley que autorice la orden o ejecución de lo que los actos autoritarios de perturbación, sino que es preciso inaplazablemente que el caso concreto hacia el cual éstos vayan a surtir sus efectos esté comprendido dentro de las disposiciones relativas a la norma, invocadas por la autoridad. Por consiguiente, razonando a contrario sensu, se configurará la contravención al artículo 16 Constitucional a través de dicha garantía, cuando el acto de molestia no se apoye en ninguna ley (fal-

ta de fundamentación) o en el caso de que existiendo ésta, la situación concreta respecto a la que se realice dicho acto de autoridad, no esté comprendida -- dentro de la disposición general invocada (falta de motivación).

#### F. GARANTIA DEL MANDAMIENTO ESCRITO.

Esta garantía de seguridad jurídica, que es la tercera - que se contiene en el artículo 16 Constitucional, equivale a la forma del acto autoritario de molestia, el cual debe derivarse siempre de un mandamiento u orden escritos. Consiguientemente, cualquier -- mandamiento u orden verbales que originen el acto perturbador o que en sí mismos contengan la molestia en los bienes jurídicos a que se refiere dicho precepto de la Constitución, son violatorios del mismo. Conforme a la garantía formal a que aludimos, todo funcionamiento subalterno o todo agente de autoridad debe obrar siempre con base en una orden escrita expedida por el superior jerárquico, so pena de violar la disposición relativa de nuestra Ley Fundamental a través - de la propia garantía de seguridad jurídica, que, por otra parte, ha sido constantemente retirada por la Suprema Corte en numerosas tesis que sería prolijo mencionar.

Ahora bien, para que se satisfaga la garantía formal del mandamiento escrito no basta que éste se emita para realizar algún - acto de molestia en alguno de los bienes jurídicos que menciona el - artículo 16 Constitucional, sino que es menester que al particular -

afectado se le comunique o se le dé a conocer. Esta comunicación o conocimiento pueden ser anteriores o simultáneos a la ejecución del acto de molestia, pues la exigencia de que éste conste en un mandamiento escrito, sólo tiene como finalidad que el gobernado se entere de la fundamentación y motivación legales del hecho autoritario que lo afecte, así como de la autoridad de quien provenga.

#### ANTECEDENTES DEL ARTICULO 21 CONSTITUCIONAL.

Los antecedentes del artículo 21 Constitucional muestran una tendencia a conservar el principio de reserva de la ley, es decir, como materia exclusiva del Congreso de la Unión. De su interpretación histórica se colige que el Presidente de la República no puede expedir reglamentos gubernativos y de policía, reglamentando directamente el texto constitucional, sin ley de por medio emanada por el Congreso de la Unión. La razón de ser el artículo 21 Constitucional obedeció a evitar abusos de la autoridad administrativa al imponer sanciones privativas de libertad sin una reglamentación adecuada que indicara la naturaleza de las sanciones que puede imponer especialmente el máximo de tiempo que una persona pueda estar privada de la libertad (arresto administrativo) por violación a los reglamentos gubernativos o de policía; y por lo que hace a la imposición de penas derivadas por la comisión de delitos, quedó reservada a la autoridad judicial imponerlas. En el Decreto Constitucional para la libertad de la América Mexicana, que careció de vigencia efectiva, sancionando en Apatzingan el 22 de octubre de 1814, el artículo 118 estableció, dentro de las facultades del Congreso, "aprobar los regla

mentos que conduzcan a la sanidad de los ciudadanos a su comodidad y demás objetos de policía". En ese mismo decreto en el artículo 165 y dentro del capítulo de las funciones que corresponden a la autoridad del Supremo Gobierno (Órgano Ejecutivo), se encuentra la de hacer observar los reglamentos de policía. En esta materia el Congreso de la Unión se reservó la facultad de expedir los reglamentos de policía, - por un acto formal y materialmente legislativo.

En el Acta Constitutiva de la Federación Mexicana del 31 de Enero de 1824 vuelve a reiterarse, principalmente en los artículos 13 y 16, el principio de reserva de la Ley al Congreso de la Unión. - En cuanto al Poder Ejecutivo lo supedita en su función de ejecución - de las leyes a lo que las propias leyes indican. La Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1824, vigente hasta 1835, fija con mayor nitidez y fuerza orgánica la división de las funciones - de cada uno de los Organos Estatales, conservando incólume y absoluto el principio de que al Congreso de la Unión compete todo lo referente a la formación de leyes, y al ejecutivo su ejecución. No se encuentra en dicha Constitución disposición alguna que diera el menor indicio en el sentido de dar facultades al Ejecutivo para expedir reglamentos autónomos, sea cual fuere su naturaleza.

En el Proyecto Reforma a la Constitución centralista del año de 1839, por primera vez, en el artículo 94 fracción Décimaprimerá, aparece el antecedente más remoto del artículo 21 Constitucional al establecer, como atribuciones del Presidente de la República, el - de "imponer multas en los casos y hasta la cantidad que determinen --

las leyes", disposición que con casi la misma redacción se repite en los proyectos de nueva constitución de 26 de agosto de 1812 y del 3 - de noviembre de ese mismo año.

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

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

En el proyecto de constitución inmediata anterior a la -

de 1857, en su artículo 30, que corresponde al antecedente del que -- fue posteriormente el artículo 21 de dicha constitución, se estable-- ció como garantía individual que "la aplicación de las penas es exclu-- siva de la autoridad judicial, y que la política o administrativa só-- lo podrá imponer como corrección desde diez pesos hasta quinientos pe-- sos de multa o desde 8 días hasta un mes de reclusión, en los casos y modo que expresamente determine la Ley".

La Constitución de 1857, en su artículo 21, incorpora ín-- tegramente, en lo conducente, el artículo 30 del Proyecto de Constitu-- ción antes mencionado suprimiendo únicamente el mínimo de la multa -- (diez pesos) y el mínimo de arresto (ocho días). En la Constitución que actualmente nos rige, que corresponde al mismo numeral de la Cons-- titución de 1857, la disposición es discutida principalmente en cuan-- to a la intervención de la policía judicial en la persecución de los delitos y la encomienda, institucionalizada de que la persecución de los delitos fuera sólo del Ministerio Público sin que la autoridad ju-- dicial tuviere facultades inquisitoriales, salvando así su función -- juzgadora. En cuanto al tipo de sanciones que la autoridad adminis-- trativa pudiera imponer no fue discutido a fondo, sólo que al presen-- tarse el artículo para su aprobación, después de varios rechazos, fue aprobado adicionándole una palabra que nunca fue discutida: "Guberna-- tivo" después de policía. El principio que prevaleció en los consti-- tuyentes en cuanto a tal disposición constitucional, fue tratar de de-- jar lo más claro y preciso posibles que la imposición de penas deriva-- das de comisión de delitos es propia y exclusiva de la autoridad judi

cial, y que la autoridad administrativa está facultada para imponer multas o arrestos por infracciones de los reglamentos gubernativos y de policía, pero en ningún momento pasó por la mente de los constituyentes que tales reglamentos fueren expedidos por el Organó Ejecutivo, sin ley previa del Congreso de la Unión. La disposición actual difiere de la de 1857, en lo siguiente:

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

Resulta fácil colegir de los antecedentes históricos del artículo 21 Constitucional, que en ningún momento, ni por asomo, le fue concedido al Organó Ejecutivo la facultad de expedir reglamentos de policía y gubernativos sin ley formal del Congreso de la Unión. -- Naturalmente que por una necesidad propia del ejercicio de la función administrativa y como un medio de aplicación de la ley, y sin perjuicio desde luego de que los reglamentos tengan su fundamento en la ley



en cuanto a su materia y objeto, pueden tales reglamentos establecer sanciones pecunarias o arresto, conforme a los límites señalados en el artículo 21 Constitucional, por transgresión a toda clase de reglamentos, incluyendo los llamados gubernativos y de policía, salvo que la propia ley establezca sanciones de esa naturaleza multa o arresto administrativo), en cuyo caso el reglamento no puede excederla, limitarla o derogarla, pudiendo en el mejor de los casos repetirla. De ahí, que históricamente no cabe la menor duda que el Organó Ejecutivo carece de facultades para expedir reglamentos autónomos en materias tan importantes y trascendentales como son los de policía y gubernativos: por lo gubernativo y de policía prácticamente abarca todas las materias que en alguna forma constituyen el fin de las leyes, que son salvaguardar la seguridad, orden, tranquilidad, salubridad y bienestar públicos. Estos reglamentos gubernativos y de policía, constituyen el medio que tiene a su alcance el Ejecutivo para aplicar y hacer cumplir la ley; y las sanciones por transgresión a tales reglamentos, y por ende a la ley, son el medio coercitivo por tal transgresión y a la vez intimidatorio para que los gobernados nos abstengamos de violarlos. Por ello, no es dable aceptar, sin menoscabo de la estructura de nuestro sistema constitucional, que el Ejecutivo regule sin cortapisas ni limitaciones sobre materias tan amplias respecto de las cuales no lo ha hecho el propio Organó Legislativo.

La expedición de esta clase de reglamentos gubernativos y de policía, cuyo antecedente lo constituyen los llamados bandos de policía, dió lugar desde los principios de la segunda mitad del siglo

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

#### EL ARTICULO 21 CONSTITUCIONAL.

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

- a) La primera de ellas consiste en que la imposición de las penas es propia y exclusiva de la autoridad judicial. Esta disposición Constitucional asegura al individuo el derecho subjetivo en el sentido de que --ninguna autoridad estatal, que no sea la judicial, puede imponerle pena alguna, esto es, ninguna sanción de las que, verbigracia, conceptúa como tal el artículo 24 del Código Penal. Esta garantía de seguridad jurídica engendra para los órganos autoritarios formalmente administrativos o legislativos la obligación negativa, en aras del gobernado, consistente en no imponerle ninguna sanción que tenga el carácter de pena en los términos de los diversos ordenamientos penales substantivos.

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

Para los efectos del artículo 21 Constitucional, se entiende por "autoridades judiciales" aquéllas que lo son desde un punto de vista formal, es decir, constitucional o legal. En otras palabras, un órgano del Estado tiene el carácter de judicial cuando inte-

gra o forma parte, bien del Poder Judicial Federal, de acuerdo con la Ley Suprema y la Ley Orgánica respectiva, o bien del Poder Judicial de las diferentes entidades federativas, de conformidad con las distintas leyes orgánicas correspondientes. Por ende, no obstante que una autoridad formalmente administrativa desempeñe una función jurisdiccional (como sucede, verbigracia, con las Juntas de Conciliación y arbitraje), está impedida para imponer pena alguna, por no tener el carácter de "judicial" en los términos expresados con antelación.

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

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

La garantía de seguridad jurídica que estriba en que la imposición de las penas es propia y exclusiva de la autoridad judicial, adolece de una importante excepción constitucional en el sentido de que "Compete a la autoridad administrativa la aplicación de san ciones por las infracciones de los reglamentos gubernativos y de poli

cía, las que únicamente consistirán en multa o arresto hasta por - - treinta y seis horas; pero si el infractor no pagare la multa que se le hubiese impuesto, se permutará ésta por el arresto correspondiente, que no excederá en ningún caso de treinta y seis horas. Si el - infractor fuese jornalero, obrero o trabajador, no podrá ser sancionado con multa mayor del importe mayor de su jornal o sueldo de un - día. Tratándose de trabajadores no asalariados, la multa no excederá del equivalente a un día de su ingreso.

