

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO  
FACULTAD DE DERECHO

EL REGIMEN DE POLICIA  
en el  
DERECHO ADMINISTRATIVO MEXICANO

TESIS

*que para obtener el Título de*

LICENCIADO EN DERECHO

*presenta*

**RAMIRO FARRERA FARRERA**

. MEXICO

. 1969



Universidad Nacional  
Autónoma de México



**UNAM – Dirección General de Bibliotecas**  
**Tesis Digitales**  
**Restricciones de uso**

**DERECHOS RESERVADOS ©**  
**PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL**

Todo el material contenido en esta tesis 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.

*A la memoria de mi idolatrado papacito,  
DR. RAMIRO FARRERA ROJAS, con vene-  
ración y respeto, por el ejemplo de hon-  
radez, cariño y rectitud que me legó.*

*A mi idolatrada mamacita, SRA. AMELIA  
FARRERA VIUDA DE FARRERA, con devo-  
ción y gratitud, como una ofrenda a su  
admirable e incansable labor de guiarme en  
la vida y a quien debo el haber hecho po-  
sible mi más grande anhelo.*

*A mis hermanos con todo  
mi cariño.*

A mi estimado tío, **DR. RAFAEL FARRERA**  
**ROJAS**, con cariño y gratitud, por la ayuda  
moral que me ha dado.

*Al Sr. LIC. PEDRO ZENDEJAS, con toda  
gratitud y respeto, por la inestimable ayuda  
y orientación que me ha otorgado siempre,  
en mi práctica profesional.*

Al DR. OTILIO AGUILAR C.,  
*con todo respeto.*

*Al Maestro, LIC. ALFONSO NAVA NEGRETE,  
en agradecimiento a su valiosa ayuda en la  
realización de este trabajo.*



*A todos mis Maestros,  
con agradecimiento.*

*A todos mis amigos,  
con afecto.*

*Y a todos los que de mí merecen gratitud y  
buen recuerdo.*

## CAPITULO I

### EL REGIMEN DE POLICIA

a).—**Policía Administrativa.**—La palabra “Policía” es un vocablo que tiene diversos significados, como son: poder, función, sistema de normas coercitivas, reglas de organización administrativa, etc.

Desde el punto de vista etimológico, la palabra “Policía”, deriva de la palabra latina “Politía” y ésta a su vez del griego “Politeía”, que significa: la Constitución de la Ciudad, o sea el ordenamiento político de un Estado.

Existen varias definiciones acerca de lo que es “Policía”, entre ellas tenemos la de Adolfo Merkl, Rafael Bielsa y la del Maestro Serra Rojas.

Para Adolfo Merkl, “la Policía es una parte de la actividad administrativa, que mediante la amenaza o el empleo de la coacción, persigue la previsión o desviación de los peligros o perturbaciones del orden”.

Afirma que la Policía es una función y no un órgano de la administración, pues únicamente la actividad de los órganos administrativos se considera como Policía, porque también a determinados actos de la Legislación y de la Justicia se le aplican las notas de conceptos de Policía, pero en estos casos no se habla de ella. Policía y Administración Policiaca son sinónimos ya que toda Policía es Administración.

Para Rafael Bielsa "la Policía Administrativa es la facultad de reglamentar y ejercer coercitivamente esa reglamentación, con el fin de limitar la libertad personal en beneficio del bienestar general".

Considera que la Policía Administrativa es la acción directa que el Estado realiza para proteger preventiva y represivamente la integridad física de las personas y las cosas y la moral y la economía públicas, en cuanto pueda afectar inmediatamente a las personas.

En cambio el maestro Serra Rojas expresa, que la Administración Pública es la que tiene a su cargo asegurar la satisfacción del interés general y además lograr la satisfacción de las necesidades colectivas; para obtener tales fines, se vale de dos puntos fundamentales: Un procedimiento negativo que corresponde al "Régimen de Policía" y un procedimiento positivo que corresponde a los "Servicios Públicos".

El Maestro Serra Rojas define a la Policía: "Como el Conjunto de Facultades que tiene el Poder Público para vigilar y limitar la acción de los particulares, los cuales dentro del concepto moderno del Estado, deben regular su actividad con los deberes y obligaciones que les impone la Ley y se funda en una finalidad de utilidad pública."

En esta definición, el Maestro Serra Rojas distingue dos elementos muy importantes: Por una parte al Estado, el cual a través de sus órganos protege a la sociedad y debe velar para que las actividades de los individuos no lesionen los derechos sociales de la comunidad.

Por otra parte, como segundo elemento tenemos, las obligaciones de los particulares, que consisten en hacer o no hacer. El particular tiene plena libertad para actuar como lo juzgue conveniente.

El Maestro Serra Rojas refiriéndose a los Regímenes de Policía, señala tres sistemas que son:

- I).—El Régimen de Policía Supletorio;
- II).—El Régimen de Policía Radical;
- III).—El Régimen de Policía Moderado.

**I.—El Régimen de Policía Supletorio.**—Corresponde al Estado Liberal o “Estado Gendarme”, en este Régimen el Estado sólo se concretaba a vigilar la actividad de los particulares, otorgaba a la persona humana una plena y absoluta libertad y únicamente por excepción se crearon un pequeño número de leyes de orden público, que restringían a las libertades individuales.

**II.—El Régimen de Policía Radical.**—Correspondió en el Siglo XVIII, al Estado Absolutista y en la actualidad al Estado Totalitario; en este Régimen el Estado se vale de la Policía como un instrumento poderoso y peligroso.

**III.—El Régimen de Policía Moderado.**—Por último tenemos este Régimen, que pertenece al Estado democrático moderno, cuya característica principal consiste en conciliar la realización del interés general sin menoscabo del interés particular. Es decir, un Régimen de Policía no debe violar los derechos fundamentales de la persona humana, al contrario, debe respetarlos y protegerlos.

b).—**Sus clasificaciones.**—Según Waline, la Policía Administrativa toma y hace respetar todas las medidas necesarias para el mantenimiento del orden, de la seguridad y de la tranquilidad públicas. La acción de la Policía Administrativa está ligada al ejercicio de la función administrativa.

Es necesario distinguir dos clases de Policía: la Policía Administrativa General y las Policías Administrativas Especiales.

La Policía Administrativa General se divide en:

A.—Policía Municipal, la cual comprende a la Preventiva Local y a la Judicial, también Local.

## B.—Las Policías Administrativas Especiales.

La Policía Administrativa General está encargada de velar el mantenimiento del orden público, con relación a las actividades privadas.

Las Policías Administrativas Especiales, son consecuencia de la intervención del Estado, tiene por objeto la limitación de la actividad privada determinada o la prescripción de medidas propias para evitar un desorden particular, ellas abarcan un comportamiento del orden público, es decir, ellas dan a las autoridades de Policía, poderes más profundos que aquellos que derivan de la Policía General.<sup>1</sup>

Es necesario distinguir entre la Policía Administrativa y la Policía Judicial, pues no deben confundirse. La Policía Administrativa tiene a su cargo establecer todas las medidas que sean necesarias para mantener el orden público, la seguridad y salubridad pública, pues se encuentra ligada al ejercicio de la función administrativa.

La Policía Judicial está encargada de investigar los delitos que se cometan y a las personas que los cometen para consignarlas ante el Ministerio Público, bajo cuya autoridad y mando se encuentra, pues se trata de una función administrativa y que está íntimamente ligada a la función jurisdiccional<sup>2</sup>.

En nuestro país el Régimen Administrativo se caracteriza porque comprende numerosas Policías, tanto en materia federal como en materia local. La Policía se puede dividir en Policía Administrativa General que comprende a la Policía Preventiva y a la Policía Judicial. Hay que notar que la Policía Preventiva únicamente actúa, es decir, opera en el Distrito Federal, en lo que se

---

1 Andrés Serra Rojas, Derecho Administrativo. Librería Manuel Porrúa. México 1959, Pág. 697.

2 Idem. Pág. 697.  
Idem. Pág. 705.

refiere a las infracciones de los Reglamentos Gubernativos y de Policía.

En cambio la Policía Judicial puede operar ya sea en forma local, tratándose de delitos del orden común, o en forma federal tratándose de delitos del orden federal.

La Policía Preventiva, forma parte del Departamento del Distrito Federal y depende en última instancia del Presidente de la República, quien la ejerce a través del Jefe del Departamento.

El Reglamento de la Policía Preventiva del Distrito Federal publicado en el Diario Oficial del 4 de diciembre de 1941, en su Título Segundo, Capítulo Primero, Artículos 32, 33, y 34, establecen que la Policía del Distrito Federal, queda constituida por el siguiente personal:

- a) De Carrera
- b) Auxiliares

El personal de carrera comprende el de línea y de servicios.

El personal de línea lo integra la policía preventiva o policía a pie, la policía de idiomas, la policía montada, los cuerpos motorizados, el cuerpo de bomberos, compañía de granaderos, servicio secreto, policía industrial o bancaria, policía auxiliar, policía de tránsito del Distrito Federal.

La Policía Judicial Local del Distrito y Territorios Federales depende de la Procuraduría del Distrito y Territorios Federales.<sup>3</sup>

Policías Administrativas Especiales.—Esta Policía está unida a cada materia de carácter administrativo y requiere una vigilancia y acción del Estado para que se cumpla.

---

<sup>3</sup> Idem. Pág. 706.



Según Villegas Basavilbaso, clasifica a la Policía por razón de la Jurisdicción, por razón de los fines, por razón de la materia, por razón de las formas de actividad y por razón del objeto de la coacción.

A).—Desde el punto de vista jurisdiccional, la Policía es nacional, provincial o municipal. La Policía Nacional está sujeta exclusivamente a las Leyes del Congreso, la Provincial, que en nuestro país viene siendo la de los Estados, está sujeta a sus Leyes, y la Municipal, que también en nuestro país viene siendo la que opera en el Distrito Federal y está sujeta a las Leyes Orgánicas Comunales, o a las Leyes que sobre la materia dicten las Legislaturas.

La Policía Nacional, la Provincial y la Municipal, tienen la misma substancia, en sus respectivos campos, su función administrativa es siempre y en todos los casos idéntica. Estas Policías operan en nuestro país.

B).—Desde el punto de vista de sus fines.—En el ejercicio de sus actividades, la Policía persigue fines distintos y desde este punto de vista se clasifica en Policía Judicial, Policía Administrativa y Policía de Gestión, no obstante que existe una conexión parcial entre la Policía Administrativa y la Policía Judicial, hay entre las dos una gran diferencia, pues la primera tiene como función la previsión de todo acto que perturbe el orden y la segunda tiene como función reprimir a los que alteren el orden, aunque la Policía Administrativa previene y también reprime cuando usa la fuerza para que se cumplan las órdenes y prohibiciones sin recurrir a la autoridad judicial. Esta Policía únicamente comprende a la Policía Preventiva y a la Policía Judicial Locales.

La Policía Administrativa.—Es una función administrativa, que tiene por objeto la protección de la seguridad, moralidad y salubridad públicas y de la economía pública, en cuanto afecte directamente a la primera, como desarrolla una actividad de prevención, su carácter es esencialmente administrativo y el bien jurídico

protegido por la Policía Administrativa se limita a determinados intereses públicos, que son: la moralidad y la salubridad públicas.

La Policía de Gestión.—Está relacionada exclusivamente con los servicios públicos, es decir, tiene por objeto el buen funcionamiento, la ejecución normal y regular de estos servicios.—Como podemos observar, esta Policía opera en México a través de las Leyes y Reglamentos expedidos al respecto.

C).—Por razón de la materia, la Policía se clasifica en: Policía de Seguridad, Policía de Moralidad y Policía de Salubridad Pública.—La Policía de Seguridad tiene por objeto la protección del orden público, de la seguridad general, de la moralidad pública, de la paz y tranquilidad social.

En cuanto a la Policía de Salubridad, su objeto es la prevención de los hechos contrarios a la higiene y a la sanidad públicas. Otros autores agregan a estas especies de Policía Administrativa, la Policía Industrial, cuya finalidad es la prevención de los infortunios y enfermedades profesionales del trabajador y la Policía Comercial cuyo objeto es la prevención contra los fraudes mercantiles y toda actividad contraria a la fe pública.<sup>4 5 6</sup>

D).—Por razón de las formas de actividad.—La Policía se manifiesta, es decir, se clasifica en Preventiva y Represiva.

La actividad policiaca debe ser ordinariamente preventiva y eventualmente represiva. Es preventiva cuando actúa sin el empleo de la coerción, se manifiesta en todo momento y su acción no tiene solución de conti-

---

4 Benjamín Villegas Basavilbaso. Derecho Administrativo. Tomo V (Limitaciones a la Libertad). Tipográfica Editora Argentina-Buenos Aires. 1954. Pág. 331.

5 Idem. Pág. 332.

6 Idem. Páginas 336 a 339.

nuidad. La Ley, el Reglamento o la ordenanza y en general las disposiciones de Policía, son las formas jurídicas de la Policía Preventiva.<sup>7</sup>

E).—Por razón del objeto de la coacción.—La Policía se clasifica según el peligro contra el cual se dirige la coacción, esta Policía se clasifica en Policía Personal y Policía Real.

La Policía Personal protege al público contra los peligros de la actividad del hombre, la Policía Real, protege al público contra los peligros de la naturaleza.<sup>8</sup>

Hablando nuevamente sobre las Policías Especiales, como ya lo dije antes, son las que tienen como finalidad, ejercer sus funciones en forma especial, atendiendo en particular a cada materia del orden administrativo, en relación con las actividades específicas de los particulares, estas Policías sí son verdaderas Policías Administrativas.

La Policía Administrativa Especial se puede subdividir según las materias que van a ser objeto de su regulación; en nuestro régimen legal, como principales Policías Administrativas tenemos:

A la Policía de Cultos.—En nuestro régimen es necesario distinguir dos conceptos que con frecuencia se confunden, que son: las creencias y el culto; las creencias corresponden a lo sobrenatural, desde el momento en que el sujeto piensa en un ser superior al orden natural y pertenecen al mundo interno y a que dicha creencia se alberga en lo más íntimo del yo; el culto por el contrario, pertenece al mundo natural, desarrollándose en un mundo externo; el culto, se defiende como la exteriorización de las creencias, por medio de actos materiales, lo que constituyen los ritos religiosos.

Nuestra Constitución en su artículo 24 expresa: "Todo hombre es libre para profesar la creencia religiosa

---

7 Idem. Pág. 341.

8 Idem. Pág. 343.

que más le agrade y para practicar las ceremonias, devociones o actos del culto respectivo, en los templos o en su domicilio particular, siempre que no constituyan un delito o falta penados por la Ley.

Todo acto religioso de culto público deberá celebrarse precisamente dentro de los templos, los cuales estarán siempre bajo la vigilancia de autoridad”.

Como puede verse, este artículo consagra y garantiza la libertad de creencias en toda su plenitud, sin embargo, por lo que se refiere al culto, el citado artículo 24 dice: “Todo acto religioso de culto público deberá celebrarse precisamente en los templos”. De este segundo párrafo se deduce que el culto se encuentra limitado y dicha limitación constituye la Policía de Cultos, cuyas funciones se encuentran reglamentadas en la Ley Reglamentaria del artículo 130 Constitucional, publicada en el Diario Oficial del 10 de enero de 1927 y corresponden a la Secretaría de Gobernación, de acuerdo con lo establecido en el artículo 2o. Fracción V de la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado.

Policía de Reunión.—Bielsa distingue la reunión de la asociación en que ésta es una Organización más o menos permanente y homogénea; mientras que la reunión es una organización heterogénea, transitoria y efímera.

Los derechos de reunión y asociación se encuentran consagrados en nuestra Constitución, en su artículo 9o. que dice:

“No se podrá coartar el derecho de asociarse o reunirse pacíficamente con cualquier objeto lícito; pero solamente los ciudadanos de la República podrán hacerlo para tomar parte en los asuntos políticos del país. Ninguna reunión armada tiene derecho de deliberar.

No se considerará ilegal y no podrá ser disuelta una asamblea o reunión que tenga por objeto hacer una petición o presentar una protesta por algún acto a una autoridad, si no se profieren injurias contra ésta, ni se hi-

ciere uso de violencias o amenazas para intimidarla u obligarla a resolver en el sentido que se desee”.

Al leer este artículo en su primer párrafo que dice: “No se podrá coartar el derecho de asociarse o reunirse pacíficamente con cualquier objeto lícito”; encontramos dos limitaciones: la primera que se refiere a la forma, es decir, que deben ser **pacíficas** y la segunda que se relaciona con el objeto o finalidad de la reunión o asociación, el que debe ser **lícito**.

Aparte de estas limitaciones, encontramos en el propio artículo otra, señalada en el mismo, que dice: “Ninguna reunión armada tiene derecho a deliberar”.

Los derechos de asociación y de reunión a que este artículo se refiere, son fundamentales dentro del marco constitucional.

El derecho de asociarse se considera como un derecho natural. La Constitución al otorgarlo establece que deberá ejercerse con arreglo a las disposiciones legales que lo reglamenten.

Todas estas limitaciones constituyen lo que se llama Policía de Reunión o Asociación, cuyas funciones corresponden a la Secretaría de Gobernación, según lo establecido en el artículo 2o. Fracción V de la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado.

**Policía de Prensa.**—La Prensa es una forma de exteriorizar los pensamientos y sentimientos por medio de la palabra escrita.

Nuestra Constitución en su artículo 7o. consagra esta libertad, el cual dice: “Es inviolable la libertad de escribir y publicar escritos sobre cualquier materia. Ninguna ley ni autoridad puede establecer la previa censura, ni exigir fianza a los autores o impresores ni coartar la libertad de imprenta, que no tiene más límites que el respeto a la vida privada, a la moral y a la paz pública. En ningún caso podrá secuestrarse la imprenta como instrumento del delito.

Las Leyes Orgánicas dictarán cuantas disposiciones sean necesarias para evitar que, so pretexto de las denuncias por delitos de prensa, sean encarcelados los expendedores, "papeleros", operarios y demás empleados del establecimiento de donde haya salido el escrito denunciado, a menos que se demuestre previamente la responsabilidad de aquéllos".

La Ley de Imprenta vigente en la actualidad es la del 9 de abril de 1917.

La libertad de prensa en México, es prácticamente ilimitada. La crítica de los actos de gobierno no sólo está permitida, sino que llega a extremos en pocos países tolerados.

En este momento histórico en que la prensa se encuentra amordazada, en la mayor parte de las repúblicas americanas y en infinidad de países europeos, la libertad de que goza entre nosotros, debe considerarse como ejemplar.

La prensa cumple en nuestro tiempo una función pública del mayor interés en los aspectos cultural, científico, político, artístico, etc.. Por ello, los problemas que plantea al ciudadano y al gobernante ocupan un primer plano en las preocupaciones de éstos.

Policía de Tránsito.—Nuestra Constitución en el artículo 11 consagra esta libertad: "Todo hombre tiene derecho para entrar en la República, salir de ella, viajar por su territorio y mudar de residencia, sin necesidad de cartas de seguridad, pasaporte, salvoconducto u otros requisitos semejantes. El ejercicio de este derecho estará subordinado a las facultades de la autoridad judicial, en los casos de responsabilidad criminal o civil, y a las de la autoridad administrativa, por lo que toca a las limitaciones que impongan las Leyes sobre emigración, inmigración y Salubridad General de la República, o sobre extranjeros perniciosos residentes en el país".

Sin embargo, en la parte final de este artículo, que dice: "El ejercicio de este derecho estará subordinado a

las facultades de la autoridad administrativa, por lo que toca a las limitaciones que impongan las Leyes sobre inmigración, emigración y salubridad general de la República." Todas estas limitaciones constituyen la Policía de Tránsito, cuyas funciones se encuentran reglamentadas por la Ley General de Población y corresponde ejercerlas a la Secretaría de Gobernación.

Este artículo está inspirado en un sentimiento de solidaridad humana que honra a los constituyentes.

La hospitalidad mexicana, ejemplar en el mundo actual, ha mostrado en los años terribles de la última guerra su insuperable calidad moral.

