



94
21.

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES

CAMPUS ARAGÓN

"INCONSTITUCIONALIDAD DE LAS MULTAS GUBERNATIVAS
Y DE POLICIA"

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE:

LICENCIADO EN DERECHO

P R E S E N T A :

JOSE RUBEN CORTES YAÑEZ

ASESOR:

LIC. MARIA FELICITAS BARRAGAN

MÉXICO

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

1997



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



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 esta 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.

AL ORDENADOR UNIVERSAL

Quien todo lo organiza y estructura de tal
manera que todos obtengamos un mejor
progreso. Suprema esencia de todas las
cosas y ser de infinito amor.
a quien agradezco lo soy,
lo que evolucionare y el progreso universal

A MIS PADRES

Por sus esfuerzos y desvelos
especialmente a mi madre,
por sus grandes sacrificios
y gran cariño, a mi padre
por su gran coraje ante
la vida.

Por darme la oportunidad de
prepararme y desarrollarme
en sus aulas mil gracias
a la U.N.A.M. Campus
Aragón, y a todos y cada uno
de los catedráticos que
contribuyeron a mi
formación personal y profesional

A MIS GRANDES AMIGOS

Con quienes e compartido grandes
momentos, quienes además de brindarme
sus invaluables consejos
resepcto al presente trabajo,
han sido de mucha utilidad

Mil gracias a la LIC.
Ma. Felicitas Barragan y Esquivel
así como a los integrantes del
jurado, por su invaluable
colaboración en la revisión,
corrección y sugerencias
durante el desarrollo del
presente trabajo.

A todos mis familiares especialmente,
a mis hermanos, **Guadalupe, Reyes y Virginia**, quienes me brindaron
todo su apoyo para la culminación
de este trabajo de investigación
así como su ayuda y apoyo
en la vida cotidiana.

"INCONSTITUCIONALIDAD DE LAS MULTAS GUBERNATIVAS Y DE POLICIA"

INDICE

IntroduccionI

CAPITULO I

LOS REGLAMENTOS

A. Antecedentes Históricos de los Reglamentos en México1
1 Epoca Colonial3
2 Epoca Contemporánea14

CAPITULO II

REGLAMENTOS GUBERNATIVOS Y DE POLICIA

A. Concepto23
B. Clases de Reglamentos27
1 Reglamento Gubernativo28
2 Reglamento de Policia30

CAPITULO III

CONTENIDO DE LOS REGLAMENTOS GUBERNATIVOS Y DE POLICIA

A. Clasificaciones de los Reglamentos40
1 En la Legislacion Mexicana40
2 De varios autores44
B. Requisitos de los Reglamentos47
C. Diversidad de los Reglamentos52

CAPITULO IV

INCONSTITUCIONALIDAD DE LOS REGLAMENTOS GUBERNATIVOS Y DE POLICIA

A. Principio de Constitucionalidad57

B. ¿ Que es una Constitución	59
C. Multas que señalan los Reglamentos Gubernativos y de Policía	66
D. Discrepancia con la Constitución	79
Conclusiones	86
Bibliografía	89

INTRODUCCION

Iniciaré la presente investigación, en virtud del desempeño realizado en el Juzgado Cívico 19 de la Delegación Regional en Iztapalapa, me percateé de las irregularidades que existen en la aplicación de multas, así como las arbitrariedades de que son objeto los ciudadanos al ser remitidos a tal institución , en donde en ocasiones son violadas sus garantías.

También observe anomalías respecto a la atención que se proporciona a los gobernados, no siendo ésta la adecuada, debido a que en ocasiones el personal jurídico no aplicaba debidamente el Reglamento Gubernativo de Justicia Cívica, y a su arbitrio, impone su criterio, especialmente durante el turno nocturno, haciendo un total menosprecio de los gobernados, ésto ocasionado en parte por la ignorancia de los administrados respecto a tal Reglamento.

Otro aspecto que pude constatar fue en relación a las multas tan exageradas, siendo ésta la razón principal, para la elaboración del presente trabajo, por lo que considero que éstas deben ser congruentes con nuestra Carta Magna y de ninguna manera ir más allá de su contexto.

Lo anterior me da un panorama general de la situación que viven los gobernados, al acudir a tal juzgado, por lo que se hace indispensable que se tomen las medidas adecuadas a fin de evitar tales anomalías, siendo aún más grave el que tales multas llegan a ser inconstitucionales; por lo que es necesario que se fundamenten debidamente en derecho para solicitar una adecuada revisión de tales multas.

De lo anterior, nació la inquietud de realizar la presente investigación referente a los Reglamentos Gubernativos y de Policía, fundándola en el origen e ilegalidad de las citadas multas y las cuales deben

apegarse en su totalidad en nuestra Constitución; para que sean debidamente cumplidas. Considero además que es necesaria una adecuada información hacia el público en general, para la imposición de tales sanciones, ya que tal deficiencia es aprovechada por algunos funcionarios y personas extrañas que abusan de los administrados exigiéndoles sumas exorbitantes, por incurrir en algún supuesto enmarcado en los citados Reglamentos.

Analizaremos el por qué tales sanciones son inconstitucionales, ya que no se ajustan a lo que se expresa en el artículo 21 Constitucional, rebasándose de esta forma sus enunciados, debido a que a la promulgación de nuestra Constitución en 1917 y de acuerdo con su jerarquía, es la norma principal, por lo que está situada por encima de todo nuestro régimen jurídico, por lo que nada ni nadie puede estar por encima de ella, ninguna otra disposición o funcionario pueden contravenirla, razón por la que debe ser observada, cumplida y ejecutada al pie de la letra, para que en base a tal normatividad se logre un bienestar social.

En este orden de ideas tiene gran relevancia el discutir sobre este tema, debido a que nuestra Constitución es el máximo ordenamiento legal en nuestro país, por lo que todas las demás disposiciones deben convalidar su jerarquía o estar situadas por debajo de ella, y que de lo contrario esto demerita nuestro estado de Derecho, tal y como lo argumentan algunos estudiosos del Derecho entre ellos Burgoa Orihuela, Gabino Fraga, etc..

Analizaremos algunas sanciones establecidas por tales disposiciones para así establecer la diferencia que existe en relación con nuestra Carta Magna.

El presente trabajo lo iniciaremos, abriendo un paréntesis sobre nuestros antepasados aztecas por considerar trascendentes estos orígenes como mexicanos, ya que debido a que contaron con un orden normativo -- bien estructurado en esa época imperaba la tranquilidad, la seguridad -- y la convivencia social con armonía entre los habitantes.

Posteriormente, analizaremos a grandes rasgos el período colonial en el que los españoles, eran los amos y señores absolutos de nuestro país, sin existir un límite a sus ambiciones, en donde plenamente eran discriminados nuestros antepasados; examinaré luego, algunos de los --- Informes Presidenciales, en los cuales se hace referencia a la seguridad policiaca en general, tomando en cuenta que tal corporación es la --- encargada de la aplicación y ejecución directa para que los ciudadanos - cumplan los Reglamentos Gubernativos y de Policía, y especialmente el - Reglamento de Justicia Cívica para el Distrito Federal, los cuales son - base fundamental de la presente investigación.

Enseguida describiremos diferentes criterios que sobre Reglamentos ilustran los autores y citando algunos Reglamentos Gubernativos y de - Policía, sobre las diferentes clasificaciones que aportan los doctrinarios respecto a tales Reglamentos.

Abordaremos el concepto de Constitución como base fundamental de - nuestro régimen jurídico, como la norma fundamental del país que da vida y sustento a todo el sistema legal, contra la cual no pueden ir ninguna otra Ley, autoridad o persona debido a que ésta debe ser respetada y -- observada por todos los ciudadanos sin distinción, de ninguna clase.

Para concluir veremos algunas de las multas que señalan tales -- disposiciones, señalando la discrepancia que existe al respecto con -- la Constitución, debido a que éstas no están acordes con lo que se -- estipula en su artículo 21 párrafos primero y segundo, cuando son -- aplicados a los ciudadanos siendo éste el punto central del presente -- trabajo.

CAPITULO I

LOS REGLAMENTOS

A. ANTECEDENTES HISTORICOS DE LOS REGLAMENTOS EN MEXICO.

En el presente capítulo me avocare a tratar sobre los precedentes de los Reglamentos, así como las causas fundamentales que imperaban en nuestro país sobre las conductas de las personas y que motivaron a la creación de normas para regular tales conductas, logrando con ello, una mayor armonía y equilibrio entre los habitantes.

Iniciaremos dando una reseña precortesiana como un preámbulo por considerar importantes nuestras raíces indígenas, ya que particularmente hablaremos de nuestros antepasados aztecas, debido a que en su entorno jurídico se dieron en mayor grado las condiciones requeridas para poner en vigor, un conjunto de normas con observancia de carácter general, obligatorias en un territorio determinado con respecto de ordenar la convivencia, garantizar el orden público, proteger la integridad de las personas siendo de suma importancia tales aspectos para el estudio de nuestro tema.

Durante la época azteca evitando en la manera de lo posible que las personas incurrieran en conductas antisociales, por lo que fue necesario establecer una comisión de faltas menores, cuyas sanciones eran más radicales y debido a que los jueces imponían como sentencia, la cárcel, el destierro y la confiscación de bienes y en ocasiones llegaban a consistir en mutilación, castigados con azotes y además de hacer que cumplieran con la reparación del daño.

Siendo de trascendencia la regulación adecuada de tales conductas para el desarrollo del tema a tratar, como se ha mencionado eran impuestas severas sanciones a las personas en el caso de incurrir en tales supuestos,

garantizando con ésto un buen orden público, así como la seguridad de las personas y los lugares.

Existía una regulación de manera conveniente sobre el funcionamiento de instituciones públicas, como escuelas, mercados etc, además todo lo relativo a la seguridad de la comunidad, limpieza de tales lugares, razón por la cual se respiraba un clima de confianza de las plazas, ciudades y caminos del México prehispánico.

Es conveniente citar que en esta época existieron los guerreros -- mexicas, los cuales tenían como funciones, el cuidado de cada uno de los cuatro barrios en que estaba dividida la Ciudad, quienes se ostentaban -- como servidores públicos y eran los encargados de evitar que se alterara el orden público. Por otra parte existían otros funcionarios que usaban -- una cinta verde al brazo llamados Calpullec judiciales del imperio y su trabajo consistía en vigilar las calles del barrio, obligando a los -- vecinos a que mantuvieran limpios los frentes de sus casas, cuidar que -- no llegaran ahí merodeadores de otros barrios o pueblos, del otro lado de la laguna para con ésto evitar los robos, y también eran mediadores para -- poner orden en fricciones de vecinos sin olvidar la vigilancia.

Por otro lado, en cada barrio había delegados de Calpuliaque y -- cuya función se centraba sólo en aspectos administrativos, ahora bien, -- cuando existían conflictos de guerra, quienes se hacían cargo de la -- situación del país eran los Tachocantín, quienes eran enviados por los -- Tlacatecuhtli, que eran los señores responsables de las grandes decisiones despues del HUEY TLATOANI o emperador y a su vez la organización policiaca -- tenía amplia cobertura de vigilancia en los islotes, chinampas, templos, -- escuelas, mercados y Tribunales de justicia e inclusive se destinaban -- escoltas para acompañar a los recaudadores de impuestos y tributos. Dicha actividad estaba respaldada por una estructura jurídica que se regía por -- un código de conducta de la vida social sin mucha diferencia de fondo -- comparados con los nuestros.

Por otra parte, las leyes estaban basadas en la religión, lo cual³ fundamentaba una estrecha severidad moral tanto con sus padres como con sus maestros quienes imponían severos castigos, los cuales llegaban a clavarles espinas de maguey en las manos, e incluso los dejaban todo el día a la interperie amarrados y desnudos en el caso de desobediencia por parte de los menores.

Cabe hacer mención de la existencia de leyes que prohibían a personas de un mismo clan que contrajeran matrimonio, para evitar entre ellos el incesto y se exigía fidelidad a las esposas, y a las jóvenes que se entregaban en esponsales debían de ser castas.

Ahora bien, en relación al concubinato, la prostitución, el adulterio y el aborto eran muy severas las sanciones que se imponían. Por lo que concierne a los pobres, los perezosos, los jugadores y las prostitutas éstos podían entregarse a la esclavitud si así lo deseaban y en otro orden, los padres podían vender a los hijos o los dueños de esclavos a éstos, cuando requerían, de algún préstamo.

Cuando se consideraba que los responsables de ciertos actos ponían en peligro la estabilidad social de la comunidad eran desterrados. En cuanto a los robos, los delincuentes eran sometidos a la esclavitud mientras que restablecían el monto de lo robado. En los casos de asalto en los caminos y mercados se aplicaba la pena de muerte y a su vez los rebeldes, los hechiceros, los traidores y quienes mataban a un esclavo, también eran condenados a la pena máxima.

Por lo que concierne a las sentencias, éstas señalaban que a los calumniadores se les castigara cortándoles los labios; los violadores eran enviados a la horca, en este orden cabe hacer mención que antes que el Tecuque, es decir, el juez dictara sentencia los inculpados eran sometidos a prisión o eran introducidos a irruudas jaulas de madera copoci

das como Cahucalli, en donde se les alimentaba con deshechos de comida ---
 en las épocas de abundancia o con víceras de prisioneros de guerra ---
 sacrificados a los dioses, en tiempo de crisis y de sequías; afortunada --
 mente para muchos de los detenidos, los juicios eran orales y las sentencias
 se ejecutaban por lo regular al día siguiente evitando con ésto tales --
 tormentos.

De lo anterior se desprende que nuestros antepasados tenían normas -
 muy rígidas llegando a ser hasta cierto punto crueles con los individuos -
 que las infringieran.

En lo que toca a las penas de muerte que eran impuestas después por-
 los conquistadores resultaban risibles- ante la variedad de recursos que -
 tenían los aztecas para castigar a quienes cometían delitos graves, los --
 cuales consistían desde lapidaciones, empalamiento y la horca, hasta llegar
 al descuartizamiento, la decapitación o la incineración en vivo. Por --
 otro lado en caso de faltas menores los jueces sentenciaban a cárcel, destie-
 rro y confiscación de bienes y en algunos casos la pena consistía en --
 mutilación y para otros más en una serie de azotes con la finalidad de -
 reparar el daño.

Para finalizar diremos que el índice de la delincuencia se mantenía -
 a niveles bajos, y la pena capital se aplicaba muy esporádicamente. -
 debido al sistema político social que se había establecido, para ese tiempo-
 nuestra sociedad alcanzó un alto grado de desarrollo en cuanto a la seguridad.

I- EPOCA COLONIAL

Durante ese tiempo que se prolongó por más de 300 años existió una --
 activa vida jurídica, particularmente rica en relación con las normas de --
 policía y buen gobierno, las cuales rigen las conductas de las personas en -
 faltas menores.

En el año de 1521, el conquistador Don Hernando de Córtes imponía un nuevo orden en el país a todos los niveles, dando paso a una Nación nueva, en donde los españoles poseían un estatus muy superior al que tenían los -- subyugados, doblegados y maltratados nativos indígenas, que pasaron a ser -- esclavizados, llegando a ser incluso considerados menos que cosas debido al mal trato de que eran objeto, siendo humillados en todos los aspectos por -- el dominio absoluto de los conquistadores españoles.

Así durante tal período se observan a dos razas, dos mundos, dos -- etnias muy diferentes, en donde los conquistadores eran los amos y señores-- absolutos del país y de todo lo que en el se encontraba, teniendo todas las prerrogativas sobre los habitantes imponiendo a los nativos las tareas más-- pesadas y arduas tratándolos en forma muy similar a los animales o bestias.

Existía gran diferencia entre los españoles y los indígenas, al -- grado de que los españoles contaban con sus propias cárceles en donde eran-- recluidos al cometer una falta menor o un ilícito, para que no se sintieran deshonrados por la sola presencia de los indígenas, y aún más era tal la -- discriminación de que eran objeto debido a que les era prohibido el habitar en determinadas zonas, el poseer caballos, el abordar carruajes y un sin -- fin de prohibiciones, las que posteriormente llegado el momento con la ayuda de los criollos y otras razas impulsaron el inicio de la Independencia,-- dando con ello un cambio radical en cuanto a sus condiciones de vida.

En este período hubo Virreyes que se distinguieron por su celo en -- favor del orden y de la seguridad de la población y uno de sus personajes-- fue Revillagigedo, de ahí el surgimiento de bandos de policía, de cédulas-- reales o de reales ordenanzas relacionados con la vida de los mercados, --- hosterías, mesones, etc.

Por otra parte, existía una regulación de las actividades religiosas sobre el impedimento de alborotos, de juegos prohibidos, para castigar a -- salteadores, sobre la reglamentación del alumbrado público y también se ---

sancionaba la vagancia, se reglamentó a su vez el uso de carruajes, y --
 además se expidieron una serie de ordenamientos para el bienestar de la --
 comunidad.

Para una mayor comprensión de la temática a tratar de acuerdo al --
 criterio del maestro Joaquín Escriche señalaremos los siguientes conceptos -
 en el presente glosario;

1.- Bando: "animo público de una cosa vgr.; de un edicto, de una ley, -
 de un mandato superior, de una sentencia, hecho por persona autorizada o -
 voz de pregonero o por mandato o ley que se publica o anuncia solamente." -
 (1) De lo que se desprende que era un mandato obligatorio emitido por au-
 toridad competente y dado a conocer públicamente para su observancia.

2.- Cédulas Reales: "siguiendo las instrucciones de Felipe II la --
 Secretaría de la Cámara del Virreynato, llevaba un registro pormenorizado --
 de estas". es el despacho del Rey expedido por algún Tribunal Superior, en -
 el cual se concedía alguna merced o gracia y se tenía alguna providencia. -
 Su cabeza es el mismo Rey sin expresión de más dictados; va firmada por el -
 mismo Rey el Secretario del Tribunal al que pertenece, pone la refrendata -
 menor; se rubrica por algunos ministros y por el corregidor, después se --
 entrega a la parte indicada." (2) De tal concepto se infiere, que era un --
 escrito o documento del Rey soberano y señor en que se otorgaban facilidades
 o bien se dictaba una medida para un mejor gobierno.

3.- Las Ordenanzas son: "Normas amplias y orgánicas para determinadas-
 instituciones o materias, a diferencia de las provisiones que transmitían -
 un precepto de gobernación, las ordenanzas establecieron una reglamentación;

(1) Escriche Joaquín. Diccionario Razonado de Legislación y Jurisprudencia.
 Bogotá Colombia. Edit. Temis. 1991. P. 665.

(2) id. Tomo 2. P. 89.

en su momento completa. De ahí que adoptaran una estructura completamente -- distinta de las provisiones, en realidad las ordenanzas son una suma de -- órdenes concretas, muchas de ellas publicadas previamente, que en un momento preciso se reunían dándole unidad al conjunto normativo. A su vez la Secretaría del Virreynato llevaba un libro de registro de las ordenanzas". (3) Del anterior concepto desglosamos que eran un conjunto de ordenamientos -- particulares, sobre alguna cosa determinada, publicadas de antemano que en su momento eran aglutinadas para darle forma al total de normas y publicadas previamente.