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

Puede suceder que las citadas infracciones tengan el carácter de flagrantes. En este caso, los agentes de la autoridad administrativa deben concretarse a presentar al infractor ante el órgano administrativo que corresponda, con el objeto de que ese le imponga la sanción prevista en el reglamento infringido. La autoridad administrativa debe respetar las garantías de audiencia y de legalidad que respectivamente se consagran en los artículos 14, segundo párrafo - y 16, primera parte, de la Constitución, en el sentido de brindar al presunto afectado la oportunidad de defenderse contra la imputación - de los hechos infractores y de presentar, si es posible, pruebas para desvirtuarlos, debiéndose decretar la sanción con estricto apego al ordenamiento de que se trate y con base en tales hechos. La observan-

cia de la garantía de audiencia, que indiscutiblemente no debe estar sujeta a los formalismos inherentes a un proceso propiamente dicho, - se impone a toda autoridad administrativa encargada de sancionar las infracciones reglamentarias, garantía cuyo acatamiento es obligatorio sin excepción para todas las autoridades del país, según lo ha establecido la Suprema Corte; y por lo que atañe al cumplimiento de la garantía de legalidad instituida en la primera parte del artículo 16 -- constitucional, el acto impositivo de la sanción debe estar fundado - en el reglamento cuya infracción se atribuya al afectado y motivarse en los hechos materia de la infracción, pues la jurisprudencia ha sostenido que tales autoridades "deben fundar debidamente sus determinaciones, citando la disposición municipal, gubernativa o de policía cuya infracción se atribuye al interesado" y que "si no cumplen con tales requisitos violan las garantías consignadas en el artículo 16 de la Constitución". (72)

Ahora bien, ¿qué se entiende por reglamentos gubernativos y de policía? Es un principio jurídico general el de que un reglamento tiene como antecedente necesario una ley, la cual es precisamente el objeto de su pormenorización preceptiva. En otras palabras, el reglamento es materialmente una ley, o sea, un acto jurídico creador, modificativo o extintivo de situaciones abstractas e impersonales, que expide la autoridad administrativa para dar bases detalladas conforme a las cuales deban aplicarse o ejecutarse las leyes propia-

(72) Compilación 1917-1965, tésis 419 del Apéndice 1975, Segunda Sala. Idem. Tésis 380 del Apéndice 1985.

mente dichas. En estos términos, pues el reglamento presupone la existencia de una ley específica. La facultad reglamentaria con que está investido el Presidente de la República por nuestra Constitución, se encuentra contenida en la fracción I del artículo 89, que dice "Promulgar y ejecutar las leyes que expida el Congreso de la Unión, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia". Esta disposición constitucional, como se puede fácilmente colegir, otorga al Ejecutivo Federal la facultad de expedir reglamentos tendientes a hacer observar, dentro de la esfera administrativa, las leyes dictadas por el Congreso de la Unión.

Por otra parte, la ley puede por sí misma no establecer ninguna regulación, sino contraerse a señalar los casos generales en que se faculte al Presidente de la República o a los Gobernadores de los Estados, dentro del Distrito Federal o de la entidad federativa correspondiente, para formular su reglamentación. Esta, por ende, no se revela como pormenorización de disposiciones legales preexistentes, sino como normación per se simplemente autorizada por la ley, normación que se implica en los llamados reglamentos autónomos que son precisamente los de policía y gubernativos aludidos en el citado precepto de nuestra Constitución.

Ahora bien, ¿hasta que punto puede una ley autorizar la reglamentación administrativa sin que haya delegación de facultades legislativas en favor del Presidente de la República que sea contraria a los artículos 29 y 49 Constitucionales? En otros términos - - ¿Cuáles son las materias en que Constitucionalmente es dable que una

ley se contraiga a autorizar los llamados "reglamentos autónomos", - es decir, los gubernativos y de policía?.

Según el artículo 21 Constitucional, la autoridad administrativa tiene competencia para sancionar las infracciones a los reglamentos gubernativos y de policía. Dicha sanción únicamente debe consistir en sanciones pecuniarias (multas) o corporales (arresto hasta por treinta y seis horas). Por tanto, cualquier reglamento de este tipo que prevea una sanción distinta de las expresadas, como la --clausura del establecimiento en que dicho ordenamiento se infrinja, - será indiscutiblemente inconstitucional a través de la disposición o disposiciones que establezcan un castigo diverso del pecuniario o del corporal, lo que, por lo demás, acontece comúnmente.

Ahora bien, al imponer las únicas sanciones constitucionalmente permitidas por violación a un reglamento gubernativo o de policía, la autoridad administrativa debe apegarse a lo que disponga este, pues de otra manera, su proceder contravendría la garantía de legalidad consagrada en el artículo 16, primera parte, de nuestra Ley - Fundamental. La obligación que tiene la autoridad administrativa de apoyar legalmente la imposición de dichas sanciones pecuniarias y corporal, ha sido sostenida por la jurisprudencia de la Suprema Corte en los siguientes términos: "Si bien es cierto que la Constitución fa--cultta a las autoridades administrativas para castigar las infraccio--nes a los reglamentos gubernativos y de policía, también lo es que la imposición de tales castigos, debe ser, no al arbitrio de quien los - impone, sino con estricta sujeción a lo que disponga los mismos regla



mentos u otra ley, en lo que no se opongan al artículo 21 Constitucional". "Las autoridades administrativas, si bien conforme al artículo 21 constitucional tienen facultades para castigar las faltas, también lo es que deben fundar debidamente sus determinaciones, citando la -- disposición municipal, gubernativa o de policía, cuya infracción se -- atribuya al interesado, y si no cumplen con tales requisitos, violan las garantías consignadas en el artículo 16 de la Constitución".

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

Por último, el propio artículo 21 Constitucional establece una garantía de seguridad jurídica respecto del quantum máximo de la multa que se imponga por las autoridades administrativas a los --

obreros o jornaleros, el cual no debe exceder del importe de su jornal o sueldo de un día.

## 1.2 OBLIGATORIEDAD DE SU ACATAMIENTO Y CUMPLIMIENTO.

En atención a la naturaleza jurídica de las normas que constituyen el Reglamento de Tránsito del Distrito Federal hemos podido establecer que son esencialmente sancionadoras (posibles y coercitivas) por lo tanto y no obstante de encontrarnos frente a un Reglamento cuya aplicación compete a una autoridad administrativa la misma Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en su artículo 21 permite aberrantemente que esa autoridad aplique sanciones corporales (arresto hasta por 36 horas) a los particulares en caso de "infracción" (no comisión de un delito) y peor aún sin el proceso legal correspondiente, conculcando así las garantías individuales del gobernado; sin embargo sin justificar pero razonando teleológicamente la idea del legislador lo anterior es con apego estricto a la idea histórica de que a los bandos de policía y buen gobierno competía las actividades tendientes a preservar el orden y la seguridad de los particulares. Con lo anterior pretendemos hacer notar que si bien es cierto que el Reglamento de Tránsito del Distrito Federal requiere de un imperio semejante al de los Códigos Penales vigentes para preservar el orden y la armonía en la convivencia cotidiana de esta gran urbe de concreto.

### 1.2.3 PUNIBILIDAD EN CASO DE DESACATO E INCUMPLIMIENTO.

Como consecuencia del razonamiento expuesto en el punto

que antecede tenemos que las normas de Reglamento de Tránsito del Distrito Federal no son en sí sancionadoras sino completamente punibles ya que como en el caso expuesto ante una infracción procede la imposición de una pena, para el caso específico, "corporal", por lo tanto desconocemos el motivo del legislador para contravenir el precepto Constitucional que establece que la imposición de penas es propia y exclusiva de la autoridad judicial y redundando en conceptos ya expuestos, sin un proceso ni mandamientos por escrito, y menos aún fundados ni motivados.

"Los particulares podrán presentar en los cinco días hábiles siguientes a la fecha en que se haya levantado la infracción, el recurso se presentará ante la oficina correspondiente de la Secretaría de Protección y Vialidad, quien deberá resolver lo conducente en forma expedita a más tardar dentro de los 3 días siguientes a la interpretación del mismo. El recurso de revocación no estará sujeto a formalidad alguna". (Art. 158).

## 2. INTERPRETACION LEGAL.

"CONCEPTO DE INTERPRETACION. - Interpretar es desentrañar el sentido de una expresión. Se interpretan las expresiones, para descubrir lo que significan. La expresión es un conjunto de signos; por ello tiene significación.

En relación con este punto conviene distinguir, de acuerdo con los finos análisis de Edmundo Husserl, los siguientes elementos:

- 1° La expresión en su aspecto físico (el signo sensible; la articulación de sonidos en el lenguaje hablado, - los signos escritos sobre el papel, etc.)
- 2° la significación. - Lo que la expresión significa es el sentido de la misma. Parece que la significación es el objeto a que la expresión se refiere, pero no es así, porque entre la expresión y el objeto hay un elemento intermedio: La significación.
- 3° El objeto. - La necesidad de distinguir la significación del objeto resulta clara cuando, después de comparar diversos ejemplos, nos percatamos que varias expresiones pueden tener la misma significación, pero objetos distintos; o de que es posible que tengan significación diferente, pero el mismo objeto. Naturalmente que existe también la posibilidad de que di

fieran en ambos sentidos o en ambos coincidan".

#### LA INTERPRETACION DE LA LEY.

..."Interpretar la Ley es descubrir el sentido que encierra. La ley aparece ante nosotros como una forma de expresión. Tal expresión suele ser el conjunto de signos escritos sobre el papel, -- que forman los "Artículos de los Códigos".

..."Lo que se interpreta no es la materialidad de los -- signos sino el sentido de los mismos, su SIGNIFICACION.

La de los preceptos legales no ha de confundirse con el objeto a que se refiere"...

#### EL SENTIDO DE LA LEY.

..."El sentido de la ley no puede ser sino la voluntad -- del legislador"...

..."La tésis se basa en el supuesto de que la legislación, como acto expresivo, debe imputarse a la voluntad de los legisladores o, lo que es igual: que es derecho lo que estos quieren. No se advierte que lo querido por el legislador no coincide en todo caso con lo expresado en la ley. Pues lo que aquel pretende es expresar -- algo, que en su concepto debe ser derecho; más para expresarlo tiene que valerse de un conjunto de signos que otras personas habrán de interpretar y cuya significación no depende, si no en muy pequeña escala del legislador"...

#### AUTORES DE LA INTERPRETACION.

"La interpretación no es labor exclusivo del juez; cualquier persona que inquiera el sentido de una disposición legal puede realizarla. Pero la calidad de interprete no es indiferente, al menos desde el punto de vista práctico, porque no toda interpretación es obligatoria. Así por ejemplo, si el legislador mediante una ley, establece en que forma ha de entenderse un precepto legal, la exégesis legislativa obliga a todo el mundo, precisamente porque su autor, a través de la norma secundaria interpretativa, así lo ha dispuesto. Si es el Juez quien interpreta un precepto, a fin de aplicarlo a un caso concreto, esa interpretación no adquiere obligatoriedad general, pero sirve en cambio, de base a una norma individualizada: el fallo que en la especie se dicte. Si por último un abogado, o un particular cualquiera, interpreta una disposición legislativa, su interpretación (correcta o incorrecta) tiene un simple valor doctrinal y por en de a nadie obliga.