**Policía de Extranjeros.**—En principio, el artículo 33 de nuestra Constitución, consagra igualdad de derechos tanto a mexicanos como a extranjeros: "Son extranjeros los que no poseen las calidades determinadas en el artículo 30. Tienen derecho a las garantías que otorga el Capítulo I, Título Primero de la presente Constitución; pero el ejecutivo de la Unión, tendrá la facultad exclusiva de hacer abandonar el territorio nacional, inmediatamente y sin necesidad de juicio previo, a todo extranjero cuya permanencia juzgue inconveniente.

Los extranjeros no podrán inmiscuirse de ninguna manera en los asuntos políticos del país."

Al observar este artículo encontramos que limita la actividad de los extranjeros, al establecer en su último párrafo que: "Los extranjeros no podrán de ninguna manera inmiscuirse en los asuntos políticos del país". Además de esta limitación existen muchas otras como encontramos en el artículo 80. que concede a todas las personas el derecho de petición, restringiéndolos, en materia política, a los extranjeros.

**Policía Militar.**—El artículo 10 de la Constitución establece: "Los habitantes de los Estados Unidos Mexicanos tienen libertad de poseer armas de cualquier clase para su seguridad y legítima defensa, hecha excepción

de las prohibidas expresamente por la Ley y de las que la Nación reserve para uso exclusivo del Ejército, Armada y Guardia Nacional; pero no podrán portarlas en las poblaciones sin sujetarse al Reglamento de Policía". Al leer este artículo se deduce que hay libertad para poseer armas, sin embargo existen limitaciones en cuanto al tipo de armas prohibidas por la Ley, así como las reservadas exclusivamente al Ejército, Armada y Guardia Nacional; estas limitaciones forman la Policía Militar, cuyas funciones corresponden a la Secretaría de la Defensa Nacional.

**Policía Económica.**—El artículo 131 de la Constitución dice: "Es facultad privativa de la Federación gravar las mercancías que se importen o exporten o que pasen de tránsito por el Territorio Nacional, así como reglamentar en todo tiempo y aún prohibir, por motivos de seguridad o de policía, la circulación en el interior de la República de toda clase de efectos cualesquiera que sea su procedencia; pero sin que la misma Federación pueda establecer ni dictar en el Distrito y Territorios Federales los impuestos y Leyes que expresan las fracciones VI y VII del artículo 117.

En este precepto Constitucional, encontramos una serie de limitaciones al comercio y estas limitaciones forman la Policía Económica.

**Policía Sanitaria.**—El Estado entre sus muchas tareas debe preocuparse de la salud de los ciudadanos. Así encontramos que en el artículo 73 Constitucional, en su fracción XVI expresa: "El Congreso tiene facultad para dictar leyes sobre nacionalidad, condición jurídica de los extranjeros, ciudadanía, naturalización, colonización, emigración, inmigración y salubridad general de la República".

En esta misma fracción y en su inciso segundo, establece que "en caso de epidemias de carácter grave, o peligro de invasión de enfermedades exóticas en el país, el Departamento de Salubridad tendrá obligación de dic-



tar inmediatamente las medidas preventivas indispensables, a reserva de ser después sancionadas por el Presidente de la República". Estas medidas constituyen la Policía Sanitaria, que se encuentra reglamentada por el Código Sanitario de los Estados Unidos Mexicanos, publicado en el Diario Oficial del día 1o. de marzo de 1955 y cuyas funciones corresponden a la Secretaría de Salubridad y Asistencia.

**Policía en materia de trabajo.**—El artículo 4o. de nuestra Constitución establece: "A ninguna persona podrá impedirse que se dedique a la profesión, industria, comercio o trabajo que le acomode, siendo lícitos".

Al leer este artículo no hay duda de que existe libertad en lo relativo al trabajo, pero sin embargo en el artículo 123 Constitucional, encontramos una serie de limitaciones que van a proteger al trabajador, entre estas tenemos las referentes a la jornada máxima, el descanso obligatorio, el salario mínimo y el trabajo reservado a los jóvenes, mujeres y niños.

Estas limitaciones y otras más constituyen la Policía del Trabajo, la que se encuentra reglamentada por el artículo 123 de nuestra Ley fundamental, en sus diversas fracciones y en la Ley Federal del Trabajo estando dichas funciones encomendadas a la Secretaría del Trabajo y Previsión Social.

**Policía de la Propiedad.**—El artículo 27 de la Constitución Política Mexicana, establece: "La Nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público".

De esta lectura se deduce que en la propiedad existen limitaciones impuestas por el derecho común y por el derecho administrativo. Entre algunas de las modalidades impuestas por el Derecho Civil tenemos lo relativo a la transmisión de la propiedad, debe hacerse en instrumento público ante un Notario.

En cuanto a las restricciones impuestas por el Derecho Administrativo, tenemos la obligación de cercar o

cerrar una propiedad; también para construir un edificio o una casa, no solamente basta ser propietario del predio sino que se requiere además una licencia previa de construcción en la que se aprueben los planos y demás especificaciones de la misma.

Estas limitaciones y otras más, constituyen la Policía en materia de propiedad cuyas funciones corresponden al Departamento del Distrito Federal.

**c.—El Poder de Policía.**—El Poder de Policía del Estado, es la potestad que tiene de restringir la libertad de los individuos, con el fin de conservar la armonía de todos, de establecer reglas de buena conducta, creadas para evitar conflictos y decretar normas tendientes a proteger la vida, la propiedad y la salud de los habitantes.

Desde el punto de vista de la técnica jurídica, la limitación de los derechos individuales, es decir, el Poder de Policía; es una función legislativa, no el ejercicio de un "Poder", sino de una atribución conferida exclusivamente al órgano legislativo, que tiene por objeto la reglamentación de los derechos individuales reconocidos por la Ley fundamental.

Podemos diferenciar a la Policía, del Poder de Policía, de la siguiente manera: La Policía es una actividad administrativa, es una función administrativa que tiene por objeto el mantenimiento de la seguridad, moralidad y salubridad públicas.

En cambio el Poder de Policía, es una función legislativa cuyo objeto consiste en la regulación de los derechos individuales reconocidos por la Constitución. Esta regulación no se limita a la materia de Policía, sino que también se extiende a lo económico y a lo social, su objeto consiste en mantener el bienestar general, por lo que se puede definir al Poder de Policía: "Como la Potestad Legislativa que tiene por objeto la promoción del bienestar general, regulando a este fin los derechos in-

dividuales expresa o implícitamente reconocidos por la Ley Fundamental".<sup>9</sup>

**d).—Fundamento Constitucional del Régimen de Policía.**

El apoyo constitucional del Régimen de Policía, se encuentra en las facultades constitucionales de la Federación, que fijan las materias que son del conocimiento de los Poderes Federales y en la fracción XXX del artículo 73 de la Constitución que al señalar las facultades del Congreso General concluye: Artículo 73.—Fracción XXX.—“Para expedir todas las leyes que sean necesarias, a objeto de hacer efectivas las facultades anteriores, y todas las otras concedidas por esta Constitución a los Poderes de la Unión”.

En cuanto a esta última fracción del Artículo 73 Constitucional, es de suma importancia, porque en ella está contenida la doctrina de los poderes implícitos, de los Organos Federales, pues el Congreso está capacitado para dar a sus propias facultades y aún a las del Ejecutivo y Judicial, por medio de Leyes, toda la amplitud indispensable para la eficacia de aquellas, sin que ésto quiera decir que pueda crear nuevas atribuciones o aplicar las que tiene, a casos no previstos por la Constitución. Es decir, por medio de esta fracción XXX del artículo 73 Constitucional, se autoriza al poder Legislativo, sin salirse de su campo de acción estrictamente Constitucional, que emplee los medios necesarios y propios para hacer efectivas las facultades de todos los Poderes de la Unión.

El artículo 21 Constitucional, se refiere a las facultades de la autoridad administrativa, pues dice: “Compete a la autoridad administrativa, el castigo de las infracciones de los reglamentos gubernativos y de Policía, el cual únicamente consistirá en multa o arresto hasta

---

<sup>9</sup> Benjamín Villegas B. Tomo V. Derecho Administrativo. Limitaciones a la Libertad. Pág. 103.

por treinta y seis horas; pero si el infractor no pagara la multa que se le hubiere impuesto, se permutará ésta por el arresto correspondiente, que no excederá en ningún caso de quince días.

Si el infractor fuere jornalero u obrero, no podrá ser castigado con multa mayor del importe de su jornal o sueldo en una semana”.

Como podemos observar, la autoridad administrativa no está facultada para imponer penas; sus sanciones no tienen esta naturaleza.

La limitación de la cuantía de la multa en relación con los obreros o jornaleros, se justifica en virtud del principio, de que ésta debe ser siempre proporcionada con la capacidad económica de la persona a la que se impone.

De acuerdo con el criterio sentado por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, interpretando el artículo 21 Constitucional, no se viola este artículo cuando una autoridad Judicial impone una multa en una sentencia a un obrero, pues las multas a que se refiere dicho precepto corresponde a las que imponen las autoridades administrativas para el castigo de las infracciones gubernativas o de Policía, (Semanao Judicial de la Federación, Tomo LXVI, Pág. 263).

## CAPITULO II

### LIMITACIONES A LAS LIBERTADES INDIVIDUALES

a).—**Las Garantías Individuales.**—Habiendo estudiado en el primer capítulo de este trabajo lo que es Policía Administrativa, sus clasificaciones, el Poder de Policía y su fundamento constitucional; para desarrollar este segundo capítulo, voy a hablar en forma muy breve sobre lo que se entiende por Derechos Subjetivos, como antecedente de las garantías individuales, ya que éstas implican para el individuo un derecho, es decir, una potestad jurídica que hace valer en forma mediata frente al Estado y de manera inmediata frente a las Autoridades, creando para ambas una obligación correlativa.

De acuerdo con lo expuesto, vemos que por Derecho Subjetivo debemos entender: "La facultad de exigir un determinado comportamiento, ya sea éste positivo o negativo del individuo o individuos que se hallan frente al titular; esta facultad la encontramos cuando el Estado prescribe que en determinadas condiciones se haga u omite alguna cosa".

Para Jellinek el Derecho Subjetivo es: "El bien o el interés protegido por una potestad de voluntad perteneciente al hombre". De la misma manera Michoud añade una precisión concerniente al objeto del poder de voluntad. Para él, el Derecho Subjetivo significa: "El interés de un hombre o de un grupo de hombres jurídicamente protegidos por medio de la potestad reconocida a una voluntad para representarlo y defenderlo.

Para Bernardo Windscheid: "El derecho subjetivo es un poder o señorío de la voluntad, reconocido por el orden jurídico".

La palabra derecho subjetivo, dice Windscheid, puede emplearse en dos sentidos diferentes: en primer término, por derecho subjetivo se entiende la facultad de exigir un determinado comportamiento positivo o negativo de la persona o personas que se hallan frente al titular. Esta facultad aparece cuando el orden jurídico prescribe que en determinadas circunstancias se haga u omita alguna cosa y pone a disposición de otro sujeto el imperativo que contiene dicho orden. De la voluntad del beneficiario depende entonces valerse o no del precepto, o poner en juego los medios de garantía que el propio ordenamiento jurídico otorga. El derecho subjetivo se convierte de esta manera relativamente al sujeto a quien la norma protege, en derecho subjetivo del mismo, es decir, en su derecho.

La palabra se usa también en otro sentido. Se afirma por ejemplo, que el propietario tiene derecho de enajenar sus propiedades, y el acreedor puede ceder su crédito, o que un contratante está facultado para rescindir su contrato si la otra no lo cumple. En estos y parecidos casos, lo que quiere expresarse es que la voluntad del titular es decisiva para el nacimiento de facultades del primer tipo o para la extinción o modificación de las preexistentes. De la voluntad de la persona depende en tal coyuntura la existencia o determinación de imperativos jurídicos. En el primer caso, en cambio, su voluntad sólo es decisiva para la actuación de preceptos ya establecidos.<sup>10</sup>

Rodolfo Jhering afirma que: "En todo derecho hay dos elementos importantes: formal uno, substancial otro.

La relación entre ambos es comparable a la que exis-

---

10 Eduardo García Maynez. Introducción al Estudio del Derecho. Editorial Porrúa, S. A. Séptima Edición. México 1956. Pág. 187.

te entre la corteza y la médula de una planta". El interés representa el elemento interno. La acción, el protector del derecho subjetivo. Para él, el derecho subjetivo debe definirse como un interés jurídicamente protegido.

Dice Jhering que la palabra interés debe tomarse en un sentido amplísimo, pues no sólo se aplica a los intereses de apropiación pecuniaria (económicos), sino también a los de otra índole, como la personalidad, el honor, las virtudes familiares, etc. La salvaguardia de los numerosos bienes a cuya consecución puede hallarse orientada la actividad individual, constituye la meta última del derecho. El hombre es el destinatario de toda facultad jurídica.

Jhering da el nombre de bien a cualquier cosa que posea utilidad para un sujeto. A la idea que acabamos de definir se encuentran indisolublemente unidas las de valor e interés.

El valor es la medida de la utilidad de un bien; el interés, el valor en su relación peculiar con el individuo y sus aspiraciones. Hay derechos que valen por sí mismos, no obstante lo cual no interesan a determinados sujetos; verbigracia: Una servidumbre de vista para un ciego, o la entrada a un salón de conciertos para un sordo.

La noción a que aludimos es por esencia subjetiva y consiguientemente variable. A través del tiempo y en lugares diversos del espacio, vincúlense los intereses a objetos disímiles y dan nacimiento a derechos diferentes; pero los últimos aparecen en todo caso como protección de los primeros.

Para que haya derecho no basta el elemento material; requiérese además que el interés esté jurídicamente garantizado o, lo que es lo mismo, que el goce del bien a que se dirige se encuentre protegido por medio de la acción. Tal cosa ocurre cuando la ley favorece a ciertos individuos o colectividades sin concedérseles la facultad de exigir el cumplimiento de lo que sus preceptos orde-

nan. La norma ejerce entonces una acción refleja en beneficio de aquéllos, mas no les otorga derecho alguno, ya que no los autoriza para demandar judicialmente la observancia de las obligaciones que impone.

La acción es pues, la verdadera piedra de toque de los derechos privados. Si no hay sitio para ella, el derecho civil deja de proteger los intereses y la administración toma su lugar.<sup>11</sup>

De acuerdo con lo expuesto anteriormente, vemos que por derecho subjetivo debemos entender la facultad de exigir un determinado comportamiento, ya sea éste positivo o negativo del individuo o individuos que se hallan frente al titular.

Los derechos subjetivos públicos se clasifican según Jellinek:

- 1.—Derechos de libertad.
- 2.—Derechos que se traducen en la facultad de pedir la intervención del Estado en provecho de intereses individuales. Derechos de acción.
- 3.—Derechos políticos.<sup>12</sup>

Estas tres clases de derechos, pudiéramos afirmar, constituyen la suma de facultades que los particulares tienen frente al poder público.

Desde el punto de vista jurídico la libertad puede definirse como la facultad que todo sujeto tiene de ejercer o no ejercer sus derechos subjetivos. Esta definición, por otra parte, nos muestra que la libertad no se relaciona en forma directa con los derechos, sino con su ejercicio o no ejercicio.

De acuerdo con esto, es necesario distinguir la diferencia que existe entre los derechos y su ejercicio.

---

11 Eduardo García Maynez. Introducción al Estudio del Derecho. Editorial Porrúa, S. A. 7a, Edición. México, 1956. Pág. 190.

12 Idem. Pág. 201.



El derecho, como se le concibe, podemos decir que es una autorización derivada de una norma. En cambio, el ejercicio es un hecho, es decir, consiste en el uso de la facultad jurídica.

Otros autores sostienen que la libertad consiste en la ejecución de ciertos actos que no han sido objeto de una reglamentación especial y no en la de otros que constituyen el contenido de derechos ya consagrados de un modo expreso. Este concepto adolece de cierta falsedad, porque el ejercicio o no ejercicio de un derecho es siempre manifestación de la libertad jurídica.

La libertad representa, para el derecho subjetivo, su existencia misma. Si esta libertad se ve entorpecida, se niega al titular la facultad de elegir entre ejercer su derecho o no hacerlo.

Para el procesalista italiano Hugo Rocco, la libertad es la facultad que cualquier sujeto tiene de obrar dentro de los límites de aquello que los preceptos del derecho no ordenan ni prohíben, y de impedir que otras personas se opongan al desenvolvimiento de dicha actividad o intervengan en ella.

Considera así mismo, que el derecho de libertad es una suma de facultades y afirma que todo ciudadano se encuentra autorizado para hacer lo que no está prohibido y omitir lo que no está ordenado. Sin embargo, sostener que la libertad es sólo un conjunto de facultades, constituye un error, similar al que incurren quienes únicamente ven, por ejemplo en el derecho de propiedad, la relación entre el propietario y la cosa y omiten el vínculo existente entre aquél y todas las demás personas obligadas a respetar las facultades de obrar que el derecho concede al dueño de la cosa.

Por lo que respecta a los derechos que se traducen en la facultad de pedir la intervención del Estado en provecho de intereses individuales, también pudiéramos denominarlos derechos de acción. Es decir, es facultad del gobernado defender sus derechos, repeler los ata-

ques que se le dirigen, ya sea por parte de uno o varios gobernados y conseguir por los medios legales a su alcance, el restablecimiento de la situación a su estado anterior.

Es entonces cuando la administración pública debe intervenir para la solución de la controversia de que se trata, en vez de que cada presunto titular de facultades jurídicas decida acerca de la existencia de las mismas y pretenda hacerlas valer por la fuerza.

A lo anterior se contrae el artículo 17 de nuestra Constitución, que en su parte relativa dice: "Ninguna persona podrá hacerse justicia por sí misma ni ejercer violencia para reclamar su derecho. Los tribunales estarán expeditos para administrar justicia en los plazos y términos que fije la Ley; su servicio será gratuito, quedando en consecuencia prohibidas las costas judiciales".

De acuerdo con este precepto, el gobernado no podrá hacerse justicia por su propia mano, sino que tiene que ocurrir a los órganos jurisdiccionales a fin de que éstos determinen debidamente si las facultades que el reclamante se atribuye existen efectivamente y llegado el caso, ordenen su satisfacción, incluso por medio de la fuerza.

Desde luego, la función jurisdiccional se orienta hacia la protección de los derechos subjetivos de los particulares y consecuentemente se ha establecido el principio de que el aparato jurisdiccional sólo puede moverse a instancias de las partes. El desempeño de la función jurisdiccional es para los órganos correspondientes un deber jurídico, pero éste debe ser correlativo de una facultad concedida por la administración pública a los particulares.

Por ésto, también la acción consiste en un derecho público subjetivo de pedir de los órganos jurisdiccionales del estado la aplicación de las normas jurídicas a casos concretos, ya sea con el fin de esclarecer una situación jurídica dudosa o bien con el de declarar la exis-

tencia de una obligación y en caso necesario hacerla efectiva.

Por otra parte, podemos afirmar que la prohibición de la autodefensa, es decir, la negativa del derecho a tomarse la justicia por la propia mano, de que trata también este artículo, es un signo de civilidad y una expresión al mismo tiempo, de un sentido profundamente humano, hijo de nuestra civilización cristiana.

El estado moderno tiene a su cargo la administración de la justicia, tanto en el orden civil como en el penal, por lo que no puede permitir que nadie se convierta en juez de sus propias causas.

Como consecuencia de la prohibición de la autodefensa, el Estado reconoce el derecho de acción procesal, o sea la facultad de provocar el ejercicio de la jurisdicción ejercida por los tribunales, para mantener el imperio de la legalidad y la tutela de los derechos legítimos de todos.

A lo anterior también se contrae el artículo 80. de nuestra Constitución, que en su parte relativa expresa: "Los funcionarios y empleados públicos respetarán el ejercicio del derecho de petición, siempre que éste se formule por escrito, de manera específica y respetuosa; pero en materia política sólo podrán hacer uso de ese derecho los ciudadanos de la República.

A toda petición deberá recaer un acuerdo escrito de la autoridad a quien se haya dirigido, la cual tiene obligación de hacerlo conocer en breve término al peticionario".