4.- Alcabala; la etimología de esta palabra señala lo siguiente; "Este término viene por alteraciones de los funcionarios según algunos autores, -- entre ellos Jose Espasa y Damaso Alorso de la expresión, al que vale, esto -- es algo que valga algo que importe por haberse pedido a las cortes con esta frase lo que fuere necesario para atender a las necesidades de la monarquía, -- según otros es nombre tomado de los moros y que deriva del hebreo cabal que -- significa recibir, el cual junto con el artículo al, vino a componer la -- expresión Alcabala, es quizá más probable que viene de la voz gavella, en -- virtud de que con ella se conocía ya entre los Romanos el impuesto sobre las rentas." (4) De tal concepto desprendemos que tal vocablo significaba un -- tributo que imponía el Estado (fisco) por determinadas actividades que llevaban a cabo las gentes.

Para finalizar la idea anterior diremos que existían ordenanzas para -- reglamentar los diferentes gremios, como panaderías, curtidores y carroceros; boticarios, rastros, mercaderes y maestros de escuelas de niños, también -- existían licencias entre las que destacaban las relativas a los comerciantes.

(3) Secretaría de Gobernación. Guía del Archivo General de la Nación. Tomo 1. Vol. 22. México. Edit. Secretaría de Gobernación. 1980. P. 157.

(4) id. Tomo 1. P. 229.

5.- Real Audiencia; Estas eran Tribunales Superiores de Justicia -- que actuaban colegiadamente, que fueron implantadas en Indias por --- influencia castellana, a partir del siglo XII, se generaliza la costumbre de apelar directamente al Rey, en contra de las resoluciones de las --- justicias locales, por lo que se designaron funcionarios peritos en derecho, que oyeron tales recursos en su nombre y representación, llamados los - oidores que en su conjunto integraban la "audiencia".

Más tarde se agregó a la Real Audiencia la sala de alcaldes de casa-- y corte, estos funcionarios eran los encargados de administrar justicia - en las poblaciones donde residía el monarca, es decir la corte primero fue (itinerante) después se le encomendó colegiadamente la resolución de las - alzadas en materia penal, por lo cual se les denominó también alcaldes del crimen, lo que finalmente vino a constituir la Real Chancillería y Audiencia de Valladolid (fue chancillería por lo que se le encomendó la guardia-del sello Real).

La audiencia de México fue presidida, hasta el periodo liberal por -- el Virrey de la nueva España siendo sustituido por el oidor decano hasta - 1736, y a partir de entonces por el regente cargo de nueva creación. Las - audiencias se integraban con magistrados que eran los oidores y los -- fiscales (estos últimos sin poder de decisión, sino representantes de la - Corona Española) y la de México además con los alcaldes del crimen también llamados de casa y corte), a parte del regente antes mencionado.

La audiencia de México contaba con 8 oidores, los que se aumentaron - a 10 a partir del año de 1776, integraban dos salas, llamadas de justicia, con 4, después 5 oidores cada una. Las funciones jurisdiccionales de estas salas de justicia eran resolver las apelaciones y suplicaciones en materia penal. Primeramente hubo un fiscal de lo civil para ambas salas en 1736, y - se aumentaron a dos, uno por cada sala; creándose la plaza fiscal de la - Real Hacienda que actuaba en las dos salas.

Los empleados de la Real Audiencia; "eran alguacil mayor (brazo -
armado junto con los alguaciles, integraban el cuerpo policiaco del -
tribunal), teniente de gran Chanciller (encargado de guardar el sello -
Real), relatores, escribanos, abogados, tasadores, repartidores, recepto-
res, (para cobrar las penas de cámara, estrados y justicia) intérpretes -
y el portero." (5)

En el año de 1524 el capitán Hernán Cortés decidió crear una cárcel
provisional, la que posteriormente en 1533 habría de convertirse en la
cárcel oficial, encontrándose al poniente de la Plaza Mayor. Después en
el año de 1525 se comenzó a formar el primer cuerpo de alguaciles de la
nueva ciudad ya que era solo el principio de una estructura que comenzó
a tomar forma.

Posteriormente se organizaron los alguaciles menores y tenientes -
de alguacil y a pesar de la falta de adecuados tribunales se ordenó la
ejecución de los salteadores de caminos de acceso a la ciudad justo en
el lugar donde fueran aprehendidos, por su parte, los alguaciles mayores
recibían un gran apoyo de los alguaciles menores, en quienes se deposi-
taron la responsabilidad de hacer rondas y de patrullar la ciudad y cobrar
multas impuestas por el Tesorero de la Audiencia, que iban a
parar a manos de los oficiales reales.

Más tarde hubo un cambio sustancial en la administración de Justi-
cia, cuando por Cédula Real del 13 de diciembre de 1517, fueron --
eliminados los oficiales reales para dar paso a lo que entonces se --
conoció como las "Reales Audiencias". Así el mando se diluyó en muchas --
manos, todos los miembros de las audiencias querían dictar órdenes sin-
coordinación lo que provocó un desorden de contradicciones, además la --
iglesia por su parte se mantenía un poco aparte de todo y los misioneros-
sólo se dedicaban a defender a los indios, convirtiéndolos a nuestra fe -
católica, y se aprovecho la mano de obra de los indígenas para construir

(5) Instituto de Investigaciones Jurídicas. Diccionario Jurídico Mexicano
Tomo 4. México. Edit. Porrúa. 1988.

conventos e iglesias. Así llegó un momento en que las Reales Audiencias -- fueron al fracaso, ya que su campo de acción estaba siendo rebasado por la -- anarquía, fue entonces cuando debido a ésto se instituyó el Virreynato y -- la Real Audiencia permaneció pero sólo para cubrir exclusivamente el ámbito -- judicial, quedando bajo su mando los alcaldes mayores, entonces conocidos -- como Corregidores, quienes se responsabilizaron de impartir justicia, defender la moral pública y de crear el puesto de Teniente de Alcalde.

En 1529 se expide el primer Reglamento de Policía destacándose en uno de sus puntos la prohibición a los indios de habitar dentro de los límites -- de la ciudad destinados únicamente a los españoles, salvo aquellos casos -- en que por necesidad de servicio tuvieran que ocupar habitaciones en las -- casas de los señores Españoles y bajo su custodia y responsabilidad.

Después en 1569 se produce una serie de movimientos dentro de la -- estructura judicial, debido a que los alcaldes del crimen llaman a sesiones de cabildo a los oficiales y un día se les anuncia la Real orden para el -- establecimiento del Santo Oficio. En ese mismo año se establece el Tribunal de la Santa Inquisición que es designado a perseguir los delitos contra la -- fe y comienza a funcionar el 4 de noviembre de 1571 y en el año de 1590 se estableció una cárcel especial para indios a fin de no ofender a los señores -- españoles, aún cuando éstos fueran delincuentes.

En el año de 1600 cuando aparecen los primeros cerros es modificada -- la Cédula de noviembre de 1537, y en la que Felipe II prohibía el uso de -- coches y carruajes en la Nueva España, ya que los infractores eran multados con 500 pesos oro, tal medida incluye no sólo el uso de carruajes sino -- también su fabricación e inclusive el llevarlos de España a las Indias -- (México) bajo pena de multa de \$ 200 pesos oro.

También cabe hacer mención de la integración de nuevas disposiciones -- restrictivas, las que establecían que solo podían usar carruajes sus dueños-

sin prestarlos y alquilarlos, y no se permitía que viajaran en ellos ni --
 menores, ni mujeres públicas ya que la pena a tal falta significaba 4 años --
 de destierro.

Para este primer cuarto de siglo la ciudad atravesaba por una situa --
 ción difícil en materia de seguridad, existiendo gran preocupación por la --
 escasez de guardias. Lo cual no quiere decir que la policía por estas --
 razones se mantuviera cruzada de brazos ante la ola de delitos que se --
 cometían ya que a cualquier hora del día se advertían riñas callejeras --
 producidas por el alcohol, y por lo mismo concluían éstas en homicidios --
 causados por asaltos o venganzas razón por la que las cárceles estaban --
 llenas y de tal modo que no era algo fuera de lo común ver cruzar las calles --
 de la ciudad a las procesiones encabezadas por los alcaldes del crimen con --
 sus varas altas y enormes golillas, (tal término significa adorno del cuello --
 de los ministros togados y demás curiales) con los reos camino a la horca --
 en la plaza mayor, azotados por verdugos; ésto debido a que en su --
 mayoría eran sentenciados por los delitos cometidos en camino real o --
 cometidos contra la fe cristiana.

Sin embargo, en 1625 la ciudad estaba un poco más tranquila, toda vez --
 que el aumento en el número de alguaciles dio resultado y el índice de la --
 criminalidad volvió a sus niveles más o menos normales, fue cuando en 1631 --
 fue inaugurada la prisión mayor construida en el Palacio Real de Virreyes, --
 con sus respectivos calabozos de castigo y la tan temida sala de tormentos, --
 y el 7 de mayo de 1635 se anunció por bando "el nuevo Reglamento de --
 Justicia", cuyos ordenamientos imponían castigos corporales, multas y --
 confiscaciones de bienes por incurrir en embriaguez, lo que originó muchas --
 protestas.

En el año de 1692 debido a una terrible sequía empezó a faltar el --
 maíz, alimento primordial del pueblo y por lo mismo, los comerciantes se --
 dedicaron a especular los víveres debido a ésto la multitud se enfureció y --

por tal razón los hombres resultaban insuficientes para someterlos al orden, en virtud de que tal muchedumbre quemó 280 cajones de los comerciantes -- y avanzaron hacia el Palacio Real para exigir castigo a los acaparadores, -- finalmente, los guardas de alabarderos detuvieron a los -- principales agitadores, lográndose controlar la situación tan caótica, -- obligando a los comerciantes a no ocultar los productos tomándose las -- medidas para una adecuada distribución y comercialización de víveres.

Por lo que toca a leyes contra la embriaguéz, no fue suficiente para atacar el problema de fondo, razón por la cual algunos diputados de policía propiciaron que se tomaran medidas más directas y fue el 9 de julio de -- 1692 cuando se logró reglamentar tal situación reduciendo el número de -- pulquerías en la ciudad.

En el año de 1717 se autorizó la construcción de una cárcel especial, inaugurada en 1719, y debido al crecimiento de la ciudad hubo la necesidad de crear nuevos sistemas y cuadros policíacos para combatir el crimen, -- así que por acuerdo de las Reales Audiencias del 22 de mayo de 1722, se -- creó un nuevo cuerpo al que se le llamó "La Acordada", vocablo derivado -- de acuerdo, que significa "F. Orden que un tribunal expide para que la -- ejecute uno inferior. Documento de comprobación de certificaciones. -- Especie de Santa Hermandad establecida en México en el año de 1710." (6)

Posteriormente el 26 de octubre de 1769, se expide un Reglamento -- que obligaba a los vecinos a barrer los frentes de sus casas de tal manera que quien no lo hiciera era multado e inclusive corría el riesgo de ser -- enviado 36 horas a la cárcel en los casos de reincidencia.

La ciudad de México se dividió en el año de 1782 en 8 cuarteles -- mayores y en 32 menores. A su vez los alcaldes de cuartel o barrio recibían

(6) Océano. Diccionario Enciclopédico. México. Edit. Grupo Editorial Océano. 1996. P. 18.

amplias facultades en materia policia. El 29 de noviembre de 1783, un Reglamente obligó a prestar servicio en forma gratuita y además los puestos eran irrenunciables so pena de ser desterrados de la ciudad, los cuales estaban obligados a hacer rondas nocturnas acompañados del cuerpo de guardia o vivac, destacados en los cuarteles mayores y los alguaciles; por lo que se refiere al Santo Oficio éste tenfa un alguacil mayor que era responsable de detener en acciones policiacas y junto con los miembros de la Hermandad Inquisitorial a todos aquellos que cometieran delitos contra la fe cristiana.

En 1786 surge un nuevo tipo de policia, el cual consistía en que eran contratadas personas por señores acaudalados los cuales tenían que protegerlos y escoltarlos en las calles y lugares públicos en donde estos se presentaban. Durante el año de 1787, en que gobernaba el Virrey Manuel Antonio de Flores, es cuando se inició realmente la vigilancia policia, la que posteriormente se habría de convertir en la policia preventiva de los tiempos modernos.

Después a la llegada del Virrey Conde de Revilagigedo en 1789 se reformaron las ordenanzas de intendentes para con esto crear nuevos cuerpos policiaos, y cuya finalidad era no solo preservar la seguridad sino que además cuidar el buen aspecto de la ciudad de México a los que se les denominó "Policia de Seguridad y Ornato". En ese mismo año pese a los nuevos Reglamentos y bandos de policia sobre el cuidado y ornato de la ciudad estos no eran respetados.

El Virrey el 7 de abril de 1790, pone en marcha un programa con un impuesto de 3 reales por cada carga de harina que entraba a la ciudad y establece el servicio de serenos para vigilar cada uno de ellos 12 faroles.

Ese mismo año, ante la protesta de los vecinos que debían barrer --
 las calles en los frentes de sus casas, llenas de tierra o de lodo en ---
 tiempos de lluvias, el marqués de Croix giró órdenes para empedrar las --
 principales calles de la metrópoli.

En 1772 se presentó una epidemia de peste (Matlazahuatl) la cual --
 cobro 10000 víctimas por lo que la policía pasó por una de sus más terri --
 bles pruebas de fuego ya que tuvo que distraer su acción contra el delito--
 y faltas menores para dedicarse a traer y llevar enfermos, enterrar o --
 cremar a los muertos, el vigilar el manejo de agua o mercaderías, el ---
 evitar tumultos combatir a los ladrones que se metían a robar las casas --
 abandonadas por donde pasó la peste.

El 15 de abril de 1790 surge un bando que sanciona con 200 azotes y -
 con 5 años de prisión a quien atacara alguno de los policías, y si el --
 atacante era español, se le desterraba a 20 leguas fuera de la ciudad o --
 bien se le sentenciaba a purgar de 3 a 6 años en San Juan de Ulúa.

Posteriormente fueron reglamentadas las fiestas como por ejemplo las
 corridas de toros, mascaradas, procesiones, tomas de hábito, jura de reyes,
 canonización de santos, así como también las entradas de obispos y ---
 Virreyes debido a que ésto terminaba en borracheras y en juegos de azar --
 hasta la madrugada, por lo que los serenos se enfrentaban a serios problemas
 con gente en estado de ebriedad y que causaban desorden y por tales ---
 circunstancias se expidió una Cédula Real en el año de 1791 que imponía --
 penas de cárcel y azotes a quienes eran detenidos por embriaguez en las --
 calles y plazas y a los reincidentes se les daba la oportunidad de aprender
 un oficio o bien se les desterraba a Filipinas.

En menos de 18 meses de haber iniciado el Virrey la reorganización --
 policíaca de la ciudad de México comenzaron a verse resultados positivos y --
 los habitantes sentían un ambiente de seguridad nocturna como nunca lo --
 habían tenido, ya que se patrullaba la ciudad en forma organizada y en cada --
 esquina existía un vigilante siempre presto para acudir al llamado de --
 auxilio de quién lo requiriera, y si se detectaba a cualquier persona ---
 sospechosa que anduviese rondando sin motivo, se les preguntaba sobre la --
 razón de su presencia en determinado lugar y en caso de no justificarlo eran --
 detenidos.

En el año de 1796 se decretaron bandos en contra de la venta y consumo --
 de bebidas a altas horas de la noche y la Real Sala del Crimen enviaba a sus --
 más competentes hombres a buscar en las sórdidas barriadas y en pueblos --
 circunvecinos las fabricas clandestinas de tales bebidas. Hubo inclusive --
 jueces especiales que eran pagados por comerciantes españoles que trataban de --
 imponer la venta y consumo de aguardiente español, a estos jueces los llamó --
 jocosamente el pueblo capitanes del "chinguirito" (bebida criolla hecha de --
 melaza de caña), los cuales en venganza imponían severas penas contra los --
 responsables de violar la reglamentación respectiva que consistían en cárcel, --
 azotes, destierro, o en secuestro de bienes.

El 23 de junio de 1813 una Ley de Instrucción depósito en los jefes --
 políticos la facultad y responsabilidad de vigilar por la seguridad de --
 personas y bienes en la ciudad, así como también hacer cumplir el Reglamento --
 de Policía. Al mismo tiempo que ascendieron a las Cortes de Cádiz 17 Diputa --
 dos de la Nueva España en donde exigieron que españoles e hispanoamericanos --
 fueran iguales ante la ley y que se dejara de discriminar a las castas, se --
 abrieran más caminos, escuelas e industrias, que los habitantes de la Nueva --
 España participaran en su gobierno, que hubiera libertad de imprenta y que --
 se declarara que la soberanía reside en el pueblo.

En febrero de 1821 Agustín de Iturbide respaldado por Vicente Guerrero, firma el Plan de Iguala invitando de esta manera a los habitantes del Virreynato a reunirse para lograr la Independencia, concluyendo así la rebelión de 1810.

Fue entonces en la Constitución de 1824 cuando se estableció la igualdad ante la ley de todos los mexicanos, así como la libertad de imprenta y como única religión la católica, el Congreso convocó a nuevas elecciones del México independiente resultando presidente electo Guadalupe Victoria, así mismo el Estado Nacional Mexicano dicta disposiciones, leyes y reglamentos orientados a regular la existencia de organismos policiacos, para propiciar con ésto, objetivos de vida ordenada, seguridad pública y observándose una reordenación del país, clamando a su vez el pueblo por un gobierno más justo.

2- EPOCA CONTEMPORANEA

Los primeros esbozos del México Moderno comenzaron a tomar forma y surge la Constitución de 1917 en Querétaro, para ese entonces la ciudad de México había pasado por etapas de inestabilidad e incertidumbre. Por lo que veremos lo que ocurría en torno a esta problemática ocasionada por la abundante legislación y acción reglamentaria de esa época y sobre todo a la filosofía con que contaban los cuerpos de seguridad policiaca, debido a que éstos eran los encargados de ejecutar la aplicación directa de penas a los ciudadanos de las faltas o infracciones que estaban enmarcadas en el Reglamento Gubernativo de Justicia Cívica para el Distrito Federal.

Pasaremos a ver en conjunto los hechos que dan origen al México contemporáneo en cuanto a la vida policiaca que se dió en el país, para tener una mejor visión del tema, citaremos varios Informes Presidenciales, e iniciaremos con el Informe Presidencial del año de 1912 del General Victoriano Huerta quién señaló que el presupuesto policiaco, estaba destinado a 2 000 gendarmes, pero como la población de la capital aumentó fue preciso elevar aquella cifra a 3 000, careciendo de gendarmería montada, y destacamentos rurales. Subrayando en dicho Informe que la labor del Departamento Jurídico habfa sido importante, proyectando reformas al Reglamento de Cajas de Ahorros y Préstamos de la Policía, a los Reglamentos para la Secretaría de Gobierno y para el Ayuntamiento Provisional de la Ciudad de México.