En el primer caso hablase de Interpretación auténtica; - en el segundo; de interpretación judicial o jurisdiccional, y en el - tercero, de interpretación doctrinal o privada. Las dos primeras tienen, en cambio, carácter oficial o público".

Por lo tanto la interpretación del Reglamento de Tránsito para el Distrito Federal corresponde a las Autoridades del Departamento del Distrito Federal; y en algunas ocasiones a las autoridades del Poder Judicial.

### 3. TESIS JURISPRUDENCIALES.

Como una muestra de que el Reglamento de Tránsito, de naturaleza autónoma, es reconocido no solo por las autoridades administrativas, sino también por nuestro máximo Tribunal de Justicia de la Nación, es que nos permitimos exponer algunos criterios jurisprudenciales y jurisprudencia sentada en la cual no solo se le reconoce como un dispositivo legal legitimado sino que rondan a su alrededor situaciones de hecho sentenciadas fundadas en preceptos de derecho; tales criterios son:

Semanario Judicial, apéndice 1917-1985, segunda sala, página 647, Tesis 379.

Infracciones. Autoridades Administrativas. Derecho de OPCIÓN.

El Art. 21 Constitucional las faculta para castigar con multa o arresto hasta por 15 días, pero es inconstitucional que desde luego impongan el arresto, sin dejar el agraviado el derecho de optar entre la pena corporal o la pecuniaria.

#### QUINTA EPOCA:

Tomo XXVI	pág. 1992	Ortiz Marcelino
Tomo XXX	pág. 222	Alba Valenzuela Ezequiel
Tomo XXXIII	pág. 1130	Carrillo Luis G.
Tomo XXXVI	pág. 1793	Cruz Juan de la y Coag.
Tomo XXXVI	pág. 1846	Hijar y Labastida René y Coag.

Facultad Reglamentaria del Ejecutivo Federal. Interpretación de la Fracción I del Artículo 89 de la Constitución.

"La facultad reglamentaria que el Art. 89, Fracción I, de la Constitución Federal otorga al Ejecutivo de la Unión para proveer en la esfera administrativa a la exacta observancia de las leyes, puede ser ejercida mediante distintos actos en diversos momentos, según lo ameriten las circunstancias, sin más límite que el de no rebasar ni contravenir las disposiciones que se reglamenten. Por tanto no es forzoso que se ejerza tal facultad en un solo acto, porque ello implicaría una restricción no consignada en el precepto Constitucional".

Séptima época, Tercera Parte: Vols. 115-120, págs. 67.  
A.R. 7026/77. Socorro Avila Hernández. Unanimidad 4 votos.

Facultad Reglamentaria. Incluye la creación de Autoridades y la determinación de las que específicamente ejercerán las facultades concedidas.

Esta dentro de la facultad Reglamentaria otorgada al Presidente de la República por el Art. 89 Fracción I, de la Constitución, el crear Autoridades que ejerzan las atribuciones asignadas por la Ley de la materia ha determinado Organismo de la administración pública; igualmente, se encuentra dentro de dicha facultad el determinar las dependencias u órganos internos especializados a través de los cuales se deben ejercitar las facultades concedidas por la ley a un Organismo Público, pues ello significa proveer a la exacta observancia de la ley reglamentada. Además al tratarse de un organismo



que forma parte de la Administración Pública, aún cuando sea un órgano descentralizado, es Precisamente el Presidente de la República, titular de esa Administración, quien constitucionalmente está facultado (Art. 89 Fracción 1) para determinar los Organos Internos que ejercerán las facultades otorgadas por la ley a efecto de hacer posible el cumplimiento de ésta".

Séptima Epoca, Tercera Parte: Vols. 187-192. A.R. 480/84.  
Compañía Minera Río Colorado, S.A. Unanimidad de 4 votos.

FACULTAD REGLAMENTARIA. SUS LIMITES.

"Es criterio unánime, tanto de la doctrina como de la Jurisprudencia, que la facultad Reglamentaria, conferida en nuestro sistema constitucional únicamente al Presidente de la República y a los Gobernadores de los Estados, en sus respectivos ámbitos competenciales, consiste exclusivamente, dado el principio de la división de poderes que impera en nuestro país, en la expedición de disposiciones generales a los tractos e impersonales que tienen como objeto la ejecución de la ley, desarrollando y completando en detalle sus normas, pero sin que, a título de su ejercicio, pueda excederse al alcance de sus mandatos o contrariar o alterar sus disposiciones, por ser precisamente la ley su medida y justificación".

Séptima Epoca, Tercera Parte: Vols. 163-168, Pág. 77 R.  
F. 59/81. Playa Sol Vallarta, S.A. 5 votos.

REFRENDO DE DECRETOS DEL EJECUTIVO ESTABLECIENDO REGLA-

MENTOS. VIGENCIA. CORRE LA SUERTE DE LOS DEMAS ACTOS DEL PROCESO ES TATUYENTE.

"Es suficiente expresar conceptos de violación contra un reglamento, para que la eficacia o falta de fundamento de ellos trascienda al acto de refrendo. Por lo mismo, solo existe necesidad de invocar conceptos de violación contra el refrendo de un reglamento en el caso de que tal refrendo fuera combatido por vicios propios, independientemente de la constitucionalidad o inconstitucionalidad del Reglamento refrendado".

Sexta Epoca, Tercera Parte: Vol. LIII, Pág. 100 A.R. - - 4900/61. Pablo Aguilar Maldonado y Coags. (Acumulados). Mayoría de 4 votos.

Séptima Epoca, Tercera Parte: Vols. 97-102, pág. 111 A. R. 1273/76. Rafael Ríos Arias y otros. Unanimidad de 4 votos.

REGLAMENTOS ADMINISTRATIVOS. INCONSTITUCIONALIDAD. DEPENDEN DE SU PUGNA CON LA CONSTITUCION FEDERAL Y NO DE LOS ACTOS DE APLICACION DE LOS MISMOS POR LAS AUTORIDADES.

"La Constitucionalidad o inconstitucionalidad de los preceptos de un reglamento administrativo no puede depender de la aplicación que de ellos, en cada caso concreto, hagan las autoridades, sino de su texto mismo, en cuanto pugne o nó con la Ley Fundamental".

Séptima Epoca, Tercera Parte: Vol. 58. Pág. 64. A.R. -- 560/73. Embotelladora Potosí, S.A. de C.V. Unanimidad de 4 votos.

REGLAMENTOS PARA EL DISTRITO FEDERAL EXPEDIDOS POR EL --  
PRESIDENTE DE LA REPUBLICA. COMPETENCIA. LA SEGUNDA SALA NO LA TIE-  
NE PARA CONOCER Y RESOLVER ASUNTOS EN QUE SE RECLAME SU CONSTITUCIONA  
LIDAD.

"La Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la -  
Nación carece de la competencia legal para conocer de los asuntos en  
que se reclama la inconstitucionalidad de un reglamento para el Dis-  
trito Federal expedido por el Presidente de la República, pendientes  
de resolución al entrar en vigor las reformas a la Constitución Fede-  
ral que principiaron a regir el 27 de octubre de 1968, de acuerdo con  
los arts. 107, fracción VIII, último párrafo, de la Constitución Fede-  
ral, 85 fracción III, de la Ley de Amparo y 3º transitorio del Decreto  
de reformas al propio ordenamiento y la competencia pasa al Tribunal  
Colegiado que corresponda conforme a lo que disponen los artículos 7º  
fracción III, inciso b), del capítulo 3º bis, y 72 bis, fracción I, de  
la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación".

Séptima Época, Tercera Parte: Vol. 1, pág. 139. A.R. --  
818/55. Lucina Díaz Cueto. Unanimidad de 4 votos. Vol. 2, Pág. 121  
A.R. 4171/68. Fidencio Melgar Cruz. Unanimidad 4 votos. A.R. 2295/  
68. Rubén Rosas Nuñez. Unanimidad de 4 votos. Vol. 15, pág. 117 A.R.  
5384/68. Rafael Hernández Avila. 5 votos.

REGLAMENTOS, PROMULGACION DE LOS. REFRENDO POR LOS SE--  
CRETARIOS DE ESTADO RESPECTIVOS, PARA SU EFICACIA.

"De acuerdo con el art. 92 de la Constitución General de

la República, todos los reglamentos, decretos y órdenes del Presidente de la República, para la eficacia de su promulgación, deberán someterse al refrendo de los Secretarios de Estado cuando a su ramo de atribuciones corresponda. Cabe considerar que tal prevención no debe ser llevado al extremo de exigir el refrendo de un reglamento por parte de un Secretario de Estado, cuando en el mismo se toque solo de manera incidental o accesoria, alguna materia diversa de la principal".

Séptimo Epoca, Tercera Parte: Vol. 64, Pág. 31. A.R. -- 1553/73. Productos Selmor, S.A. de C.V. 5 votos.

REGLAMENTOS PROVENIENTES DEL EJECUTIVO FEDERAL. SU PROMULGACION COMPRENDE LA EXPEDICION DE LOS MISMOS.

"Tratándose de reglamentos expedidos por el Presidente de la República en uso de la facultad que le confiere el art. 89 fracción 1, de la Constitución Federal, el solo señalamiento de la promulgación de dichos ordenamientos como acto reclamado, sin reclamar su expedición, resulta suficiente para la procedencia del amparo, puesto que no proviniendo los reglamentos de un órgano distinto al que los expide, como en cambio si sucede con las leyes que provienen del Congreso de la Unión y que el Ejecutivo Promulga, la sola orden de su publicación y cumplimiento, que es en lo que consiste la promulgación, comprende necesariamente su expedición".

Séptima Epoca, Tercera Parte: Vols. 139-144, Pág. 130. - A.R. 8015/79 Carlos Mejía Sánchez y otros. 5 votos.

REGLAMENTOS. EFECTOS DE LAS SENTENCIAS DE AMPARO EN SU  
CONTRA.

"En virtud de que el juicio de Garantía debe tener siempre una finalidad práctica y no ser medio para realizar una actividad simplemente especulativa, aquél procede contra reglamentos y decretos solamente cuando, por ser estos autoaplicativos, la determinación de su inconstitucionalidad puede dar por resultado la no aplicación de sus disposiciones; o cuando, por no serlo, ya hayan sido aplicados y sea factible la destrucción del acto de aplicación. Por lo tanto, -- cuando se reclaman acuerdos cuyo fundamento lo constituyen 2 decretos y basta el apoyo que cada uno de estos les proporciona para que tales acuerdos se mantengan en pie, si el sobreseimiento decretado por el Juez de Distrito respecto de uno de dichos decretos queda firme por no haberse recurrido, no es dable en la revisión determinar si el mismo contraviene o no la Carta Magna, y resultaría intrascendente analizar la legalidad del otro decreto, pues, cualquiera que fuese el resultado de tal estudio, los citados acuerdos mantendrían su obligatoriedad en atención a la sustentación que les brinda el decreto no sujeto a la Revisión. Es decir, aún en el supuesto de que el decreto revisado resultara inconstitucional, el acto de su aplicación, en cuanto se apoya también en otro decreto no revisable, no podría ser invalidado y, por lo mismo, la sentencia, que al respecto se dictara carecería del efecto que, como objeto del Juicio de Garantías, precisa el art. 80 de la Ley de Amparo".