El derecho de petición según lo establece el artículo invocado antes, implica no sólo la facultad de formular peticiones por escrito de manera respetuosa y pacífica, sino también la de obtener un acuerdo sobre ellas que debe ser comunicado en breve término al peticionario. Como el de acción, el derecho de petición debe también ser considerado como una facultad jurídica, ya que

existe independientemente del derecho que eventualmente puede tener el peticionario en relación con lo que solicita.

De acuerdo con este concepto hay que distinguir dos posibilidades: la de que se tenga derecho a aquello que se pide y la de que ese derecho no exista.

Entre nosotros el derecho de petición puede ser ejercido por cualquier persona, pero en materia política no acontece de la misma manera, ya que este derecho corresponde únicamente a los ciudadanos.

El derecho de petición estaba reconocido de manera expresa en la Constitución de 1857.

José María Lozano lo definió: "como aquel que tiene todo habitante de la República para dirigir y presentar una petición por escrito a las autoridades".

El autor citado aclaraba su definición en los términos siguientes: "Cualquiera que sea el objeto de la petición ya verse sobre un derecho, ya se trate puramente de alguna gracia, ora sean fundados y racionales los motivos de la solicitud, ora sean absurdos, a nadie puede impedirse que la haga, con tal de que se exprese en términos pacíficos y respetuosos. Hay más: el derecho de que se trata, cuando la petición versa sobre materia política, sólo pueden ejercerlo los que tengan la cualidad de ciudadanos mexicanos. Sobre cualquiera otra materia que no sea política, ya se trate de un interés individual o de los intereses públicos, de materias administrativas o de la competencia del poder legislativo, el derecho de que hablamos se reconoce a cualquier habitante de la República, abstracción hecha de su calidad de nacional, de no nacional o extranjero, de ciudadano o de simple vecino

Respecto al fundamento de este derecho, escribe Lozano, (Tratado de los Derechos del Hombre), que se puede asegurar que jamás ha sido negado o desconocido, aunque nuestras Leyes anteriores a la Constitución

de 1857 no lo hayan consagrado de una manera expresa. Se funda, agrega, en la naturaleza misma del hombre y en la naturaleza y fines de la Sociedad Civil, comprendiéndose que por tener este carácter no se consigue en algunas Constituciones, pero repugna que en algunas se estableciera que nadie podía dirigir peticiones sobre cualquiera materia a la autoridad pública, porque semejante prohibición sería la expresión más fiel del principio de los gobiernos absolutos, en cuya absurda teoría los gobernados no tienen más derechos que los que como gracia les acuerda la voluntad soberana del que gobierna."

Por último, como tercer grupo de derechos públicos subjetivos y de acuerdo con la clasificación que nos ha servido de base, tenemos a los derechos políticos.

Los derechos políticos consisten en la facultad de intervenir en la vida pública, como órganos del Estado. El derecho de voto es esencialmente de índole política, ya que es la pretensión de tomar parte en la elección de ciertos órganos.

Para Hans Kelsen, el derecho político es la facultad de intervenir en la creación de normas jurídicas generales. La creación de normas generales puede realizarse directamente por aquellos para los cuales dichas normas poseen fuerza de obligar; entonces el orden jurídico estatal es producido directa o indirectamente por los particulares reunidos como asamblea, es decir, cada ciudadano es titular de un derecho público subjetivo, de participar con voz y voto en dicha asamblea.

En nuestro medio, la legislación es obra de la representación popular; el pueblo legisla indirectamente a través de los representantes por él elegidos; entonces, el proceso legislativo, es decir, la formación de la voluntad estatal en la etapa de las normas generales, comprende dos períodos: uno, constituido por la elección del Congreso y otro por las resoluciones adoptadas por los miembros del Congreso, elegidos por el pueblo. De acuer-

do con esos conceptos vemos que hay un derecho público subjetivo de los electores. El derecho electoral; y un derecho de los elegidos; participar en el Congreso con voz y voto. Estos hechos son los que reciben esencialmente el nombre de derechos políticos, es decir, se les puede definir diciendo que son aquellos que conceden al titular una participación en la formación de la voluntad estatal. En consecuencia, el derecho de voto y en general todos los otros derechos del mismo grupo, presentan cuando son ejercidos, un doble aspecto: son derechos políticos en ejercicio y constituyen al mismo tiempo una función del Estado.

Los derechos políticos son prerrogativas del ciudadano, los cuales se encuentran enumerados en el artículo 35 Constitucional.

**Garantías individuales.**—La denominación de garantías individuales equivale a: Derechos del Hombre, Derechos del Ciudadano, Derechos Individuales y por últimos Derechos de la Personalidad.

El Constituyente de Querétaro al discutir en la sesión del 13 de diciembre de 1916 el título que debería corresponder a la primera parte de la Constitución, los Diputados Conservadores, José Natividad Macías, Palavicini, Cravioto y Lizardi, prefirieron designar este capítulo, con el nombre de "Garantías Individuales", por considerar que esta última denominación era más clara que la que tenía la Constitución de 1857 que llamaba a este capítulo "Derechos del Hombre".

Parece ser que la palabra "garantía", proviene del término anglo-sajón "Warranty", o "Warantie", que significa la acción de asegurar, proteger, defender o salvaguardar, por lo que tiene un significado muy amplio.

"Garantía" equivale pues, en su sentido lato, a "aseguramiento" o "afianzamiento", pudiendo denotar también protección, "respaldo", "defensa", "salvaguardia" o "apoyo". Jurídicamente el vocablo y el concepto "garan-

tías" se originaron en el Derecho Privado, teniendo en él las acepciones apuntadas.

En el Derecho Público, según afirmación de Sánchez Viamonte<sup>13</sup>, "la palabra "garantía" y el verbo "garantizar" son creaciones institucionales de los franceses y de ellos las tomaron los demás pueblos en cuya legislación aparece desde mediados del siglo XIX."

El concepto "garantía" en Derecho Público, ha significado diversos tipos de seguridades o protecciones en favor de los gobernados, dentro de un estado de derecho, es decir, dentro de una entidad política estructurada y organizada jurídicamente, en que la actividad del gobierno está sometida a normas pre-establecidas que tienen como base de sustentación el orden constitucional.

De esta guisa, se ha estimado, incluso por la doctrina, que el principio de legalidad, el de división o separación de poderes, el de responsabilidad oficial de los funcionarios públicos, etc., son garantías jurídicas estatuidas en beneficio de los gobernados; afirmándose también que el mismo concepto se extiende a los medios o recursos tendientes a hacer efectivo el imperio de la ley y del derecho.

Ideas semejantes emite don Isidro Montiel y Duarte, en su obra "Estudio sobre Garantías Individuales". Edición 1873, Página 26, al aseverar que "todo medio consignado en la Constitución para asegurar el goce de un derecho se llama garantía, aún cuando no sea de las individuales".

La doctrina no se ha podido poner de acuerdo en la acepción estricta y específica que debe tener el concepto de "garantía" en el Derecho Público y especialmente en el Constitucional. La diversidad de definiciones o de opiniones sobre lo que debe entenderse por "garantía"

---

13 Ignacio Burgoa. Las Garantías Individuales. Editorial Porrúa, S. A. Cuarta Edición. México, 1965. Pág. 135.

obedece a que sus autores toman la idea respectiva en su sentido amplio o lato, es decir, con la sinonimia a que nos hemos referido, sin contraerla al campo donde específicamente debe ser proyectada, o sea, al de las relaciones entre gobernantes y gobernados.

Además, dentro de la amplitud del término “garantía”, los doctrinados enfocan la definición de este concepto, desde diferentes puntos de vista, sugiriendo ideas confusas o demasiado generales.

Suele hablarse en efecto, de “garantías institucionales” como medios de protección de “ciertas instituciones” establecidos por la “regulación constitucional” para hacer imposible su supresión en la vía legislativa ordinaria.<sup>14</sup>

Esta idea identifica a la garantía con la Constitución misma, o al menos con los preceptos constitucionales protectores de “ciertas instituciones”, lo que es inadmisibile, ya que no se trata de desentrañar lo que es “garantía en general”, sino de definir lo que denota el concepto específico de “garantía individual o del gobernado”.

Jellinek clasifica “las garantías del Derecho Público”, en garantías sociales, tales como la religión, las costumbres, las fuerzas culturales y en general los elementos diversos que se dan a la dinámica de la sociedad; garantías políticas, dentro de las que comprende la organización misma del Estado y el principio de división de poderes; y jurídicas que se traducen en los sistemas de fiscalización de los órganos estatales de responsabilidad oficial, de jurisdicción, y de los medios para hacer efectivas las normas de derecho objetivo.

Fácilmente puede notarse que esta clasificación tiene como base la idea general de garantía y que por modo indistinto puede aplicarse a cualquiera de los tipos enun-

---

14 Idem. Pág. 135.



ciados, lo que no aporta ninguna luz para precisar el concepto de garantía individual o del gobernado.

Kelsen alude a "las garantías de la Constitución" y las identifica con los procedimientos o medios para asegurar el imperio de la ley fundamental frente a las normas jurídicas secundarias, es decir, para garantizar el que una norma inferior se ajuste a la norma superior que determina su creación o su contenido.

Huelga decir que tampoco la opinión del famoso jurista vienés se dirige hacia la definición del tipo específico de garantía que nos interesa, pues no habla de las garantías del gobernado sino de los medios o sistemas para "garantizar" o asegurar la prevalencia de las normas jurídicas superiores sobre las de menor categoría.

Fix Zamudio en su obra: "Juicio de Amparo".—Edición 1964, pág. 58, sostiene que "sólo pueden estimarse como verdaderas garantías los medios jurídicos de hacer efectivos los mandatos constitucionales", aclarando inmediatamente que para él existen dos clases de garantías: las fundamentales (individuales, sociales, e institucionales) y las de la Constitución (para los métodos procesales, represivos y reparadores, que dan efectividad a los mandatos fundamentales, cuando son desconocidos, violados, o existe incertidumbre respecto de su forma o contenido). Acudiendo a la ejemplificación, agrega dicho autor que "garantías fundamentales son las establecidas por los primeros 28 artículos de nuestra Carta Fundamental, las cuales, unas tienen el carácter de individuales, otras pueden estimarse sociales, y finalmente también están reguladas determinadas instituciones y entre estas últimas merecen destacarse las establecidas por los artículos 14 y 16 que pueden designarse genéricamente como "garantía de justicia". "Por el contrario, continúa, las garantías de la Constitución Mexicana son los procesos establecidos por los artículos 103 y 107 (amparo), 105 (conflictos entre los estados y la federación, o los estados entre sí) y III (proceso de responsa-

bilidad de funcionarios) que ya son normas estrictamente procesales, de carácter represivo y reparador”.

Como se ve, Fix Zamudio, tomando en cuenta la noción muy amplia y general de “garantía” y aglutinando en su opinión la de los tres autores ya citados, no explica la consistencia jurídica de lo que a su juicio sean las “garantías fundamentales”, pues se concreta a exponer lo que según él comprenden. La mera demarcación del alcance de un concepto no equivale a su desentrañamiento, cuestión ésta que deja sin tratar nuestro estudioso jurista; y por lo que concierne a las “garantías de la Constitución”, que identifica con los diferentes procesos constitucionales, debemos decir que implican una idea completamente distinta de la de “garantía individual o del gobernado”.

Para Burgoa, en atención a las diversas acepciones del vocablo y de la idea “garantía”, dentro del campo del derecho, prescinde de los múltiples significados que tienen, para contraer el concepto respectivo a la relación jurídica de supra a subordinación, de la que surge el llamado “Derecho Público subjetivo del gobernado” y que equivale en cierta medida al “Derecho del Hombre” de la declaración francesa de 1879 y de nuestra Constitución de 1857.

En otras palabras, desde el punto de vista de nuestra Ley Fundamental vigente, las “garantías individuales” implican no todo el variado sistema jurídico para la seguridad y eficacia del estado de derecho, sino lo que se ha entendido por “derechos del gobernado”, frente al poder público. La equivalencia entre ambos conceptos, “garantía individual y derecho del gobernado”, se deduce de la gestación parlamentaria del artículo 1o. de la Constitución de 1857, ya que los constituyentes del 56 y 57 estaban influenciados por la corriente jusnaturalista y consideraron que los derechos del hombre son aquellos que éste recibió de Dios, y que dada su amplitud y variedad, no era posible enmarcar dentro de un catálogo, por ello dichos constituyentes se concretaron

a instituir las "garantías" que aseguraran el goce de esos derechos, de tal manera que al consagrar las propias garantías, se reconoció en el fondo el derecho respectivamente protegido o asegurado por ellas, estableciéndose así las diferencias de que hemos hablado.

No solamente la titularidad de las garantías individuales, es decir, su subjetividad activa, corresponde a las personas físicas y a las morales del derecho privado, sino que se extiende a las personas morales de derecho social y aún a las de derecho público, por lo que, el concepto de "individuo" a que se refiere el artículo 1o. Constitucional, equivale a la idea de "gobernado", o sea, al de sujeto físico o moral cuya esfera jurídica es susceptible de constituir el objeto total o parcial de actos de autoridad imputables a los órganos estatales.

Las garantías que con el título de "individuales" instituyen nuestra Constitución, propiamente se refiere a todo sujeto que tenga o pueda tener el carácter de gobernado.<sup>15</sup>

Siendo nuestra Constitución la fuente de las garantías individuales o sea el ordenamiento en el cual éstas se consagran, formando por ende, parte de la Ley Fundamental, es lógico y evidente que están investidas de los principios esenciales que caracterizan al cuerpo normativo supremo respecto de la Legislación secundaria. Por consiguiente, las garantías individuales participan del principio de supremacía constitucional (consignado en el artículo 133 de la Ley Suprema), en cuanto que tienen prevalencia sobre cualquier norma o ley secundaria que se les contraponga y primacía de aplicación sobre la misma, por lo que las autoridades todas deben observarlas preferentemente a cualquier disposición ordinaria. Por otra parte, las garantías individuales, que forman parte integrante de la Constitución, están como ésta, investidas del principio de rigidez constitucional, en

---

15 Idem. Pág. 148.

el sentido de que no pueden ser modificadas o reformadas por el Poder Legislativo Ordinario (o sea, por el Congreso de la Unión como Organismo Legislativo Federal y para el Distrito y Territorios Federales y por las Legislaturas de los Estados), sino por un poder extraordinario integrado por los términos del artículo 135 de la Ley Fundamental.

Las garantías individuales se clasifican tomando en cuenta el contenido del Derecho Subjetivo Público que para el gobernado se deriva de la relación jurídica en que se manifiestan las garantías individuales, éstas pueden ser: de igualdad, de libertad, de propiedad y de seguridad jurídica. En efecto, todo derecho subjetivo tiende a exigir o reclamar algo del sujeto obligado frente a su titular. Este algo constituye pues, el contenido de exigencia del derecho subjetivo, por ejemplo; la entrega de una cosa, de una suma de dinero, la transmisión del uso de un bien, etc.).

El gobernado tiene varias esferas jurídicas y reclamables que puede oponer y reclamar contra las autoridades del estado, estas esferas jurídicas se refieren al respeto de su situación de igualdad con sus semejantes, al de libertad en todas sus manifestaciones, al de su propiedad y a la observancia de todas sus formalidades, requisitos, medios o condiciones por parte del poder público porque al actuar éste, sea constitucionalmente válida al afectar en determinada forma al gobernado, circunstancia que implica una seguridad jurídica para éste.

b) **Disposiciones de Policía.**—Toda limitación consiste en una obligación de no hacer, es decir, lo que prohíbe o restringe la Ley en sentido material, pero también puede consistir en “dejar hacer”.

Como limitaciones más frecuentes tenemos las que se imponen a la actividad profesional, ya que para ello se requiere título oficial o comprobante en forma idónea de haber realizado estudios especiales de perfeccionamiento técnico científico en la ciencia o rama de la

ciencia de que se trata. (Ley Reglamentaria de Ejercicio de las Profesiones, Ley de Profesiones).

Respecto de ciertas actividades que crean riesgos generales, también se exige prueba de competencia (conductores de automóviles).

En otros casos, las limitaciones se fundan en motivos no de competencia profesional, sino de seguridad y protección de la propiedad (hoteles, teatros, etc.).

Cuando la limitación consiste en **dejar hacer**, como el permitir la entrada al domicilio o la ocupación de la propiedad, ella debe justificarse legalmente por lo mismo que afecta una garantía individual importante, de fondo constitucional, ya que su violación es reprimida por el Código Penal. El allanamiento requiere orden escrita de Juez competente, aún respecto de medidas judiciales y con más razón si son de policía.

Pero en determinadas ocasiones, la ley autoriza a la policía a entrar a un domicilio ajeno. El último párrafo del artículo 16 Constitucional, nos señala una de las facultades que la autoridad administrativa puede ejercitar a través de su policía, permitiéndose la entrada al domicilio del particular, a la autoridad administrativa a través de sus funcionarios, para el efecto de vigilar el debido cumplimiento de los reglamentos sanitarios y de policía, exigiendo la exhibición de los documentos necesarios que sirven de comprobante a lo dispuesto por las leyes fiscales, quedando supeditadas las visitas a las limitaciones y formas previstas por las leyes. En la redacción del párrafo comentado, nos podemos dar cuenta fácilmente de que se trata de una limitación a las garantías constitucionales y es precisamente la policía administrativa la que interviene limitando la esfera de acción de los particulares, ya que así está consignado en el cuerpo del mencionado párrafo.

La intención del Estado mediante esta facultad, es la de vigilar dentro de los pilares que son la base de la seguridad como el hogar mexicano, la observación y los

reglamentos que se consideran de importancia para la conservación del buen orden de la cosa pública.

**Autorización y permiso.**—Aunque se emplean estas dos palabras indistintamente en materia de policía, podemos encontrar algunas diferencias:

La autorización comporta la atribución de una facultad de obrar en una esfera fijada por la misma autorización o por la causa de ella.

El permiso se da como excepción especial respecto a una prohibición general en beneficio exclusivo de quien lo pide.

La autorización, la licencia o permiso, es un acto administrativo por medio del cual se remueve un obstáculo o impedimento que la norma legal ha establecido para el ejercicio de un derecho de un particular, cuando la legislación positiva ha adoptado el sistema de autorizaciones, licencias o permisos, hay un derecho preexistente del particular, pero éste se encuentra restringido porque su ejercicio puede afectar la tranquilidad, la seguridad o la salubridad pública, solamente que satisfagan requisitos que a juicio de la administración dejan a salvo tales intereses y entonces es cuando dicha administración, permite el ejercicio de aquel derecho previo.

La autorización, permiso o licencia, son actos que condicionan al particular para el ejercicio de algunos de sus derechos. En la doctrina contemporánea se han subrayado los caracteres de la concesión contraponiéndola con la autorización, porque la concesión se emplea en aquellos casos en que no hay un derecho previo del particular, en que ninguna facultad le corresponde, en que ninguna actividad puede desarrollar si no es por virtud de la propia concesión que es la que crea directamente tales derechos y facultades.

La distinción entre autorización y concesión se puede apreciar con el siguiente ejemplo: El de la licencia de construcción y el de la concesión minera, en la pri-

mera por razón misma del derecho de propiedad, el propietario tiene facultad de erigir en su terreno una construcción y esta facultad se restringe en su ejercicio hasta el momento en que la administración concede el permiso o la autorización, en cambio en la concesión minera el concesionario no tenía antes de concederse ésta ningún derecho, ni siquiera limitado a la explotación de la mina.

Se debe aclarar que en nuestra legislación no existe una precisa distinción entre permiso, autorización o concesión ya que en muchas ocasiones se llama permiso a lo que para la doctrina es una verdadera concesión (permiso de caza, de pesca, etc.) o bien, se llama concesión a lo que no es más que una autorización, o también se llama permisos o concesiones indistintamente a actos que tienen el mismo contenido y los mismos efectos jurídicos.