En seguida pasaremos a citar los Informes rendidos por el presidente Venustiano Carranza; en septiembre de 1917 quién señaló que se habfan dictado disposiciones para reprimir con toda severidad los robos que se sucitaban en la ciudad de México, y que de acuerdo con lo dispuesto por la Ley Orgánica del 13 de abril, la policía dependerfa directamente del gobierno del Distrito, transmitiendo sus órdenes por conducto del Inspector General de Policía, pero quedando restringidas sus facultades, y se introdujo en los presupuestos destinados \$ 18 000.00 pesos anuales, para la Policía.

En 1913 y 1919 manifestó en sus informes anuales que procuró mejorar el servicio de policía en sus condiciones morales y económicas, contando con un personal, que se consideraba suficiente para satisfacer las exigencias de la población, manifestando que entre los Reglamentos más urgentes de la Comisión Legislativa figuraba el de Policía, que contenfa campañas contra el juego y demás vicios, contra la vagancia acordándose enérgicos acuerdos y ordenándose la supresión de bailes públicos y el cierre de expendios de alcohol a hora inconveniente por las noches.

En 1920 Adolfo de la Huerta manifestó en sus informes que: la policia habia sido debidamente seleccionada para garantizar los intereses de la sociedad, procuró su moralización mediante el aumento de haberes, para así obtener un personal apto y honrado. Se hizo el estudio del Reglamento de Policia que posteriormente se presentaría a las Cámaras Legislativas. Por otro lado se preparó 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 Policia, para con ésto brindar un mejor servicio a la ciudadanía.

Por lo que se refiere a sus informes de los años 1921 y 1922 el--
 Presidente Alvaro Obregón, anuncia presupuesto a la policia por \$ 3 865, 251. 25 pesos para el ejercicio fiscal de ese año, y se organiza el servicio de policia, aumentando su contingente con los de gendarmería montada, destinados para cubrir servicios en las demarcaciones, embajadas o consulados, y en oficinas públicas donde se hacía necesaria su presencia y anunció la reorganización de las fuerzas de seguridad pública.

Ahora bien, en el informe del Presidente Plutarco Elfas Calles rendido en el año de 1925 manifestó que se dió capacitación técnica a las fuerzas de seguridad pública, y se formularon los proyectos de Ordenanza General de la Policia, Reglamentos de la inspección General de Policia y Buen Gobierno, cuya finalidad era unificar las corporaciones policiaacas, establecer la disciplina militar, hacer de la policia una carrera en la que se ascendiera por escalafón y se autorizara a los comisarios para imponer penas administrativas por incurrir en faltas leves.

En sus Informes anuales de los años de 1926 y 1928 el Presidente Calles insistió en los aspectos de seguridad pública del Distrito, destacando la construcción de un edificio para la policía y los bomberos, creándose una nueva ley el 31 diciembre de 1928, y estableciéndose la creación de la Jefatura del Departamento del Distrito Federal, apoyada por los delegados y subdelegados y jefes de dependencias, entre ellos el jefe de policía, y los uniformados dejan de llamarse gendarmaría para convertirse en "Policía del Distrito Federal", también se divide en Jefatura de Tránsito y Jefatura de Vialidad.

Por lo que se refiere a sus informes de 1930 y 1931 el Presidente Emilio Portes Gil resaltó lo más importante como es: la adscripción a la Jefatura de Policía de los Agentes del Ministerio Público; tomando a su cargo las investigaciones desde sus comienzos otro aspecto es la estructura de las fuerzas de seguridad y vigilancia en el Distrito Federal; las Comisiones de Seguridad Reservada se convierten en Cuerpo de Investigaciones y Seguridad Pública, se legaliza la Jefatura de Tránsito, los servicios de policía, se amplía el radio de acción de cada comisaría y surge la Ley Organica del 2 octubre de 1929, la cual señalaba una nueva etapa de desenvolvimiento del Ministerio Público en el establecimiento de las Delegaciones del mismo en cada una de las comisarías; éste fue el principio del acuerdo tomado por el presidente Ortíz Rubio el 8 de diciembre de 1930, en el que se establecieron las atribuciones de la policía común de naturaleza meramente preventiva y la misión persecutoria de los delitos competencia exclusiva del Ministerio Público; y por último el moralizar al personal para garantía de los habitantes del Distrito Federal.

Ahora hablaremos acerca de los informes de 1938, 1939, y 1941, después de que el 18 de marzo de 1938 el presidente Lázaro Cárdenas realizara la expropiación petrolera. En relación a la policía de nuestro país, el 31 de diciembre de ese año el Congreso de la Unión aprueba la-

nueva Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal, la ciudad se divide en 12 delegaciones instalándose en cada una de ellas, una Agencia del Ministerio Público y una compañía de policía, "la Policía del Distrito Federal" se convierte en Policía Preventiva señalando que corresponde al Presidente de la República el mando supremo de la Corporación.

El 12 de noviembre de 1941 es aprobado el nuevo Reglamento de Policía Preventiva el cual se mantuvo inalterable por más de 40 años, estableciendo en materia de jerarquías que el jefe de la Policía debería de tener el grado de General de División, el subjefe Inspector de Brigada, Coronel; el superior de servicios, Teniente Coronel, el Director de la Escuela de Policía, y mayor el comandante del Batallón.

En el periodo del Presidente Manuel Avila Camacho se expide un decreto el 12 de diciembre de 1941, mediante el cual se crea la Policía Preventiva, debido a ello, se reestructura la Escuela Técnica de Policía y se crea una Jefatura de Estudios, en donde impartirán cursos de medicina legal, civismo, ética, historia, preparación física o defensa personal, primeros auxilios y el conocimiento de Reglamentos.

Además en este mismo año en la Ciudad de México, se celebró el primer Congreso Nacional de Policía y el Presidente Avila Camacho anunció en su Informe de Gobierno la promulgación de la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal, fijándose las bases generales para el Tránsito y los transportes en el D.F., así como la Ley crea la Caja de Previsión de la Policía del Distrito Federal, y en 1944 se dan nuevas reformas al Reglamento de Policía del Distrito Federal. En su último Informe de 1946 "la Jefatura de Policía" dictó medidas necesarias a fin de moralizar el Instituto de formación policiaca.

En relación a lo que manifestó el C. Presidente Miguel Alemán Valdéz, -- en sus informes de 1947, 1949, 1952 señaló un mejoramiento económico, en -- el servicio de policía.

Por lo que se refiere a sus informes de Gobierno de los años de 1953, -- 1956, 1957 el Presidente Ruiz Cortínez realizó las siguientes mejoras a -- la policía como es la adquisición de vehículos para mejorar los servicios de Policía y Tránsito, los servicios de Limpia, Policía Tránsito y bomberos, -- servicios que se han mejorado y dotación de equipo.

En el año de 1969 se adquirieron modernos equipos para la policía, -- entre ellos 10 unidades antimotines, y por acuerdo presidencial se fusionan -- las Policías Preventivas y de Tránsito y en abril de 1970 desaparece la -- Academia de Policía y todo el personal pasa a integrarse al centro de -- capacitación y formación, para constituirse en una sola dependencia: Al año -- siguiente se convierte otra vez en Academia de Policía y Tránsito del -- Distrito Federal, modernizándose los cursos y se establecieron sistemas de -- enseñanza adecuados al crecimiento constante de la ciudad.

CAPITULO II

REGLAMENTOS GUBERNATIVOS Y DE POLICIA.

A. CONCEPTO.

Iniciaremos citando diversos conceptos de Reglamento, al respecto el maestro Rafael Martínez Morales considera "Gramaticalmente al Reglamento como un conjunto de reglas, normas, principios o pautas que rigen una actividad."(7)

Para el autor, José Luis Villar Palasí "El Reglamento, es la disposición general para conductas futuras, imputable al aparato administrativo del Estado con rango inferior a la ley, y forma y régimen típicos."(8)

De lo anterior observamos que es evidente que el Reglamento permite -- llegar a una parte de la ley, sin embargo, su finalidad no es siempre de -- complementación de la ley, sino que también da pauta a la creación de situa -- ciones jurídicas generales.

Para el maestro Manuel González Oropeza el Reglamento. "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."(9)

Del citado autor desglosamos que la actividad reglamentaria se ejerce -- de diversas maneras y de acuerdo con su contenido así como su relación con -- la ley surgan diversas clases de ordenanzas. Por lo tanto el Reglamento es un -- medio que tiende a los cometidos de la sociedad de ahí que surga una gran -- cantidad de disposiciones no obstante que algunas no cumplen con los requisitos que les marca la Constitución.

(7) Martínez Morales, R.. Derecho Administrativo. Primer curso. México. Edit. Harla 1991. P. 279.

(8) Citado por Martínez Morales, R.. (id. P. 279).

(9) Instituto de Investigaciones Jurídicas. Diccionario Jurídico Mexicano. T.4 México. Edit. Porrúa. 1988. P. 2752.

Hasta aquí se ha mencionado a los códigos desde un punto de vista doctrinario, dictados por autoridad estatal, sin embargo también los hay para situaciones deportivas de concursos, etc., pero todos ellos encamina dos a cumplir cierta normas y en caso de no acatarlas se hará acreedor a una sanción a quien los infringe.

La legislación, la doctrina nacional y extranjera estiman generalmente al Reglamento como un acto del Ejecutivo, pero en nuestro derecho las autoridades legislativas y judiciales también tienen la facultad de expedir los estatutos a los órganos de esos poderes.

Algunos autores complementan que en el Derecho Mexicano no puede existir un Reglamento autónomo, en virtud de que siempre habrá una unión mayor o menor a una ley. Aquí encontramos una relación de subordinación, por lo tanto, los ordenamientos autónomos no corresponden al desarrollo de reglas contenidas en una ley y es por eso que tiene gran participación la autoridad administrativa.

En base a lo anterior considero que este tipo de disposiciones si surgen para regular cierta actividad, siempre que no rebasen los límites de la ley o de la Constitución.

Desde un punto de vista jerárquico o cualitativo, el estatuto es supeditado a la ley, como esta a la Constitución, de tal suerte que el código está siempre por debajo de la ley aunque pueda alterar su espíritu ni el contenido y alcance de sus disposiciones." (10)

(10) Hamdan Amad, F. Breves Reflexiones sobre la Inconstitucionalidad de los llamados Reglamentos Gubernativos y de Policía. México. Edit. Porrúa. 1988. P. 250.

Dentro de nuestro sistema Constitucional, la facultad Reglamentaria, le corresponde al Presidente de la República, según lo establecido por el artículo 89, fracción primera de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. En estas condiciones podemos decir que todo orden materialmente Legislativo y formalmente Administrativo, es heterónomo, por estar vinculado en cuanto a su existencia, contenido y alcance a una ley. El Reglamento constituye la función administrativa, y que tiene el fin de estar en aptitud y condiciones de mejor proveer en la esfera administrativa, a la ejecución y aplicación de la ley.

Por su parte argumenta Hamdán Amad, el Reglamento, "es el instrumento legal por medio del cual el titular del Organó Ejecutivo, encargado conforme a nuestra Constitución (la de ~~Querétaro~~) del ejercicio de la función administrativa, crea situaciones jurídicas, generales abstractas e impersonales, para desarrollar y detallar una ley formal y materialmente emanada del Congreso de la Unión quien tiene bajo su férula (autoridad o poder) de acción normalmente el ejercicio de la función legislativa.(11)

Reglamento expresa Otto Mayer, es el acto del Estado que tiene fuerza obligatoria general y no emite en forma de ley. Frente a esta definición puramente negativa, Merkl contrapone la más adecuada de: "Manifestación general formulada y unilateral de la voluntad del Poder Ejecutivo." (12)

Sayagués Lasso postula éste concepto: "El Reglamento puede definirse como el acto unilateral de la Administración que crea normas jurídicas generales.(13)

(11) Idem.P247-248.

(12) Citado por Sayagués Lasso, E. El Reglamento, Revista de Derecho Internacional, T. 48. ED. Montevideo Uruguay. 1950. P. 250.

(13) ibid. P. 250

El sistema de la división de Poderes previsto en la Constitución está basado en un principio que contempla un equilibrio entre los mismos, cuyo equilibrio no necesariamente implica igualdad de lugar a una jerarquía relativa entre los órganos estatales y que a juicio del tratadista Agustín A. Gardillo con el cual estamos de acuerdo se contempla de la siguiente manera, el Órgano Ejecutivo está subordinado al aparato Legislativo y éste al poder Judicial. La subordinación del Ejecutivo al ámbito Legislativo se evidencia básicamente en lo siguiente:

A) El Órgano Legislativo (en este caso solo la Cámara de Diputados; artículo 74, fracción IV) determina detalladamente a través del presupuesto de egresos de la Federación lo que puede gastar el Órgano Ejecutivo.

B) El Órgano Legislativo (ambas Cámaras) a través de todo el marco de leyes, de acuerdo con las facultades conferidas en los términos de las disposiciones Constitucionales, dispone que es lo que debe hacer o no el Órgano Ejecutivo, dotándole de base y lineamientos que regirán la función Administrativa encomendada al Órgano Ejecutivo.

"A su vez la subordinación del Poder Legislativo al Órgano Judicial deriva de que el segundo tiene la atribución de declarar antijurídicas por Inconstitucionales y para casos concretos, las leyes del Congreso de la Unión". (14)

Es muy importante para el desglose de los diversos puntos de vista de éstos autores en relación al concepto de Reglamento, el del maestro Fauzi Hamdán. Al respecto observamos que hace un desglose real de lo que dentro de nuestro sistema Constitucional contempla respecto a la facultad Reglamentaria del Presidente de la República no discutida en el artículo 89 fracción primera de nuestra Carta Magna.

(14) Hamdan Amad, F. Op. Cit. P. 239.

Otto Mayer, Merkl.- En relación con los puntos de vista de estos --
 autores, E. García Oviedo y E. Martínez Useros, estiman lo siguiente: --
 "La administración no solo vive regulada por el orden jurídico que le --
 preconstituye la Ley, sino también por el que ella misma crea a través de --
 los Reglamentos"(15)

"En el plano formal el Reglamento no es Ley, sino acto Administrativo. Crea normas jurídicas generales. Esta es la característica más importante del Reglamento y que lo diferencia de los actos administrativos que -- producen simplemente efectos subjetivos individuales aunque formalmente -- el Reglamento es un acto Administrativo, por la generalidad de sus normas, - desde el punto de vista material es un acto regla, un acto legislativo." (16) Y por último enunciaré la acución gramatical de la palabra Reglamento que - quiere decir: "Colección de órdenes y reglas que rigen una cosa". siendo - los sinónimos de tal palabra: precepto, regulación, medida, canon, - ordenanza, estatuto, sistema, ordenación y orden.

B. CLASES DE REGLAMENTOS

Como punto importante de partida citaremos que el vocablo "administración", proviene del latín y se forma con las palabras ad que significa A y - ministrare que significa SERVIR; administrar equivale a ejecutar o servir - y podemos considerarla como una actividad encaminada al cumplimiento de - determinados fines; de tal manera que si a la palabra administración le -- agregamos el término pública o privada, se establece una importante diferencia respecto de los sujetos u objetos a los que se dirige, ahora bien -- consideramos que la administración pública es una estructura administrativa - a través de la cual el Poder Ejecutivo y los órganos auxiliares de éste, - (directos e indirectos) Tienden a satisfacer los intereses colectivos --- partiendo de disposiciones legales.

(15) Id. P. P.239.

(16) Sayagues Lasso, E. Op. Cit. . P. 249.

I. REGLAMENTO GUBERNATIVO.

Son las disposiciones que se encargan de regular las actividades de la Administración Pública en relación con los administrados, y por lo tanto para el maestro Emilio Fernández Vázquez los Reglamentos Gubernativos o -- Autónomos; "Son los que la Administración puede emitir en ejercicio de -- potestades propias que la Constitución le asigna." (17)

En virtud del criterio anterior considero que, este tipo de ---- Reglamentos están constituidos para regir una materia en la que precisa---- mente no hay normas legales aplicables.

Siendo que reciben el nombre de autónomos en virtud de su origen, -- por lo que la ley puede por si misma no establecer ninguna relación, sino - contraerse a señalar los casos generales en que se faculte al Presidente - o a los gobernadores de los Estados, para formular su reglamentación.

"Esta, por ende no se revela como pormenorización de disposiciones - legales preexistentes, sino como normación per se (por si misma) ---- simplemente autorizada por la ley, normación que se implica en los llamados Reglamentos autónomos, que son precisamente los gubernativos y de policía - aludidos en el citado artículo 21 de nuestra Constitución."*(18)

(17) Fernández Vázquez, E. Diccionario de Derecho Público. México. Edit. Astrea. 1991. P. 250.

(18) Burga Orihuela, I. Diccionario de Derecho Constitucional. México Edit. Porrúa. 1991. P. 50.

Por otro lado, 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 dicho Organó es el que debe establecer la normación correspondiente sin que pueda delegar esta facultad -- legislativa en favor del Presidente de la República, fuera de los casos -- contemplados en los artículos 29 y 49 constitucionales.

Por lo anterior, se desprende que el Ejecutivo de acuerdo al artículo 29 Constitucional establece el régimen de suspensión de garantías, conocido en otros lugares como régimen de excepción o estado de sitio, asociado al -- régimen de la suspensión de garantías aquí se encarna una de las pocas excep -- ciones al principio de la división de poderes, toda vez que en los términos del artículo 49 Constitucional, el Congreso puede delegar en el Ejecutivo -- facultades Legislativas para hacer frente a esa emergencia. Dicho artículo -- expresa: "No podrán reunirse dos o más de estos poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el legislativo en un solo individuo."

El citado funcionario está habilitado, conforme al artículo 89 fracción -- primera de nuestra Ley Suprema, para pormenorizar la normación que se --- contenga en las leyes expedidas por el Congreso de la Unión a través de --- los Reglamentos Gubernativos y de Policía.

Tal precepto otorga al Ejecutivo la atribución de expedir la --- normación contenida en las referidas leyes a través de los mencionados --- Reglamentos.

"Expresado de otra manera, cualquier Reglamento sobre alguna materia -- que esté comprendida dentro del ámbito Legislativo Federal del Congreso de -- la Unión; no pueden existir Reglamentos Gubernativos y de Policía, sino -- solo ordenamientos que traduzcan una pormenorización de las leyes expedidas -- por dicho Congreso."(49)

Por lo que concierne al Distrito Federal tal facultad estará a cargo del Presidente de la República, quien lo ejercera por conducto del órgano u órganos que determine la ley correspondiente.