4131/80. Hermelinda de Jesús Hernández. Unanimidad de 4 votos. Vols. 151-156, Pág. 153. A.R. 2773/80. María de la Luz Elías Sánchez y - - otros. Unanimidad de 4 votos.

Semanario Judicial de la Federación, 5a. Época, Tomo - - LXXII, parte 4, p. 5954.

"Reglamentos. Si bien es verdad que el acto de la expedición y promulgación de los reglamentos, se basa en la fracción I -- del artículo 89 Constitucional, ello no quiere decir que los reglamentos que se expidan, no deban ceñirse a la Constitución Federal".

Sobreseimiento en el Amparo, por falta de promoción (inconstitucionalidad de un Reglamento).

"Debe sobreseerse en el amparo por haber transcurrido el término de 180 días a que se refiere la fracción V del art. 74 de la Ley de Amparo, sin que promoviera el quejoso y sin que se efectuara - alguna actuación judicial, si los actos reclamados provienen de autoridades administrativas y no se impugna un reglamento, el cual no puede equiparse a una ley, por que no emana del Poder Legislativo, ni -- fue expedido por el Ejecutivo Federal en uso de las facultades extraordinarias que se le hubieran concedido para legislar".

Sobreseimiento en el Amparo, por falta de promoción (Inconstitucionalidad de un reglamento).

"La impugnación de un reglamento no evita la sanción de caducidad de la acción constitucional por falta de actuación o de pro

moción, ya que esa clase de ordenamientos, por su origen y finalidades, no pueden ser tenidos con el carácter de leyes."

INFRACCIONES ADMINISTRATIVAS.

A las autoridades administrativas compete el castigo de las infracciones de los reglamentos gubernativos y de policía, el cual consistirá únicamente en multa o arresto hasta por treinta y seis horas.

QUINTA EPOCA

TOMO II      PAG. 287    ESTAVILLO ANTONIA.  
TOMO II      PAG. 757    MENENDEZ Y TELLEZ LUIS  
TOMO II      PAG. 1650   NORWALD OTTO  
TOMO III     PAG. 544    SPITALIER ANSELMO  
TOMO IV      PAG. 882    CARAVANTES FELICIANO C.

AUTORIDADES ADMINISTRATIVAS

Cuando deben imponer sanciones no basta que la autoridad respectiva estime infringido algún reglamento para que pueda imponer al acto la sanción correspondiente, sino que es necesario que justifique los hechos que constituyen la infracción.

QUINTA EPOCA

TOMO LXXI, PAG. 2468   ALFARO LINDORO.

MULTAS.

El artículo 21 Constitucional no fija límite alguno a -- las multas deben fundarse en las disposiciones aplicables de la ley - o reglamento respectivo.

QUINTA EPOCA

TOMO XIX PAG. 723 NICANDRO ORTIZ Y CIA.

MULTAS.

El artículo 21 Constitucional no fija límite alguno a -- las multas que pueden imponer las autoridades administrativas; pero - si dichas multas se fundan, no en lo perceptuado por dicho artículo, sino en alguna ley especial, a lo mandado en esta habrá que atenerse para fijar la legalidad de la multa; pues los actos reclamados deben examinarse de acuerdo con las leyes en que de hecho se apoyan, y no - de acuerdo con las que podrían servirles de fundamento, pero que no - fueron invocadas como tal, por las autoridades responsables.

QUINTA EPOCA

TOMO XIX PAG. 723 NICANDRO ORTIZ Y CIA., S. EN C.

MULTAS.

Si las que impongan las autoridades administrativas, no se ajustan estrictamente a la ley, contra ellas procede conceder el - amparo, sin que tal cosa importe el desconocimiento de las facultades



de esas autoridades para reducir o condonar las multas, cuando lo estimen en justicia.

QUINTA EPOCA.

TOMO XVIII PAG. 69 GONZALEZ EUSEBIO.

MULTAS.

Si las que impongan las autoridades administrativas no se ajustan estrictamente a la ley, contra ellas procede conceder el amparo.

QUINTA EPOCA.

TOMO XII PAG. 214 AGENTE DEL MINISTERIO PUBLICO DEL SEXTO CIRCUITO.

TOMO XII PAG. 440 DURAN CARLOS M.

TOMO XIII PAG. 750 AGENTE DEL MINISTERIO PUBLICO DEL SEXTO CIRCUITO.

TOMO XIV PAG. 1187 TELLEZ CORONA FRANCISCO

TOMO XVIII PAG. 69 GONZALEZ EUSEBIO.

INFRACCIONES, AUTORIDADES ADMINISTRATIVAS.

Si bien es cierto que la Constitución las facultades para castigar las infracciones a los Reglamentos Gubernativos y de Policía, también lo es que la imposición de tales castigos debe ser, no al arbitrio de quien los impone, sino con estricta sujeción a lo que dispongan los mismos Reglamentos u otra ley, en lo que no se opongan

al artículo 21 Constitucional.

QUINTA EPOCA

TOMO	XV	PAG. 16	GARZA GUTIERREZ JOSE
TOMO	XV	PAG. 621	CLARK ANTONIO SALVADOR
TOMO	XVI	PAG. 364	GONZALEZ JESUS
TOMO	XVI	PAG. 186	ROGELIO GOMEZ Y HNOS.
TOMO	XVI	PAG. 367	VAZQUEZ ADOLFO

INFRACCIONES, SANCIONES IMPUESTAS POR AUTORIDADES ADMINISTRATIVAS. FUNDAMENTACION.

Si bien conforme al Artículo 21 Constitucional, tiene facultades para castigar las faltas, también lo es que deben fundar debidamente sus determinaciones, citando la disposición municipal, gubernativa o de policía cuya infracción se atribuye al interesado, y si no cumplen con tales requisitos, violan las garantías consignadas en el artículo 16 de la Constitución.

QUINTA EPOCA

TOMO	XXI	PAG. 186	ROGELIO GOMEZ Y HNO.
TOMO	XXX	PAG. 222	ALBA VALENZUELA EZEQUIEL
TOMO	XXXVII	PAG. 16	TIBURCIO FELIPE
TOMO	XLII	PAG. 3575	GOMEZ FEDERICO
TOMO	XLIV	PAG. 2807	SUAREZ PETRA

LEYES O REGLAMENTOS, AMPARO CONTRA, PROMOVIDO CON MOTIVO DE SU APLICACION.

Cuando se promueve un juicio de amparo en contra de una Ley o Reglamento con motivo de su aplicación concreta en perjuicio del quejoso, el juez no puede desvincular el estudio de la ley o reglamento del que concierne a su aplicación, acto este que es precisamente el que causa perjuicio al promovente del juicio y no por sí solos, considerados en abstracto, la ley o el reglamento. La estrecha vinculación entre el ordenamiento general y el acto concreto de su aplicación, que impide examinar al uno prescindiendo del otro se hace manifiesta si se considera:

- a) Que la improcedencia del juicio en cuanto al acto de aplicación necesariamente comprende a la ley o Reglamento;
- b) Que la negativa del amparo contra estos últimos, por estimarse que no adolecen de inconstitucionalidad, debe abarcar el acto de aplicación, si el mismo no se combate por vicios propios, y
- c) Que la concesión del amparo contra la ley o el Reglamento, por considerarlos inconstitucionales, en todo caso debe comprender también al acto de su aplicación.

SEPTIMA EPOCA TERCERA PARTE

VOL. 58 PAG. 55 A.R. 583/73 EMBOTELLADORA HERDOMO, S.A. 5 VOTOS

- VOL. 61 PAG. 33 A.R. 2599/73 EMBOTELLADORA SAN MARCOS, S.A. -  
DE C.V. 5 VOTOS.
- VOL. 70 PAG. 51 A.R. 2323/72 ALMACENES CHEDRAUI, S.A. 5 VO--  
IOS
- VOL. 133-138, PAG. 71 A.R. 5006/79 TRANSPORTES TURISTICOS MEXICO-EX  
PRESS, S.A. 5 VOTOS.
- VOL. 145-150, PAG. 78 A.R. 4373/80 NEFTALI MEZA FUENTES. 5 VOTOS

REGLAMENTOS. TERMINO PARA INTERPONER AMPARO EN SU CON--  
TRA COMPUTO POR LAS REGLAS ESTABLECIDAS PARA LAS LEYES.

Tratándose del Amparo contra Leyes, estas pueden impug--  
narse cuando son autoaplicativas, es decir, en los casos en que por -  
su sola expedición causan perjuicio a los quejosos, debiendo promover  
se la demanda dentro del término de treinta días contados a partir de  
la fecha en que inicie su vigencia la ley impugnada (Artículo 22, - -  
Fracción I, de la Ley de Amparo), o cuando se actualice el perjuicio  
con el primer acto de aplicación, en cuyo supuesto la demanda debe --  
promoverse dentro del término establecido en el Artículo 21 de la Ley  
de amparo. Esos principios son aplicables, no solamente a las leyes,  
sino también a los reglamentos, en virtud de que, aunque estos formal-  
mente son actos administrativos, en su aspecto material constituyen -  
verdaderos actos legislativos por cuanto que son de naturaleza imper-  
sonal, general y abstracta.

SEPTIMA EPOCA TERCERA PARTE

Vol. 70, PAG. 53 A.R. 2323/72 ALMACENES CHEDRAUI, S.A. 5 VO-

TOS.

VOLS. 115-120	PAG. 80	A.R. 524/78	PERFILES, METALES, TORNILLOS, -- TUERCAS Y SIMILARES, S.A. UNANI- MIDAD DE 4 VOTOS.
VOLS. 127-132	PAG. 98	A.R. 3591/78	RICHARDSON MERREL, S.A. DE C.V. 5 VOTOS.
VOLS. 145-150	PAG. 102	A.R. 4773/80	NEFTALI MEZA FUENTES, 5 VOTOS
VOLS. 187-192		A.R. 480/84	COMPANIA MINERA RIO COLORADO, S. A. UNANIMIDAD DE 4 VOTOS.