En nuestro régimen legal predomina el uso de sistemas de licencias, autorizaciones y permisos y así éstos son exigidos como medios de restricción o reglamentación de la propiedad o de la libertad de los individuos, como ocurre entre otros en los siguientes casos: Reglamento de peluquerías y salones de belleza, Reglamento de expendios de bebidas alcohólicas, Reglamento para molinos de nixtamal y para otras que se relacionen con la salubridad (Código Sanitario, Artículo 147 y siguientes), Reglamento de Espectáculos Públicos (Box, teatro, cine, etc.), Reglamento para salones, clubes, billares o boliches, Reglamento de espectáculos taurinos, ley federal de juegos y sorteos, reglamentos para carreras de automóviles, ley forestal para la explotación de propiedades privadas, ley federal de colonización para la colonización de tierras agrícolas vacantes.

En todos los casos señalados anteriormente y los que derivan de éstos, la autorización, licencia y el permiso constituye el medio adecuado para el ejercicio de las funciones de policía, **entendiendo por ésta, la facultad que tiene el Estado para afectar los derechos de los**

**particulares a fin de asegurar la tranquilidad, la seguridad y la salubridad pública, sin las cuales no es posible la vida en sociedad.**

El sistema legal adoptado por nuestra legislación positiva que es el de restringir el ejercicio de los derechos de propiedad y de libertad, son aquellos que han dado origen a adoptar medidas preventivas, como son las licencias, permisos y autorizaciones.

El artículo 27 Constitucional en lo que respecta a la propiedad dice: "La Nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, así como el de regular el aprovechamiento de los elementos susceptibles de apropiación, para hacer una distribución equitativa de la riqueza pública y para cuidado de su conservación."

En lo tocante a la libertad del trabajo es necesaria una labor de interpretación en relación con lo que dispone el artículo 4o. Constitucional y que dice: "A ninguna persona se le podrá impedir que se dedique a la profesión, industria, comercio o trabajo que le acomode, siendo lícitos, el ejercicio de esta libertad sólo podrá vedarse por determinación judicial cuando se ataquen derechos de terceros, o por resolución gubernativa dictada en los términos que marque la ley, cuando se ataquen los derechos de la sociedad."

En este artículo existen tres posibilidades de restricción a saber: Cuando la profesión, industria o comercio son ilícitos; cuando se ataquen derechos de terceros y cuando se ofendan derechos de la sociedad. La cuestión de la ilicitud corresponde en gran parte al legislador para que éste restrinja la libertad en término de hacerla compatible o en el orden público que como sabemos consiste en satisfacer entre otros intereses, el de la tranquilidad, seguridad y salubridad pública.

Se considera permiso de policía a la decisión especial por la que se exceptúa a determinada persona de una prohibición general, excepción que de acuerdo con



los principios generales que regulan el poder reglamentario no puede ser arbitraria o injustamente dada, sino que por el contrario acordada por una causa legítima y previamente justificada, claro está que no es posible señalar y menos precisar reglas para los permisos y licencias, porque ello entraña siempre la apreciación de una cuestión circunstancial y por eso mismo librada a la facultad discrecional de la autoridad policial; pero como todo lo discrecional puede degenerar en arbitrariedad, no es fácil encontrar normas precisas que regulen este poder discrecional ya que en cada situación debe atenderse a circunstancias muy diversas (lo que en un caso parece arbitrario, en otro puede ser justo), la mayor garantía contra los abusos de la autoridad policial, está en el sentido ético, la educación jurídica, el espíritu de justicia y equidad de los funcionarios que la ejercen.

Pero es también garantía esencial, todo recurso ejercido contra el exceso o desviación de poder por parte de la autoridad, las leyes de policía por principio, sólo deben establecer disposiciones generales.

Por previsora que sea el legislador, no puede dar reglas suficientes para el ejercicio de ese poder en todas las circunstancias particulares, siempre tan diversas y si las da por las contingencias que en la práctica presenta la aplicación de su poder, es necesario conceder a la autoridad que lo aplica una serie de atribuciones discrecionales; de no ser así perderían eficacia y oportunidad las actuaciones de poder de policía en sus diversas manifestaciones. Naturalmente esa facultad tiene manifestaciones legales y de principio, según dijimos; pero ella es siempre necesaria en ésta como en toda otra forma de actividad de la administración pública, ésta es de la propia índole de la acción administrativa y el derecho no puede dejar de reconocerla.

Así como por ejemplo, existen disposiciones fundadas en razones de prevención de delitos, como la que "prohíbe" llevar armas consigo, lo que se explica dado que el estado moderno tiene el monopolio de la acción

preventiva y represiva y de que la facultad de hacerse justicia por sí mismo ha sido sustituida por la justicia punitiva del estado protegiendo esto la vida de todos, pero la protección del estado puede ser imposible en circunstancias determinadas o en un momento dado y como él mismo reconoce fundado en la ley el derecho de legítima defensa, es decir, de repeler la fuerza con la fuerza y la necesidad racional de emplear ciertos medios pero se puede autorizar en casos justificados y como una excepción a la prohibición, un permiso de portar armas. El estado de necesidad es una fuente de derecho tanto en el orden público como en el privado; desde luego la apreciación de las cosas que fundan el permiso de policía ya sea el peligro previsto o ya sea la responsabilidad y confianza del que solicita la licencia, sólo pueden librarse a la autoridad policial y ésta concederá tal permiso, en uso de sus facultades discrecionales.

c) **Penas de Policía.** Ningún precepto excluye del campo del derecho penal, la represión de las contravenciones y faltas, además se ejerce una legislación y vigilancia en toda la Nación y sus Territorios, las provincias son entidades autónomas y estados inferiores en sentido político, ellas conservan todo el poder no delegado por la Constitución en el Gobierno Federal, entre estos poderes está el de Policía y el más general que consiste en organizar y regir su propia administración pública.

Existen dos clases principales de sanciones administrativas, las cuales son el arresto y la multa.

El arresto es una forma de coacción policial, pero su objeto principal es el de conservar el orden público alterado por la contravención, más que el de castigar; puede imponerse un arresto por desobedecer una disposición de policía de orden público, siempre que la decisión policial sea dictada en los límites del poder reglamentario de la autoridad del cual emana la orden y en concordancia con las normas positivas. (Leyes, Reglamentos, etc.)

Como podemos observar, las multas que impongan el Juez o las autoridades administrativas, si no se ajustan estrictamente a la ley, contra ellas procede conceder el amparo, sin que esto importe el desconocimiento de las facultades de esas autoridades para reducir o condonar las multas cuando lo estimen en justicia.

El arresto de personas que cometan desórdenes en una reunión o en una sala de espectáculos, la detención de individuos que dificulten el tráfico voluntariamente, no tienen por objeto aplicar como pena la privación de la libertad, sino de restablecer el orden en la vía pública. Las multas se imponen por infracción a las disposiciones de policía, en general son extrañas a todo régimen de servicio público, pueden imponerse a un concesionario o a una persona que no le ha sido otorgada ninguna concesión ni autorización.

Si se dispone por ejemplo, que nadie puede realizar un trabajo en la vía pública, ni aún construir en su propia finca sin permiso o autorización administrativa, la transgresión de esa disposición es sancionada con una multa.

Las multas se pueden clasificar desde el punto de vista Civil, Penal o Administrativa.

En materia civil la multa puede asumir dos formas: una que se deriva de la estipulación celebrada entre las partes y en virtud de la cual el deudor se obliga a título de sanción a pagar una suma de dinero al acreedor si no cumple el primero con su obligación, como lo establece el artículo 2117 del Código Civil y que a la letra dice:

“La responsabilidad civil puede ser regulada por convenio de las partes, salvo aquellos casos en que la ley disponga expresamente otra cosa”.

Como podemos observar se trata de una sanción de carácter patrimonial, equivalente a los daños y perjui-

cios que pueda sufrir el acreedor al no cumplir el deudor, con el contrato que se haya celebrado entre ellos.

La otra forma de la multa deriva de la violación judicial de una Ley del Derecho Común, es decir de la infracción a la propia norma del Derecho Civil, que se impone como sanción a quien no ha reparado el daño causado; como puede verse en ambos casos, las multas son de carácter estrictamente patrimonial, pues se recaudan en beneficio del particular que intervino y que fue perjudicado al no cumplir el deudor con su obligación.

En materia penal la multa que se impone es judicial y tiene un carácter exclusivamente aflictivo, es decir, "de castigo" ya que se impone en virtud de haberse cometido un hecho delictuoso; la multa penal tiene un doble aspecto, ya que puede ser convertible, pues en caso de falta de pago, se puede sustituir éste con una pena restrictiva de la libertad personal. El artículo 29 del Código Penal vigente en el Distrito y Territorios Federales, dispone en su párrafo segundo: "Que cuando el condenado no pudiere pagar la multa que se le hubiere impuesto como sanción, o solamente pudiere pagar parte de ella, el juez fijará en sustitución de ella, los días de prisión que correspondan, según las condiciones económicas del reo, no excediendo de cuatro meses".

Como podemos observar, tal pena ha sido duramente criticada alegándose que al rico le representa la impunidad, entre tanto que al pobre un cruento sacrificio.

El Código Penal ha dado jerarquía de pena pública a la reparación del daño convirtiéndola en una especie de la sanción pecuniaria.

La multa penal se diferencia de la multa civil, en el hecho de que la multa que se impone por infracción a una norma de derecho penal se liquida no en provecho del afectado, sino en beneficio de la colectividad dejando a salvo el derecho que tiene el ofendido, para

que promueva la reparación del daño, puesto que tiene el carácter de pena pública.

Otra clase de multa es la administrativa, la cual consiste en una sanción que se aplica cuando se cometen infracciones a reglamentos de policía y buen gobierno; esta sanción administrativa consiste en el pago de una suma de dinero.

Por último, el artículo 21 Constitucional determina el régimen de las infracciones de los reglamentos gubernativos y de policía, el cual únicamente consistirá en multa o arresto hasta por treinta y seis horas; pero si el infractor no pagare la multa que se le hubiere impuesto, se permutará ésta por el arresto correspondiente, que no excederá en ningún caso, de quince días. Si el infractor fuere jornalero u obrero, no podrá ser castigado con multa mayor del importe de su jornal o sueldo de una semana.

Nuestro máximo tribunal en su jurisprudencia establece lo siguiente: "AUTORIDADES ADMINISTRATIVAS.—El artículo 21 las faculta para castigar con multa y arresto hasta por quince días, pero es inconstitucional que desde luego impongan el arresto, sin dejar al agraviado el derecho de optar entre la pena corporal o la pecuniaria".

Quinta Epoca:

Tomo XXVII, Pág. 1992.—Ortiz Marcelino.

Tomo XXX, Pág. 222.—Alba Valenzuela Ezequiel.

Tomo XXXIII, Pág. 1130.—Carrillo Luis G.

Tomo XXXVI, Pág. 1793.—Cruz Juan y Coag.

Tomo XXXVI, Pág. 1846.—Hijar y Labastida René y Coag.

Del Artículo 21 Constitucional se desprende que 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 inculpado y concederle el término racional para pagarla, únicamente en el caso de que no lo haga podrá librarse orden para la aprehensión, a efecto de que purgue el arresto.

## CAPITULO III

### COMO SE MANIFIESTA LA POLICIA

Las Policías Administrativas Especiales pueden ser Federales o Locales. Como Policías Federales tenemos:

- A.—Policía Sanitaria.
- B.—Policía de Inmigración.
- C.—Policía del Trabajo.
- D.—Policía de la Moralidad.
- E.—Policía de Estupefacientes.
- F.—Policía de la Embriaguez.
- G.—Policía del Juego.

A.—Policía Sanitaria.—Para la sociedad la salud de sus componentes es una condición indispensable para su conservación, su progreso y su bienestar, pues las personas enfermas constituyen una carga y un peligro para ella, es decir, una carga porque no contribuyen con su trabajo y requieren de un especial cuidado, un peligro porque existe la posibilidad de propagar el contagio.

Pero actualmente, debido al gran adelanto de la medicina y la acción permanente del Estado, se ha conseguido mejorar el estado sanitario de la población, evitándose la propagación de las epidemias y contribuyendo en cambio a aumentar el promedio de vida humana.

La acción del Estado contra la enfermedad asume dos aspectos:

I.—La acción del Estado contra las enfermedades en una forma preventiva, tendiente a impedir la aparición y la difusión de las enfermedades; y

II.—La acción del Estado en una forma curativa, enderezada a combatir la enfermedad que se hubiera producido.

La acción preventiva se ejerce principalmente mediante un conjunto de limitaciones impuestas a la libertad individual y al derecho de propiedad, estableciendo obligaciones de no hacer, ya sea ajustando la acción a determinadas normas o soportando algún tratamiento sanitario.<sup>16</sup>

Esta especie de Policía, que vela por la salud pública, se le puede llamar indistintamente, Policía Sanitaria, de la Higiene, o de la Salubridad, calificadas siempre por el adjetivo "público".

La acción sanitaria se puede ejercer en cuanto a:

- a).—Las personas.
- b).—La vía pública.
- c).—La edificación.
- d).—Los establecimientos e industrias.
- e).—Los alimentos.
- f).—Los cadáveres.

a).—En cuanto a las personas, para prevenir que se propaguen las enfermedades y que puedan dar lugar a epidemias, deben adoptarse medidas que eviten el contacto directo de los enfermos con las personas sanas.<sup>17</sup>

En nuestro país, la autoridad encargada de ejecutar estas medidas es la Secretaría de Salubridad y Asistencia, pues el artículo 14 de la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado establece en sus XXI Frac-

16 Alberto Elguera. Policía Municipal (Seguridad-Higiene-Moralidad). Editorial Deplana. Buenos Aires. 1963. Pág. 38.

17 Idem. Pág. 39.



ciones, las funciones que desempeña esta autoridad y entre las más importantes tenemos:

(Artículo 14.—“A la Secretaría de Salubridad y Asistencia corresponde el despacho de los siguientes asuntos:

I.—Crear y administrar establecimientos de Salubridad y Asistencia Pública y de Terapia Social en cualquier lugar del Territorio Nacional.

II.—Organizar la asistencia pública en el Distrito y Territorios Federales.

VI.—Impartir asistencia médica y social a la maternidad y a la infancia y vigilar la que se imparta por instituciones públicas o privadas.

VII.—La prevención social a niños hasta de seis años ejerciendo sobre ellos la tutela que corresponda al Estado.

VIII.—Organizar y administrar servicios sanitarios generales en toda la República.

IX.—Dirigir la policía sanitaria general de la República con excepción de la agropecuaria, salvo cuando se trate de preservar la salud humana.

X.—Dirigir la policía sanitaria especial, en los puertos, costas y fronteras con excepción de la agropecuaria, salvo cuando afecte o pueda afectar a la salud humana.

XIV.—El control sobre preparación, posesión, uso, suministro, importación, exportación, y distribución de drogas y productos medicinales, a excepción de los de uso veterinario.

XV.—Estudiar, adaptar y poner en vigor las medidas necesarias para luchar contra las enfermedades transmisibles, contra las plagas sociales que afecten la salud, contra el alcoholismo las toxicomanías, y otros vicios sociales y contra la mendicidad.

XVIII.—Organizar congresos sanitarios y asistenciales.

XX.—La vigilancia sobre el cumplimiento del Código Sanitario y de sus reglamentos y,

XXI.—Las demás que le fijen expresamente las leyes y Reglamentos”.

Como se desprende de la transcripción del artículo 14 de la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, que establece en sus diversas fracciones, anteriormente transcritas, las funciones que desempeña dicha Secretaría, encontramos que la Policía se manifiesta en la obligatoriedad, en la forma coactiva que el Estado utiliza para mantener y mejorar el estado de salud de la población.

En nuestro Código Sanitario, en su Libro II, Sección III, Capítulo III, encontramos una serie de disposiciones sobre la higiene del individuo, comprendidas en los artículos 112, 113 y 114, que a la letra dicen:

El artículo 112 establece: “La Secretaría de Salubridad y Asistencia, exigirá la práctica y vigilará el cumplimiento de las siguientes medidas, o las realizará por sí misma:

I.—El certificado prenupcial de salud.

II.—En materia de higiene infantil: a).—La divulgación de los conocimientos científicos sobre la alimentación e higiene de la infancia; y, b).—Medidas sanitarias que protejan a los niños contra enfermedades propias de la infancia, usando vacunas y otros procedimientos científicos adecuados.

III.—En materia de higiene escolar:

a).—El certificado de salud que compruebe que el niño no constituye un peligro para la salud de los demás; y

b).—El establecimiento de las normas indispensa-

bles para la protección personal del educando y de la comunidad escolar, señalando en qué casos los plantales oficiales o particulares, organizarán y mantendrán servicios médicos de acuerdo con el número de alumnos y las disposiciones que al respecto dicte la Secretaría de Salubridad y Asistencia”.

La higiene personal que se define por sí misma como la higiene del individuo considerado aisladamente (en contraposición con la higiene de las colectividades, es decir, la Salubridad Pública), es uno de los capítulos que mayor interés ofrece en las Ciencias Médicas. Contra lo que pudiera creerse, la higiene individual tiene un alcance mayor que la salubridad pública; el radio de acción de ésta es bien limitado; es cierto que algunos de los problemas abarcados por la higiene pública son de interés primordial y nadie podría poner en duda que el correcto abastecimiento de agua potable, el alejamiento de las inmundicias, y la producción de alimentos puros, disminuyen los coeficientes de mortalidad de los pueblos; pero esos problemas quedarían resueltos hasta cierto punto por la higiene personal; un pueblo culto exigiría además y obtendría la resolución de tales problemas, aún cuando no existiesen los Departamentos de Salubridad.

El artículo 112 del Código Sanitario establece que la Secretaría de Salubridad y Asistencia exigirá la práctica y vigilará el cumplimiento de medidas sanitarias como en el caso de expedir a las personas próximas a contraer matrimonio, un certificado médico prenupcial de salud, con el fin de que dichas personas comprueben ante el oficial correspondiente que no padecen sífilis, tuberculosis o alguna enfermedad crónica e incurable, que sea además contagiosa o hereditaria con el propósito de evitar la degeneración de la especie.

Al analizar la fracción II del mismo artículo, es decir, en materia de Higiene Infantil, encontramos que todos los problemas sanitarios tienen que comenzar for-

zosamente con el niño, ya que dicha higiene comprende desde los recién nacidos hasta el primero o segundo año de su vida.

Al seguir analizando dicho artículo, en su fracción III, habla sobre la Higiene Escolar, la cuál comprende el estudio de los edificios escolares, el mobiliario escolar, la integración física, intelectual y moral de los escolares, etc.; pues con el objeto de asegurar la higiene física de los alumnos es indispensable comenzar por el examen completo de los mismos, practicado generalmente por médicos y enfermeras, otorgándoles a ellos la ficha o libreta individual, la cual debe contener los siguientes datos: Nombre del alumno y de sus padres, domicilio, edad, año escolar, peso, altura, agudeza visual en ambos ojos, agudeza auditiva en ambos oídos, dientes defectuosos, habla defectuosa, respiración nasal defectuosa, etc. El examen médico inicial y los exámenes periódicos (cada año, cada dos años), son la base fundamental de la higiene física de los educandos.

Tales exámenes y la ficha individual en que constan sus resultados, suministran datos precisos para reglamentar la línea de conducta que debe seguirse con cada niño.

El artículo 113 del mismo Código establece:

“La Secretaría de Salubridad y Asistencia extenderá su acción a la higiene del individuo cuando sus servicios sean solicitados en los siguientes casos:

I.—Vigilancia de la madre durante el embarazo, incluyendo investigaciones para el hallazgo de padecimientos de repercusión individual y que afecten a la especie humana, haciendo especial mención de las pruebas serológicas, luéticas y la institución de tratamientos que se requieran.

II.—En materia de higiene infantil: vigilar y atender el nacimiento del producto y su protección contra infecciones oculares.

III.—Para la higiene materna: vigilancia y atención de la salud de la madre”.

Como podemos observar, entre las medidas de protección que establece este artículo en sus tres fracciones y en especial en la fracción I, encontramos que otro de los postulados fundamentales de la eugenesia es la buena salud de la mujer durante el período de la gestación; en otros términos, la higiene del embarazo que es estudiada en los tratados de Obstetricia.

El artículo 114 establece:

“Corresponde a la Secretaría de Salubridad y Asistencia, formular las normas técnicas en relación con la higiene preconcepcional, prenatal, materna, infantil, escolar, de la adolescencia y del adulto.