2. REGLAMENTO DE POLICIA.

Son las disposiciones expedidas por la Administración pública para preservar el orden la seguridad y el bienestar común de la ciudadanía, sin embargo el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, en su Diccionario Jurídico Mexicano nos ilustra diciendo que Reglamento de Policía. "Es el ordenamiento de carácter general que expiden las autoridades Administrativas para conservar el orden la seguridad y la tranquilidad pública; regulando actividades de la Administración y de los particulares para asegurar esos objetivos, previendo las sanciones administrativas que corresponda aplicar a los infractores del mismo." (20)

En la legislación del siglo pasado y todavía en la actual, especialmente en la de los Estados y la de los municipios, se usa la expresión tradicional "Reglamento de policía y buen gobierno", tradición jurídica cuya exacta significación se suelen olvidar o se pierden sustituida por otras equivalentes. Sin embargo aún se entiende por ella el conjunto de reglas emitidas por las autoridades administrativas a fin de lograr un buen gobierno en las ciudades y en cualquier comunidad social." (21)

En relación al concepto de policía lo podemos considerar como un servidor público encargado de la aplicación de Reglamentos a los administrados, para que éstos los cumplan debidamente.

(20) Instituto de Investigaciones Jurídicas. Op. cit. P. 2752.

(21) idem P. 2752.

Al respecto Joaquín Escriche enuncia: "Policía deviene de la palabra griega polis, que significa, el arreglo, gobierno y buen orden de una ciudad o República. Policía pues se toma comúnmente, por el arte o ciencia de procurar a todos los habitantes de un pueblo una vida cómoda y tranquila, como también por la jurisdicción que tiene derecho a ejercer el magistrado de policía para lograr aquel fin." (22)

En resumen la policía tiene ciertos propósitos que cumplir como son: - la seguridad, la tranquilidad en general, la represión de juegos prohibidos, la regulación del uso de las armas, cuidado de la ociosidad, vagancia, caminos, teatros, calles, espectáculos, etc., por lo tanto, el Reglamento de Policía en sí debe ser considerado como tal y no como una ley de policía, por que entonces se le daría otra jerarquía que no le correspondiera.

Por otro lado, diremos que los Reglamentos de Policía tienen como finalidad la de regular cualquier actividad o situación que esté vinculada directamente con los objetivos Gubernamentales, siendo éstos el evitar o reprimir cualquier actividad o situación que altere la paz o la tranquilidad pública, el velar por la seguridad colectiva, proteger la moralidad y en general a impedir la realización de un daño público. Por lo cual el Presidente de la República como máxima autoridad y tal como lo establece el artículo 89 fracción primera de la Constitución, que estipula que entre las acciones del Presidente se encuentra la de "promulgar y ejecutar las leyes que expida el Congreso de la Unión proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia."

(22) Citado por Instituto de Investigaciones Jurídicas. Op. Cit. P. 2752

Respecto a los criterios que algunos autores consideran en relación a --
 las facultades citadas en la fracción primera del citado precepto, tenemos --
 la del maestro Burgoa Orihuela. "El acto Legislativo concluye en el punto en --
 que la ley emanada del Congreso ya no es objetable por el Ejecutivo, bien sea --
 por haber transcurrido el término Constitucional sin que éste hubiera formulado
 objeciones, o bien porque habiéndolas presentado el Congreso no las acepto, o --
 al contrario modifico de acuerdo con ellas el proyecto, más para que sea --
 obligatorio es menester que se inicie, mediante la promulgación la actividad --
 del Poder Ejecutivo."(23)

Cabe también hacer mención de los criterios de los estudiosos del ---
 Derecho, acerca de lo que consideran por promulgación, el maestro Eduardo ---
 García Maynez, cita que "promulgación" significa en términos comunes, la ---
 publicación formal de una ley.(24)

Algunos autores entre ellos Burgoa Orihuela, Gabino Fraga etc., consideran
 que la promulgación forma parte de la función Legislativa y constituye, por --
 ende, una excepción de la división de poderes, en virtud de que la promulgación
 revela la existencia de la voluntad del Legislativo y por que dá a dicha ---
 voluntad supuesta ejecutoria. Pensemos que, por el contrario, la promulgación -
 es una consecuencia de la división de poderes, pues mientras al poder Legisla--
 tivo le corresponde dar la norma del deber ser, al Ejecutivo le toca llevar a -
 la práctica, ejecutar la voluntad del Legislativo. En el proceso de ejecución,
 el acto inicial consiste en dar fé de la voluntad del Legislador y se ordena que
 se cumpla y notifique. Por la división de poderes, el Legislativo no puede --
 llevar a cabo estos actos que son de naturaleza ejecutiva; al votar la ley, --
 las Cámaras obligan al Ejecutivo a que la promulgue pero no pueden promulgarla--
 ellas mismas por no ser la promulgación un acto legislativo.

(23) Burgoa Orihuela I. Op. Cit. P. 380.

(24) García Maynez, E. Introducción al Estudio del Derecho. México. Edit.
 Porrúa. 1990. P.60.

Para obligar al Ejecutivo a promulgar una ley, en caso de que este se niegue a hacerlo, no hay en nuestro sistema constitucional, ningún medio directo en virtud de ni siquiera el juicio de responsabilidad podría abrirse en ese caso contra el Presidente; solamente podría ser empleada la acción política, que ante la obstinación del Ejecutivo provocaría un conflicto de Leyes.

Por el contrario, el veto si es un acto por el que el Ejecutivo participa de la función Legislativa, ya sea cuando hace objeciones o bien cuando manifiesta tácitamente su aprobación, al no formularlas. La diferencia se explica, debido a que en el veto el Ejecutivo tiene potestad de elección, voluntad propia, y puede sumarse a la del Legislativo o puede oponerse a ella, en la promulgación el Ejecutivo ya no puede mezclarse en la voluntad del Legislativo, sino que tiene que acatarla.

En relación a la naturaleza del veto y de la promulgación existe en los regímenes monárquicos la sanción, que es el acto por el cual el jefe de Estado interviene en la potestad legislativa, al otorgar su aprobación al proyecto de ley votado por el parlamento, la sanción se asemeja al veto, porque implica como éste el ejercicio por parte del Ejecutivo de su propia voluntad al conceder o negar su aprobación al acto legislativo, pero al mismo tiempo la sanción es promulgación, porque el acto de aprobación, lleva implícita o expresa la orden de ejecución. La naturaleza mixta de la sanción ha influido a caso en el criterio de los que consideran como legislativo el acto de promulgación, pero en nuestro régimen republicano se advierte claramente la diferencia entre el veto (por el que el Ejecutivo participa de la función Legislativa con voluntad propia, capaz de oponerse y aún modificar la voluntad del Congreso) y la promulgación (que no puede alterar la voluntad Legislativa, manifestada definitivamente, sino que simplemente inicia el proceso de ejecución de esa voluntad).

La segunda de las facultades que en la fracción primera del citado artículo 89, otorga al Ejecutivo, consiste en ejecutar las leyes que expide el Congreso de la Unión, por lo tanto, la ejecución en estricto *sensu* de las leyes, forma parte de la actividad administrativa, porque además de la ejecución de las leyes hay otros casos de ejecución *Latu sensu* como son la promulgación, la reglamentación, el ejercicio por parte del Ejecutivo de ciertas facultades constitucionales que se encaminan a la ejecución directa de una ley como dirigir las relaciones diplomáticas, habilitar puertos, establecer aduanas, etc..

Dentro de la función general de ejecución que tiene el poder Ejecutivo, el precepto que comentamos tiene una función específica, como es la de ejecutar las leyes expedidas por el Congreso de la Unión. Pero aún agotada así la función, debemos segregar de ella todos aquellos actos, que aunque también son de ejecución en la ley, sin embargo, tienen en la misma Constitución un lugar y una denominación especial, como sucede con la promulgación y con la reglamentación.

Así limitado el concepto de ejecución de una ley, al que se refiere la fracción primera del artículo 89 Constitucional, podemos entender que consiste en la realización de los actos necesarios para hacerla efectiva, en casos concretos la ley del Congreso. Estos actos comienzan inmediatamente después de la promulgación, se desarrollan a través de la tramitación encomendada a las oficinas del Ejecutivo y culminan en la ejecución material del remiso a cumplir la ley.

La tercera y última facultad que consagra la fracción primera del artículo en cuestión, argumenta Burgoa, es la Reglamentación; mediante la exégesis (interpretación) de que vamos a hablar puede ser localizada en las palabras "proveyendo en la esfera administrativa a la exacta observancia de las leyes."

A pesar de que no existe en la Constitución disposición 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.

Desde luego hay que convenir en que la Constitución no rechaza sino que al contrario, admite implícitamente la existencia de los Reglamentos: en efecto, el artículo 92 supone que los Reglamentos existen por más que no consigne la facultad de expedirlos, cuando estipula que todos los Reglamentos, decretos y órdenes del Presidente de la República deberán estar firmados por el Secretario a que el asunto corresponda, y sin este requisito no serán obedecidas.

En este orden de ideas partimos del doble supuesto de que los Reglamentos necesitan existir y de que la Constitución los presupone, los intérpretes han hayado en la última parte de la fracción primera del artículo 89 el único fundamento posible de la facultad reglamentaria.

Tal como está redactada la fracción primera del artículo 89 "Promulgar y ejecutar las leyes que expide el Congreso de la Unión proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia", significa que se trata de una única facultad ejecutar las leyes pues el resto de la expresión no consigna sino el modo como debe hacerse uso de dicha facultad, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia.

Ahora bien, por otra parte en nuestro Derecho positivo, no sólo el Presidente de la República emite los Reglamentos, sino que también pueden hacerlo en su ámbito de competencia los Gobernadores de las Entidades Federativas y los Ayuntamientos de los Municipios.

A partir de 1992 con la creación de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, (en el año de 1987) a quien corresponde expedir -- los Reglamentos de Policía y Buen Gobierno, de acuerdo a la fracción -- sexta del artículo 73 Constitucional que decía que el Gobierno del -- Distrito Federal estaría a cargo del Presidente de la República, quien -- lo ejercería por conducto del órgano u órganos que determine la ley -- respectiva, otra facultad de la citada Asamblea es la de dictar bandos, ordenanzas y Reglamentos de Policía y Buen Gobierno sin contravenir lo -- dispuesto por las leyes expedidas por el Congreso Federal; sin embargo -- al reformarse la Constitución por el decreto publicado el 25 de octubre -- de 1993 en el Diario Oficial se reforma la fracción sexta para señalar -- únicamente que:

"Artículo 73, el Congreso tiene facultad:

"Sexta para expedir el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal -- y legislar en lo relativo al Distrito Federal, salvo en las materias -- expresamente conferidas a la Asamblea de Representantes", y el artículo -- 122 "Señala que el Gobierno del Distrito Federal está a cargo de los -- Poderes de la Unión, los cuales lo ejercerán, a través de los órganos -- de gobierno del Distrito Federal representativos y democráticos, que -- establece esta Constitución."

También es conveniente citar el "Artículo 122, fracción cuarta -- inciso g", que a la letra dice: La Asamblea de Representantes del ---- Distrito Federal tiene facultades para:

G). Legislar en el ámbito local, en lo relativo al Distrito Federal -- en los Estatutos de Gobierno en materia de la administración pública -- local, su régimen interno y de procedimientos administrativos; de -- presupuesto, contabilidad y gasto público; regulación de su contaduría -

mayor; bienes del dominio público y privado del Distrito Federal; servicios públicos y su concesión así como la explotación; uso y aprovechamiento de bienes del dominio del Distrito Federal; justicia cívica sobre faltas de policía y buen gobierno; participación ciudadana; organismo protector de los derechos humanos; civil, penal; defensoría de oficio notariado; protección civil; prevención y readaptación social; planeación del desarrollo, desarrollo urbano y uso del suelo; establecimiento de reservas territoriales, preservación del medio ambiente y protección ecológica; protección de animales, construcciones y edificaciones; vías públicas, transporte urbano y tránsito, estacionamientos; servicio público de limpia; fomento económico y protección al empleo; establecimientos mercantiles; espectáculos públicos, desarrollo agropecuario; vivienda; salud y asistencia social, turismo y servicios de alojamiento, previsión social, educativa en los términos de fracción octava del artículo tercero de esta Constitución.

El anterior precepto señala las facultades que tiene la Asamblea de Representantes para emitir los Estatutos de Gobierno del Distrito Federal, para algun desempeño de la Administración Pública.

Ahora bien, el Estatuto de Gobierno publicado en el Diario Oficial de la Federación el 26 de julio de 1994 señala en su artículo 42 que la Asamblea de Representantes del Distrito Federal tiene facultades para legislar en el ámbito relativo al Distrito Federal, en los términos del propio Estatuto de gobierno en materias como, justicia cívica sobre faltas de Policía y buen gobierno y aunque no especifica claramente que es el órgano de gobierno encargado de crear los Reglamentos de Policía y Buen Gobierno, se considera que por el antecedente constitucional será esta Asamblea la encargada de crear los Reglamentos Gubernativos y de Policía.

No debemos pasar por alto lo dispuesto por el artículo tercero --
tránsitorio del Decreto que creó el Estatuto de Gobierno del Distrito --
Federal (que conforme al artículo 5º transitorio del Decreto que modifica --
la Constitución, publicado el 25 de octubre de 1993, el nombramiento se --
realizará en el mes de diciembre de 1997). Será el Ejecutivo Federal el --
encargado de dictar los Reglamentos Gubernativos para el Distrito Federal.

CAPITULO III

CONTENIDO DE LOS REGLAMENTOS GUBERNATIVOS Y DE POLICIA.

Para iniciar este tema es conveniente señalar que los Reglamentos son normas con carácter general, abstracto e impersonal expedidas por el titular del Poder Ejecutivo cuyo fin está constituido por normas que tienden a evitar o reprimir cualquier acto o situación que altere la paz o la tranquilidad pública, así mismo se preocupan por velar por la salubridad colectiva, -- procurar la seguridad común en sus diferentes aspectos, proteger la moralidad de la población, facilitar los medios económicos para el sustento de la -- colectividad, tratando de aliviar las necesidades públicas en general, y que van encaminadas al bienestar común.

En este orden de ideas cabe hacer mención que las autoridades administrativas en ocasiones realizan una mala interpretación de los mismos lo que conlleva en ocasiones a que se genere un abuso de los administrados.

Las Constituciones anteriores a la Carta Magna que rige, es decir, la promulgada en Querétaro en 1917, dejaron claramente establecida la idea de que estos reglamentos gubernativos, -- afirma Hamdán Amad -- han sido una facultad concedida al titular del Organó Ejecutivo como un instrumento -- necesario para desarrollar los preceptos de una ley a fin de facilitar a -- los destinatarios de la misma su cumplimiento y, además para instrumentar -- la mecánica de la Administración Pública para su aplicación.

En tal virtud, los Reglamentos en estricto sentido de acuerdo al -- maestro --Hamdán Amad-- los considera como un acto formulado en razón de la -- función administrativa que originan situaciones jurídicas generales, -- abstractas e impersonales; Unilaterales, si se considera que no requieren -- del concurso de la participación de otra voluntad para edificar la -- creación y sobre todo, la validez del acto jurídico, por lo tanto el -- representante del Organó Ejecutivo expresa la voluntad por sí sólo y sin -- interferencias de nadie ya que ésta no debese arbitraria ni caprichosa, -- so pena de su nulidad.

Los Reglamentos prevé7 situaciones jurídicas generales y abstrac -- tas, además de impersonales: el acto administrativo produce efectos jurí-- dicos individuales particulares, en un caso concreto. Ahora bien aunque la -- ley y el Reglamento presenten similares características, si lo vemos desde -- el punto de vista jerárquico o cualitativo, los estatutos están ermarcados -- debajo de la Ley, por lo que señalándose que es: Constitución, Ley y -- Ordenanza.

A. CLASIFICACIONES DE LOS REGLAMENTOS.

1. EN LA LEGISLACION MEXICANA.

En relación e este tema es necesario señalar una clasificación de -- los Reglamentos de acuerdo al criterio que sustenta el Maestro Andrés -- Serra Rojas, y de los cuales explicaremos su contenido:

- a). Reglamentos Ejecutivos o de Aplicación
- b). Reglamentos Administrativos
- c). Reglamentos Delegados
- d). Reglamentos de Necesidad. A los cuales los agrupa en Ejecutivos- y Autónomos.

a). Reglamentos Ejecutivos. Son a los que se refiera la fracción --- primera del artículo 89 de la Constitución, y cuya finalidad es reglamentar las leyes que expida el Congreso de la Unión. Esta tiene como finalidad -- desarrollar las normas contenidas en las leyes, con las cuales mantienen una relación de subordinación de acuerdo con los principios de preferencia y --- de reserva de la ley.

b). Reglamentos Administrativos. También menciona la Legislación --- Mexicana a los Reglamentos interiores de la Administración Pública, que --- son los que contienen el poder disciplinario de la misma y tiene por ---- finalidad regular el orden de los servicios públicos y demás funciones ---- administrativas (artículo 89 fracción primera Constitucional).

c). Reglamentos Delegados. Denominados también por autorización ---- confieren al Poder Ejecutivo las atribuciones, de disposiciones competen--- tes al Poder Legislativo, a los cuales alude la doctrina extranjera, y son los que complementan la ley que ha señalado su materia y objeto (artículo-- 91 y 92 Constitucionales).

d). Reglamentos de Necesidad. Que son enunciados en el artículo 29 - Constitucional señalándose en el mismo que debe tenerse presente que la - finalidad de la suspensión de las garantías es superar un estado de -- necesidad provocado por una invasión, perturbación grave de la paz pública o cualquier otro hecho, físico o no físico que pudiera poner en peligro - grave a la sociedad.

"Los tratadistas C. García Oviedo y E. Martínez Useros consideran - otra clasificación que es la siguiente:

a). Reglamentos Estructurales.- La Ley Reglamentaria es la que desarrolla en detalle algún mandamiento contenido en la Constitución. Por ejemplo la Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional. La denominación que se menciona no suele emplearse con exactitud por nuestros legisladores. Del mismo modo la Constitución emplea a veces la palabra Reglamento en lugar de Ley, por ejemplo señala como facultades del Congreso la de reglamentar la organización y servicio del Ejército y la Armada, y la de dar Reglamentos con el objeto de organizar, armar y disciplinar a la Guardia Nacional.

b). Reglamentos Ejecutivos.- Son los que se proponen desentrañar el precepto general de una Ley, para hacerla prácticamente aplicable. El fundamento de estos Reglamentos es la fracción primera del artículo 89 Constitucional- por lo que es necesario dotar a la Ley de los pormenores- que exige su aplicación en los casos concretos." (25)

c) Reglamentos Administrativos o Independientes.- Son los nacidos de la actividad Legislativa de que disfruta el Poder Ejecutivo, se proponen, a falta de ley, proveer a la satisfacción de necesidades públicas. Emanan de la potestad discrecional inherente a toda acción de Gobierno, y se apoyan en la imposibilidad en que se haya el Poder Legislativo cuando está constituido por Asambleas dada su acción lenta e intermitente de atender a los problemas que cotidianamente se presentan.

Los más usuales de estos Reglamentos son los de Organización y Régimen de los servicios públicos y de sus funcionarios.