REGLAMENTOS ADMINISTRATIVOS

Si el ejecutivo dicta una disposición de carácter legislativo, en uso de la facultad que la Constitución le otorga para proveer en la esfera administrativa a la exacta observancia de las leyes y por medio de ella crea una obligación de naturaleza general, pero dicha disposición no tiene un carácter autónomo, ya que su finalidad es la de evitar situaciones que condena un precepto Constitucional, es decir, es una disposición que tiende a la exacta observancia de -- una ley expedida por el Poder Legislativo, esto obliga a considerar -- tal disposición, desde un punto legal y doctrinal, como un acto reglamentario, sin que para ello sea obice el que exista un Reglamento sobre la misma materia, porque no hay imposibilidad legal de que respecto de una misma ley se expidan varios Reglamentos simultáneos o sucesivos, pero conforme a nuestro régimen constitucional, solo tiene facultades para legislar el Poder Legislativo y excepcionalmente el Ejecutivo en el caso de la facultad reglamentaria, que únicamente puede

ser ejercitada por el titular de este poder, sin que en la Constitución exista una disposición que lo autorice para delegar en alguna otra persona o entidad, la referida facultad, pues ni el Poder Legislativo puede autorizar tal delegación, por tanto, sostener que la Ley de Secretarías de Estado encarga a la de economía la materia de monopolios, y que esa ley, fundada en el artículo 90 de la Constitución, deba entenderse en el sentido de que dicha Secretaría goza de cierta libertad y autonomía en esta materia, es desconocer la finalidad de aquella, que no es otra que la de fijar la competencia genérica de cada Secretaría, pero sin que por ello puedan actuar en cada materia -- sin Ley especial, ni mucho menos que la repetida Ley subvierta los -- principios Constitucionales, dando a las Secretarías de Estado facultades que, conforme a la Constitución, solo corresponden al titular -- del Poder Ejecutivo; decir que conforme a los artículos 92, 93 y 108 de la Constitución los Secretarios de Estado tienen facultades Ejecutivas y gozan de cierta autonomía en las materias de su ramo y de una gran libertad de acción, con amplitud de criterio para resolver cada caso concreto, sin someterlo al juicio y voluntad del Presidente de -- la República, es destruir la unidad del poder, es olvidar que dentro del régimen Constitucional el Presidente de la República es el único titular del Ejecutivo que tiene el uso y el ejercicio de las facultades ejecutivas, es finalmente, desconocer el alcance que el referendo tiene, de acuerdo con el artículo 92 Constitucional, el cual, de la -- misma manera que los demás textos relativos, no dan a los Secretarios de Estado mayores facultades Ejecutivas, ni distintas siquiera, de -- las que al Presidente de la República corresponden.

QUINTA EPOCA

TOMO LXXIV	PAG.	5093	LLACA RAMON
TOMO LXXIV	PAG.	7482	RODRIGUEZ EDUARDO
TOMO LXXV	PAG.	3219	VILLASECA BAUTISTA
TOMO LXXV	PAG.	9379	GONZALEZ SALINAS FELIX
TOMO LXXV	PAG.	9379	FERNANDEZ TEODORO

MULTAS DE QUE SE APERCIBE AL POSIBLE INFRACTOR, QUE DEPENDEN DE LA ACTIVIDAD DE ESTE, SON ACTOS FUTUROS E INCIERTOS QUE NO TIENE CARACTER DE INMINENTES.

El acto reclamado que se hace consistir en el apercibimiento de que se impondrán multas diarias al quejoso de seguir realizando una promoción de ventas, es un acto futuro e incierto, porque para su realización sería necesario que la persona apercibida continuará realizando la promoción de ventas sancionada y, además, que las autoridades constatarán tal hecho y determinarán hacer efectivo el apercibimiento decretado, lo cual bien podría no acontecer, como no hay certeza de que el acto se produzca, y su posible existencia dependería, en todo caso, del modo de actuar del quejoso, por ello debe considerarse como futuro y de realización incierta, por lo tanto, respecto de dicho acto procede el sobreseimiento del juicio de amparo.

SEPTIMA EPOCA, TERCERA PARTE

Vol. 58 PAG. 57 A.R. 630/73 IMBOTELLADORA DEL NORTE, S.A. UNANIMI

DAD DE 4 VOTOS.

VOL. 58 PAG. 57 A.R. 560/73 EMBOTELLADORA POTOSI, S.A. DE C.V.

UNANIMIDAD DE 4 VOTOS

VOL. 58 PAG. 57 A.R. 583/73 EMBOTELLADORA HERDOMO, S.A. 5 VOTOS

VOL. 59 PAG. 41 A.R. 2745/73 BEBIDAS PURIFICADAS DE ZACATECAS, S.  
A. 5 VOTOS

VOL. 61 PAG. 35 A.R. 2599/73 EMBOTELLADORA SAN MARCOS, S.A. DE C.  
V. 5 VOTOS.

REGLAMENTOS ADMINISTRATIVOS, AMPARO. NO ES NECESARIO AGOTAR LOS RECURSOS ORDINARIOS QUE ESTABLECEN CONTRA LOS ACTOS DE APLICACION.

Cuando se combate por su inconstitucionalidad un Reglamento administrativo expedido por el Presidente de la República con fundamento en la Fracción I del Artículo 89 de la Constitución Federal, el que constituye, dados sus caracteres de generalidad y abstracción, una ley desde el punto de vista material y al mismo tiempo se impugnan los actos de aplicación del mismo, no es necesario agotar previamente los recursos ordinarios procedentes, para acudir al juicio de amparo, porque las autoridades comunes carecen de competencia para resolver si una ley es o no contraria a la constitución general de la República, lo que es cuestión de la incumbencia exclusiva de la justicia federal.

SEPTIMA EPOCA, TERCERA PARTE.

VOL. 58 PAG. 63 A.R. 630/73 EMBOTELLADORA DEL NORTE, S.A. UNANIMI-



DAD DE 4 VOTOS.

VOL. 58 PAG. 63 A.R. 560/73 EMBOTELLADORA POTOSI, S.A. DE C.V.

UNANIMIDAD DE 4 VOTOS

VOL. 58 PAG. 63 A.R. 583/73 EMBOTELLADORA HERDOMO, S.A. 5 VOTOS

VOL. 61 PAG. 41 A.R. 2599/73 EMBOTELLADORA SAN MARCOS, S.A. DE -  
C.V. 5 VOTOS

VOL. 62 PAG. 41 A.R. 919/73 COMPANIA EMBOTELLADORA NACIONAL, S.  
A. 5 VOTOS

REGLAMENTOS ADMINISTRATIVOS. FACULTAD DEL PRESIDENTE DE  
LA REPUBLICA PARA EXPEDIRLOS. SU NATURALEZA.

El artículo 89, Fracción I, de nuestra Carta Magna, con-  
fiere al Presidente de la República tres facultades:

- a) La de promulgar las leyes que expida el Congreso de la Unión,
- b) La de ejecutar dichas ley y
- c) La de proveer en la esfera administrativa a su exacta observancia, o sea la facultad reglamentaria. Esta última facultad es la que determina que el ejecutivo pueda expedir disposiciones generales y abstractas que tienen por objeto la ejecución de la Ley, desarrollando y complementando en detalle las normas contenidas en los ordenamientos jurídicos expedidos por el Congreso de la Unión. El Reglamento es un acto formalmente administrativo y materialmente legislativo, participa de los atributos de la ley, aunque

solo en cuanto ambos ordenamientos son de naturaleza impersonal, general y abstracta. Dos características separan la ley del reglamento en sentido estricto: este último emana del ejecutivo, a quien incumbe proveer en la esfera administrativa a la exacta observancia de la ley, y es una norma subalterna que tiene su medida y justificación en la ley. Pero aún en lo que aparece común en los dos ordenamientos, -- que es su carácter general y abstracto, separanse -- por la finalidad que en el área del Reglamento se imprime a dicha característica, ya que el Reglamento determina de modo general y abstracto los medios que deberán emplearse para aplicar la ley a los casos concretos.

SEPTIMA EPOCA, TERCERA PARTE:

VOL. 51	PAG. 81	A.R. 1409/792	CREACIONES RAKLIN, S.A. 5 VOTOS
VOL. 52	PAG. 78	A.R. 1137/72	MANUEL ALVAREZ FERNANDEZ, 5 VOTOS
VOL. 53	PAG. 27	A.R. 1608/72	BLUSAS Y CONFECCIONES, S.A. UNANIMIDAD DE 4 VOTOS.
VOL. 54	PAG. 31	A.R. 1017/72	YOSAM, S.A. 5 VOTOS
VOL. 55	PAG. 39	A.R. 1346/72	EMBOTELLADORA POTOSI, S.A. DE C.V. 5 VOTOS.

REGLAMENTOS FEDERALES, COMPETENCIA DE LAS SALAS DE LA SUPREMA CORTE, DEBE DETERMINARSE ATENDIENDO EXCLUSIVAMENTE A LA NATURA-

## LEZA MATERIAL DEL REGLAMENTO.

Del texto de los artículos 24, Fracción I, inciso b), -- 25, fracción I, inciso b); 26, fracción I, inciso b); y 27 fracción I, inciso b), de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, se desprende que, para que se surta la competencia de cada una de las salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación para conocer del Recurso de revisión cuando en el amparo se reclamen del Presidente de la República, por estimarlos inconstitucionales, Reglamentos en materia federal expedidos de acuerdo con el artículo, 89, fracción I, de la Constitución, debe atenderse, para dirimir esa competencia, única y exclusivamente, a la naturaleza material del reglamento y no a la de la autoridad de que este proviene -la cual es, indefectiblemente, de naturaleza administrativa- ni a la de las autoridades señaladas como responsables en el amparo, o sea, si el reglamento impugnado es de naturaleza penal debe conocer de la revisión la primera sala, si es de naturaleza administrativa la segunda sala, si es de naturaleza civil la tercera y si es de naturaleza laboral la cuarta.

## SEPTIMA EPOCA, TERCERA PARTE.

- VOLS. 121-126 PAG. 45 A.R. 4347/78 TELEINDUSTRIA ERICSON, S.A. 5 VO  
TOS.
- VOLS. 127-132 PAG. 42 A.R. 3862/78 QUIMICOS Y DERIVADOS, S.A. UNANI  
MIDAD DE 4 VOTOS.
- VOLS. 133-138 PAG. 59 A.R. 5623/79 HOLIDAY INN MEXICANA, S.A. 5 VO  
TOS.

VOLS. 139-144, PAG. 45 A.R. 2502/78 KIMBERLY CLARK DE MEXICO, S.A.  
5 VOTOS.

VOLS. 139-144, PAG. 45 A.R. 4527/79 TRAILERS DE MONTERREY, S.A. 5 -  
VOTOS.

AMPARO CONTRA LEYES. IMPROCEDENCIA POR SOMETIMIENTO A -  
SUS DISPOSICIONES, EN MATERIA PENAL, AL SOLICITAR LIBERTAD PROVISIO-  
NAL O REDUCCION DE LA CAUCION.

El quejoso, al solicitar su libertad provisional y serie  
concedida mediante fianza fijada por el Juez señalado como responsa-  
ble, así como si pide la reducción de dicha caución se somete expontá-  
neamente a las disposiciones de la Ley procesal penal; y por lo tan-  
to, si después la combate en el amparo, se surte la causal de improce-  
dencia que señala la fracción XI del artículo 73 de la Ley de Amparo,  
conforme a la tésis jurisprudencial número 2 que aparece en la página  
17 del tomo correspondiente a la jurisprudencia del pleno de la compi-  
lación de 1965.

AMPARO DE REVISION 9653/65, MANUEL BARRIOS CALDERA, 7 DE NOVIEMBRE DE  
1967. VEASE LA VOTACION EN LA EJECUTORIA. PONENTE: MARIO G. REBO-  
LLEDO.

LEY ORGANICA DE LA ASAMBLEA DE REPRESENTANTES DEL DISTRITO FEDERAL.

Al margen un sello con el Escudo Nacional, que dice: Estados Unidos Mexicanos, Presidente de la República.