El Consejo de Salubridad General expedirá los reglamentos especiales sobre esas materias, de acuerdo con las bases señaladas en el artículo anterior y cuidará de que en cada uno de esos reglamentos se incluyan disposiciones relativas a higiene mental.

Se faculta al Consejo de Salubridad General a dictar disposiciones creando el registro nacional de salud y a expedir el reglamento respectivo”.

Como podemos observar, la Secretaría de Salubridad y Asistencia, como autoridad del Estado, desempeña una doble función; una de carácter preventiva, estableciendo un conjunto de medidas específicas que hay que adoptar para evitar cada una de las enfermedades en particular que se presente.

La otra función, que es de carácter curativa, cuyo fin principal no es directamente la prevención de tal o cual padecimiento sino el mejoramiento de la salud, el aumento del vigor individual o colectivo, para evitar la propagación de las epidemias que puedan surgir.

b).—En cuanto a la vía pública y a los sitios públicos. Antes de hablar de cómo se ejerce la acción sa-

nitaria en estos lugares, debemos expresar qué se entiende por vía pública y por sitio público.

Alberto Elguera, en su obra "Policía Municipal", "(Seguridad-Higiene-Moralidad)", expresa: (Pág. 41) "Que por vía pública debe entenderse todo espacio destinado al tránsito público, con prescindencia de que el terreno pertenezca o no a la comunidad, pues lo fundamental es su destino y no la titularidad del dominio. En cuanto a "sitio público" o "lugar público", su acepción es aún más amplia, pues comprende a los lugares de acceso público, sin limitación alguna o llenando ciertos requisitos de fácil cumplimiento. En este sentido, son sitios públicos, además de la vía pública (calles, avenidas, campos, pasajes), las estaciones de ferrocarril y de ómnibus, los cinematógrafos y teatros, los hoteles y restaurantes, los locales de venta minorística, etc."

El Reglamento de la Construcción del Distrito Federal, en su título Primero, capítulo I.—Artículo 4o., define lo que se entiende por vía pública, de la siguiente manera:

"Vía Pública, es todo espacio de uso común que por disposición de la Autoridad Administrativa se encuentre destinado al libre tránsito de conformidad con las leyes y reglamentos de la materia, así como todo inmueble que de hecho se utilice para ese fin. Es también característica propia de la vía pública el servir para la aereación, iluminación y asoleamiento de los edificios que la limitan; o para dar acceso a los predios colindantes; o para alojar cualquiera instalación de una obra pública o de un servicio público".

Del estudio de este reglamento, nos encontramos que no define lo que se entiende por sitio público, por lo cual opino que debemos seguir la definición que del mismo nos da en su obra de "Policía Municipal", el autor Alberto Elguera, por ser la más atinada.

En cuanto a la vía pública, la acción sanitaria se

puede ejercer por medio del barrido, es decir, mediante una higienización en general.

En cuanto a los sitios públicos, la acción sanitaria se puede ejercer, directamente sobre su insalubridad, la cual puede resultar de la aglomeración de las personas que en esos lugares se encuentran.

Aparte de la prestación de ese servicio, el Estado puede imponer una obligación a los particulares para mejorar la higiene de la vía y de los sitios públicos, situando en los edificios públicos incinerados que recolecten residuos y los destruyan completamente.

Tratándose de terrenos baldíos, que existen en la ciudad, como son tierras despobladas, que atentan contra la estética de la ciudad, significando un riesgo para los habitantes, porque generalmente las personas que se encuentran cerca de ellos, los convierte en depósitos de basura u otras inmundicias, creando focos de infección que atentan contra la salud de las personas.

Respecto de estos terrenos, el Estado ejerce la acción sanitaria, obligando a los propietarios de ellos, a que los bardeen para impedir la entrada a los mismos y evitar perjuicios a la sociedad. Como vemos, se trata de una función de policía, que consiste en una obligación de hacer.

Al respecto, el Código Sanitario de los Estados Unidos Mexicanos, en su Libro Segundo, Sección III, Capítulo VI, artículo 145, dispone que:

“Las vías y sitios públicos de las poblaciones deberán conservarse aseados.

Las basuras y desperdicios de las poblaciones serán destruidos.

Podrán exceptuarse de la destrucción los que sean industrializables o tengan empleo útil, siempre que no signifiquen un peligro para la salud.

Los vehículos destinados al servicio público se conservarán en condiciones higiénicas”.

c).—En cuanto a la edificación. Hablaremos de manera muy breve, ya que es materia de otro inciso.

La edificación en general persigue distintos fines, entre los cuales prevalece el de orden higiénico, tendiente a obtener que todos los locales que se construyan, cuenten con aire sano, luz y sol. La íntima vinculación entre todas las finalidades que persigue la policía de la edificación, hace conveniente tratarlas en conjunto, como se verá posteriormente.

d).—En cuanto a los alimentos. Según Bielsa, la Policía Sanitaria Alimenticia: “Es el conjunto de medios y disposiciones, mediante las cuales el poder público, como órgano administrativo de la higiene pública, tiende a proteger a los individuos contra la adquisición y el consumo de alimentos dañados o adulterados”.<sup>18</sup>

Toda la distribución de alimentos y bebidas, aunque sean gratuitas, es decir, la que se otorga en hospitales, asilos, etc., deben reglamentarse por las Autoridades Sanitarias, vigilando si no se encuentran en estado de descomposición o adulteración, ya que la salud de las personas que están radicadas en esos lugares, puede ser afectada.

Como una acción preventiva para que no se afecte la salud de esas personas, con los alimentos o bebidas alteradas o en estado de descomposición, tenemos la prohibición de su venta y la adopción de las medidas necesarias como pueden ser el secuestro preventivo de las mercancías y aún más, la destrucción inmediata del producto.

La vigilancia se realiza en los lugares de venta, en los lugares de elaboración y depósito de esos produc-

---

18 Rafael Bielsa. Derecho Administrativo.



tos, en los instrumentos, en los envases, en los vehículos que deben transportarlos y también en la salud de las personas que elaboran los productos.

El artículo 147 del Código Sanitario dispone al respecto que:

“Los comestibles y bebidas deberán prepararse y suministrarse al público en condiciones higiénicas.

Su composición y caracteres corresponderán a la denominación con que se les anuncie expendan o suministre.

Los reglamentos señalarán las características que cada uno de ellos debe tener y las sanciones que se aplicarán a los infractores de este precepto”.

Como podemos observar, tratándose del manejo de carnes en los rastros, esta disposición se cumple de la siguiente manera:

1.—Que todos los establecimientos destinados al sacrificio de animales, manejo de carnes, etc., estén en las mejores condiciones sanitarias posibles.

2.—Que se realice una rigurosa inspección ante mortem de los animales.

3.—Haciéndose una cuidadosa revisión post-mortem de dichos animales.

4.—Se realizarán inspecciones periódicas de todos los establecimientos (rastros, carnicerías, mercados, etc.).

5.—Todos los animales, partes o productos de los mismos que resulten peligrosos, o impropios para la alimentación por cualquier motivo deberán ser decomisados y dispuestos en tal forma que no se les pueda utilizar como alimento.

6.—Todos los animales, partes, o productos de los mismos deberán ser marcados con sello oficial para demostrar que han sido inspeccionados y aprobados.

Al respecto, toda legislación sanitaria relativa, comienza por establecer desde luego que sólo es legal el sacrificio de dichos animales en los lugares autorizados debidamente, llamados rastros oficiales, considerándose por lo tanto como clandestinos el sacrificio de ellos, fuera de estos lugares.

El artículo 148 del Código Sanitario dispone que: "Se considera adulterado un comestible o bebida cuando su naturaleza, composición o calidad no corresponda al nombre con que se anuncie, expendan o suministre, o a lo autorizado en su registro correspondiente".

El artículo 149 del mismo Código, dispone:

"Se consideran alterados los alimentos o bebidas que hayan sufrido modificaciones de tal naturaleza que reduzcan su poder nutritivo más allá de los límites de tolerancia que señalen los reglamentos o los conviertan en nocivos para la salud".

Nuestra legislación sanitaria establece una reglamentación minuciosa respecto a los alimentos, ya que los mismos son las sustancias destinadas a reparar las pérdidas continuas del organismo, a hacer posible el crecimiento y a proporcionar energía, etc.

El artículo 150 de dicho Código dispone que:

"Sólo podrán utilizarse en la elaboración de comestibles y bebidas, materias primas, materiales, sustancias, equipos, utensilios y procedimientos que garanticen la elaboración y envase de productos técnicamente higiénicos.

Los reglamentos de este precepto, señalarán, las sustancias que se podrán agregar a los comestibles y bebidas, tales como colorantes, saborizantes, aromatizantes, emulsionantes, estabilizadoras, espumógenas, conservadoras, perlantes y otras".

El artículo 151, dice:

"En los lugares donde se produzcan, elaboren, ma-

nipulen, fabriquen, almacenen, depositen, expendan o suministren comestibles o bebidas, no deberán existir maquinarias, útiles, substancias u otros objetos que a juicio de la Secretaría de Salubridad y Asistencia, puedan servir de algún modo para adulterar o alterar dichos comestibles o bebidas”.

El artículo 152 establece una obligación de no hacer, ya que al respecto establece lo siguiente:

“Quedan prohibidos la importación, comercio, fabricación, elaboración, almacenamiento, transporte, venta y suministro al público, de comestibles y bebidas empaçadas o envasadas cuyo registro no haya sido hecho previamente, en la Secretaría de Salubridad y Asistencia, salvo autorización de la propia Secretaría para fabricar, elaborar, almacenar y transportar algún producto durante sus procesos iniciales.

Respecto a los productos” a granel”, los reglamentos determinarán cuales deberán someterse a registro en la expresada Secretaría”.

Los comestibles o bebidas que deban expendirse empaçados o envasados, tal como lo establece el artículo anterior, deberán llevar marbete o etiqueta con las leyendas claramente legibles, además deben figurar en esos productos los siguientes datos:

I.—Nombre del producto;

II.—Nombre del propietario o fabricante;

III.—Ubicación de la fábrica;

IV.—Número de registro del producto, con la redacción requerida por la Secretaría de Salubridad y Asistencia.

V.—Composición cualitativa o cuantitativa del producto, en los casos que exijan el Reglamento correspondiente;

VI.—Nombre del importador y su domicilio comercial, si se tratare de productos importados;

VII.—Nombre del responsable técnico, cuando lo exijan los reglamentos respectivos; y,

VIII.—Las demás indicaciones que señalan los reglamentos.

En los casos en que el comestible o bebida, ya por su naturaleza, ya por su tamaño de las unidades en que se expendan o suministren, no pueda llevar la etiqueta a que nos hemos referido, los reglamentos especificarán cómo se sustituirá la etiqueta.

Para poderse dedicar a la fabricación, elaboración, importación, introducción, acondicionamiento, depósito, expendio o suministro de comestibles o bebidas, se requiere licencia de las Autoridades Sanitarias correspondientes, siempre y cuando se cumplan los requisitos que señala el Código Sanitario y sus reglamentos.

e).—También la acción sanitaria se puede ejercer en cuanto a los establecimientos industriales y comerciales, resguardando la seguridad general de la ciudad, sin perjuicio de la intervención que corresponda a otras entidades en defensa de la salud de los empleados y obreros que trabajan en dichos establecimientos.

Esta acción se ejerce sobre los establecimientos comerciales e industriales que sean peligrosos, insalubres e incómodos, aquellos que amenacen la integridad física (fábricas y depósitos de explosivos, gasómetros, etc.), contaminen el aire, el suelo o el agua con emanaciones o con sus desperdicios.

Los establecimientos peligrosos afectan la seguridad y la insalubridad, y los incómodos la tranquilidad pública, aunque en definitiva se trata siempre de preservar la salud de los individuos.

f).—Por último, la acción sanitaria también se puede ejercer en cuanto a los cadáveres de la siguiente manera:

Al fallecer una persona, su cadáver es objeto de medidas de policía fundada en las siguientes razones:

1.—**Por motivos de seguridad personal.**—Debe exhibirse o depositarse el cadáver, durante un término mínimo, ya sea en agencias funerarias o en el domicilio particular, a fin de evitar inhumaciones prematuras y clandestinas, además se debe expedir un certificado médico que acredite el fallecimiento de la persona.

El artículo 106 del Código Sanitario establece que:

“Las inhumaciones se efectuarán solamente en los cementerios autorizados y se harán siempre por orden del oficial o juez del Registro Civil, previa presentación ante éste del certificado médico de defunción, cuando esto sea posible”.

El artículo 107 del mismo ordenamiento prescribe, que “ninguna inhumación podrá efectuarse antes de que transcurran 24 horas del fallecimiento, salvo que el médico que expida el certificado de defunción exprese, en dicho documento, que es urgente la inhumación del cadáver por considerar que peligre la salubridad pública, o bien, cuando las autoridades sanitarias lo determinen”.

Como podemos observar, las limitaciones que se establecen en cuanto a la inhumación de un cadáver se debe, a que como son numerosos los signos demostrativos de la muerte, de manera que un diagnóstico, no presenta grandes dificultades para precisar ese hecho natural, sin embargo, se dan casos de muerte aparente en los cuales no obstante la presencia de dichos signos, ha subsistido la vida en forma tan atenuada, que ha hecho posible el error, como en la catalepsia, ya que al ser exhumados algunos cadáveres presentan cambios de posición, etcétera.

También se establece en el Código Sanitario, en su artículo 108, que los cadáveres no deberán permanecer más de 48 horas sin ser inhumados, ya que con poste-

rrioridad a la muerte se inician los procesos de destrucción del mismo, constituidos principalmente por la putrefacción y por la destrucción general del mismo, dando lugar en circunstancias especiales a que se produzca la saponificación o la momificación.

El artículo 118 del Código Civil establece que:

“En el acta de fallecimiento se asentarán los datos que el Oficial del Registro Civil adquiriera, o la declaración que se le haga y será firmada por dos testigos. Preferiéndose para el caso los parientes, si los hay, o los vecinos. Si la persona ha muerto fuera de su habitación, uno de los testigos será aquél en cuya casa se haya verificado el fallecimiento, o alguno de los vecinos más inmediatos”.

Podemos observar al leer con detenimiento este artículo que al referirse la Ley a los “testigos”, aplica este nombre, a las personas que declaran una defunción, ya que éstas desempeñan en las actas el papel de declarantes, porque los testigos sirven para confirmar los dichos de los declarantes. Pues es difícil comprender que quien hace una declaración se sirva de testigo a sí mismo.

Por último, el artículo 119 del mencionado Código, establece los requisitos que debe llenar el acta de defunción, el cual dice al respecto lo siguiente:

“El acta de fallecimiento contendrá:

I.—El nombre, apellido, edad, ocupación y domicilio que tuvo el difunto;

II.—El estado civil de éste y si era casado o viudo, el nombre y apellido de su cónyuge;

III.—Los nombres, apellidos, edad, ocupación y domicilio de los testigos y si fueren parientes, el grado en que lo sean;

IV.—Los nombres de los padres del difunto si se supieren;

V.—La clase de enfermedad que determinó la muerte y específicamente el lugar en que se sepulte el cadáver;

VI.—La hora de la muerte, si se supiere, y todos los informes que se tengan en caso de muerte violenta”.

2.—**Por razones judiciales.**—El cadáver se debe exhibir para su identificación y para practicar autopsia, la cual determinará la causa de la muerte.

Siempre que una persona sucumba de muerte violenta o en suposición de tal, se comisionará a un médico (médico legista) para que examine el cadáver y remita a la autoridad competente, una relación o informe que contenga las observaciones efectuadas, para poder llevar a cabo el levantamiento del cadáver.

Cuando existen motivos para sospechar que la muerte de una persona pudo ser el resultado de un crimen, se practicará la autopsia, la cual comprende el examen exterior del cadáver y la apertura del cuerpo.

El artículo 105 del Código Civil establece que:

“Cuando se trate de homicidio, además de la descripción que hará el que practique las diligencias, la harán también dos peritos, que practicarán la autopsia del cadáver, expresando con minuciosidad el estado que guarda y las causas que originaron la muerte. Sólo podrá dejarse de hacer la autopsia cuando el juez lo acuerde, previo dictamen de los peritos médicos”.

Nuestro máximo tribunal establece en su jurisprudencia que “el hecho de que la opinión de los prácticos no se ratifique por los legistas, carece de trascendencia, si relacionando dicha opinión con lo manifestado por el inculpado y los testigos, se puede considerar que existe prueba plena de la causación del resultado, ya que la autopsia que se practica, tiene como finalidad establecer la causa de la muerte”.

Como podemos observar, desde el punto de vista

penal, la práctica de la autopsia en algún cadáver es uno de los elementos para que se constituya el delito de homicidio.

3.—**Por motivos de orden público** se prohíben los entierros. Como vemos, estos motivos justifican la limitación en la disponibilidad de los cadáveres. El ejercicio de la policía sanitaria es indispensable en defensa del individuo y de la sociedad.

Tratándose de higiene pública que se encuentra contenida en la ley y de la obligación de velar, por la salud de la población, el Estado dicta normas referentes a los ataúdes, velatorios, traslado de cadáveres, inhumaciones y exhumaciones, etc.

Con respecto a los cementerios, la mayoría son propiedad de la Nación y en ellos sólo puede darse sepultura a un cadáver. En casos excepcionales pueden autorizarse las inhumaciones fuera de los cementerios, como tenemos el caso de nuestros grandes hombres de la historia, cuyos restos se encuentran depositados en el Monumento a la Revolución.

**B). — Policía de Inmigración.**—Benjamín Villegas Basavilbaso, en su obra, Derecho Administrativo, Tomo V, (Limitaciones a la libertad), expresa:

“La policía de inmigración es una especie de la policía de extranjeros. No todo extranjero es inmigrante. Según la acepción gramatical, el vocablo inmigración es la acción y efecto de inmigrar, que se deriva del Latín *immigrare*, compuesto de las voces *in* - en y *migrare*, irse, pasar, es la acción y efecto de llegar a un país para establecerse en él los que estaban domiciliados en otro. El concepto de inmigración y su correlativo de emigración, deriva necesariamente, del de migración; considerando este último como grandes movimientos de masas humanas de un país a otro.

En realidad, la emigración y la inmigración son el resultado de un mismo fenómeno social referido a dos



países. Emigrante es el que sale de un lugar (Estado) para constituir su domicilio en otro; inmigrante es el que entra en un nuevo lugar (Estado) abandonando su anterior domicilio. El animus de fijar un nuevo domicilio en el inmigrante o el animus de abandonar el anterior, no es indispensable que sea definitivo. Es suficiente una larga residencia".<sup>19</sup>

En nuestro país, corresponde al Ejecutivo Federal, por conducto de la Secretaría de Gobernación, dictar o promover en su caso, las medidas adecuadas para resolver los problemas sobre la restricción de la emigración de los nacionales, cuando el interés público así lo exija y sujetar a las modalidades que juzgue pertinentes, la inmigración de extranjeros, según su mayor o menor facilidad de asimilación a nuestro medio.

Alberto G. Arce, en su obra "Derecho Internacional Privado", en relación con los extranjeros dice lo siguiente:

"Hasta la guerra mundial de 1914-1918, las teorías liberales impusieron en la mayor parte de los Estados, sistemas de amplia libertad para entrar y salir de su territorio, sin necesidad de pasaporte o carta de seguridad. Principalmente los Estados Unidos de América, que necesitaban del elemento extranjero para su expansión y prosperidad, llamaron a los emigrantes haciéndoles halagadoras promesas y dando todas las facilidades para la entrada y estancia. La guerra mundial hizo renacer la necesidad de los pasaportes o carta de se-

---

19 Benjamín Villegas Basavilbaso. "Derecho Administrativo". Tomo V. (Limitaciones a la Libertad). Tipográfica Editora Argentina. Buenos Aires, Argentina. 1954. Pág. 599 y siguientes.

guridad y los Estados que iban a la cabeza de las teorías liberales para la entrada y salida a su territorio, como los Estados Unidos de América, restringieron la entrada y en ciertos casos han llegado a prohibirla terminantemente. Todas las legislaciones restringen o suprimen la libertad de entrar o salir y aún la libertad de comerciar o viajar por el territorio nacional, porque el Estado quiere ahora tener el control de entrada a su territorio por medio del pasaporte y el control de la salida por la visa de esos documentos. Contrariando manifiestamente las teorías del Derecho Internacional y del Derecho Humano, los Estados consideran que su soberanía territorial les da todo derecho para arreglar la composición que deba tener el elemento humano en su territorio y algunos autores como Ch. Dupuis consideran fundada esa soberanía, porque es la condición misma de la existencia de los Estados y del orden internacional.