(25) García Oviedo, C. Martínez Useros, I. Derecho Administrativo. México. Edit. E.I.S.A.. 1985. P 223-224.

d) Reglamentos de Necesidad .- Son aquellas disposiciones que por graves y urgentes causas naturales o sociales suspenden la aplicación de una Ley -- o imponen especiales obligaciones a los administrados.

Parecidos a éstos son los llamados Reglamentos Delegados o por Autorización, que surgen de una desición del Poder Legislativo, por lo que -- se confiere al Poder Ejecutivo la facultad de dictar disposiciones sobre -- materias reservadas a aquél.

Ahora bien es necesario señalar que desde el punto de vista de la -- actividad Reglamentaria pueden distinguirse varias clases de Ordenamientos -- los cuales son:

- a). Subordinados
- b). Autónomos
- c). Delegados

a). Reglamentos Subordinados.- Son aquellos dictados convenientemente -- para complementar una Ley o para asegurar su ejecución, están directamente -- subordinados a ella, y la actividad reglamentaria en estos casos está -- fuertemente limitada y encauzada por la norma legal, de lo cual derivan una -- serie de consecuencias importantes.

b). Reglamentos Autónomos.- Son los que la administración puede dictar -- en ejercicio de poderes propios que la Constitución le atribuye independiente- -- mente de si existe o no Ley al respecto. Así la competencia reglamentaria en -- materia de policía orden y seguridad, es encomendada tradicionalmente como -- potestad autónoma del poder Ejecutivo que deriva de sus propias atribuciones -- en cuanto al mantenimiento de la paz pública. Pero a un mismo tiempo mediante -- la existencia de potestad reglamentaria autónoma, sin texto expreso que pueda -- invocarse, dentro de ciertos límites.

c). Reglamentos Delegados.- Respecto a éstos existe una controversia -- en cuanto a su conceptualización; en efecto, se afirma que ni el Poder -- Ejecutivo ni otro órgano político puede delegar en otro órgano los poderes -- que le han sido conferidos.

Considero conveniente hablar de los Reglamentos desde el punto de vista laboral, iniciando diremos, que el Reglamento Interior es: El conjunto de -- normas destinadas a establecer el régimen de una empresa en cuanto a que se -- refiere a la técnica y a la disciplina, según una interpretación y adapta -- ción de la legislación laboral a las circunstancias de cada caso, por lo -- tanto la Ley Federal del Trabajo en su artículo 422, lo define como: "El -- conjunto de disposiciones obligatorias para trabajadores y patrones en el -- desarrollo de los trabajos en una Empresa o establecimiento."

2. DE VARIOS AUTORES.

Existen diferentes criterios de los estudiosos del Derecho respecto -- a la clasificación de los Reglamentos, por lo tanto a continuación se -- describen:

El Doctor Uruguayo Sayagués Lasso; considera que los Reglamentos: se -- dividen en a) Orgánico, b). Formal,c). Material.

a). Orgánico. Es cuando los órganos tienen potestad reglamentaria, cabe -- distinguir fundamentalmente los Reglamentos Nacionales, Municipales y de -- Entidades Descentralizadas, según emanen del Poder Ejecutivo, intendentes o -- de entes Autónomos. En ciertos países, donde la organización institucional -- es más compleja que la nuestra, pueden individualizarse otras categorías, -- como por ejemplo Reglamentos Estatales, provinciales, etc..

b). Desde el punto de vista formal éste se caracteriza en virtud de que el Derecho Positivo establece procedimientos diversos para su formulación, es posible individualizar distintas categorías de Reglamentos, como en Francia que existen Reglamentos Ordinarios de la Administración Pública, según el poder ejecutivo que los dicte por sí solo o deba requerir obligatoriamente consulta previa al Consejo de Estado. En el Derecho Uruguayo no hay diferencias formales de carácter general y los Reglamentos se dictan con las mismas formalidades que los demás actos administrativos.

c). Desde el punto de vista de los reglamentos con criterio material, pueden asignarse varias clases como son el de Ejecución, de Organización, de Policía, etc.. Los primeros tienen por objeto complementar las leyes, estableciendo las normas necesarias para hacer posible y asegurar su ejecución. Los segundos son aquellos que regulan la estructura y el funcionamiento de los órganos internamente de la Administración, y los últimos son los que dicta el Poder Ejecutivo, en ejercicio de sus poderes de policía regulando la conducta de los particulares.

El maestro Rafael Martínez Morales señala respecto a la clasificación de los Reglamentos lo siguiente:

a). Reglamento de Particulares.- Lo define como la posibilidad que tienen los gobernados para darse normas propias, internas, que regulen su actividad y las cuales se traducen en los llamados Reglamentos de Particulares.

b). Reglamentos de Autoridad.- Es propiamente el que interesa al Derecho Público, ya que se expide por órgano estatal competente siendo fuente de derechos y obligaciones.

c). Reglamentos Internos de los Organos del Estado.- Los órganos del Estado se agrupan en los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, los cuales para su organización interna requieren de un Reglamento Interior, según indica la ley.

d). Reglamentos Autónomos.- Se habla de Reglamentos AUTONOMOS cuando estos no corresponden al desarrollo de reglas contenidas en una ley, y por supuesto, son emitidos por la autoridad administrativa. Nace tal planteamiento de Posada y de su traducción, de la idea alemana de Versdang (Reglamento) y del poder reglamentario del Derecho Francés.

e). Reglamentos de Necesidad.- Son los emitidos por el Ejecutivo para hacer frente precisamente, a una emergencia.

Por último el maestro Miguel Acosta Romero describe la siguiente clasificación:

"1). Reglamento de Particulares:

A). De sociedades, de corporaciones y asociaciones nacionales e internacionales.

B). De trabajo.

2). Reglamentos de Autoridades

A). Internos.- Para regular el trabajo en las unidades administrativas

B). Estructurales y de Funcionamiento Interno, Nacionales e Internacionales.

C). Administrativos.

D). De policía, buen gobierno o municipales.

E). Ordenanzas, bandos y Reglamentos de Policía y Buen Gobierno --
del Distrito Federal." (26)

B. REQUISITOS DE LOS REGLAMENTOS.

Es necesario señalar que para que estos tengan plena eficacia --
deben contener ciertos requisitos como son:

- a). Su origen en una ley,
- b). Debe haber una o varias personas para expedirlos,
- c). Deben cumplir un fin para el cual fueron creados,
- d). No deben salirse de los límites de la ley que los creó, o en su caso de la propia Constitución.

En vista de lo anterior es conveniente detallar a continuación --
concretamente los requisitos que deben contener los Reglamentos --
Gubernativos y de Policía:

A). Ser un acto unilateral emitido por el Poder Ejecutivo, o del --
Órgano u Organos a los que la Ley les de facultades (Asamblea de --
Representantes). Ahora bien con base a las reformas realizadas a la --
Constitución dichas facultades quedan de la manera siguiente:

En relación a los Bandos de Policía y Buen Gobierno de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal en el periodo comprendido de 1988 a julio de 1994, se señala lo siguiente:

Durante el periodo que se refiere a este apartado la Asamblea de Representantes tuvo una facultad reglamentaria expresa, quedando de la manera siguiente dicha facultad: Como parte de la evolución política y jurídica del régimen de gobierno del Distrito Federal, las anteriores facultades que fueron ejecutadas con eficacia por tal Asamblea, dejaron de ser actuales, ya que se reformó la Constitución, el día 25 de octubre de 1993 publicada en el Diario Oficial, específicamente en sus artículos 73 fracción sexta y 122, por lo que estos preceptos cambiaron la anterior facultad reglamentaria de la mencionada Asamblea; pues ésta ya tiene expresas facultades para legislar en materias a que se refiere el artículo 122 de la Constitución y que están confirmadas en el artículo 42 fracción novena del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal. Por lo que la citada facultad reglamentaria vuelve al Presidente de la República, por una parte respecto de las Leyes emanadas del Congreso de la Unión (según se establece en el artículo 32 fracción séptima del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal) y al jefe del Distrito Federal para expedir Reglamentos de las Leyes que apruebe la Asamblea Legislativa del Distrito Federal.

B). Que de lugar a normas jurídicas generales e impersonales.

C). Que sean regulatorias de una situación no contemplada en la ley.

D). Que sean publicadas en el Diario Oficial de la Federación, así como en la Gaceta Oficial del Distrito Federal. Este es también otro requisito para que tengan validez los Reglamentos, es la debida publicación en estos medios informativos, de acuerdo con la Ley del Diario Oficial, que establece, en su artículo segundo que el Diario Oficial es el Organó

del Gobierno Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos de carácter permanente e interés público, cuya función consiste en publicar en el territorio Nacional, las leyes, decretos, Reglamentos, acuerdos, circulares y órdenes y demás actos expedidos por los Poderes de la Federación en su respectivo ámbito de competencia, a fin de que éstos sean aplicados y observados debidamente..

De la misma forma, la citada Ley, señala en su artículo tercero - fracción segunda; que serán publicados los decretos, Reglamentos, acuerdos y ordenes del Ejecutivo que sean de interés general. En su artículo cuarto manifiesta que es obligación del Ejecutivo Federal, realizar la publicación en el Diario Oficial de los ordenamientos y disposiciones a que se refiere el anterior artículo. En este mismo orden de ideas la anterior Ley, en su artículo catorce expresa; que el titular del Ejecutivo Federal, mediante acuerdo, autorizará; la edición de las gacetas Gubernamentales que se hagan necesarias, por sectores o por materias atendiendo a la esfera de competencia de las disposiciones del propio Ejecutivo. Y para concluir lo anterior citaremos lo que estipula en su artículo quinceavo, el cual establece lo siguiente, Cuando conforme a las leyes se deba dar publicidad; a actos, documentos, avisos por parte de entidades paraestatales de la Administración Pública Federal, o de los particulares salvo que deba llevarse específicamente en el Diario Oficial de la Federación o en otro instrumento, su publicación podrá realizarse en la Gaceta gubernamental del sector o, área con el que guarden relación

E). Que no rebasen por ningún motivo los términos establecidos en la Constitución.

F). Que su procedimiento de creación sea interno es decir que sea -- dentro del Distrito Federal. Lo anterior en virtud de que los citados, -- Reglamentos son creados para este territorio únicamente teniendo aquí -- su aplicación directa a los administrados. Por lo que señalaremos el -- procedimiento de creación de los citados ordenamientos, siendo el siguiente; Se elabora un proyecto por parte de la autoridad, que tiene a su cargo la -- ejecución o el cumplimiento de la Ley que se va a reglamentar, lo anterior con base en el artículo 12 de la Ley orgánica de la Administración Pública Federal; éste proyecto se somete a discusión y aprobación de las autoridades superiores, quienes a su vez lo someten al Presidente de la República -- y si el Presidente lo aprueba, lo firmara y se turnará al Secretario de -- Despacho encargado del ramo a que el Reglamento corresponda, para los -- efectos del referendo; posteriormente como se ha mencionado se realizara -- su publicación en el Diario Oficial.

También es necesario hacer hincapié respecto al criterio doctrinal -- que algunos autores consideran respecto a los requisitos del Reglamento -- Administrativo. Tocante al maestro Acosta Romero señala como requisitos -- del Reglamento Administrativo los siguientes:

"1.-Es una manifestación unilateral de voluntad del órgano público -- competente, en virtud del poder y autoridad que le confiere la Constitu -- ción o la Ley.

2.- Constituye normas jurídicas generales lo que le diferencia de -- los actos de administración que producen efectos concretos e individuales.

3.- Es la expresión de una actividad legislativa de la Administra -- ción, desde un punto de vista material, por los efectos que produce ya que crea normas jurídicas generales, abstractas e impersonales.

4.- El Reglamento se emite a través de un procedimiento distinto al de la Ley expedida por el Congreso.

5.- Todos los Reglamentos, decretos y órdenes del Presidente deberán estar firmados por el Secretario de Estado o jefe del Departamento a que el asunto corresponda y sin tal requisito no serán obedecidos.* (27)

El jurista Roberto Dromi ilustra acerca de los requisitos que deben tener los Reglamentos Administrativos y son los siguientes.

- 1.- Ser una declaración unilateral
- 2.- Debe ser efectuada en ejercicio de la función administrativa
- 3.- Que produce efectos jurídicos generales, indeterminados." (28)

De los anteriores criterios de los doctrinarios consideramos que para que tengan plena validez tales Reglamentos deben cumplir con los anteriores requisitos, toda vez que si no cumplen con alguno de ellos quedarían inválidos, careciendo de eficacia jurídica, por lo tanto consideramos que su procedimiento de creación debe ser dentro del Distrito Federal, siendo un acto unilateral emitido por el Ejecutivo o el Organó competente, que den lugar a normas jurídicas generales, abstractas e impersonales, que sean regulatorias de una situación no contemplada en la ley, que sean publicados en el Diario Oficial, y en la Gaceta Oficial del Distrito Federal, que estén por debajo de la Constitución, además de que deben de ser firmados por el Secretario de Estado o Jefe del Departamento a que el asunto corresponda.

(27) Acosta Romero, M. CP. Cit. P. 65.

(28) Martínez Morales, R. Cp. Cit. P. 29.

C. DIVERSIDAD DE LOS REGLAMENTOS.

En primer lugar hablaremos de los Órganos encargados de expedir y aplicar tales disposiciones; indicando que de acuerdo al Estatuto de Gobierno del Distrito Federal (publicado en el Diario Oficial del 26 de julio de 1994), en su artículo 7º señala que el Gobierno del Distrito Federal estará a cargo de los poderes de la Unión, por sí y a través de los Órganos de Gobierno del Distrito Federal y por otra parte el mismo Estatuto en su artículo 8º señala que son Órganos locales de Gobierno del Distrito Federal: la Asamblea de Representantes; el jefe del Distrito Federal y el Tribunal Superior de Justicia.

Se encuentran en vigor infinidad de Reglamentos Gubernativos y de Policía, los cuales han sido emitidos para controlar las distintas actividades de los administrados, en relación directa con la Administración Pública (Estado) y entre éstos, y así mismo entre los servidores públicos y en relación con el Estado como por ejemplo tenemos el Reglamento Gubernativo de Justicia Cívica en el primer caso, y en el segundo, el Reglamento de Escalafón del personal del Distrito Federal, por mencionar algunos y como se citó anteriormente a partir de 1997 será el Ejecutivo Federal quien de origen a los Reglamentos de Policía y Buen Gobierno así como las sanciones a los mismos.

En virtud de que existe una gran variedad de Reglamentos que nos rigen a todos los particulares, regulando el conjunto de actividades de éstos por lo que a continuación citaremos algunos para dar una panorámica general de los mismos.

Por lo tanto a continuación mencionaremos, algunos de los Reglamentos que fueron creados por la Asamblea de Representantes del Distrito Federal con base en la fracción sexta del artículo 73 Constitucional, (y como se menciono anteriormente de acuerdo con el artículo 32 fracción séptima del -

Estatuto de Gobierno del Distrito Federal tal facultad le es conferida -
 al Jefe del Distrito Federal para expedir Reglamentos de las Leyes que -
 apruebe la Asamblea Legislativa del Distrito Federal), Y los cuales son:

- 1). Reglamento de Tránsito del Distrito Federal.
- 2). Reglamento de Construcciones para el Distrito Federal.
- 3). Reglamento del Registro Público de la propiedad y del comercio.
- 4). Reglamento de Reclusorios del Distrito Federal.
- 5). Reglamento de Tribunales Calificadores.
- 6). Reglamento de Escalafón del personal del Departamento del -
 Distrito Federal.
- 7). Reglamento Gubernativo de Justicia Cívica para el Distrito --
 Federal.
- 8). Reglamento de Limpia para el Distrito Federal, etc.

Siendo que estos Reglamentos los considero que son esenciales para-
 la regulación de las distintas actividades tanto de la Administración -
 Pública, así como de los gobernados. Cabe mencionar como un ejemplo que -
 el Reglamento de Tránsito para el Distrito Federal, establece los lineamⁱ
 entos a que deben sujetarse los automovilistas, es decir, contempla las -
 formas de circulación de sus vehículos, sanciones, multas, recursos, -
 documentos que deben exhibir, formas de pago de las infracciones, términos
 entre otros. Considero que el citado Reglamento es cumplido pero en --
 ocasiones hay excepciones, por los particulares, y existiendo en otras -
 la corrupción por parte de los elementos pertenecientes a la Secretaría -
 General de Protección y Vialidad.

En relación al Reglamento de Construcciones para el Distrito --
 Federal, éste señala las bases por medio de las cuales los ciudadanos -
 pueden llevar a cabo, construcciones de sus casas, modificaciones, -
 ampliaciones de éstas, en fin que deben de cumplir debidamente con los-

señalamientos jurídicos para solicitar los permisos correspondientes para tal fin pero sin embargo en ocasiones vemos que algunas autoridades caen en un fenómeno que es emitir exageradas infracciones por violar algunos de los preceptos que contiene dicho Reglamento, o en algunos casos también se provoca la corrupción, solicitándoles una determinada cantidad de dinero para que los particulares puedan continuar con su obra.

El Reglamento del Registro Público de la Propiedad y del Comercio, estipula las normas por medio de las cuales los administrados acuden a esta institución para llevar a cabo trámites que les interesan con finalidades diversas, como son, la obtención de datos de predios, de folios reales, o sobre gravámenes, a los mismos por lo que los administrados acuden a tal dependencia para verificar con exactitud la situación de tales predios o comercios.

El Reglamento de Reclusorios para el Distrito Federal debe ser, acatado, pero en ocasiones la Comisión Nacional de Derechos Humanos, así como funcionarios de Gobierno, han detectado deficiencias entre los internos encontrándose irregularidades en las inspecciones llevadas a cabo por personas idóneas entre las que podemos citar el personal de la Comisión antes mencionada los que han detectado privilegios para determinados reclusos, drogas o incluso armas de alto calibre, lo que provoca la violencia y anomalías en tales centros de readaptación.

El Reglamento de Tribunales Calificadores, en el cual se estipulan los lineamientos que deben cumplir los jueces cívicos y todo el personal jurídico de tales juzgados. En su mayoría también es cumplido.

El Reglamento Gubernativo de Justicia Cívica para el Distrito --
Federal, contempla reglas por las cuales deben de regirse los Administra--
dos en caso de incurrir en faltas menores, pero en ocasiones son objeto -
de abusos por parte del personal jurídico de los juzgados cívicos, --
ocasionándoles molestias a los gobernados, ya que en muchas ocasiones son-
objeto de violaciones en sus derechos como ciudadanos.

CAPITULO IV
INCONSTITUCIONALIDAD DE LOS REGLAMENTOS GUBERNATIVOS Y DE POLICIA.