MIGUEL DE LA MADRID H. Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, a sus habitantes, sabed: Que el H. Congreso de la Unión, se ha servido dirigirme el siguiente: DECRETO. "El Congreso de los Estados Unidos Mexicanos, Decreta: Ley Orgánica de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, Capítulo I: Disposiciones Generales. Artículo 1º. La presente ley tiene por objeto reglamentar la base tercera de la fracción VI del artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Artículo 2º. La organización y funcionamiento de la Asamblea se regirá por la Constitución General y por las disposiciones de esta Ley, así como por el Reglamento para su Gobierno Interior, que la propia Asamblea expedirá sin intervención de ningún otro órgano. Dicho Reglamento entrará en vigor, a partir de su aprobación por la Asamblea, la que lo deberá remitir a las autoridades competentes para su publicación en el Diario Oficial y en la Gaceta Oficial del Distrito Federal.

Capítulo II. "De la Naturaleza y Atribuciones de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal". Artículo 3º. La Asamblea de Representantes del Distrito Federal es un órgano de repre

sentación ciudadana que se integrará por 66 miembros electos en votación directa y secreta de los ciudadanos del Distrito Federal, en los términos de la ley respectiva.

Artículo 4°. La Asamblea está facultada para expedir -- normas de observancia general obligatoria en el Distrito Federal con el carácter de bandos, ordenanzas y reglamentos de policía y buen gobierno en las materias expresamente determinadas por la Constitución General reiteradas en el Artículo 7° de esta ley. También lo está para realizar funciones de consulta, promoción, gestoría, evaluación y supervisión de las acciones administrativas y de gobierno encaminadas a satisfacer las necesidades sociales de la población de la entidad y sobre la aplicación de los recursos presupuestales disponibles en los términos del Artículo 8° de este ordenamiento.

Artículo 5°. La Asamblea del Distrito Federal celebrará dos períodos ordinarios de sesiones. El primero se iniciará el 15 de noviembre y podrá prolongarse hasta el 15 de enero del año siguiente. El segundo período dará principio el 16 de abril y concluirá a más -- tardar el 15 de junio del mismo año. Durante los recesos, la Asamblea estará representada por su Comisión de Gobierno, la cual podrá convocar a sesiones, a petición del Presidente de la República o por excitativa de la mitad más uno de los representantes que la integran. En ambos casos deberá precisarse por escrito, el asunto o asuntos que deba resolver el Pleno de la Asamblea y las razones que justifiquen la convocatoria.

Artículo 6°. A la apertura del segundo período ordinario de sesiones concurrirá la autoridad que el Presidente de la República designe, para dar lectura a un informe en el que conste el estado que guarde la administración pública del Distrito Federal. El Reglamento para el Gobierno Interior de la Asamblea determinará el trámite que deberá seguir el informe a que se refiere el párrafo anterior.

Artículo 7°. La Asamblea tiene facultades para dictar los bandos, ordenanzas y reglamentos de policía y buen gobierno, para el Distrito Federal, en las siguientes materias:

- I. Educación;
- II. Salud y Asistencia Social;
- III. Abasto y distribución de alimentos, mercados y rastros;
- IV. Establecimientos mercantiles;
- V. Comercio en la vía pública;
- VI. Recreación, espectáculos públicos y deportes;
- VII. Seguridad pública;
- VIII. Protección civil;
- IX. Servicios auxiliares a la administración de justicia;
- X. Prevención y readaptación social;
- XI. Uso del suelo;
- XII. Regularización de la tenencia de la tierra, esta-

- blecimiento de reservas territoriales y vivienda;
- XIII. Preservación del medio ambiente y protección ecológica;
- XIV. Explotación de minas de arenas y materiales pétreos;
- XV. Construcciones y edificaciones;
- XVI. Agua y drenaje;
- XVII. Recolección, disposición y tratamiento de basura;
- XVIII. Tratamiento de aguas;
- XIX. Racionalización y seguridad en el uso de energéticos;
- XX. Vialidad y tránsito;
- XXI. Transporte urbano y estacionamientos;
- XXII. Alumbrado Público;
- XXIII. Parques y jardines;
- XXIV. Agencias funerarias, cementerios y servicios conexos;
- XXV. Fomento económico y protección al empleo;
- XXVI. Desarrollo agropecuario;
- XXVII. Turismo y servicios de alojamiento;
- XXVIII. Trabajo no asalariado y previsión social; y
- XXIX. Acción cultural.

Artículo 8°. Son facultades de la Asamblea en materia de supervisión de la administración pública del Distrito Federal, atender las peticiones y quejas que formulen los habitantes del Dis-



trito Federal respecto del cumplimiento, por las unidades centrales, los órganos desconcentrados y las entidades paraestatales del Distrito Federal, de las obligaciones que les señalan las disposiciones jurídicas en materia administrativa, de obras y servicios.

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

La Asamblea está facultada para participar, en los términos previstos por el artículo 73, fracción VI, base 3a. de la Constitución, en la vigilancia de la administración presupuestaria y contable del Distrito Federal.

Una vez discutida la Cuenta Pública del Distrito Federal la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, comunicará a la Asamblea, las consecuencias que derivaron de sus observaciones.

La Asamblea podrá citar a los servidores públicos de la administración pública del Distrito Federal, a que se refiere el artículo 11 de esta ley, para que informen sobre el desarrollo de los servicios y la ejecución de las obras encomendadas a la administración pública del Distrito Federal.

Artículo 9º. Son facultades de la Asamblea en materia de Promoción y gestoría:

- I. Proponer al Presidente de los Estados Unidos Mexicanos por conducto del titular del Órgano de Gobierno del Distrito Federal, la atención de problemas prioritarios a efecto de que, tomando en cuenta la prevención de ingresos y los programas a realizar, los considere en el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Entidad.
- II. Formular al titular del Órgano de gobierno del Distrito Federal, las peticiones que acuerde el pleno de la Asamblea, para la solución de los problemas que planteen sus miembros, como resultado de su acción de gestoría ciudadana.
- III. Analizar los informes semestrales que deberán presentar sus miembros, para que el pleno tome las medidas que correspondan dentro del ámbito de sus facultades de consulta, promoción, gestoría y supervisión.
- IV. Los demás que le otorge la presente Ley. El Reglamento para el Gobierno Interior de la Asamblea determinará los órganos y mecanismos para garantizar que las funciones de promoción y gestoría puedan ser cumplidas con la mayor eficacia, tanto durante los periodos de sesiones como en los recesos.

Artículo 10°. Son facultades de la Asamblea en materia

de participación ciudadana:

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

Artículo II. La Asamblea podrá citar a los titulares de

las unidades descentralizadas, Órganos desconcentrados y entidades paraestatales del Distrito Federal en los casos siguientes:

- I. Cuando se encuentre en estudio una iniciativa para la expedición o reforma de un ordenamiento relacionado con la competencia específica del servidor público que deba comparecer, y
- II. Cuando exista la necesidad de conocer información sobre el desarrollo de los servicios públicos o la ejecución de obras correspondientes al ámbito público que deba ser citado.

Artículo 12. Toda propuesta para citar a los servidores públicos mencionados por el artículo anterior, deberá ser aprobada -- por la Asamblea. El conducto para solicitar la comparecencia será en todos los casos, el titular del órgano de gobierno del Distrito Federal.

Artículo 13. La Asamblea podrá convocar a consulta pública sobre los asuntos de su competencia. La convocatoria determinará la materia objeto de consulta, los ciudadanos y organizaciones convocadas, las fechas y lugares en que habrían de celebrarse las audiencias, así como las normas que regirán su conducción.

Una vez concluida la consulta, se procederá a evaluar -- sus resultados en las comisiones respectivas, sometiéndose a la consideración del Pleno de la Asamblea, con la finalidad de que resuelva -

lo precedente.

Artículo 14. Tanto las peticiones que formule la Asamblea a las autoridades administrativas, para la solución de problemas sociales y urbanos que correspondan a su esfera de competencia, como otras medidas encaminadas a hacer efectivas sus facultades de consulta, promoción gestoría y supervisión, deberán ser objeto, en todos los casos, de un acuerdo de la propia Asamblea.

Artículo 15. Los nombramientos de magistrados del Tribunal Superior de Justicia que haga el Presidente de la República en los términos del artículo 73 constitucional, deben ser sometidos a la aprobación de la Asamblea.

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

Artículo 16. La Asamblea podrá iniciar, por acuerdo del Pleno ante el Congreso de la Unión, las leyes o decretos en materia del Distrito Federal.

Cualquier representante, o los grupos de representantes a que hace referencia el Artículo 47 de esta Ley, podrán presentar a la Asamblea propuesta de leyes o decretos en materia del Distrito Federal, las cuales serán turnadas a las comisiones de la propia Asamblea para ser dictaminadas y presentadas ante el Pleno para que en su caso, determine su envío al Congreso de la Unión, en los términos del

primer párrafo de este Artículo.

Artículo 17. La Asamblea elaborará su propio proyecto de presupuesto anual de gasto y lo remitirá al Ejecutivo Federal, por conducto del titular del órgano de gobierno, para que, atendiendo a las previsiones de ingresos, lo incorpore al proyecto de Presupuesto de Egresos del Distrito Federal que debe enviar a la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión.

La Asamblea administrará de manera autónoma y responsable su presupuesto de gastos.

Artículo 18. Las propuestas a que se refiere la fracción I del artículo 9 deberán acompañarse de la información que las fundamente y que hubiere sido obtenida por la Asamblea en su carácter de cuerpo colegiado o por los representantes miembros de la misma en ejercicio de sus facultades constitucionales y legales.

Artículo 19. Son obligaciones de los miembros de la Asamblea:

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

Artículo 20. Los Representantes ante la Asamblea son inviolables por las opiniones que manifiestan en el desempeño de sus -- cargos y jamás podrán ser reconvencidos o enjuiciados por ellas. El Presidente de la Asamblea estará investido de la autoridad necesaria para velar por el respeto al fuero constitucional de sus miembros.

Artículo 21. El recinto en que sesione la Asamblea de -- Representantes será inviolable. Ninguna fuerza pública podrá tener -- acceso a él, salvo con la autorización del presidente. En este caso, la fuerza pública quedará bajo el mando y autoridad de éste, quien se rá responsable ante la propia Asamblea por el uso que hubiere hecho -- de estas facultades.

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

Artículo 22. Los miembros de la Asamblea son responsa-- bles en los términos del Título Cuarto de la Constitución Política y de su ley reglamentaria, por los delitos que cometan durante el tiempo de su encargo y por las faltas u omisiones en que incurran en el -- ejercicio de ese mismo cargo.

Capítulo III. "De la Elección e Instalación de la Asam-- blea".

Artículo 23. La Asamblea estará integrada por 40 miem--

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

Artículo 24. Los representantes de la Asamblea del Distrito Federal se elegirán cada tres años y por cada propietario se elegirá un suplente.

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

Artículo 25. La Asamblea expedirá la convocatoria para elecciones extraordinarias con el fin de cubrir las vacantes de sus miembros electos por el principio de mayoría relativa.