A pesar de las consideraciones, muchas veces fundadas, que se hacen para ampliar la extensión de la soberanía, es claro que esa extensión va directamente contra la concepción universalista del derecho de gentes desarrollada por Vitoria, Suárez, y Grocio y conforme a la cual un Estado no es más que un miembro de la humanidad y debe por lo mismo respetar en todos los hombres, aún cuando sean extranjeros, la personalidad humana. Consagrando esas doctrinas, el Instituto de Derecho Internacional declaró en su primera sesión en 1874, que la capacidad jurídica de los extranjeros y su admisión al goce de los derechos civiles, existen independientemente de toda estipulación de los tratados y de toda condición de reciprocidad. La Convención Panamericana de 20 de febrero de 1928, declaró que "los Estados deben reconocer a los extranjeros domiciliados o de paso en su Territorio todas las garantías individuales que reconozcan en favor de sus propios nacionales y el goce de los derechos civiles esenciales, sin perjuicio en lo que concierne a los extranjeros, de las prescripciones lega-

les relativas al estudio y a las modalidades para el ejercicio de dichos derechos reales y garantías".<sup>20</sup>

Nuestra Constitución de 5 de febrero de 1857, en el artículo 11 aplicó las teorías liberales y reconoció como derecho del hombre el de entrar y salir de la República Mexicana, viajar por su territorio y mudar de residencia sin necesidad de carta de seguridad pasaporte, salvoconducto u otro requisito semejante. La Constitución vigente de 5 de febrero de 1917, reconoció las mismas garantías en el artículo 11 pero subordinó el ejercicio de ese derecho a las facultades de la autoridad judicial, en los casos de responsabilidad criminal o civil y a las de la autoridad administrativa por lo que toca a las limitaciones que impongan las leyes sobre inmigración y salubridad general de la República o sobre extranjeros perniciosos residentes en el país. Es decir, la subordinación establecida en la segunda parte de ese artículo es prácticamente la negación de la garantía que concede la primera parte, pues ahora sí se necesita el pasaporte y no hay derecho de entrar y salir libremente de la República.

La Ley General de Población en sus artículos 31, 32 y 33, manda, que las personas que pretendan entrar al territorio nacional o salir de él, deben llenar los requisitos que la ley exige y que el tránsito personal por puertos o fronteras ha de hacerse por los lugares designados para ello dentro de las horas reglamentarias y con la intervención de las autoridades migratorias.

Los extranjeros pueden internarse en el país como Inmigrantes y No Inmigrantes. Los Inmigrantes se aceptarán hasta por cinco años y tienen obligación de comprobar anualmente a satisfacción de la Secretaría de Gobernación, que están cumpliendo con las condicio-

---

20 Alberto G. Arce. Derecho Internacional Privado. Departamento Editorial de la UNIVERSIDAD DE GUADALAJARA. Guadalajara, Jal. México. 1965. Págs. 63 y siguientes.

nes que les fueron señaladas y con las disposiciones migratorias aplicables, a fin de que se refrende, si procede, la documentación migratoria. El Inmigrante que permanezca fuera del país 18 meses continuos o con intermitencia, perderá su calidad. Durante los dos primeros años, no pueden ausentarse de la República por más de 90 días cada año. Los mexicanos que pierdan su nacionalidad, tienen que llenar los requisitos que la ley exige a los extranjeros.

Son Inmigrantes, los extranjeros que se internan en el país, con permiso de la Secretaría de Gobernación, para disfrutar de sus rentas, pensiones, cuentas bancarias o cualquier otro ingreso permanente y lícito, para invertir capital en industria, agricultura o comercio de exportación, para invertir capital en certificados, títulos o bonos del Estado o de las Instituciones Nacionales de Crédito, en la forma y términos que determine la Secretaría de Gobernación; los profesionistas, los que asuman la administración o cualquier otro cargo de responsabilidad y absoluta confianza al servicio de empresas o instituciones establecidas en la República, siempre que a juicio de la Secretaría no exista duplicación de cargos y que el servicio amerite la internación; los que presten servicios técnicos o especializados que no puedan ser prestados por residentes en el país; los que inicien, complementen o perfeccionen sus estudios en planteles educativos oficiales o particulares incorporados y los que vivan bajo la dependencia económica del cónyuge o de pariente consanguíneo dentro del tercer grado, inmigrante, emigrado o mexicano. Los hijos, hermanos o sobrinos varones, se admitirán en el grado de parentesco dicho, cuando sean menores de edad, salvo que tengan impedimento para trabajar, a juicio de la Secretaría de Gobernación (artículos 42, 43, 45, 46, 47 y 48).

No Inmigrante, es en el extranjero que con permiso de la Secretaría de Gobernación se interna en el país temporalmente, con móviles de recreo, en tránsito para

otro país, para dedicarse al ejercicio de alguna actividad artística o deportiva o cualquier otra temporal, lícita y honesta y para proteger su vida o su libertad de persecuciones políticas.

Si es por móvil de recreo, la estancia puede durar hasta seis meses, si es por tránsito hasta 30 días, si es para ejercicio de actividades, hasta por seis meses prorrogables a otros seis por una sola vez, a juicio de la Secretaría y si es para protección, por el tiempo que la Secretaría acuerde conforme a las condiciones políticas del país de que se trate. El no inmigrante que contraiga matrimonio con mexicano o que tenga hijos en el país, podrá adquirir la calidad de inmigrante, mientras dure el vínculo matrimonial o los hijos lleguen a la mayor edad. (Artículo 49 y 50 L. G. P.)

Inmigrado es el extranjero que adquiere derechos de radicación definitiva en el país, ya porque haya residido los cinco años anteriores, ya porque ha permanecido en el territorio nacional sin llenar los requisitos legales, si ha permanecido los diez años próximos anteriores.

Para tener la calidad de inmigrado, se necesita declaración expresa de la Secretaría de Gobernación y puede dedicarse a cualquier actividad lícita, con las limitaciones que imponga la Secretaría. Puede entrar y salir libremente del país pero perderá su calidad si permanece en el extranjero dos años consecutivos o si en lapso de diez años está ausente más de cinco.

Los diplomáticos y agentes consulares que radiquen en el país, sin estar sujetos a la jurisdicción territorial, así como funcionarios que estén en la República por representación oficial de sus gobiernos, no adquieren residencia por razón de tiempo. Si al cesar su misión desean seguir en la República, deberán llenar los requisitos ordinarios, salvo los casos de arraigo de ex-representantes oficiales que hayan residido más de diez años

y los que por reciprocidad ameriten procedimiento distinto.

Como podemos observar, tratándose de extranjeros, nuestra ley limita a los Oficiales del Registro Civil, en el desempeño de sus funciones prohibiéndoles que celebren actos de cualquier clase relativos al estado civil de dichas personas, sin que se les compruebe su estancia legal en el país, sobre todo cuando tratan de casarse con mexicana, debe exigirle la autorización de la SECRETARIA DE GOBERNACION.

Pero hay algo más, que nuestra ley declina toda responsabilidad a las empresas de transporte que traten de internar algún extranjero sin cumplir los requisitos correspondientes, pues deben revisar con mucho cuidado los documentos que porten y que les presenten, ya que están obligadas a conducir fuera del país, a los extranjeros que sean rechazados.

Por último, emigrantes son los mexicanos y extranjeros que salgan del país, con el propósito de radicarse fuera. Deben cumplir con los requisitos que señala la ley y si se trata de trabajadores, han de comprobar que realmente celebraron contrato de trabajo con la empresa extranjera, y si los salarios son suficientes para satisfacer sus necesidades. (Artículos 51, 52, 53, 54, 65, 66, 67, 68, 69, 70, 75, 85, 87 y 89).

El capítulo V de la Ley General de Población, establece las sanciones que le toca imponer a la Secretaría de Gobernación, sanciones que son revisables si en el plazo que se fije al interesado, deposita el importe en el Banco de México, en la jefatura de Hacienda o Aduana respectiva y exhibe el certificado con el escrito de revisión, ante la Secretaría y dentro de los quince días de la fecha en que se notifique la sanción impuesta. (Artículo Ciento Doce DE LA LEY GENERAL DE POBLACION), de no cumplirse este requisito quedará firme la resolución dictada.

El Reglamento de la Ley General de Población, es

de fecha Treinta y Uno de Enero de Mil Novecientos Cincuenta y fue publicado en el Diario Oficial, hasta el Cuatro de Mayo de ese mismo año, número tres, tomo CLXXX. Dicho Reglamento detalla la forma y manera de tramitar y tiene de particular que en su artículo 86 se refiere al Registro Nacional de Población, que ha de establecerse en la Oficina Central en la Capital de la República, y el artículo 87, el Servicio Nacional de Identificación que abarque a los nacionales, cuando la Secretaría estime llegado el momento de establecerlo.

En el entretanto, la comprobación de la nacionalidad mexicana, se hace con la presentación del pasaporte expedido por la Secretaría de Relaciones Exteriores, a falta de él, con el acta de nacimiento, o con cualquier otro documento adecuado, o en su defecto, con examen minucioso que deje la convicción de la nacionalidad (Artículo 21, R de la L. G. P.).

Es decir, que consagra la anarquía y quedamos como habíamos dicho, en la imposibilidad legal de comprobar la nacionalidad mexicana para todos y contra todos.

El artículo 33 de la Constitución de 1857, concedió al Ejecutivo de la Unión, la facultad de expulsar al extranjero pernicioso, y el que lleva igual número, de la Constitución vigente, fue ampliado, concediendo al Ejecutivo de la Unión, la facultad exclusiva de hacer abandonar el Territorio Nacional, inmediatamente y sin necesidad de juicio previo, cuya permanencia juzgue conveniente.

El ejercicio de esa facultad, no amerita el juicio de garantías. Sin embargo la Suprema Corte de Justicia de la Nación, con toda razón y modificando la jurisprudencia anterior, de que el ejercicio de esa facultad constitucional no afectaba a las garantías, ha declarado que ha de fundarse y motivarse la causa legal del procedimiento.

Estas son las múltiples exigencias para la entrada y salida de los extranjeros y que en teoría se encarga de estudiar el Derecho Internacional Privado.

En principio el extranjero se asimila en cuanto a los derechos públicos con los nacionales y según el artículo 1o. de la Constitución Política, así como el 33 de la misma, goza de todas las garantías individuales, es decir: tiene libertad de palabra, de escribir y de practicar cultos, en la forma y manera que las leyes determinan. En realidad, no gozan los extranjeros con la amplitud que los nacionales, de algunos derechos como el de propiedad, y que se encuentra restringido. No tiene ningún derecho político, pues según el artículo 8o. Constitucional, en esta materia sólo pueden hacer uso de esos derechos los ciudadanos de la República.

Como se puede ver, los extranjeros tienen goce de las garantías individuales y por lo tanto pueden ocurrir en demanda de amparo, ya sean personas físicas o morales, al ser violadas esas garantías por la autoridad responsable.

En cuanto a las leyes y reglamentos de policía y buen gobierno, son aplicables por igual a nacionales y extranjeros y tratándose de leyes penales, no se hace distinción en cuanto a delitos cometidos por los extranjeros y los que se cometan en contra de ellos. En esta materia rigen las leyes locales a diferencia de las leyes civiles locales, que por disposición especial, no pueden ser aplicadas a los extranjeros, que están sujetos al Código Civil y de Procedimientos Civiles del Distrito y Territorios.

En cuanto a la enseñanza y ejercicio profesional, respecto a ellos, encontramos que la enseñanza se imparte por igual a nacionales y extranjeros, cumpliéndose los requisitos que las leyes establecen y pueden expedirse títulos profesionales a los extranjeros y autorizarse el ejercicio de la profesión que hayan escogido, siempre que no se trate del desempeño de funciones oficiales o administrativas, porque entonces la ley les exige la calidad de nacionales ya sea por nacimiento o por naturalización.



Aunque los extranjeros, como dijimos, tienen derecho a todas las garantías consagradas por el Título 1o. de la Constitución Política y entre esas garantías está la de ejercer libremente el trabajo o industria que se quiera, las profesiones liberales no pueden ejercerse por los extranjeros, salvo casos especiales o de notoria utilidad a juicio de la Secretaría de Gobernación y sus actividades comerciales o industriales, pueden limitarse para proteger a los nacionales o para asegurarles el control de la vida económica. También se pueden dictar disposiciones para restringir a los extranjeros, el ejercicio sistemático y remunerado de actividades intelectuales o artísticas en el grado que lo exija la protección de los nacionales. (Artículos 56, 57, 63, 66 de la Ley General de Población).

En cuanto a empleos o funciones públicas, en muchas se requiere la nacionalidad mexicana y en algunos por nacimiento y en otros que exigen título para su desempeño, no pueden nombrarse los extranjeros, como es el caso de desempeñar el cargo de Notarios Públicos, ni de Síndicos de concursos, etcétera.

Tratándose de derechos privados de los extranjeros, según el artículo 12 del Código Civil del Distrito y Territorios Federales, las leyes mexicanas, incluyendo las que se refieren al estado y capacidad de las personas, se aplican a los nacionales y a los extranjeros, ya estén domiciliados en la República o ya sean solamente transeúntes. Sin embargo, aunque ese principio parece absoluto y general, la realidad es que los extranjeros no gozan de los derechos civiles como los nacionales. Estos tienen libertad para adquirir tierras, aguas y sus accesiones o concesiones de explotación de minas y combustibles minerales, lo que no pueden hacer los extranjeros sino haciendo ante la Secretaría de Relaciones Exteriores el convenio de renuncia de derechos de que habla la Fracción I del artículo 27 Constitucional, la cual previene que para adquirir bienes de esa clase debe obtenerse la previa autorización de esa Secretaría, siempre que el

adquirente convenga en considerarse como nacional y en no invocar la protección de su gobierno, en lo que se refiere a los bienes adquiridos, bajo la pena de perderlos en beneficio de la Nación en caso de faltar al convenio.

Está expresamente prohibida la adquisición del dominio directo sobre tierras, aguas, sus accesiones o concesiones, en una faja de cien kilómetros a lo largo de las fronteras y de cincuenta en las playas, no pudiendo el extranjero ser socio de sociedades mexicanas que adquieran ese dominio en esa faja o en las playas. Si por herencia el extranjero tuviera que adquirir derechos cuya adquisición esté prohibida, solamente podrá hacerlo con el permiso de la Secretaría de Relaciones Exteriores.<sup>21</sup>

Como podemos observar el texto es claro y expreso y como dice que "el Estado podrá conceder", hay que entender que se trata de facultad soberana y que, aún cuando se haga la solicitud del convenio y la renuncia que ha sido llamada de Derechos de Extranjería, no por eso está obligada la Secretaría de Relaciones a dar la autorización, pues la negativa no necesita fundarse y varias resoluciones de la Suprema Corte de Justicia, han declarado que no es motivo de amparo, porque el ejercicio de esa facultad soberana no viola ninguna garantía.

La capacidad para testar no está restringida para el extranjero, pero la capacidad para heredar, está sujeta a la reciprocidad internacional, según lo determina la fracción IV del artículo 1313 del Código Civil del Distrito y Territorios Federales.

Cuando se habla de falta de reciprocidad internacional debe entenderse ampliamente el término o lo que es lo mismo, se trata de reciprocidad legislativa y de hecho.

Es garantía individual, la de que los tribunales estén

---

21 Idem, página 74 y siguientes.

siempre expeditos para administrar justicia en los plazos y términos que fije la ley. (Artículo 17 Constitucional). Y al efecto, nacionales y extranjeros, que estén en pleno ejercicio de sus derechos civiles, pueden comparecer en juicio por sí o por apoderado. (Artículos 44 y 46 del Código de Procedimientos Civiles del Distrito y Territorios Federales).

Anteriormente se exigía al extranjero la caución llamada *judicatum solvi* o fianza de estar a Derecho, pero ahora esa exigencia ya no existe.

Por lo que se ve a las personas morales que enumera el artículo 25 del Código Civil, debemos ocuparnos únicamente a las extranjeras por ser cuerpo de este inciso del presente trabajo, solamente las Sociedades Mercantiles gozan de todos los derechos privados, pero con la salvedad de que para ser inscritas en el Registro de Comercio, necesitan la autorización previa. Al efecto, el artículo 251 de la Ley General de Sociedades Mercantiles, previene que las Sociedades Extranjeras, sólo pueden ejercer el comercio, desde la fecha de su inscripción en el Registro y para que puedan ser inscritas, necesitan autorización de la Secretaría de la Economía Nacional, que se otorgará cuando se compruebe que se han constituido conforme a las leyes del Estado del que son nacionales; que el contrato social y demás documentos constitutivos no son contrarios a los preceptos de orden público establecido por las leyes mexicanas y que tienen establecimiento en la República o tienen agencia o sucursal. Están obligadas a publicar anualmente un balance general de la negociación, visado por un Contador Público Titulado. Estando legalmente constituidas las Sociedades Extranjeras, tienen personalidad jurídica en la República según el artículo 250 de la misma Ley.

Por último para terminar esta policía, hablaremos de manera muy somera de las Compañías Extranjeras de Fianzas y de Seguros. Las Compañías de Fianzas Extranjeras, no pueden operar en la República Mexicana,

pues la Ley vigente que es la del 26 de diciembre de 1950, manda que las empresas de esa clase, necesitan autorización previa de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, autorización que se dará solamente a Sociedades Anónimas Mexicanas que tengan capital íntegramente pagado de millón y medio de pesos. (Artículos 2 y 3).

En cuanto a las Compañías de Seguros extranjeras, podrán tener en la República, sucursales, si cumplen con los preceptos sobre Sociedades Extranjeras que impone la Ley General de Sociedades Mercantiles, si señalan el capital con que trabajarán esas sucursales, que deberá ser por lo menos, de quinientos mil pesos por cada uno de los ramos de seguros como tenemos de: automóviles, crédito y diversos y si tienen la autorización del Gobierno Federal cumpliendo las prevenciones de la ley, demostrando que tienen cinco años de funcionamiento y que se encuentran habilitadas para operar de acuerdo con las leyes de su país de origen.

La interpretación de los artículos 1, 4, 5, y 33 de la Constitución Federal por la Suprema Corte de Justicia de la Nación y que en reciente ejecutoria y que puede verse en el Tomo CXIV del Semanario Judicial de la Federación, es la siguiente:

“De acuerdo con los artículos 1 y 33 de la Constitución, los extranjeros gozan de las garantías individuales que otorga aquélla, incluyendo las consignadas en el artículo cuarto que dispone que a ninguna persona podrá impedírsele se dedique a la profesión, industria o trabajo que le acomode, siendo lícito; igualmente gozan los extranjeros de la garantía consagrada por el artículo quinto que establece entre otras cosas que no puede admitirse convenio por el cuál el hombre renuncie temporal o permanentemente a ejercer determinada profesión, industria o comercio”.

C).—POLICIA DEL TRABAJO. Policía del Trabajo tiene su origen en el artículo 123 de la Constitución Ge-

neral de la República, la cual se encuentra reglamentada por la Ley Federal del Trabajo.

Benjamín Villegas Basavilbaso, en su obra *Derecho Administrativo Tomo V (Limitaciones a la Libertad)* expresa al respecto:

“La libertad de trabajar es una consecuencia inmediata de la libertad individual. Conservar la vida, trabajar y adquirir bienes, son derechos esenciales del hombre, inseparables de su natural condición. Derívanse por lo tanto, estos atributos que se llaman trabajo e industria de la misma naturaleza que ha formado al hombre dotado de libertad. Por el trabajo se hace propietario y se pone en aptitud para cumplir su destino... El trabajo es pues, un derecho y una condición de vida, por cuyo ejercicio el hombre provee a las necesidades de su ser.”<sup>22</sup>

Sigue diciendo el mismo autor:

En el mundo económico antiguo, el contrato de trabajo que se celebraba entre el patrón y sus operarios, es decir, obreros, fue considerado como un simple *locatio conductio operis* o una *locatio conductio operarum*, que establecía una relación, personal entre el locator, que se obligaba a prestar sus servicios a otro, el conductor, y que se sujetaba a la voluntad de éste. Este estatus de subordinación del empleado al empleador, subsistió hasta fines de la centuria XIX”.<sup>23</sup>

La Policía del Trabajo se ejerce en el orden siguiente:

A).—Económico.