Al referirnos a la Inconstitucionalidad de tales Reglamentos nos --
referimos a todo aquello que está fuera de lo establecido en la Constitución, --
es decir que no está acorde con la misma, y por esas razones es --
conveniente, citar el criterio del maestro Hamdán Amad, "que expresa su --
doctrina de la inexistencia de los Reglamentos Autónomos, de la siguiente --
manera. No es aceptable la teoría de los Reglamentos Autónomos o Independientes, --
por que en todos los casos sin excepción incluyendo desde luego --
a los que se refiere el artículo 21 Constitucional, el Reglamento está --
colocado por debajo de una Ley Ordinaria, y por razón del principio de --
división de funciones entre los Organos Estatales: está establecido en nuestra --
Constitución el Ejecutivo realiza su función propia, la Administración, --
principalmente, bajo un ordenamiento jurídico, que es creado por el --
Organo Legislativo, acorde y conforme a los preceptos Constitucionales." (29)

El anterior autor se adhiere al criterio del Ilustre Maestro Felipe --
Tena Ramirez, quien al referirse a la facultad reglamentaria del --
Ejecutivo, señala: "Por ser materialmente legislativa la facultad reglamentaria --
Constituye una excepción al principio de separación de Poderes. --
subordinado todo a la voluntad del legislador contenida en la Ley, el --
Reglamento no obstante es prolongación del mismo precepto y participa --
de la naturaleza de éste. Dos características separan a la norma del --
ordenamiento en sentido estricto; éste último sólo puede emanar del --
Presidente de la República, que es a quién 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." (30)

(29) Fauzi Hamdán, Amad. Op. Cit. PP. 247 y 248.

(30) Tena Ramirez, F. Derecho Constitucional Mexicano; México. Edit. Porrúa
1976. P. 486.

Por último citaremos el criterio del maestro y Doctor Andrés-Serra Rojas, que esta de acuerdo con el pensamiento de Tena Ramírez. Al -- Hablar en relación a los Reglamentos Autónomos y refiriéndose concretamente -- a los Gubernativos y de Policía mencionados en el citado artículo 21 -- Constitucional señala que, este precepto no faculta a la autoridad -- Administrativa para la expedición de los Reglamentos Gubernativos y de -- Policía, sin sujeción a una Ley. No hay ningún elemento que haga suponer que el propósito del mandato presidencial es el de eliminar la expedición de -- las Leyes Gubernativas y de Policía. La palabra Gubernativa está dada como -- sinónimo de Administrativa y la de policía se refiere a las infracciones --- ciudadanas o Municipales. No debe desarticularse el sistema constitucional que establece nuestro principio de legalidad, es decir, la total subordinación a -- la norma. No debe eliminarse el código de una materia tan importante como es -- la que se refiere a la libertad humana. Por sencilla que sea la penalidad -- ésta debe fundarse en un mandato, dejando a los Reglamentos Administrativos -- Gubernativos y de Policía, el fijar los detalles de su aplicación e incluso -- los derechos de los detenidos, en una materia tan arbitrariamente llevada, en -- la que no opera ninguna defensa jurídica en un no muy justificado argumento -- de esa escasa importancia. Precisamente por la falta de una Ley del régimen -- de Policía y Gobierno mencionados, han conducido a tantas y tan frecuentes -- arbitrariedades. (31)

A. PRINCIPIO DE CONSTITUCIONALIDAD.

A continuación describiremos el orden jerárquico normativo en el -- Derecho Mexicano, y que está establecido de la siguiente manera:

(31) Serra Rojas, A. Derecho Administrativo, México. Edit. Porrúa. 1974. pp. 226-227.

- 1). Constitución Federal.
- 2). Leyes Federales y Tratados Internacionales.
- 3). Constituciones Locales.
- 4). Leyes Ordinarias.
- 5). Leyes Reglamentarias.
- 6). Leyes Municipales.
- 7). Normas Individualizadas.

El precepto fundamental del orden Jerárquico normativo en el --
 Derecho Mexicano lo formula el artículo 133: Tal principio de Constitucio-
 nalidad enuncia que todo ordenamiento jurídico estará por debajo de la -
 Constitución, es decir, que la Constitución será el ordenamiento jurídico
 máximo en los Estados Unidos Mexicanos; tal principio está consagrado en
 el artículo 133 de la Constitución de 1917, que corresponde al artículo -
 126 de la Ley fundamental de 1857, siendo el texto que marca dicho --
 precepto lo siguiente: "Esta Constitución, las leyes del Congreso de la -
 Unión que emanen de ella, y todos los Tratados que estén de acuerdo con -
 la misma, celebrados y que se celebren por el Presidente de la República-
 con la aprobación del Senado, serán la Ley Suprema de toda la Unión. Los-
 jueces de cada Estado se arreglarán a dicha Carta Magna, Leyes y Tratados,
 a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en las --
 Constituciones o Legislaciones de los Estados."

El precepto revela que los dos grados superiores de la jerarquía --
 normativa están integrados, en nuestro derecho:

- 1). Por la Constitución Federal y
 - 2). Por Leyes Federales y Tratados Internacionales.
- Por tal motivo analizaremos tales puntos, en primer lugar, --
 explicaremos que es una Constitución o Carta Magna.

B. ¿QUE ES UNA CONSTITUCION?

Según Carl Schmitt, hay cuatro conceptos de Constitución en todo orden jurídico, a saber: Absoluto, Relativo, Positivo e Ideal.(32)

La Constitución en sentido Absoluto nos presenta a determinada comunidad como un todo, a su vez este concepto absoluto se subdivide en tres acepciones:

- a). Como unidad, es el punto de convergencia del orden social. Aquí la Constitución no es sistema de normas jurídicas, sino el ser real de la comunidad;
- b). Como forma de Gobierno, aquí tampoco la Constitución es sistema de normas jurídicas, sino una forma que afecta a toda la organización comunitaria y determina la manera de ser de esta colectividad en Monarquía, Aristocracia, o Democracia;
- c). Como fuerza y energía, la Constitución no es estática, sino dinámica, por ser vida, por ser el resultado de intereses contrapuestos que día a día conforman la unidad política.

Pero al concepto absoluto de la Constitución -Schmitt- le da un segundo enfoque: la Constitución como la norma de normas, es decir, como la normación total de la vida del Estado desde esta segunda orientación; Constitución no es una actuación del ser ni tampoco un devenir dinámico, sino algo normativo, un simple deber ser, también se puede considerar como una ordenación jurídica ya que hasta el acto jurídico más concreto de ese orden de reglas, puede ser referida a su validez a esa norma de normas.

(32) Citado por Carpizo, J. La Constitución Mexicana de 1917; México. Edit. U.N.A.M.. 1982. P. 15-17.

La Constitución en sentido relativo significa "la Ley Constitucional en particular", se atiende a un criterio formal, es decir, no interesa la importancia de las normas que contengan esa Carta Magna, sino que por el hecho de encontrarse en el Código Supremo, esos preceptos tienen la categoría de Constitucionales. En este sentido, toda diferenciación de contenido carece de importancia, por lo que la trascendencia del sentido relativo de la Constitución estriba en que los preceptos Constitucionales generalmente, siguen un proceso más complejo para su modificación que las Leyes secundarias.

Para Kelsen, la Constitución es la unidad de validez de todo un ordenamiento jurídico." (33) . La validez de una norma la determina otra norma, y la validez de ésta, a su vez señala una tercera norma y en esta forma podemos remontarnos a una primera norma, la cual es la base de la validez de todo un orden jurídico, y ésto es la Constitución.

Fernando Lasalle, pronunció en abril de 1862, una conferencia intitulada: "¿Que es la Constitución?", y afirmó que una "Constitución es la suma de los factores reales de poder, y la Constitución escrita, a la que le da el nombre de hoja de papel." (34)

El pensamiento de Lasalle es en parte acertado y pensamos que la Constitución escrita debe plasmar la Constitución real, y así entonces podremos hablar de la Constitución del país, pero cuando las dos Constituciones corren por causas distintos, sobrevienen las crisis el deber del pueblo de lograr que esas dos Constituciones sigan el mismo camino.

(33) Hans, K. Teoría pura del Derecho; México. Edit. Porrúa. 1993.P.147-148

(34) Hans, K. Op. Cit. P. 183.

2). LEYES FEDERALES Y LOS TRATADOS INTERNACIONALES, ~~tiaran~~ pues de --
 acuerdo con la disposición anteriormente transcrita (133 Constitucional --
 continuando con el análisis del citado artículo) exactamente el mismo --
 rango.

En México si el tratado que debe formar parte de una Ley Suprema --
 llegara a estar en desacuerdo con la Constitución, y este acuerdo Interna- --
 cional se aplicase en perjuicio de un particular, entonces obviamente --
 procedería el amparo de la misma forma que procede en cualquier acto que --
 viole una garantía Constitucional.

Por lo que toca a los siguientes tres grados, es indispensable separar --
 tomando en cuenta las disposiciones de los artículos 42, 43, y 48 Constitu- --
 cionales los cuales prevén, las normas cuyo ámbito espacial de vigencia --
 está constituido por el territorio de los Estados de la Federación y el de --
 las islas sobre las que hasta la fecha hayan ejercido jurisdicción los --
 Estados, de aquellas otras que se aplican en las demás partes integrantes --
 del territorio nacional.

Por lo que se refiere a los conceptos de Leyes locales Ordinarias --
 (orgánicas, de comportamiento o mixtas). El maestro García Maynéz clasi --
 fica el quinto peldaño de la escala jerárquica que comprende a las normas --
 reglamentarias: el sexto a las municipales y el último a las individualiza --
 das (contratos, resoluciones judiciales, administrativas y testamentales).

El citado autor, realizó una clasificación de las normas del orden --
 jurídico mexicano en la que colocó en la cúspide del triángulo a la --
 Constitución federal y a las leyes federales y los tratados internaciona- --
 les.

Después clasificó las normas restantes -las locales- según su ámbito --
 espacial de vigencia, de la siguiente manera:

"i). Las que se aplican en el Distrito Federal e islas dependientes de la Federación y ii) las que se aplican en las entidades federativas. Estas dos ramas de normas tienen la misma jerarquía y no pueden entrar en conflicto por tener distinto ámbito territorial de validez.

A su vez, las primeras normas -las que se aplican en el Distrito Federal- se subdividen en: I) leyes ordinarias, II) leyes reglamentarias y III) normas individualizadas como se menciona anteriormente.

El segundo grupo de normas se subdivide en: I) Constituciones locales, II) leyes ordinarias, III) leyes reglamentarias, IV) leyes municipales y V) normas individualizadas" (35)

Concluimos de la anterior clasificación, que para él, las leyes federales son de mayor jerarquía que las locales. El pensamiento de este autor puede colocarse junto con la doctrina norteamericana, pero con la circunstancia de que la teoría anglosajona es válida, en su territorio, pero en México resulta completamente falsa.

Analizemos este punto de vista, el tratadista Mario de la Cueva, tomando la idea del autor Coronado, (de que las leyes reglamentarias son aquellas que extienden la vida de la Constitución), piensa que el orden jurídico mexicano se clasifica del siguiente modo:

"I) Constitución Federal, II) leyes constitucionales y tratados, III) el derecho federal ordinario y el derecho local, y este último dividido según la ordenación de García Maynez.

El análisis que realiza el jurista Mario de la Cueva, es que distingue entre leyes constitucionales y derecho federal ordinario. Para él las primeras son las que material y formalmente emanan de la Constitución, en cambio las segundas sólo emanan formalmente de ella.

(35) Carpizo, J. Estudios Constitucionales. 5ª ed.; México. Edit. Porrúa 1996. P. 17.

Este autor llega a la conclusión, de que las leyes constitucionales-son parte de la Constitución, son la Constitución misma que se amplía, que se ramifica, que crece.

El derecho federal ordinario es el que deriva de la Constitución, - pero sin ser parte de ella, podría ser competencia local si así lo -- hubiera juzgado conveniente el Constituyente.

Las leyes Constitucionales son de tres grados: i) leyes orgánicas,- que son aquellas que señalan la actuación y facultades de un órgano, -- federal, ii) leyes reglamentarias, que son las que precisan cómo deben - aplicarse los principios de la Constitución. Este jurista especifica que - a veces las leyes contienen una parte orgánica y otra reglamentaria, y - iii) las leyes sociales, que son las que desarrollan las bases de los - derechos sociales garantizados en la Constitución, y son leyes que expli- can los principios de los artículos 27 y 123 Constitucionales -que -- especifican la legislación agraria y laboral.-" (36)

La interpretación que realiza este doctrinario del artículo 133 es- en forma muy diferente a la expuesta por García Máynez. De la Cueva niega que la legislación federal sea superior a la legislación local, sino que- el citado artículo se refiere como ley suprema precisamente a las consti- tucionales, es decir, a las orgánicas, reglamentarias y sociales.

Para finalizar el análisis del multicitado artículo 133 Constitucio- nal señalaremos los siguientes conceptos: 3). La Constitución local es; - el Supremo ordenamiento jurídico de las Entidades Federativas que contiene las facultades y competencias así como la organización de los Poderes de - gobierno, Ejecutivo, Legislativo y Judicial, su estructura, formación y - facultades, además de las disposiciones que rigen a los gobernados.

(36) Citado por Carpizo, J Op. Cit. P. 18

4). En lo que se refiere a Leyes Ordinarias; éstas son el conjunto de usos, costumbres o disposiciones que rigen sobre alguna cosa, en una sociedad, en un país, etc.. Las cuales representan un acto de aplicación de preceptos constitucionales.. García Maynéz las divide en dos grupos; de organización y de comportamiento. A las primeras las denomina orgánicas- cuyo fin primordial consiste, en la organización de los poderes públicos, de acuerdo con las normas constitucionales. Las segundas tienen como finalidad esencial regular la conducta de los particulares. La anterior distinción no debe ser tomada al pie de la letra, debido a que hay ciertos cuerpos de leyes que encierran, al lado de una serie de normas de organización, numerosas reglas dirigidas exclusivamente a los particulares. Este género de ordenamientos suele llamarseles mixtos, Un ejemplo de ley mixta lo es la Ley del trabajo, debido a que no solamente rige las relaciones entre los obreros y patrones, sino la organización y funcionamiento de las Juntas de Conciliación y Arbitraje.

5). Por lo que respecta a Leyes Reglamentarias; son las disposiciones complementarias de una ley, dictada por el Poder Ejecutivo, sin intervención del Legislativo, relativas por lo general a las cuestiones de detalles de la misma.

6). Las Leyes Municipales: Son las normas que regulan la formación- estructura y administración de los ayuntamientos, su régimen interno así como los sectores que lo conforman, entre ellos el social, político económico etc.. Aplicables a la circunscripción del municipio libre.

7). Normas Individualizadas; son reglas jurídicas que sólo se aplican a uno o varios miembros, individualmente determinados, de la clase designada por el concepto- sujeto de los preceptos generales que les sirven de base, Como ejemplo de éstas tenemos las siguientes: las resoluciones judiciales y administrativas, los testamentos y los contratos; y en el orden internacional los Tratados. Estos últimos debido a que solo obligan y facultan a las partes contratantes.

La Constitución de 1917 es la Ley suprema de México. Dictándola un Congreso constituyente, es decir, un órgano originario que representó la voluntad del pueblo mexicano. La Constitución es la base de nuestra vida institucional; señala los elementos fundamentales del Estado (pueblo, territorio y Poder soberano) y los mantiene unidos; determina la forma de gobierno (Democrática y Republicana) enumera las más preciadas libertades del hombre, establece los tres Poderes (Legislativo, ejecutivo y Judicial) y sus respectivas atribuciones, en fin, contiene y estructura las esenciales decisiones políticas y económicas del pueblo y la manera en que habrá de gobernarse. Por resumir esos principios esenciales y establecer su estructura fundamental es, como lo indica el artículo (133 Constitucional), "La Ley Suprema de toda la Unión." Mantener tal supremacía, su superioridad sobre las demás leyes, es sostener la vida misma del pueblo, su organización política y legal y el que pueda perdurar la Nacionalidad en el tiempo y en el espacio.

El poder constituyente -Órgano Creador- una vez otorgada la Constitución, desapareció y surgieron los que esa Ley suprema establece -Órganos Creados-. Por eso la Constitución, es la base de nuestra organización, política, jurídica y económica, y todas las leyes y actos que dicten las autoridades deben estar en concordancia con ella.

Aunado a lo anterior cabe hacer mención de los dos principios de gran importancia que contiene este artículo 133 que son los siguientes:

1. La Constitución Federal es Ley Primaria y Fundamental;
2. Todas las demás disposiciones (Leyes Federales, Tratados Internacionales y Leyes Locales, etc.) en su expedición y aplicación deben ajustarse a esa norma Fundamental, es decir, deben ser Constitucionales. En otras

palabras, para que nazca y viva cualquier Ley (Federal o Local), para que cualquier disposición o acuerdo administrativo tenga plena validez, para que los actos y las resoluciones judiciales sean legales antes y sobre todo que encontrar su fundamento en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

En forma indirecta el artículo 128 Constitucional también establece esta supremacía de la Constitución, enunciando lo siguiente: "Todo funcionario público sin excepción alguna antes de tomar posesión de su cargo, prestará la protesta de guardar la Constitución y las leyes que de ella emanen."

Del análisis de este artículo se desprende que; resulta conveniente, ya que se ha conservado el principio legal, el intentar se conozca la trascendencia cívica, que tiene el acto de protestar el desempeño de un cargo público, ya que así quedará en la conciencia del funcionario público de que al realizarlo contrae con la Nación una obligación fundamental y necesaria. Por lo que toca al Presidente de la República y los Ministros de la Suprema Corte de Justicia, así como los magistrados de circuito y los Jueces de Distrito, prestarán su respectiva protesta en términos de los artículos 87 y 97 constitucionales.

El Presidente, ante el Congreso de la Unión, los Ministros, ante el senado de la República y los Magistrados y Jueces de Distrito, ante el Pleno de la Suprema Corte de Justicia. La protesta implica para quien la otorga el deber de guardar la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y las leyes que de ella emanen, mirando en todo por el bien y prosperidad de la Nación. La protesta de los demás funcionarios públicos, se realiza ante el Presidente de la República en el caso de los Secretarios de Estado la de empleados de menor jerarquía y otros ante el titular de cada dependencia del Ejecutivo Federal; ante el gobernador de un Estado por lo que corresponde a los funcionarios y empleados de las administraciones públicas estatales y ante

los presidentes municipales respecto a los que prestan su servicio en las administraciones de los ayuntamientos del país; su propósito es el mismo en todos los casos y representa el deber constitucional del absoluto respeto a nuestra Ley fundamental y a todas las disposiciones que emanan del Congreso de la Unión o de los Congresos Locales.

Ello representa para nosotros la jura o protesta de guardar nuestra Constitución Política y nuestras leyes, un sentimiento de respeto al simbolismo que de ella emana y la proyección normativa de la vida nacional que su conjunto dispositivo comprende, pues independientemente del contenido semántico su objetivo es afirmar el espíritu nacional y la unidad que debe de prevalecer en toda la realización de una activa vida pública destinada al bien común y no al privado que la ejerce.

C . MULTAS QUE SEÑALAN LOS REGLAMENTOS GUBERNATIVOS Y DE POLICIA.