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

Artículo 26. Las normas sobre elegibilidad para ser miembros de la Asamblea, las relativas al ejercicio de sufragio, a los partidos políticos con derecho a participar en las elecciones reg



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

Artículo 28. Las sesiones del Colegio Electoral se iniciarán quince días antes de la instalación de la Asamblea. Las constancias que no fueren calificadas en este período lo serán una vez instalada la Asamblea.

Artículo 29. El Colegio Electoral de la Asamblea será competente para calificar la elección de sus miembros y se integrará por el total de los presuntos representantes que hubieran obtenido su constancia de mayoría de asignación proporcional de la Comisión Federal Electoral. La decisión del Colegio Electoral calificando la elección de los representantes será definitiva y en su contra no procederá recurso alguno.

Artículo 30. El Colegio Electoral no podrá abrir sus sesiones ni ejercer sus funciones sin la concurrencia de más de la mitad del número de sus miembros. El Reglamento para el Gobierno interior de la Asamblea regulará el procedimiento a seguir para que el Colegio Electoral cumpla con sus funciones.

Artículo 31. Los trabajos del Colegio Electoral serán conducidos por una Mesa Directiva integrada por cinco miembros, electos por el propio Colegio, por mayoría de votos.

El Reglamento para el Gobierno Interior determinará el número e integración de las Comisiones Dictaminadoras cuyos integrantes

tes serán propuestos por la Mesa Directiva.

Artículo 32. Cada Asamblea, antes de clausurar el último período de sesiones de su ejercicio trianual, nombrará de entre sus miembros una comisión encargada de instalar el Colegio Electoral de la siguiente.

Artículo 33. La instalación de la Asamblea se verificará el día 14 de noviembre y será presidida por la Mesa Directiva del Colegio Electoral. Durante el acto se hará la lista de los representantes electos y el Presidente del Colegio Electoral tomará la protesta de ley a los Representantes presentes. Acto seguido se elegirá la Mesa Directiva de la Asamblea en escrutinio secreto y por mayoría de votos. La Mesa Directiva pasará a presidir la sesión y el Presidente de la Asamblea la declarará legalmente constituida.

Artículo 34. La Asamblea no podrá abrir sus sesiones ni ejercer sus facultades sin la concurrencia de más de la mitad del número total de sus miembros.

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

procederá a cubrirla en los términos de la ley.

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

Artículo 36. Será aplicable el régimen de responsabilidades, en los términos previstos por el Código Federal Electoral para diputados, senadores y partidos políticos, a los Representantes de la Asamblea y a los partidos que los postulen.

Artículo 37. La Asamblea residirá en el Distrito Federal sesionará en un mismo recinto y no podrá trasladarse a otro sin acuerdo previo de la mayoría de sus miembros, señalando el tiempo y modo de verificarlo. La Asamblea no podrá suspender sus sesiones por más de tres días hábiles salvo por caso fortuito o fuerza mayor y siempre que así lo acuerde la mayoría de sus integrantes.

#### Capítulo IV. "De la Organización de la Asamblea".

Artículo 38. La Asamblea contará con una Mesa Directiva a la que corresponderá el manejo de la agenda y la conducción del debate. Asimismo, bajo la autoridad de su Presidente le competará la preservación de la libertad y el orden de las deliberaciones, cuidar de la efectividad de los trabajos y aplicar con imparcialidad las disposiciones de esta ley, el Reglamento para el Gobierno Interior de la Asamblea, así como los acuerdos que emanen del Pleno de la Propia

Asamblea.

Artículo 39. La Asamblea elegirá entre sus miembros un Presidente y un Secretario de la Mesa Directiva, así como el número de Vicepresidentes y Prosecretarios con sus respectivos suplentes que determine el Reglamento para su Gobierno Interior, en el cual se precisarán las funciones de cada uno de ellos. El tiempo de duración de los cargos será de un mes.

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

Artículo 40. Los integrantes de la Mesa Directiva sólo podrán ser removidos de sus cargos por las causas y con los requisitos y formalidades que estén previstos en el Reglamento para el Gobierno Interior de la Asamblea, que determinará los casos en que sea indispensable nombrar él o los sustitutos que correspondan y la forma de su designación.

Artículo 41. El Presidente de la Asamblea tendrá entre otras funciones la de representarla ante toda clase de autoridades cíviles y militares, ante el titular del Organó de Gobierno, los Partidos Políticos registrados y las Organizaciones Vecinales del Distrito Federal.

Artículo 42. La Asamblea contará con un Oficial Mayor y un tesorero, nombrados por el Pleno, a propuesta de la Comisión de Gobierno, además de los funcionarios que disponga su Reglamento y los empleados que permita su presupuesto.

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

Artículo 43. La Asamblea contará con las comisiones que sean necesarias para el mejor cumplimiento de sus atribuciones. El Reglamento para el Gobierno Interior de la Asamblea regulará la organización y funcionamiento de las mismas.

Artículo 45. La Comisión de Gobierno estará integrada por siete Representantes, electos por el voto mayoritario del Pleno de la Asamblea y será presidida por quien designen sus miembros.

Artículo 46. La Comisión de gobierno de la Asamblea tendrá como función proponer a la misma el nombramiento de los servidores públicos y de los Presidentes de las Comisiones. Asimismo, le corresponderá coadyuvar con La Mesa Directiva en las actividades que sean de su competencia y apovar el trabajo de las comisiones.

Artículo 47. Los representantes con igual filiación partidaria o pertenecientes a una misma coalición de partidos podrán integrar un grupo de representantes; estos grupos serán las formas de

organización para realizar en los términos que establezca el Reglamento del Gobierno Interior de la Asamblea, las tareas específicas de sus miembros. En el Reglamento se establecerán las prerrogativas necesarias para el mejor cumplimiento de las funciones que les competen.

Artículo 48. Los miembros de la Asamblea durante el período de su cargo, no podrán desempeñar ninguna otra comisión o empleo de la Federación, de los Estados o del Distrito Federal, por los cuales se disfrute sueldo, sin licencia previa del Pleno de la Asamblea, cesando en sus funciones representativas, mientras dure la nueva ocupación.

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

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

Artículo 49. El Reglamento para el Gobierno Interior de la Asamblea, regulará su estructura, funcionamiento interno, debates, sesiones, votaciones y demás trámites del proceso de emisión de Bandos, Ordenanzas y Reglamentos de Policía y Buen Gobierno.

Capítulo V. "De la Elaboración de Bandos, Ordenanzas y Reglamentos de Policía y Buen Gobierno".

Artículo 50. El derecho de iniciar bandos, ordenanzas y

Reglamentos de policía y buen gobierno compete:

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

Artículo 51. Toda iniciativa pasará a la comisión res-- pectiva para que se dictamine. El modo, forma y término para las dis-- cusiones y votaciones se establecerá en el reglamento para el Gobier-- no Interior de la Asamblea.

Artículo 52. Los ciudadanos del Distrito Federal tienen el derecho de iniciativa popular respecto de las materias que son com-- petencia de la Asamblea.

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

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

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

Artículo 53. Aprobado un proyecto por la Asamblea, se remitirá debidamente firmado para su publicación en la Gaceta Oficial del Distrito Federal.

Artículo 54. Las iniciativas desechadas por la Asamblea, no podrán volver a discutirse, sino hasta el siguiente período ordinario de sesiones.

Artículo 55. En la reforma, derogación o abrogación de los bandos, ordenanzas y reglamentos de policía y buen gobierno se observarán los mismos trámites que para su formación.

#### Capítulo VI. "De las funciones de Gestoría Ciudadana".

Artículo 56. Cada representante será gestor y promotor ante las autoridades administrativas de los derechos sociales de los habitantes del Distrito Federal con quienes procurará tener una comunicación permanente. Las demandas que éstos le presenten serán lleva



das ante el Pleno de la Asamblea cuando afecten el interés general.

Artículo 57. Los Representantes someterán a la consideración del Pleno de la Asamblea la solución de carácter general que propongan al caso planteado para los efectos de las fracciones II y III del artículo 9 de esta Ley. Las autoridades competentes considerarán las peticiones o recomendaciones que formule el Pleno de la Asamblea.

Artículo 58. Los Representantes deberán presentar individualmente un informe semestral por escrito, al Pleno de la Asamblea, en el que asienten los resultados de su acción en materia de consulta, promoción, gestoría y supervisión que hayan desarrollado, en favor de sus electores.

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

Artículo 59. La Asamblea formulará un informe anual de la labor de gestoría y promoción ciudadana prestada por sus integrantes, en el que se incluirán las propuestas de solución y la respuesta de las autoridades involucradas. Dicho informe será de carácter general y se divulgará ampliamente en el Distrito Federal.

Artículo 60. La Asamblea podrá en todo momento considerando los informes a que se refiere el artículo 58 de este ordenamiento, formular a las autoridades administrativas las peticiones que - -

acuerde el Pleno para la solución de los problemas que conozcan sus miembros.

#### ARTICULOS TRANSITORIOS.

PRIMERO. Esta Ley entrará en vigor el día siguiente al de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

SEGUNDO. En tanto se expidan las normas que regulen la organización interna y el funcionamiento de la Asamblea, se aplicarán en lo conducente las disposiciones que contiene el Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General.

TERCERO. Por única vez, para la constitución de la primera Asamblea, la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión fungirá como comisión Instaladora. Una vez que sea elegida la Mesa Directiva del Colegio Electoral de la Asamblea, la Comisión Instaladora cesará en sus funciones.

CUARTO. Las primeras elecciones para integrar la Asamblea de Representantes del Distrito Federal se verificarán el primer miércoles del mes de julio de 1988 y se calificarán durante la primera quincena del mes de octubre del mismo año, para iniciar sus sesiones en la fecha prevista en el artículo 5o. de esta ley.

QUINTO. La Asamblea podrá dictar los acuerdos necesarios a fin de resolver las cuestiones que no estén previstas por ésta y las demás leyes aplicables, o por el Reglamento para su Gobierno In

terior, siempre y cuando no desborde sus atribuciones constitucionales y legales.

SEXTO. En la instalación de la primera Asamblea de Representantes, la Mesa Directiva del Colegio Electoral nombrará no menos de tres comisiones dictaminadoras, integradas cada una de ellas por siete presuntos representantes.

México, D.F., 30 de diciembre de 1987. - Dip. David Jiménez González, Presidente. - Sen. Armando Trasviña Taylor, Presidente. Dip. Antonio Sandoval González, Secretario. Sen Alberto E. Villanueva Sansores, Secretario. - Rúbricas.

En cumplimiento de lo dispuesto por la fracción I del Artículo 89 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y para su debida publicación y observancia, expido el presente Decreto en la residencia del Poder Ejecutivo Federal, en la Ciudad de México, Distrito Federal, a los treinta días del mes de diciembre de mil novecientos ochenta y siete Miguel de la Madrid H. - Rúbrica. - El Secretario de Gobernación. Manuel Bartlett D. - Rúbrica.