B).—De la Salud.

---

22 Benjamín Villegas Basavilbaso. *Derecho Administrativo. Tomo V (Limitaciones a la Libertad)*. Tipográfica Editora Argentina. Buenos Aires, Argentina, 1954, página 543.

23 *Idem*, página 548.

Dentro del orden de la salud, se encuentran comprendidas las horas de trabajo.

Dentro del orden económico, se encuentra comprendida la indemnización por accidentes de trabajo y las enfermedades de trabajo, o sean las enfermedades profesionales.

Al respecto, el maestro Mario de la Cueva, en su obra "Derecho Mexicano del Trabajo" (Tomo II), expresa lo siguiente:

"La Legislación Mexicana sobre infortunios del trabajo se encuentra modificada por la Ley del Seguro Social y su teoría y sus problemas han perdido interés en algunos de sus aspectos, es, no obstante, fundamental por dos consideraciones: la primera, porque la Ley del Seguro Social, si bien se extiende constantemente, no tiene vigencia general, de tal manera, que son varios los grupos obreros que no están protegidos por ella, ferrocarriles, petróleos, minería, etc. Y además, porque en todo caso, es necesario determinar, aún a la luz de la Ley del Seguro Social, si un accidente o enfermedad son riesgos profesionales, pues las prestaciones que deberá cubrir el Seguro, son mayores para los infortunios del trabajo, por lo que no es indiferente a los trabajadores ni al Instituto del Seguro Social, determinar la naturaleza del padecimiento.

La prevención y reparación de los infortunios del trabajo, tiene en nuestro derecho una situación especial y que fue excelentemente consignada en el artículo 123 Fracción XIV, de la Constitución y está, reglamentada, en varios artículos de la Ley Federal del Trabajo y en algunos reglamentos. Nuestro artículo 123 se elaboró en un tiempo en que ya se conocían los efectos benéficos de la idea del riesgo profesional y ninguna legislación en el mundo ha admitido con tanta liberalidad la idea como nuestra Constitución; la prevención y reparación de los infortunios de trabajo, nació sin las limitaciones que tuvo en otras legislaciones y ha permitido

en la Jurisprudencia de nuestra Suprema Corte de Justicia, fijar conclusiones superiores, en algunos aspectos, que a las de la Corte de Casación de Francia.

Su aplicación, no obstante, encontró muchos obstáculos, pues algunos empresarios mexicanos intentaron restringir su alcance; las legislaciones de Francia y Bélgica, que eran modelo obligado y los libros que podían consultarse tenían un atraso evidente en relación a las ideas y tesis que sustentaba la Corte de Casación de Francia y eran esas legislaciones y libros los argumentos de los patrones para limitar el sentido de la Fracción XIV del artículo 123 Constitucional; la legislación de los Estados les dio la razón. La Cuarta Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, sostuvo su mejor batalla en favor de los ideales del derecho del trabajo y salvo la reacción que se observa en la Jurisprudencia de sus últimos años, la prevención y reparación de los infortunios del trabajo, responde, en lo general, al pensamiento democrático de Georges Ripert".<sup>24</sup>

Sigue diciendo el maestro De la Cueva: "Que los infortunios del trabajo se clasifican tradicionalmente en accidentes del trabajo y enfermedades profesionales".<sup>25</sup>

Nuestra Ley Federal del Trabajo define en su artículo 284, a los riesgos profesionales de la siguiente manera:

"Riesgos profesionales son los accidentes o enfermedades a que están expuestos los trabajadores con motivo de sus labores o en ejercicio de ellas".

Como podemos notar, nuestra Ley adopta en materia de accidentes y enfermedades de trabajo, la teoría del riesgo profesional. Esta teoría cuya finalidad es la responsabilidad objetiva, no se fundamenta en dis-

---

24 Derecho Mexicano del Trabajo, Tomo II, Mario de la Cueva, Editorial Porrúa, S. A. México 1961, pág. 99.

25 Idem, pág. 111.

posiciones de Derecho Civil, sino específicamente en la responsabilidad de la industria.

El concepto de riesgo, abarca tanto al obrero como al patrón, quedando a cargo de éste, pagar la indemnización por el riesgo que sufra su trabajador.

El artículo 285 de dicha Ley, define al accidente de trabajo como sigue:

Accidente de trabajo es toda lesión médico-quirúrgica o perturbación síquica o funcional, permanente o transitoria, inmediata o posterior, o la muerte, producida por la acción repentina de una causa exterior que pueda ser medida, sobrevenida durante el trabajo, en ejercicio de éste o como consecuencia del mismo y toda lesión interna determinada por un violento esfuerzo, producida en las mismas circunstancias”.

La Jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación establece la responsabilidad del patrón tratándose de accidente de trabajo de la siguiente manera:

“La responsabilidad del empresario por accidentes de trabajo, no se determina según el estatuto que regía en la época en que ocurrió el hecho que la genera, sino que debe calificarse de acuerdo con la ley vigente en el momento en que el conflicto se resuelva, dado que el fundamento de aquella responsabilidad no se basa en el accidente mismo, sino en sus consecuencias posteriores que acarrear la incapacidad. (Apéndice de Jurisprudencia, Tesis 9, página 28)

El artículo 286 de la Ley Federal, define lo que es enfermedad profesional, como sigue:

“Enfermedad profesional es todo estado patológico que sobreviene por una causa repetida por largo tiempo como obligada consecuencia de la clase de trabajo que desempeña el obrero, o del medio en que se ve obligado a trabajar y que provoca en el organismo una lesión



o perturbación funcional permanente o transitoria, pudiendo ser originada esta enfermedad profesional por agentes físicos, químicos o biológicos.

Además de los padecimientos que están comprendidos en éste artículo, son enfermedades profesionales las incluidas en la tabla a que se refiere el artículo 326”.

Como podemos observar, la Constitución Mexicana no define al accidente de trabajo ni a la enfermedad profesional, pero la Ley siguió al modelo español, que en realidad data desde el año de 1900.

La definición mexicana se inclinó hacia la tesis de Maresstaing y puso mayor importancia en la lesión, por otra parte, procuró recoger los caracteres que representaba la doctrina general, pero ampliándolos de una manera adecuada, para no restringir y al contrario, facilitar la aplicación extensiva de la idea del riesgo profesional.<sup>26</sup>

La prevención de los infortunios de trabajo, corresponde a la medicina del trabajo y a la ingeniería sanitaria y del trabajo.

La legislación para prevenir los infortunios del trabajo tiene que ser de hecho imperativa, es decir, debe ser impuesta autoritariamente por el Estado, pues de lo contrario si estuviera sujeto a la voluntad de los patrones, ocurriría que no se cumpliría. En un principio se consideró que la legislación quedaba incluida en los llamados reglamentos de policía y así se explica que entre nosotros y en el año de 1912, expidiera el Presidente de la República, el “Reglamento de Policía Minera y Seguridad en los trabajos de las Minas”. Nuestro Derecho del Trabajo ha superado el problema y cualquiera que sea el fundamento en otras legislaciones, nos sirve de base la fracción XV del artículo 123 y que al respecto dice:

---

26 Idem, pág. 116.

“El patrón está obligado a observar, en la instalación de sus establecimientos, los preceptos legales sobre higiene y salubridad y adoptar las medidas adecuadas para prevenir accidentes en el uso de las máquinas, instrumentos y materiales de trabajo, así como a organizar de tal manera éste, que resulte para la salud y la vida de los trabajadores la mayor garantía compatible con la naturaleza de la negociación, bajo las penas que al efecto establezcan las leyes”.

El maestro De la Cueva, en su obra antes mencionada dice al respecto que:

La legislación mexicana tiene un fundamento amplísimo y que podría resumirse en las siguientes fórmulas:

a).—La higiene del trabajo tiene toda la extensión necesaria y está tratada en el párrafo primero del artículo 123 Constitucional.

b).—La seguridad del trabajo contemplada en el párrafo segundo tiene por mira, prevenir accidentes en el uso de las máquinas, instrumentos y materiales de trabajo.

c).—La Constitución no tuvo temor a la redundancia y a efecto de dar al legislador la mayor libertad, estableció en el párrafo final que el trabajo debe organizarse de tal manera que resulte para la salud y la vida de los trabajadores, la mayor garantía.

d).—El Derecho del Trabajo no es destructor del capital y por esto en el párrafo último del artículo 123 dice que al dictarse las medidas de protección a los trabajadores, tomará en cuenta la naturaleza de las negociaciones.

e).—Por último se incluye en la disposición a que nos venimos refiriendo, la facultad del legislador para crear **el sistema de penas que asegure el cumplimiento de la ley.**

El artículo 111 de la Ley Federal del Trabajo en sus fracciones IV, V y XXIII, establece una obligación de hacer de carácter sanitario para los patrones en la forma siguiente.

Artículo 111.—“Son obligaciones de los patrones: IV.—Instalar de acuerdo con los principios de higiene, las fábricas, talleres, oficinas y demás lugares en que deben ejecutarse los trabajos. En la instalación y manejo de las maquinarias de las minas, drenajes, plantaciones insalubres y otros centros de trabajo, adoptarán los procedimientos adecuados para evitar perjuicios al trabajador, procurando, en cuanto sea posible, que no se desarrollen enfermedades epidémicas o infecciosas y organizando el trabajo de modo que resulte para la salud y para la vida del trabajador, la mayor garantía compatible con la naturaleza de la negociación”.

V.—OBSERVAR LOS MEDIOS ADECUADOS Y LOS QUE FIJEN LAS LEYES, PARA PREVENIR accidentes en el uso de la maquinaria, instrumentos o materiales de trabajo y disponer en todo tiempo de medicinas y útiles indispensables para la atención de cualquier caso patológico que se presente a los obreros durante el ejercicio de sus labores, a juicio de las autoridades sanitarias del lugar, y en su defecto, a juicio del médico de la empresa para que oportunamente y de una manera eficaz, se presten los primeros auxilios; debiendo dar desde luego, aviso a las autoridades competentes de cada accidente que ocurra en la negociación.

XXIII.—En los lugares en donde existan enfermedades tropicales o epidémicas, proporcionar a sus trabajadores los medicamentos profilácticos que determine la autoridad sanitaria del lugar”.

Como podemos observar, encontramos que ejercen una labor conjunta la Policía Sanitaria y la del Trabajo.

Corresponde al Presidente de la República, con apoyo en la fracción primera del artículo 89 de la Constitu-

ción, reglamentar los preceptos que hemos transcrito. El artículo 123 de la Ley Federal del Trabajo, indica quién es la autoridad competente para expedir el Reglamento de Medidas preventivas de Accidentes y que en este caso son la Secretaría de Prevención Social y la Secretaría de Salubridad y Asistencia Pública sin perjuicio de las disposiciones que contengan otras leyes,

Entre los reglamentos tenemos los siguientes:

a).—El Reglamento de la Policía Minera y Seguridad en los trabajos de las minas. (4 de octubre de 1912).

b).—El reglamento de higiene del trabajo (9 de octubre de 1934).

c).—El reglamento de medidas preventivas de accidentes del trabajo. (23 de noviembre de 1934).

d).—El reglamento de la inspección de calderas de vapor. (13 de agosto de 1936).

Corresponde al Estado vigilar el cumplimiento de la legislación, la cual, por este hecho estrechamente ligada a la inspección del trabajo. Así se desprende del artículo 403 de la Ley, cuando dice que:

“Los inspectores cuidarán de que en todos los centros de trabajo se observen las disposiciones que sobre higiene y seguridad en los talleres imponen esta Ley y sus reglamentos, así como las que fijan los derechos y obligaciones de trabajadores y patrones, para el efecto de que sean aplicadas las sanciones consignadas en el Título respectivo.

Cuidarán igualmente de que se respeten todos aquellos preceptos cuyo cumplimiento garantice las buenas relaciones entre patrones y obreros. Así mismo, vigilarán que se cumpla la prohibición sobre trabajo nocturno para menores y mujeres, poniendo en conocimiento de quien corresponda las faltas que anoten para que sean castigadas. Por último, están obligados a acatar

las instrucciones relacionadas con el desempeño de su cargo que reciban de sus superiores jerárquicos”.

En cada empresa se establecerán las comisiones de seguridad que se juzguen necesarias, compuestas por igual número de representantes del patrón y de los obreros, para investigar las causas de los accidentes, proponer medidas para prevenirlos y vigilar que las mismas se cumplan. Estas comisiones serán desempeñadas gratuitamente dentro de las horas del trabajo.

Como se puede observar estas comisiones tienen, según se desprende del precepto, varias funciones, les corresponde en primer lugar, estudiar las causas de los accidentes de trabajo y segundo, están facultadas para proponer las medidas que juzguen oportunas para evitarlos y tercero, tienen a su cargo la vigilancia de que se cumplan estas medidas preventivas de los accidentes.

Las comisiones de seguridad se deben integrar con un número igual de representantes de los trabajadores y de los patronos, principio que sigue a la idea de igualdad que norma las relaciones obrero-patronales y para su buen funcionamiento, se dispone que el trabajo de las comisiones será gratuito, pero se efectuará durante las horas de trabajo, lo que significa que los trabajadores miembros tienen derecho a percibir el salario correspondiente a las horas en que trabaje la comisión.

El artículo 291 de la Ley Federal del Trabajo establece una protección para el trabajador en caso de que sufra algún accidente, aun cuando éste haya contratado con apoderado del patrón ya que dicha persona no puede eludir la responsabilidad.

El artículo antes mencionado dice lo siguiente:

“Los patronos aun cuando contraten por intermediarios, son responsables de los riesgos profesionales realizados en las personas de sus trabajadores”.

Como podemos observar el patrón en estos casos,

nunca podrá delegar su cargo para eludir una responsabilidad de tal magnitud.

Según el artículo 295 de la ley del trabajo, establece las prestaciones a que tiene el trabajador en caso de que sufra un riesgo profesional, las cuales son:

I.—A asistencia médica.

II.—A la indemnización fijada por dicha ley.

III.—A ministración de medicamentos y material de curación. Además todo patrón queda obligado a reponer en su ocupación al trabajador que haya dejado de desempeñarla por haber sufrido algún accidente de trabajo o alguna enfermedad profesional en cuanto esté capacitado, y siempre que no haya recibido indemnización por incapacidad total permanente, ni haya transcurrido un año, a partir de la fecha en que quedó incapacitado.

La Policía del Trabajo se puede ejercer en la siguiente forma:

**Régimen Legal del pago de Salarios.**—El Derecho Civil y la legislación del trabajo, utilizan diversas acepciones para designar los ingresos de los trabajadores. Las más generalizadas son las siguientes: salario, jornal y sueldo, estas dos últimas, se refieren a formas especiales de retribución de los servicios, según que el pago se haga por día o por mes. El término salario es actualmente el más general y en él se comprenden las diversas formas de retribución del trabajo.

El derecho individual del trabajo, tiene como propósito esencial asegurar a cada trabajador, un nivel decoroso de vida, por eso inmediatamente después de la protección a la persona física, como tenemos los principios de jornada de trabajo, descanso y vacaciones, nuestro estatuto también se refiere al salario.

El salario en la vida real, es la fuente principal de ingresos para el trabajador, de cuyas circunstancias se

desprende que el salario sustituye el medio de satisfacer las necesidades alimenticias del trabajador y de su familia.

El artículo 17 de la Ley, al definir la relación de trabajo, menciona entre sus elementos fundamentales, la retribución que debe pagarse al trabajador y esta retribución es la consecuencia necesaria que deriva del hecho de la prestación de un servicio; como se ve claramente, el pago de la retribución es la obligación principal del empresario.

El artículo 84 de la Ley Federal del Trabajo define al salario de la siguiente manera:

“Salario es la retribución que debe pagar el patrón al trabajador, por virtud del contrato de trabajo”.

Dentro del salario, quedan comprendidos no sólo los pagos hechos por cuotas diarias, sino también la habitación, las gratificaciones en general, es decir, las cantidades que percibe a cambio de su ordinaria labor según establece la ley.

El salario se estipulará libremente, pero en ningún caso podrá ser menor que el que se fije como mínimo. Como podemos observar, se asegura a cada trabajador la percepción efectiva del salario mínimo al prestar sus servicios.

La protección al salario comprende varios aspectos:

- a.—Protección contra los abusos del patrono.
- b.—Protección contra los acreedores del patrón.
- c.—Protección contra los acreedores del trabajador.
- d.—Protección a la familia del trabajador.

El maestro Mario de la Cueva, expresa al respecto “que la protección al salario no se compone de disposiciones aplicables a las relaciones entre cada trabajador y su patrono; sino que su propósito es asegurar al trabajador la percepción efectiva de sus salarios y por

ello la protección se dirige en contra del patrono y de personas ajenas a la relación del trabajo, como son los acreedores del trabajador y por ella también se protege a la familia del trabajador, ya que el derecho del trabajo se dicta, no para regir una relación jurídica, sino para alcanzar su objetivo social y humano, que consiste en dar a cada hombre y su familia, una existencia digna".<sup>27</sup>

Como medidas que tienden a proteger el salario de los trabajadores contra los abusos del patrón, tenemos:

El salario mínimo, la igualdad de salario, la obligación de pagar el salario cuando se vea impedido de trabajar el obrero por culpa del patrón, la obligación de pagar el salario en efectivo y las consiguientes prohibiciones de pagarlo en especie y de establecer tiendas de raya, las disposiciones sobre el lugar y época de pago, las prohibiciones de imponer multas, efectuar descuentos o celebrar compensaciones, la prohibición de hacer colectas en los centros de trabajo.

El principio de la obligación de pagar el salario del trabajador, cuando se ve imposibilitado de trabajar por culpa del patrón, se encuentra consignado por la fracción XVI del artículo 111 de la Ley Federal del Trabajo.

Dicho artículo dice:

"Son obligaciones de los patronos.—VI. Pagar al trabajador el salario correspondiente al tiempo que pierda, cuando se vea imposibilitado de trabajar por culpa del patrón".

En cuanto a la obligación de pagar el salario en efectivo y las consiguientes condiciones de pagarlos en especie, la fracción X del artículo 123 de la Constitución, ordena que:

---

27 Mario de la Cueva, Derecho Mexicano del Trabajo, Tomo I, Editorial Porrúa, S. A. 1961, pág. 697.



“El salario deberá pagarse precisamente en moneda de curso legal, no siendo permitido hacerlo efectivo con mercancías, ni con vales, fichas o cualquier otro signo representativo con que se pretenda substituir la moneda”.

Esta disposición constitucional, fue reproducida por el artículo 89 de la Ley Federal del Trabajo.

Tratándose del salario mínimo, éste debe pagarse siempre en efectivo, pero existen excepciones como las que se encuentran consignadas en la ley y que se refieren al servicio doméstico y la reducción que puede hacerse al fijar el salario mínimo del campo por las prestaciones accesorias que se proporcionan a los campesinos.

En cuanto a las disposiciones sobre el lugar y la época de pago, el inciso **D** de la fracción XXVII del artículo 123 Constitucional, establece el lugar donde debe pagarse el salario, la cual dispone lo siguiente:

“Serán condiciones nulas y no obligarán a los contratantes, aunque se expresen en el contrato:

a).—Las que estipulen una jornada inhumana, por lo notoriamente excesiva, dada la índole del trabajo.

b).—Las que fijen un salario que no sea remunerador a juicio de las Juntas de Conciliación y Arbitraje.

c).—Las que estipulen un plazo mayor de una semana para la percepción del jornal.

d).—Las que señalen un lugar de recreo, fonda, café, taberna, cantina o tienda para efectuar el pago del salario, cuando no se trate de empleados en esos establecimientos.

e).—Las que entrañen obligación directa o indirecta de adquirir los artículos de consumo en tiendas o lugares determinados.

f).—Las que permitan retener el salario en concepto de multa.

g).—Las que constituyen renuncia, hecha por el obrero, de las indemnizaciones a que tenga derecho por accidente del trabajo y enfermedades profesionales, perjuicios ocasionados por el incumplimiento del contrato, o por despedírsele de la obra.

h).—Todas las demás estipulaciones que impliquen renuncia de algún derecho consagrado a favor del obrero en las leyes de protección y auxilio a los trabajadores”.