Las multas contenidas en los Reglamentos Gubernativos y de Policía constituyen el punto fundamental de la presente investigación, considerando como punto de trascendencia, el que tales multas son inconstitucionales, debido a que rebasan lo establecido por la Constitución en el texto del artículo 21 de la misma, al imponer multas excesivas a los administrados como posteriormente se mencionará.

Se ha visto en otro capítulo del presente trabajo que existe una gran cantidad de Reglamentos Gubernativos y de Policía, por lo mismo son bastantes las multas contenidas en éstos, sin embargo sólo analizaremos algunos Reglamentos, en cuanto a las sanciones contenidas en los mismos por ser los indispensables para demostrar lo que menciono en el presente tema-

En relación a las multas que estipula el Reglamento Gubernativo de Justicia Cívica para el Distrito Federal publicado, el 27 de junio de 1993, y que -- a continuación analizaremos algunos de los preceptos que consideramos importantes y que están acordes a nuestra realidad que vivimos en nuestro país, Artículo 3º, son infracciones cívicas entérminos del artículo 3º del citado Reglamento, -- las siguientes:

I.- Expresar o realizar actos que causen ofensa a una o más personas: -- Esta fracción contiene las normas por las que habrán de regirse los gobernados, evitando con ello tales actos, que podrfan degenerar en golpes, incitán -- doles a una mejor convivencia con el medio que les rodea.

II.- Participar en juegos de cualquier índole que afecten el libre -- tránsito de las personas o vehículos o molesten a las personas: Tal fracción -- reglamenta, el derecho a la libertad de Tránsito a toda persona o vehículo, -- también llamada libertad de movimiento la cual se traduce en la facultad que -- tienen los individuos de desplazarse libremente por el territorio de la ciudad -- evitando que las personas que participen en determinados juegos, pudiesen -- coartar tal libertad y evitar posibles fricciones entre los ciudadanos.

III.- Dar en lugar público a una persona un golpe que no le cause lesión: -- Lo anterior significa que debe existir un mutuo respeto entre los gobernados, -- a fin de evitar problemas entre éstos, y evitar hasta lesiones graves.

IV.- Orinar o defecar en lugares no autorizados: Dispone las medidas -- sanitarias que deben ser observadas por los habitantes a fin de conservar un -- medio ambiente limpio y sano, provocando una mala imagen, y sobre todo -- enfermedades a la colectividad.

V.- Tratar de manera violenta a los niños, ancianos o personas discapaci -- tadas: Se refiere a que la ciudadanía se conduzca de una manera pacífica y -- respetuosa, otorgándoles un buen trato a tales personas, ya que un comporta -- miento violento contra ellos ocasionaría serios trastornos a los mismos.

VI.-Producir por cualquier medio o causar desórdenes, que alteren --
la tranquilidad de las personas o el orden público. Delimita esta fracción --
la conducta omisiva a ocasionar ruidos o desordenes que perturben el --
bienestar social de los gobernados, generando en un momento dado conflic--
tos graves.

VII.- Arrojar o abandonar en vía pública animales muertos, desechos -
no peligrosos, o cualquier objeto en general, así como tirar cascajo: Esta --
disposición prohibitiva es una medida ecológica, tendiente a evitar --
enfermedad y molestias entre los ciudadanos conservando en buen estado la -
ciudad.

VIII.-Faltar al respeto a los asistentes a eventos o espectáculos -
públicos, expresando palabras, realizando actos obscenos o insultantes, por --
parte del propietario del establecimiento, los organizadores o los traba --
jadores de ambos, así como los actores, artistas o deportistas. No se --
considerará infracción cuando las palabras, actos o señas empleadas formen --
parte del libreto trama o guión de la respectiva obra o espectáculo y --
proviengan de los actores o artistas: Esta fracción contiene una prohibición --
para expresar palabras realizar actos o señas insultantes por parte de los --
dueños o los trabajadores de establecimientos, de organizadores, trabaja --
dores, actores, artistas, a las personas que acudan a tales eventos o --
espectáculos, sin embargo, en caso de que formen parte del espectáculo no --
se considerará sancionable.

IX.- Realizar en forma exhibicionista, actos obscenos o insultantes -
que ofendan la dignidad de una o más personas: Señala la prohibición de -
realizar actos que ofendan la integridad de las personas en general.

X.- Solicitar con falsas alarmas, los servicios de emergencia, policia, bomberos o de establecimientos medicos o asistenciales publicos o privados, o impedir de cualquier manera el funcionamiento de lineas telefonicas destinadas a los mismos: Tal disposicion cita que los ciudadanos no utilizen los servicios de emergencia medica para falsas alarmas y obstruir sus vias de comunicacion, ya que esto ocasionaria un perjuicio a los gobernados.

XI.- Impedir o estorbar el uso de la via publica; XII.- Impedir por cualquier medio, la libertad de accion de las personas: esto quiere decir que prohíben cualquier actividad que altere el libre tránsito de los ciudadanos como por ejemplo tenemos el caso de los vendedores ambulantes, principalmente en áreas de gran actividad que perjudican al tránsito tanto peatonal como vehicular.

XIII.- Permitir a menores de edad el acceso a los lugares a los que expresamente les está prohibido: Prevé tal disposicion el impedir a los menores la entrada a discotecas, bares, centros nocturnos, etc., ya que en ocasiones son mal inducidos por personas que frecuentan estos lugares incitándoles al uso de drogas o a otras actividades.

XIV.- Maltratar, ensuciar o hacer uso indebido de las fachadas de inmuebles publicos o privados estatuas, monumentos, postes, arbotantes, senaforos, buzones tomas de agua, señalizaciones viales o de obras: Tal fraccion contiene la prohibicion de hacer mal uso de bienes publicos o privados a fin de evitar el detrimento de éstos ocasionando con ello un mal servicio de los mismos.

XV.- Cubrir, borrar, alterar desprender los letreros o señales que identifique los lugares públicos o las señales oficiales o los números y letras que identifiquen tales lugares en la vía pública: Prohíbe que toda persona destruya o modifique en forma total o parcial todo tipo de señalamientos públicos, debido a que tales acciones ocasionan confusión y desorden.

XVI.- Invitar a la prostitución o ejercerla: Determina la omisión para ejercer o incitar a tal actividad cabe hacer mención que en la práctica, algunos servidores públicos abusan y violan garantías individuales de las personas que se encuadran en tales supuestos, ya que no pueden detener a personas que incurren en tal actividad, toda vez que tal detención debe ser realizada por denuncia de los afectados, y ordenada por autoridad competente.

XVII.- Desperdiciar el agua, desviarla o impedir su uso a quienes deben tener acceso a ella en tuberías, tanques o tinacos almacenados: Establece esta disposición a que hagan conciencia como ciudadanos del buen uso del agua a no desperdiciarla ni desviarla o no dar uso de la misma a quienes deben tener tal servicio, por medio de tuberías, tanques, tinacos, cisternas, etc..

XVIII.- Permitir al propietario de un animal que éste transite libremente o transitar con él cualquier persona, sin tomar las medidas de seguridad en prevención de posibles ataques a las personas; XIX.- Azuzar o no contener a cualquier animal que pueda atacar a las personas, por parte de los propietarios o de quien transite con ellos: Tales fracciones impiden a los dueños de animales a que éstos transiten sin las debidas medidas preventivas, y así evitar ataques a las personas.

XX.- Ingerir bebidas alcohólicas en lugares no autorizados: Prohíbe que los gobernados no deben consumir bebidas en la vía pública o en lugares que no estén acondicionados para tal fin, ya que en caso de ingestión excesiva de ellas ocasiona incidentes lamentables a los ciudadanos, como robos, lesiones, accidentes, etc..

XXI.- Portar, transportar o usar sin precaución, objetos o sustancias tóxicas que por su naturaleza sean peligrosas y sin observar, en su caso las disposiciones legales aplicables: Contiene una disposición para maniobrar sin las medidas adecuadas objetos o sustancias peligrosas, cuando no cumplan las disposiciones sanitarias establecidas.

XXII.- Consumir estupefacientes o psicotrópicos o inhalar sustancias tóxicas, sin perjuicio de lo prevenido en otros ordenamientos. Prohíbe el consumo de drogas o sustancias tóxicas entre los gobernados, ya que esto ocasionaría un mayor índice delictivo y un desorden social, entre los mismos, esto independientemente de lo que dispongan otros ordenamientos.

XXIII.- Arrojar a la vía pública desechos o sustancias tóxicas o peligrosas para la salud de las personas o que despidan olores desagradables: Es una medida ecológica que sirve para evitar que sean arrojados a la calle desechos o sustancias tóxicas o peligrosas, con malos olores, para cuidar la integridad física de los ciudadanos.

XXIV.- Penetrar en lugares públicos o zonas de acceso prohibido sin la autorización correspondiente: Esta disposición prohíbe entrar en lugares públicos o a zonas de acceso restringido sin previa autorización: Tal conducta es muy frecuente en las instalaciones del Sistema de transporte Colectivo Metro cuando se utilizan por el público los sanitarios los cuales están destinados únicamente al personal de tal servicio.

XXV.- Dañar árboles, césped, flores o tierra o removerlos sin permiso de la autoridad: Tal medida provoca una alteración total al medio ambiente, observándose más entre los menores de edad, quienes frecuentemente no respetan dicha disposición por lo que las autoridades administrativas optan por no infraccionarlos.

XXVI.- Detonar cohetes, encender fuegos pirotécnicos, hacer fogatas --
o elevar aerostatos, sin permiso de la autoridad, así como utilizar o ---
manejar negligentemente en lugar público, combustibles o sustancias peligro--
sas o tóxicas: Menciona que debe existir previamente un permiso para realizar
todas las actividades que cita esta fracción ya que frecuentemente en fiestas
patrias y navideñas tienden a prender fogatas o hacer uso de aerostatos, así
como el uso indebido de sustancias peligrosas, lo que ocasiona accidentes -
entre los ciudadanos cuando no se toman las medidas pertinentes.

Una vez hecho el análisis correspondiente, citaremos ahora las --
infracciones a que se harán acreedores los gobernados cuando infrinjan algunas --
de las disposiciones antes señaladas, contempladas en el artículo 8° del --
citado Ordenamiento que a la letra dice: Las infracciones establecidas en el
artículo 7° de de ésta ordenanza se sancionarán:

I.- De la fracción I a la IV se establecen multas por el equivalente -
de 1 a 10 días de salario mínimo general vigente o con arresto de 6 a 12 --
horas: Se prevén para estas 4 fracciones, las mínimas amonestaciones impuestas
a los ciudadanos que infrinjan las mismas.

II.- De la fracción V a la VIII por el equivalente de 11 a 20 días de
salario mínimo o con arresto de 25 a 36 horas. Para estas cuatro fracciones -
se considera una sanción media debido a que tales actitudes no son considera-
das muy graves.

III.- De la fracción IX a la XXX con multa por el equivalente de 21 -
a 30 días de salario mínimo o con arresto de 25 a 36 horas: Se imponen las -
más altas sanciones a los gobernados que incurren en las restantes infraccio-
nes, y que pueden ocasionar serias consecuencias para los administrados.

En el caso de que el infractor fuere reincidente se le impondrá -
 la sanción máxima prevista para el tipo de infracción de que se trate: -
 Se sancionará de esta manera a los ciudadanos que continuamente realizan -
 tales actos, por ejemplo cabe mencionar a los vendedores ambulantes.

En vista de lo anterior cabe mencionar lo que establece el artículo
 21 Constitucional en relación a que:

"Si el presunto infractor fuese jornalero, obrero o trabajador no -
 asalariado, la multa máxima será el equivalente a 1 día de salario mínimo".
 Por lo que si ésta excede de lo establecido se viola tal precepto por lo -
 tanto, consideramos que es lógica tal disposición debido a que si los -
 administrados no tienen otros medios económicos difícilmente podrían --
 cubrir tales sanciones, y es necesario asentar que cuando el particular -
 se conduzca indebidamente ante el juez, éste aplicara las siguientes -
 correcciones disciplinarias, tal y como lo establece el artículo 67 del -
 Reglamento en cuestión por lo que a continuación señalaremos las medidas -
 tomadas por dicho funcionario:

I.- Amonestación.

II.- Multa por el equivalente de 1 a 30 días de salario mínimo; --
 tratándose de jornaleros, obreros, trabajadores no asalariados, personas --
 desempleadas o sin ingresos, se estará a lo dispuesto por el artículo 67 --
 de ese Reglamento;

III.- Arresto hasta por 24 horas; se prevé en este artículo las --
 medidas que el titular del juzgado cívico aplicará a los gobernados, en --
 el supuesto de que no observen un buen comportamiento durante los --
 incidentes que se trabajen en tales juzgados y los jueces, a fin de hacer --
 cumplir sus ordenes y resoluciones, podrán hacer uso de los siguientes --
 medios de apremio:

I.- Se estará a lo dispuesto en la fracción II del artículo anterior;

II.- Arresto hasta por 12 horas; y

III.-Auxilio de la fuerza pública, en caso necesario.

Una vez señaladas las correcciones disciplinarias, pasaremos a ---
explicar el significado de las sanciones impuestas a los gobernados:

I.- Amonestación, que es la reconvención, pública o privada que el -
juez haga al infractor;

II.- Multa, que es la cantidad de dinero que el infractor debe pagar -
a la Tesorería del Departamento y que no podrá exceder el equivalente a 30 -
días de salario mínimo al tiempo de cometerse la infracción y;

III.- Arresto, que es la privación de libertad por un periodo de 36 -
horas, que se cumplirá en lugares diferentes a los destinados a la detención
de indiciados, procesados o sentenciados.

En el caso de que sean violados los derechos de los administrados, --
es decir, les hayan impuesto una multa indebidamente, sin llenar los --
requisitos de legalidad establecidos en los artículos 14 y 16 Constituciona-
les, podrán interponer un juicio de nulidad, ante el Tribunal de lo Contena-
cioso Administrativo del Distrito Federal, con la finalidad de declarar la -
nulidad del acto de molestia, tal y como lo señala el artículo 52 del --
Reglamento en estudio.

Otras de las multas que citaremos son las que contiene el Reglamento-
de Transporte Urbano de Carga para el Distrito Federal, Publicado en el -
diario Oficial de la Federación, el día 22 de julio de 1990 y reformado por
diverso publicado el 19 de febrero de 1993, cuyas multas van de 5 a 30 días-
de salario mínimo vigente en el Distrito Federal, por violación a sus --
artículos.

Considero que la problemática socioeconómica del país y las actuales - circunstancias, que vive, observo que tales multas al igual que los otros - Reglamentos son exageradas y no se ajustan a lo que se estipula en la -- Constitución. Tomando en cuenta que la mayoría de los gobernados son traba - jadores, obreros o jornaleros lo anterior va en detrimento de su patrimonio. Para mayor comprensión del presente tema citaremos los siguientes conceptos: trabajador, trabajo, jornada de trabajo, salario mínimo:

El concepto de trabajador que se establece en la Ley Federal del - Trabajo; señala que, es la persona física que presta a otra, física o moral- un trabajo personal subordinado.

Trabajo; es toda actividad humana intelectual o material, independi-- entemente del grado de preparación técnica requerido por cada - profesión u oficio: Interpretado lo anterior considero que de una manera u - otra todos somos trabajadores, debido a que otorgamos nuestra fuerza laboral (física e intelectual) a otra persona o empresa o institución, a cambio de - una suma determinada.

Jornada de trabajo, es el tiempo durante el cual el trabajador está - a disposición del patrón para prestar un trabajo:

Salario mínimo es la cantidad menor que debe recibir en efectivo el - trabajador por los servicios prestados en una jornada de trabajo:

Se estipula aquí el pago mínimo o cantidad que obtendrá el trabajador por los servicios prestados en un tiempo determinado, debiendo ser este -- suficiente para atender a las necesidades de un sostenedor de familia en - los diferentes órdenes sociales así como para otorgar la instrucción obliga- toria a los hijos de éste.

Pasaremos a analizar, ahora el concepto de multa, el cual es de suma --
 importancia para el presente trabajo de investigación, al respecto el --
 Jurisconsulto Rafael de Pina Vara, en el Diccionario de Derecho Mexicano lo --
 expresa de la siguiente manera: Multa.- "Es una sanción pecuniaria impuesta --
 por cualquier contravención legal, en beneficio del Estado o de cualquier --
 entidad oficial, que se encuentra autorizada para imponerla". (37)

Mi punto de vista respecto a tal concepto, es el siguiente: es toda --
 sanción impuesta a los gobernados por cualquier falta u omisión de cualquier --
 disposición gubernativa, siendo obligatoria y coercitiva. cuya finalidad es --
 lograr un buen desarrollo social.

Es conveniente por otro lado hablar de las garantías que nos otorga --
 la Constitución, especialmente los artículos 1º y 31 párrafos 2º y 3º para --
 así analizar posteriormente las multas que establecen los Reglamentos --
 Gubernativos y de Policía y poder dar un punto de vista acerca de si se avocan --
 a lo que establece nuestra Carta Magna.

Artículo 1º.- En los Estados Unidos Mexicanos todo individuo gozará de --
 las garantías que otorga esta Constitución, las cuales no podrán restringirse --
 ni suspenderse, sino en los casos y con las condiciones que ella misma --
 establece.

Analizando tal artículo; éste es uno de los preceptos que tienen mayor --
 importancia dentro de nuestra Constitución, debido a que aquí se establece --
 la primicia de los derechos humanos consagrados en la misma, su ámbito de --
 aplicación a todos los habitantes del país y los límites de su restricción o --
 suspensión.

(37) De Pina Vara, R. Diccionario de Derecho. 3ª ed.; México. Edit. Ferrás.
 P. 347.

La mayoría de los Reglamentos Gubernativos y de Policía al término de sus multas, nos manifiestan una garantía que se establece en la Constitución y que están consagradas en su artículo 21, segundo párrafo que a la letra -- dice: "Si el infractor fuese jornalero, obrero o trabajador, la multa no será mayor al importe de su jornal o salario de un día de su ingreso."

Considero lógico y fundamental este párrafo, debido a que los trabajadores al tener una depreciación en sus condiciones de vida, (como es en la -- actualidad, en que la fuerza laboral se encuentra en sus niveles más bajos, -- en un tercer lugar siendo de las más baratas en el mundo), y por lo tanto, -- al contar con sumas mínimas para su subsistencia, como lo es el sueldo por -- jornada de días de trabajo ya sea en una empresa o institución y si por -- algún motivo o circunstancia incurriesen en alguna de las infracciones a los -- Reglamentos Gubernativos y de Policía, ésto vendría a dar origen en un -- desequilibrio en su economía.

Ahora bien en este orden de ideas, cabe señalar como se demostrará la -- calidad de jornalero, obrero o trabajador; debido a que una vez ratificada -- tal forma de vida, se tendrá derecho a tal disposición, bien podrá demostrarse -- por cualquier documento fehaciente expedido por el patrono o empleador o por -- alguna institución de seguridad social.