## CONCLUSIONES

- 1.- De los conceptos expuestos sobre Reglamento podemos concluir en una primera instancia que el origen de estos es esencialmente administrativo, ya sea en el plano público, ya en el privado, lo anterior en virtud de que cualesquiera que fuera la finalidad de dichos Reglamentos sirve básicamente para -- llevar a cabo la buena administración de las entidades públicas o privadas.
- 2.- En relación directa con el punto anterior podemos establecer de manera genérica una clasificación en los siguientes términos:

### REGLAMENTOS

#### DE AUTORIDAD

#### DE PARTICULARES

- 3.- La facultad reglamentaria no obstante estar encuadrada dentro de los aspectos administrativos de la vida nacional, tiene en su materia una esencia legislativa por lo que se concluye que el reglamento administrativo (De autoridad) es formalmente administrativo, pero materialmente legislativo. No obstante se trata de una facultad propia del Ejecutivo y no del Legislativo.
- 4.- Una de las funciones del Reglamento que lo hace ser más práctico

tico y que la diferencia de la ley, es que dado lo expédito del procedimiento de creación de un Reglamento es más fácilmente adecuado a la realidad social y aún más por provenir del Ejecutivo, el cual a través de sus dependencias se encuentra en contacto directo y permanente con la ciudadanía, aunado a la precisión y detalle inherente al Reglamento.

5.- La facultad reglamentaria a que se refiere la doctrina Constitucional derivada del estudio de la Fracción I del Artículo 89 de nuestra Carta Magna debemos entenderla como una facultad discrecional y tácita con la que suponemos el Legislador quiso investir al Primer Mandatario. Ya que en estricto sentido y en la interpretación más literal de dicho precepto Constitucional no se manifiesta expresamente de ninguna manera la reglamentación como facultad Presidencial.

6.- Conforme a los principios de reserva de la ley y de la supremacía de esta señalan el primero de ellos que hay materias reservadas exclusivamente por la Constitución a la ley, (verbi-gracia, minería) y no sucede igual con los Reglamentos porque estos deben exclusivamente desarrollar los principios de su ley.

Por otro lado para la modificación, derogación o abrogación de una ley se requiere del mismo proceso que para su creación, sucediendo lo mismo con los reglamentos, pero la abrogación de una ley implica la de su Reglamento y jamás el caso -

contrario. Lo que nos lleva a concluir que el Reglamento para tener justificación Constitucional, independientemente de la facultad expresa de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal (Art. 73 Constitucional, Fracción VI, base tercera inciso a), requiere necesaria y totalmente desarrollar los principios de una ley de origen; en caso contrario tendríamos un antídoto sin enfermedad.

- 7.- El Reglamento de tránsito del Distrito Federal en sus artículos 45, 46, 47, 49, 63, 64, 144, 145, 146 y 151, disponen sanciones distintas a las establecidas expresamente por el artículo 21 de la Constitución, por lo que es claro y notorio -- que dichos actos de autoridad son inconstitucionales y anti-constitucionales.
  
- 8.- Si bien es cierto que la facultad reglamentaria de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal y en particular el Reglamento de Tránsito para el Distrito Federal, tiene su base Constitucional en el Artículo 73 Constitucional Fracción VI base tercera inciso a, y los artículos 4o. de la Ley Orgánica y 7º del Reglamento Interior de la misma Asamblea, tiene fundamento Constitucional; también es que conforme a la doctrina mexicana y tal como se ha detallado a través del presente estudio de tesis, es menester la preexistencia de una ley emanada del Congreso de la Unión para la aparición de un Reglamento que detalle y ejecute los principios de -

aquella. Por lo que con todo respeto sea dicho considero - que la modificación del 10 de Agosto de 1987 al artículo 73 de nuestra Carta Magna no es más que la justificación irracional de un renglón torcido de nuestra legislación, eso sí, es un parche, pero a nivel Constitucional.

#### PROPUESTA DE SOLUCION

UNICA.- Es loable la actividad de los legisladores en el sentido de actualizar nuestras compilaciones legales con nuestra realidad y dinámica social, sin embargo es un ánimo de - cumplir estrictamente con dicho cometido consideramos un lamentable y grave error legislativo el instituir una potestad reglamentaria, que al mismo primer mandatario se le confiere de manera consentida (tácita) a un órgano - político y de representación, para justificar o tratar - de aminorar la creación de reglamentos que no tienen un cuerpo legal que reglamentar.

Por lo que en atención a los motivos expuestos anteriormente y al análisis que contiene el presente estudio de tésis me permito hacer la siguiente propuesta de solución al tan enmarañado problema sobre la constitucionalidad de los reglamentos llamados autónomos:

"Proponer por parte de las diversas instancias del Ejecutivo incluyendo al Departamento del Distrito Federal Le-

yes Generales sobre las materias de su competencia y de ahí derivar y dar fundamento Constitucional a todos y ca da uno de los Reglamentos que hasta el momento son con siderados autónomos".



B I B L I O G R A F I A

1. ACOSTA ROMERO MIGUEL. DERECHO ADMINISTRATIVO. 8a. Edición. Editorial Porrúa, México 1988.
2. AGUIRRE VIZUETT, JAVIER. DISTRITO FEDERAL: Organización Jurídica y Política. Editorial Miguel Angel Porrúa, México 1989.
3. BERTHELEMY, H. DEFENSA DE ALGUNOS VIEJOS PRINCIPIOS. (Melanges M. Hauriou) París 1929.
4. BURGOA ORIHUELA, IGNACIO. DERECHO CONSTITUCIONAL MEXICANO. Editorial Porrúa, 7a. Edición, México 1989.
5. LAS GARANTIAS INDIVIDUALES. 21a. Edición Editorial Porrúa, México 1988.
6. CARRE DE MALBERG, R. CONTRIBUCION A LA TEORIA GENERAL DEL ESTADO. 2a. Edición, París 1920.
7. CASASOLA, GUSTAVO. EFEMERIDES ILUSTRADA. Editorial Archivo Casasola, México 1940.
8. CASTELLANOS COUTIRO, HORACIO. LA FUNCION REGLAMENTARIA EN EL DERECHO ADMINISTRATIVO MEXICANO. 4a. Edición, México 1979.
9. CASTILLO VELASCO, J. MARIA. APUNTAMIENTOS PARA EL ESTUDIO DEL DERECHO CONSTITUCIONAL. México 1871.

10. CORONADO, MARIANO. ELEMENTOS DE DERECHO CONSTITUCIONAL. Escuela de Artes y Oficios del Estado. Guadalajara, México 1899.
11. FAYA VIESCA, JACINTO. ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL. 2a. Edición, Editorial Porrúa, México 1983.
12. FRAGA, GABINO. DERECHO ADMINISTRATIVO. 28a. Edición, Editorial Porrúa, México 1989.
13. LARES, TEODOSIO. LECCIONES DE DERECHO ADMINISTRATIVO. México - 1852.
14. MAYER, OTTO. DERECHO ADMINISTRATIVO ALEMAN. Editorial de Palma Buenos Aires Argentina 1949.
15. MERKL, ADOLFO. TEORIA GENERAL DEL DERECHO ADMINISTRATIVO. Editorial Revista de Derecho Privado, Madrid, España 1935.
16. NACIF MINA, JORGE. LA POLICIA EN LA HISTORIA DE LA CIUDAD DE MEXICO. (1524-1928). Edición a cargo de Socicultor del Departamento del Distrito Federal.
17. OROZCO Y BERRA, MANUEL. HISTORIA DE LA CIUDAD DE MEXICO. Editorial Septentas, México 1973.
18. PEREZ DE LEON, ENRIQUE. NOTAS DE DERECHO CONSTITUCIONAL Y ADMINISTRATIVO. 7a. Edición. Ed. Porrúa, México 1986.
19. RODRIGUEZ, RAMON. DERECHO CONSTITUCIONAL MEXICANO. Imprenta Hospicio, 1875.

20. SAYAGUEZ LASSO, ENRIQUE. TRATADO DE DERECHO ADMINISTRATIVO. Editorial Martín Bianchi Altuna. Uruguay 1959.
21. SERRA ROJAS, ANDRES. DERECHO ADMINISTRATIVO. Tomo I, 9a. Edición Porrúa, México 1979.
22. TENA RAMIREZ, FELIPE. DERECHO CONSTITUCIONAL MEXICANO. 23a. Edición, Editorial Porrúa, México 1989.
23. TORRES ESCAMILLA, JUAN. EVALUACION DE LA INSTITUCION POLICIAL EN LA CIUDAD DE MEXICO. Tomo II, Secretaría General de Protección y Vialidad del Departamento del Distrito Federal, México -- 1985.
24. VELAZQUEZ, MA. DEL CARMEN. HISTORIA DE MEXICO. Tomo VI, Salvat Editores de México, S.A. 1974.
25. VILLEGAS BASAVILBASO, BENJAMIN. DERECHO ADMINISTRATIVO. Tipo--gráfica Editora, Imprenta Blames Rauch, Buenos Aires Argentina - 1949.
26. WALINE, MARCEL. DERECHO ADMINISTRATIVO. 9a. Edición París 1959.
27. DICCIONARIO JURIDICO MEXICANO. Instituto de Investigaciones, Jurídicas, 2a. Edición, Editorial Porrúa. Universidad Nacional Autónoma de México, 1988.
28. ENCICLOPEDIA UNIVERSAL ILUSTRADA ESPASA CALPE. Editorial Espasa Calpe, S.A. Bilbao, Madrid, España.

29. ESCRICHE, JOAQUIN. DICCIONARIO RAZONADO DE LEGISLACION Y JURIS-PRUDENCIA. 3a. Edición, Editora e Impresora Baja Californiana, México 1975.
30. PINA, RAFAEL DE. DICCIONARIO DE DERECHO. Editorial Porrúa, S. A. México, 1977.
31. BITACORA DE UN POLICIA (1500-1982). Departamento del Distrito Federal México 1985.
32. CARROS 1885-1918. Volúmen 4183, legajo 1, Año 1891, número de expediente 13, Proyecto de Reglamento del Ramo, Archivo del Centro Histórico de la Ciudad de México.
33. CARROS 1885-1918. Volúmen 4183, legajo 1, Año 1897, número de expediente 29, Archivo del Centro Histórico de la Ciudad de México.
34. I CONSULTA PUBLICA SOBRE TRANSPORTE URBANO. Tomos I, II y III, Asamblea de Representantes del Distrito Federal, México 1989.
35. DIARIO DE LOS DEBATES. Del 22, 27, 28 y 29 de junio de 1989, -- Asamblea de Representantes del Distrito Federal, México 1989.
36. BIELSA, RAFAEL. OBSERVACIONES CRITICAS SOBRE EL EJERCICIO DE LA POTESTAD REGLAMENTARIA. La Ley, Tomo 63, Argentina 1951.
37. HANDAN AMAD, FANZI. BREVES REFLEXIONES SOBRE LA INCONSTITUCIONALIDAD DE LOS LLAMADOS REGLAMENTOS AUTONOMOS GUBERNATIVOS Y DE PO

LICIA. Revista de Investigaciones Jurídicas, Año 2, No. 2, México 1978.

38. SAYAGUEZ LASSO, ENRIQUE. EL REGLAMENTO, Revista de Investigaciones Jurídicas, Año 2, No. 2, México 1950.
39. SILVA BASCUSAN, ALEJANDRO. LA POTESTAD REGLAMENTARIA ANTE LA --  
CONSTITUCION. Anales de la Facultad de Ciencias Jurídicas, Polí-  
ticas y Sociales, No. 16, Chile 1962.