En el tercer párrafo del citado artículo 21 Constitucional se otorga -- otra garantía a los trabajadores no asalariados en relación a los Reglamentos -- Gubernativos y de Policía, siendo que "la multa no excederá del equivalente -- a un día de su ingreso". Los trabajadores no asalariados podrán demostrar -- tal forma de subsistencia, con cualquier documento público que compruebe el -- tipo de actividad que realizan de manera vitalicia.

Además los infractores a que hacen referencia los párrafos anteriores tendrán un período de 10 días hábiles para poder demostrar su calidad de trabajador, jornalero, obrero o trabajador no asalariado, presentando un documento de la empresa donde labora ante el juez cívico de cualquier Delegación y pagar el importe de la multa equivalente a un día de su ingreso. Transcurrido tal período el pago de la multa tendrá el monto íntegro, que se prevé de acuerdo a la infracción cometida.

Consideramos que el plazo concedido a los infractores por los Reglamentos Gubernativos y de Policía, para demostrar tal calidad será de diez días es correcto, debido a que en ocasiones tales infractores no tienen tal documentación.

Otra de las garantías que podemos comentar es la de que el infractor cuando pague la multa dentro de los siguientes 5 días hábiles a la fecha de la infracción, tendrá derecho a un descuento del 50 %, transcurrido tal plazo no le concederán descuento alguno.

Consideramos que este término debería de ser ampliado debido a que los gobernados en ocasiones no tienen al momento de ser infraccionados la cantidad que se les exige por faltas a los mencionados Reglamentos, y no se les otorga tal descuento.

Para comprender mejor el significado de "infracción cívica" nos remitiremos a lo que establece el artículo 3º del Ordenamiento Gubernativo de Justicia Cívica; Infracción Cívica es el acto u omisión que altera el orden público o la tranquilidad de las personas y que sanciona el presente mandato cuando se manifiesta en:

I.- Lugares públicos de uso común o libre tránsito, como plazas, calles, avenidas, viaductos, vías terrestres de comunicación ubicadas en el Distrito Federal, paseos, jardines, parques y áreas verdes;

II.- Sitios de acceso público, como mercados, centros de recreo, deportivos o de espectáculos;

III.- Inmuebles públicos;

IV.- Medios destinados al servicio público de transporte;

V.- Inmuebles de propiedad particular, siempre que tengan efectos ostensibles en los lugares señalados en las infracciones anteriores; y

VI.- Plazas, áreas verdes, senderos, calles y avenidas interiores, áreas deportivas de recreo o de esparcimiento que formen parte de los inmuebles sujetos a régimen de propiedad en condominio, conforme a lo dispuesto por la Ley sobre el Régimen de Propiedad en Condominio para el Distrito Federal.

Por otro lado los Reglamentos Gubernativos y de Policía también señalan los recursos que pueden interponer los gobernados afectados y los cuales son: inconformidad, queja, revocación. Al respecto el artículo 81 de ese Reglamento cita que "Las personas a quienes el juez haya impuesto una sanción, corrección disciplinaria o medio de apremio, cuando consideren que dicha infracción fue injustificada, podrán presentar su queja ante la Coordinación dentro de los 15 días hábiles siguientes a la fecha en que se les notifique la resolución o se les imponga la corrección disciplinaria o medio de apremio, sin perjuicio de lo establecido en el artículo 52 que establece el juicio de nulidad."

D. DISCREPANCIA CON LA CONSTITUCION.

Surge tal discrepancia de las multas gubernativas y de policía de lo anteriormente especificado, "cuando tales multas rebasan la esfera

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

Constitucional al establecerse multas exageradas que no concuerdan con el texto del citado artículo 21", disposición Constitucional que marca los límites respecto de tales multas y que a la letra dice:

"Artículo 21.- La imposición de las penas es propia y exclusiva de la autoridad judicial. La persecución de los delitos, incumbe al Ministerio Público y a la Policía Judicial, la cual estará bajo la autoridad y mando inmediato de aquél. Compete a la autoridad administrativa la aplicación de sanciones por las infracciones de los Reglamentos Gubernativos y de Policía, las que únicamente consistirán en multa o arresto hasta 36 horas; pero si el infractor no pagare la multa que se le hubiere impuesto se permutará por el arresto correspondiente, que no excederá en ningún caso de 36 horas."

Este precepto se puede analizar desde 3 puntos de vista a saber: El primero se refiere a la exclusiva facultad judicial para imponer penas; es decir se establece que la imposición de las penas es propia y exclusiva de la autoridad judicial. Tal precepto proviene, casi sin modificaciones de la Constitución de 1857, la cual otorgó a los jueces la facultad de imponer penas por los delitos previamente establecidos como tales por la Ley en esta forma quedó prohibido que autoridades distintas a la judicial pudieran hacerlo.

El segundo regula las funciones del Ministerio Público de manera exacta se definen las atribuciones del Ministerio Público, institución cuyos orígenes se encuentran en Francia y España, pero, que en México adquirió caracteres propios. En efecto una de las aportaciones del Constituyente de 1917 al mundo jurídico fué la especial estructura que dio a tal organismo.

Las leyes vigentes, tanto del orden Federal como el común han --
adoptado la Institución de Ministerio Público, pero tal adopción ha sido -
nominal, por que la función asignada a los representantes de aquél, tienen
un carácter decorativo para la recta y pronta administración de justicia.

Los jueces mexicanos han sido, desde la consumación de la Independencia hasta hoy, iguales a los jueces de la época colonial; ellos son --
los encargados de averiguar los delitos y buscar las pruebas, a cuyo --
efecto siempre se han considerado autorizados a emprender verdaderos --
asaltos contra los reos para obligarlos a confesar, por lo que se admite --
un abuso de las funciones de la judicatura. La sociedad entera recuerda --
horrizada los atentados cometidos por jueces y que con deseo de renombre,
veían con positivo goce que llegase a sus manos un proceso que les --
permitiera desplegar un sistema completo de autoritarismo en muchos casos--
contra personas inocentes, y en otros contra la tranquilidad y el honor -
de las familias no respetando, las barreras mismas que terminantemente --
establecía la Ley.

En adelante el titular de la función investigadora sería el Ministerio Público. De éste modo, cuando el Ministerio Público tenga conocimiento de un hecho que probablemente pueda constituir un delito, le --
corresponde llevar a cabo la investigación y si procede, ejercer la acción penal ante el juez competente.

El Tercero señala la competencia de las autoridades administrativas las cuales solo podrán sancionar las infracciones a los Reglamentos --
Gubernativos y de Policía.

Es importante decir, sin temor a exagerar, que uno de los preceptos que transformaron radicalmente el antiguo y vicioso sistema judicial del --
régimen anterior, fue precisamente este artículo.

Este artículo 21 Constitucional delimita las facultades de la autoridad judicial, del Ministerio Público y de la Autoridad Administrativa para imponer penas, perseguir y castigar los delitos, además de sancionar las infracciones a los Reglamentos Gubernativos y de Policía. Este discernimiento de facultades se traduce en un conjunto de derechos que el ciudadano no puede oponer al Estado.

Como medio de legalidad y audiencia es necesario señalar el artículo 14- Constitucional, que a la letra dice: "Nadie podrá ser privado de la vida, de su 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", reserva a las autoridades judiciales la imposición de penas, y es así como el artículo 21 de nuestra Carta Magna, atribuye al Ministerio Público y a la Policía Judicial, bajo el mandato y la autoridad inmediata del primero, la persecución de los delitos.

En cambio deja a la autoridad administrativa, el castigo de las violaciones a los referidos Reglamentos, que consisten en multa o arresto hasta por 36 horas; más sin embargo, se considera el caso de que el infractor no pagare la multa impuesta, como producto de su incumplimiento, por lo que la autoridad administrativa podrá permutarla por arresto que tendrá un término máximo de 36 horas. Esta disposición es prohibitiva para los jornaleros y obreros transgresores de Reglamentos Gubernativos y de Policía, los cuales serán castigados con multa equivalente a su jornal salario de un día. Por lo tanto existe aquí una protección a la clase trabajadora.

Por lo anterior, el Artículo 21 Constitucional me da fundamento y --
 base legales para la elaboración del presente trabajo, en virtud que en el --
 se establece la facultad para Reglamentar a la autoridad administrativa; -
 esto significa que todos los Reglamentos formulados por las autoridades -
 administrativas son de esta manera autorizados por nuestra Carta Magna.

Para recalcar la importancia del tema antes expuesto es necesario -
 citar las siguientes Jurisprudencias y Tesis sobresalientes de la Suprema -
 Corte de Justicia de la Nación:

"Penas, imposición de.- No es exacto que el juzgador deba atender -
 a la penalidad que indique el Ministerio Público como aplicable, por ser -
 lógico que es a la autoridad judicial a quien incumbe exclusivamente la -
 imposición de las sanciones, en términos del artículo 21 Constitucional. -
 Tesis Juris. 743. Apéndice. pág 1359.

Acción Penal.- El ejercicio de la facultad que la Ley concede al -
 Ministerio Público para ejercitar la acción penal, racionalmente no estorba -
 ni puede estorbar la de imponer penas, que la Constitución concede a las -
 autoridades judiciales; una cosa es el ejercicio de la acción penal, y otra -
 el estudio de las constancias procesales para determinar las modalidades -
 del delito y aplicar así la pena que corresponda. Tesis Juris. 744 --
 pág. 1022.

Ministerio Público, Conclusiones del.- Los jueces no pueden rebasar -
 las. Legislación de Nuevo León.- Si el representante social acusa por --
 homicidio en riña y el Tribunal de alzada condena por homicidio simple, -
 introduce elementos y modalidades más graves ajenas a la acusación, --
 sobrepasándola o invadiendo la órbita de atribuciones de la mencionada -
 institución lo que determina amparar para mantener el equilibrio entre las -
 funciones Ejecutiva y Jurisdiccional, conforme al propósito el artículo --
 21 de la Carta Magna. Amparo Dir. 4133/955. Boletín, 1957. Pág. 395.

Autoridades Administrativas.- Si bien es cierto que la Constitución -
 faculta 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 disponen -
 los mismos Reglamentos u otra ley, en lo que no se opongan al artículo --
 21 Constitucional. Tesis Juris..., 170 Apéndice 1 Pág. 353.

Orden de aprehensión.- La autoridad administrativa no tiene facultad -
 para detener a ningún individuo cuando ha cometido una infracción a los -
 Reglamentos de Policía y Buen Gobierno, que se castiga con multa o arresto;-
 en su defecto su función debe reducirse a hacerlo comparecer para que se --
 levante el acta correspondiente y la autoridad que imponga la multa deberá -
 hacerla del conocimiento del inculcado y concederle el término racional -
 para pagarla y únicamente en el caso de que no lo haga, podrá librarse orden
 para la presentación a efecto de que cumpla su arresto. T. XXVI. Pág. 1892.

En los anteriores análisis de la Jurisprudencia y Tesis sobresalientes
 de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, podemos observar que existe -
 gran riqueza en cuanto al contenido del artículo 21 Constitucional, análisis
 del cual hacemos referencia; podemos ver que, en cuanto a la acción penal -
 el único al que, se le concede la facultad de ejercitarla es exclusivamente
 al Ministerio Público por ésto es de vital importancia su análisis ya que -
 muchas arbitrariedades, actualmente y en el pasado se han llevado a cabo -
 por la falta de conceptos claros como lo es la acción penal. Se observa de -
 que en caso de que dicha acción no sea ejercitada por el Ministerio Público,
 no existe ningún fundamento legal para que otra autoridad sea encargada para
 otorgar, dictar o imponer sentencia alguna, pues ésto implicaría una viola--
 ción a las garantías individuales consagradas en nuestra Carta Magna.

CONCLUSIONES

PRIMERA.- Tomando en cuenta que el salario mínimo es el medio de --- subsistencia de gran parte de los administrados, que al incurrir en alguna--- infracción a los Reglamentos Gubernativos y de Policía, haciéndose acreedo--- res a multas establecidas en tales disposiciones y tomando en cuenta que --- es muy precaria tal remuneración, y al verse afectados por tal medida, les--- ocasiona un desequilibrio en su patrimonio.

SEGUNDA.- Tales disposiciones refuerzan nuestro planteamiento al --- señalar multas exorbitantes que rebasan lo estipulado en el citado artículo y que son impuestas a los gobernados de ahí la incongruencia de aquellas con la Constitución y que van de 3, 5, 10, 15, 20, 30, 70 a 180 días de salario--- mínimo general vigente lo que me da base y fundamento para demostrar tal -- planteamiento de que no son acordes con la Constitución.

TERCERA.- Por lo anteriormente señalado existe una marcada diferencia- en cuanto a las citadas multas con el referido artículo 21 Constitucional en q--- comentario por lo que éstas deben ajustarse a lo que en él se expresa deben - ir a la par con la Constitución que en el anterior precepto faculta a la - autoridad administrativa para la imposición de tales sanciones a los --- ciudadanos por faltas a las ya mencionadas disposiciones siempre y cuando -- sean aplicadas a los trabajadores.

CUARTA.- Consideramos que tales multas deben ir conforme a lo que se--- establece en el referido texto Constitucional y de ninguna manera sean - exageradas, por lo que además también se debe inculcar a los administrados - una buena cultura cívica y social a fin de evitar tales anomalías.

QUINTA.- De lo anterior concluyo que existe una incongruencia de --- -
 éstas con nuestra Carta Magna ya que en el supuesto de existir infracciones a
 las citadas disposiciones si el infractor fuese jornalero obrero o trabajador,
 no podrá ser sancionado con multa mayor del importe de su jornal o salario -
 de un día como está dispuesto en el citado artículo 21 Constitucional párrafo
 segundo por lo que debe ser respetada plenamente tal disposición.

SEXTA.- La discrepancia con el tercer párrafo del artículo antes citado-
 que prevé: tratándose de trabajadores no asalariados la multa no excederá --
 del equivalente a un día de su ingreso, esto significa que no debe ser --
 rebasada tal disposición y en ningún caso imponer otras sanciones a tales --
 personas, consideramos que las multas que establecen algunos Reglamentos -
 Gubernativos y de Policía no se adaptan a la realidad social y a lo que --
 estipula la Constitución en los términos anteriormente expresados.

SEPTIMA.- La interpretación que se desprende del artículo 21 --
 Constitucional es la de que el jornalero y el obrero no podrán ser multados -
 por más de lo que reciban en un día de salario o bien de lo que perciban como --
 pago de su jornal, en lo que se refiere a los citados Reglamentos además de --
 que tal salario mínimo es insuficiente para cubrir sus necesidades por lo --
 anterior consideramos que el párrafo segundo del artículo 21 se refiere --
 precisamente a un día de salario mínimo general vigente en el Distrito Federal.

OCTAVA.- Nuestra Constitución establece multas que se estipulan en --
 cantidades mínimas y no se refiere ha multas exageradas como las que se ---
 señalan en los Reglamentos, que analizamos en el presente trabajo de ---
 investigación.

NOVENA.- Mencionaremos otra garantía que consiste en que el trabajador asalariado y el no asalariado, no se les podrá multar por más de lo que perciben en un día de su ingreso, en la práctica se observa que las autoridades incurren en el establecimiento de multas exorbitantes toda vez que la clase trabajadora comprende casi el total de la población mexicana que percibe ingresos lo que apenas les permite subsistir por lo que si tienen algún problema de este tipo esto les ocasiona molestias, y disminuye su economía.

DECIMA.- Independientemente de que tales disposiciones prevén descuentos y dan la posibilidad de reducir tales sanciones por diversos medios, ésto no les quita el hecho de que tales Reglamentos están en contradicción con las cantidades establecidas en la Constitución.

BIBLIOGRAFIA

98

- 1.- ACOSTA ROMERO, MIGUEL. Teoría General del Derecho Administrativo. primer curso; 10a ed.; México: Edit. Porrúa, S.A.; 1993.
- 2.- BURGOA ORIHUELA, IGNACIO. Derecho Constitucional Garantías y Amparo - 2a. ed.; México: Edit. Porrúa, S.A.; 1991.
- 3.- CARPIZO, JORGE. La Constitución Mexicana de 1917.; México; Edit. U.N.A.M. 1982.
- 4.- CARPIZO JORGE. Estudios Constitucionales; 5a ed.; México. Edit. Porrúa, S.A.; 1996.
- 5.- GARCIA MAYNEZ, EDUARDO. Introducción el Estudio del Derecho; 41 ed; - México; Edit. Porrúa, S.A.; 1990.
- 6.- GARCIA OVIEDO, C. MARTINEZ USEROS, I. Derecho Administrativo. México: Edit. E.I.S.A. 1985.
- 7.- HAMDAN AMAD, FAUZI. Breves Refelexiones sobre la Inconstitucionalidad de los llamados Reglamentos Gubernativos y de Policía; México; Edit. F.C.E. S.S.. 1981.
- 8.- MARTINEZ MORALES, RAFAEL. Derecho Administrativo. Primer curso; México; edit. Harla. 1991.
- 9.- SERRA ROJAS, ANDRES. Derecho Administrativo; 14a ed; México; Edit. - Porrúa, S.A.. 1974.
- 10.- TENA RAMIREZ, FELIPE. Derecho Constitucional Mexicano; México Edit. - Porrúa, S.A.. 1976.

LEGISLACION

CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

México: Edit. UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MEXICO.; 1997.

LEY FEDERAL DEL TRABAJO :15a. ed. México:

Ediciones Delma; 1996.

REGLAMENTO DE CARGA PARA EL DISTRITO FEDEPAL. Departamento del Distrito Federal. Diario Oficial de la Federación; primera sección; México: 19 de febrero de 1993.

REGLAMENTO GUBERNATIVO DE JUSTICIA CIVICA PARA EL DISTRITO FEDERAL. Departamento del Distrito Federal. Diario Oficial de la Federación; Primera sección; México: 27 de julio de 1993.

REGLAMENTO DE TRANSITO DEL DISTRITO FEDERAL. Departamento del Distrito Federal. Diario Oficial de la Federación; Primera sección México; 26 de julio de 1994.

ESTATUTO DE GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL. Departamento del Distrito Federal. Diario Oficial de la Federación; Primera Sección; México: 26 de julio de 1993.

OTRAS FUENTES

- 1.- DE PINA VARA, RAFAEL. Diccionario de Derecho. 9a. ed.; México Edit. Porrúa S.A.
- 2.- ESCRICHE JOAQUIN. Diccionario Escogido de Legislación y Jurisprudencia. Bogotá Colombia; Edit. Temis. 1991.
- 3.- FERNANDEZ VAZQUEZ, EMILIO. Diccionario de Derecho Público. Edit. Astrea. 1991.
- 4.- INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURIDICAS. Diccionario Jurídico Mexicano. Tomo iv; México; Edit. Porrúa S.A.. 1988.
- 5.- OCEANO. Diccionario Enciclopédico. México; Edit. Grupo editorial Océano. 1996.
- 6.- SAYAGEUS LASSO, ENRIQUE. EL reglamento, Revista de Derecho Internacional; Tomo 48 Montevideo Uruguay; 1950.
- 7.- SECRETARIA GENERAL DE GOBERNACION. Gufa del Archivo General de la Nación de México; México; ed. S.G. 1980.