Estas disposiciones del inciso “D” del artículo 123 Constitucional fueron reproducidas por el artículo 22 de la Ley Federal del Trabajo en su fracción X. En íntima relación con estas medidas, prohíbe el artículo 12 de la Ley, el establecimiento en todo centro de trabajo, de expendio de bebidas embriagantes y de casas de juego de azar y de asignación, esta prohibición que debe hacerse efectiva en un radio de cuatro kilómetros de los centros de trabajo ubicados fuera de las poblaciones; de acuerdo con el mismo artículo, se consideran bebidas embriagantes aquellas cuyo porcentaje alcohólico exceda del 5% (cinco por ciento).

Dispone el inciso “C” de la fracción XXVII del artículo 123, que no podrá fijarse un plazo mayor de una semana para la percepción del jornal, este precepto se encuentra reproducido en la fracción IX del artículo 22 de la Ley.

Como podemos observar, esta prevención es de suma importancia, tomando en cuenta la práctica establecida en muchas empresas y especialmente en el campo, de pagar los salarios a largos intervalos. Sin embargo, a pesar del mandato constitucional, no se cumple debidamente ya que el comercio y la mayoría de las empresas se paga quincenalmente. Por esta razón dispone el artículo 87 de la Ley Federal del Trabajo, que las partes podrán fijar el plazo para el pago del salario, pero que nunca podrá ser mayor de una semana, el que se convenga para el pago a personas que desempeñan un tra-

bajo material, y de quince días el que se fije para los domésticos y demás trabajadores.

La falta de pago puntual de salario significa, incumplimiento de las obligaciones derivadas del contrato y de la ley, pues de acuerdo con la fracción I del Artículo 123 de la Ley Federal del Trabajo, puede el trabajador rescindir el contrato y exigir el pago de una indemnización de tres meses de salario.

Como podemos observar, la falta de pago puntual del salario, implica el incumplimiento de una obligación y el incumplimiento de las obligaciones es una causa de responsabilidad, que debe regirse por lo dispuesto en el Código Civil, por tratarse de un principio penal de Derecho.

Según el inciso "F" de la fracción XXVII del Artículo 123 Constitución, será nula la cláusula que permita al patrono retener el salario en concepto de multa. Este inciso se encuentra reproducido en el Artículo 91 de la Ley Federal del Trabajo, ya que por su parte ordena que el salario no deberá retenerse todo o en parte, por concepto de multas.

La Fracción VIII del Artículo 123 Constitucional, reproducida también en el artículo 95, de la Ley Federal del Trabajo, previene que no podrá hacerse descuento alguno en el salario mínimo.

Este Artículo establece como principio general, que el salario es la base del patrimonio del trabajador y que por tanto no es susceptible de embargo judicial o administrativo, ni estará sujeto a compensación ni descuento alguno, fuera de los casos establecidos en el artículo 91.

Como podemos observar, esta disposición es imperativa y todo descuento que se haga fuera de las excepciones que marca la ley, es nulo.

**b) Protección del salario contra los Acreedores del Trabajador.**

Como una protección del salario del trabajador, conforme al Artículo 90 de la Ley Federal del Trabajo, el salario se pagará directamente al trabajador o a la persona que designe, como apoderado mediante carta poder, otorgada por el trabajador y suscrita por dos testigos. De los términos de esa disposición se desprende, que la ley ha querido facilitar al trabajador el pago de sus salarios cuando se encuentre imposibilitado para cobrarlos personalmente.

Mediante la primera parte de este artículo, ha querido la Ley garantizar que sea el trabajador quien reciba sus salarios y mediante el párrafo segundo, consigna una excepción, que es el mandato.

Por último, como otra protección del salario contra los Acreedores del trabajador, tenemos, la inembargabilidad del salario, la cual se encuentra contenida en los artículos 123 Constitucional, Fracción VIII y 95 de la Ley Federal del Trabajo.

**c) Protección del Salario contra los Acreedores del Patrón.**

La Fracción XXIII del Artículo 123 Constitucional, dice: "Que los créditos en favor de los trabajadores, por salario o sueldos devengados en el último año, y por indemnizaciones, tendrán preferencia sobre cualesquiera otros en los casos de concurso o de quiebra".

Esta Fracción fue reproducida por el artículo 97 de la Ley Federal del Trabajo, pero el artículo 36 de la misma Ley, completó al 97, fijando el plazo dentro del cual debían cubrirse los salarios de los trabajadores, en los casos de quiebra, liquidación, sucesión o embargo.

**d) Protección a la Familia del Trabajador.**—Nos ocuparemos en esta parte de varias cuestiones que afectan a los familiares de los trabajadores.

La mujer casada, salvo la limitación consignada en el último párrafo del artículo 172 del Código Civil, así como el 21 y 90 de la Ley Federal del Trabajo, puede ejercitar todas las acciones derivadas del contrato de trabajo y percibir directamente su salario.

Según el artículo 20 de la Ley Federal del Trabajo, los mayores de 16 años, tienen plena capacidad para celebrar el contrato de trabajo, percibir sus salarios e intentar las acciones que les competan contra el patrono. Respecto a los menores de 16 años, la Ley Civil acude en su ayuda, permitiéndoles percibir sus salarios a través de su representante legítimo.

Existe la prohibición de exigir a los familiares las deudas del trabajador, esta prohibición, se encuentra contenida en la Fracción XXIV del artículo 123 Constitucional, y que al respecto dice: "De las deudas contraídas por los trabajadores a favor de sus patronos, de sus asociados, familiares o dependientes, sólo será responsable el mismo trabajador, y en ningún caso y por ningún motivo se podrán exigir a los miembros de su familia, ni serán exigibles dichas deudas, por la cantidad excedente del sueldo del trabajador en un mes."

**El patrimonio de Familia.**—Esta Institución, es de origen norteamericano y se encuentra reconocida entre nosotros por el artículo 123 Constitucional, Fracción XXVIII, q reglamentada por el Código Civil en su artículo 723 y siguientes:

El artículo 123 Fracción XXVIII de la Constitución General de la República, dispone que: "Las Leyes determinarán los bienes que constituyan el patrimonio de la familia, bienes que serán inalienables, no podrán sujetarse a gravámenes reales, ni embargos y serán transmisibles a título de herencia con simplificación de las formalidades de los juicios sucesorios".

Nótese que el patrimonio de familia, beneficia no sólo a los trabajadores, sino a todas las personas y por

eso es que su estudio pertenece al derecho común. Lo que constituye el patrimonio de familia conforme a la reglamentación del Código Civil, es la habitación y los muebles que la integran y una parcela de terreno cultivable, siempre que en conjunto no excedan de cincuenta mil pesos.

**e) Protección a los Familiares del Trabajador Fallecido.**

Ha ocurrido que a la muerte de un trabajador, la empresa en la cual prestaba sus servicios, le adeuda ciertas prestaciones, que correspondían al trabajador como parte de sus salarios.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación, sustentó la tesis, de que los familiares del trabajador pueden ejercitar directamente las acciones que correspondían al obrero, sin necesidad de ir al juicio sucesorio y expuso como argumento, que el salario tiene carácter alimenticio, por lo que debe ser liquidado rápidamente.

Ejecutoria de 5 de junio de 1948. Amparo directo 2119/47, Petróleos Mexicanos.

**f) Régimen Legal del Trabajo de Menores y Mujeres.**—La protección legal del trabajo de los menores y de las mujeres, está reglamentada por el artículo 123 Constitucional, Fracciones II, III y V, así como por los artículos 19 y 22, Fracciones II, III y VI de la Ley Federal del Trabajo.

La Fracción II del artículo 123 Constitucional manda que la jornada máxima de trabajo nocturno será de siete horas. A su vez prohíbe las labores insalubres o peligrosas para las mujeres y los menores de 16 años, así como el trabajo nocturno industrial para unas y otros; este artículo previene el caso en los establecimientos comerciales, que después de las diez de la noche tanto la mujer como los menores de 16 años no podrán desempeñar ninguna clase de trabajo en ellos.

La Fracción III del artículo Constitucional, prohíbe a todos los empresarios que utilicen en sus negocios el trabajo de los menores de 14 años y a su vez fija como jornada máxima para los mayores de esta edad y menores de 16 la de seis horas.

La Fracción V del mismo artículo, establece una protección absoluta para las futuras madres, ya que al respecto dice: "Que las mujeres durante los tres meses anteriores al parto, no desempeñarán trabajos físicos que exijan esfuerzo material considerable. A su vez amplía la incapacidad otorgada a dichas personas, durante treinta días más, ya que el mismo establece que en el mes siguiente al parto disfrutarán forzosamente de descanso, debiendo percibir su salario íntegro y conservar su empleo y los derechos que hubiera adquirido por su contrato. En el periodo de la lactancia tendrán dos descansos extraordinarios por día, de media hora cada uno, para amamantar a sus hijos.

El artículo 22 de la Ley Federal del Trabajo, establece que serán condiciones nulas y que no obligarán a los contratantes, las que fijen labores peligrosas e insalubres para las mujeres y menores de 16 años, establezcan para unas y otros el trabajo nocturno industrial, o el trabajo en establecimientos comerciales, después de las 22 horas.

Por último, este artículo en su fracción VI, establece que también serán condiciones nulas y que no obligarán a los contratantes las que fijen horas extraordinarias de trabajo para las mujeres y menores de 16 años.

g).—**Régimen Legal de la Jornada de Trabajo.**—El Artículo 123 en sus fracciones I, II, y III, así como los artículos 68, 69, 70 y 72 de la Ley Federal del Trabajo, regulan la duración máxima del trabajo, pues nuestra legislación tiene por finalidad, la de velar por la salud de los trabajadores.

Este régimen legal, presenta las siguientes características:

- 1.—Jornada máxima de trabajo.
- 2.—Horas extraordinarias de trabajo; y
- 3.—Horas extraordinarias de trabajo en los casos de siniestro o riesgo inminente, en que peligre la vida del trabajador o de sus compañeros, la de sus patronos o la existencia misma de la empresa.

Finalmente, las infracciones a estas disposiciones serán objeto de multa, que impongan las autoridades competentes.

**d.—Policía de la Moralidad.**—Nuestra Constitución, en su artículo 6o. nos dice "La manifestación de las ideas no será objeto de una inquisición judicial o administrativa, sino en el caso de que ataque la moral, los derechos de terceros, provoque algún delito o perturbe el orden público."

Sin embargo, la moral, concebida como una manifestación de la voluntad humana, que no trasciende de la vida interior del hombre, es ajena al derecho. Con esa acepción, podemos notar que el concepto de moral es distinto y contrapuesto a lo social. Las ideas, las opiniones y hasta un modo de vivir que quede ignorado de los demás, podrán o no atentar contra principios morales, pero no serán nunca violatorios de ninguna norma jurídica, porque el Derecho es siempre social y requiere para su aplicación, una vinculación entre los hombres.

La intervención del Estado, sólo debe ejercerse, cuando la voluntad del individuo se exterioriza y lesiona el sentimiento ético de la comunidad. La Policía de la Moralidad no tiene por objeto la moralización de las personas, sino la defensa de la sociedad. Dicho en otras palabras, los poderes de la policía de costumbres no pueden ir más allá de reprimir los efectos perniciosos de la moralidad individual en cuanto tengan una proyección social, y no les es dado intervenir en la vida pri-



vada del sujeto mientras sus actos inmorales o amorales no traspasen sus límites para tomar un aspecto público.

Como podemos observar, la policía de la seguridad y la policía de la salubridad se fundan en criterios técnicos que tienen por lo tanto cierta objetividad y universalidad, la Policía de la Moralidad en cambio, reposa mucho más como se ha visto, en criterios subjetivos.

Como podemos observar, la policía de la moralidad es en principio de orden local, porque se trata de un poder originario que no ha sido delegado al gobierno federal, pues se trata de una función relativa al orden inmediatamente local es decir el de la vía pública.

Como se ve, el artículo 60. Constitucional prohíbe al Estado y sus autoridades tanto judiciales como administrativas, llevar a efecto una inquisición sobre las ideas manifestadas por el gobernado, o sea, una averiguación o investigación con los fines aludidos. Por mayoría de razón nosotros concluimos que si el artículo 60, protege la libre expresión de las ideas contra un simple acto inquisitivo o investigador, la debe también tutelar contra toda prohibición que las autoridades judiciales o administrativas pudieran establecer en perjuicio de un individuo, respecto de la emisión verbal de su pensamiento en cualquier aspecto en que ésta tenga lugar.

Pero las ideas manifestadas por el gobernado sí pueden ser objeto de inquisición judicial o administrativa, cuando se ataque a la moral, cuando se ataquen los derechos de tercero, cuando provoque algún delito y cuando perturbe el orden público.

En efecto, ni la Constitución, ni la legislación secundaria, ni la jurisprudencia, brindan un criterio seguro y fijo para establecer en qué casos la libre expresión del pensamiento ataca la moral, los derechos de tercero o perturba el orden público. Por consiguiente, la estimación de tales consecuencias en cada caso concreto que provoque la manifestación de una idea, queda al arbitrio

subjetivo y discrecional de las autoridades judiciales y administrativas. Por lo que estas autoridades pueden procesar a un individuo so pretexto de que cierta conversación por él sostenida, cierto discurso pronunciado, cierta conferencia sustentada, etc. alteran el orden público, atacan los derechos de tercero o pugnan contra la moral. En estos casos, solamente las autoridades judiciales o administrativas, determinan cuándo se ataca la moral, los derechos de tercero o se perturba el orden público.

En conclusión, dadas las consecuencias que podría traer consigo en la expresión de ideas y que significaría la nugatoriedad de ésta en muchos casos, estimamos que los tres criterios en que tal restricción se apoya, (ataques a la moral, a los derechos de tercero y perturbación del orden público) son excesivamente peligrosos, sobre todo sustentados por autoridades judiciales o administrativas deshonestas, incompetentes y de tendencias tiránicas.

Cuando se ataca la moral pública, generalmente se comete cualquiera de los delitos que consigna el Código Penal en sus artículos 200 a 209 es decir: Ultrajes a la moral pública, Corrupción de menores, Lenocinio etc. Por otra parte cuando se atacan los derechos de tercero por medio de la manifestación de una idea, en la generalidad de los casos, se cometen los delitos de injurias, amenazas, calumnia, difamación, etc. al perturbar el orden público, puede integrar las figuras delictivas de conspiración, rebelión, sedición, etc. y es por eso que la persona que exprese sus ideas con tales fines, como alterar el orden público, puede ser procesada.

Antes de hablar en forma especial sobre cada una de las manifestaciones de la policía de la moralidad, conviene establecer la relación entre la inmoralidad y la obscenidad, pues mientras la primera constituye una contravención, la segunda es un delito de orden penal.

Ante todo debe advertirse que la obscenidad es siem-

pre una ofensa al pudor, en la obscenidad hay siempre una referencia directa o velada al acto sexual. La inmoralidad en cambio, es un concepto mucho más amplio, pues no siempre abarca la ofensa al pudor, sino también a muchos otros valores espirituales. La embriaguez, el juego, la crueldad, no ofenden al pudor, pero pueden caer dentro de la inmoralidad.

La policía de la moralidad debe ejercerse especialmente, en defensa de la salud mental de la infancia y de la juventud, que por su falta de madurez intelectual, como consecuencia de sus pocos años y su escasa experiencia, es más fácil de ser sugestionada y en la que las incitaciones provocadas por las malas lecturas y los espectáculos inmorales adquieren mayor gravedad.

No se trata de limitar la acción del Estado a los temas de orden sexual, alcancen o no la categoría de obscenos, los que son ajenos al interés de la infancia, sino de ampliarla a todo lo que pueda resultar pernicioso para su educación, saliéndose también del marco estrecho de las publicaciones y de los espectáculos (Cine, Radio, Televisión), etc.

Esta intensificación de la acción del Estado en defensa de la salud moral de la infancia y de la juventud, justifica una discriminación en el ejercicio de la policía y sirve de fundamento a disposiciones tales como la prohibición de vender o regalar ciertas publicaciones a menores de edad y su concurrencia a determinados espectáculos teatrales o cinematográficos, o a aquellos lugares que puedan dar lugar a escándalos o desórdenes.

Los espectáculos se pueden clasificar en:

I.—Espectáculos Culturales que comprenden: los conciertos, audiciones poéticas, representaciones de óperas, tragedia, drama, comedia, ballet, teatro para niños y cinematógrafo en casos especiales.

II.—Espectáculos de Diversión, que comprenden: comedia graciosa, zarzuela, opereta, sainete, revista, cir-

co, gallos, cabaretes, exhibiciones deportivas, toros, y cinematógrafos. (arts. 3o. 98, 149 del Reglamento de Espectáculos Públicos en el Distrito Federal publicado en el Diario Oficial de 12 de marzo de 1929 y reformas publicadas en el mismo Diario, con fecha 14 de mayo de 1929, y 16 de octubre de 1929.).

La inquietud provocada por el auge de la delincuencia juvenil, ha dado lugar, a preservar el acervo moral de los menores de edad, mediante la vigilancia y el control de las publicaciones destinadas a la infancia y a la juventud y la prohibición de la venta, distribución, exposición y circulación en sitios públicos o de acceso público, de aquellos que por su contenido gráfico o escrito, exalten la violencia, el vicio, el delito, la crueldad, el libertinaje o cualquier acto que atente contra su salud moral e intelectual.

Como podemos observar, de las distintas manifestaciones humanas que previene y reprime la policía de la moralidad, sólo le han sido atribuidas expresamente, la de espectáculos, la de ciertos establecimientos que pueden dar lugar a escándalos o desórdenes y la de los escritos y dibujos que se vendan o expendan.

Refiriéndonos nuevamente a los espectáculos, Bielsa expresa: "Las normas que reglan la prohibición de espectáculos públicos pueden reducirse a dos, según su forma de manifestación: las concernientes a la libertad de palabra, y de acción y las relativas a la libertad de industria.

a).—Las relativas a la libertad de palabra y prensa, éstas comprenden 1.—a los espectáculos inmorales por su forma, presentación o lenguaje; 2.—a las representaciones ofensivas para la dignidad de los poderes públicos nacionales o extranjeros o que inciten a la desobediencia o violaciones de las leyes; 3.—a las representaciones agraviantes o injuriosas para las personas, si aluden a su vida privada; 4.—a los espectáculos que afec-

ten la dignidad de la Iglesia o de cualquier culto admitido por la Constitución.

b).—Relativas a la seguridad y a la libertad de industria.—Las primeras conciernen a la seguridad de las personas que se hayan en el lugar del espectáculo sean espectadores, artistas o empleados. Se trata de la incolumidad física comprensiva de la higiene, o sea, que se imponen cuando el espectáculo es brutal y retrógrado y por eso hiere los sentimientos de moralidad media y de humanidad a las personas como tenemos por ejemplo el boxeo u otros duelos semejantes, o cuando se refiere a los animales, como las corridas de toros o pelea de gallos.

Cuando sólo pueden satisfacer la curiosidad mórbida de algunos como tenemos por ejemplo la exhibición de fenómenos humanos, cuerpos deformes etc. o cierta curiosidad de los menores, el cinematógrafo policial. Cuando el espectáculo es arriesgado para quien lo ejecuta, a punto de que entrañe peligro inminente de perder la vida cuando el ejercicio o exhibición pública torture a los artistas, principalmente tratándose de niños, o pueda remover la corrupción de menores.

En todos estos casos, el principio de la libertad de industria no ampara el inmoral afán de lucro del empresario, sino que encuentra una limitación racional fundada no tanto en la inmoralidad del espectáculo sino en la seguridad de los artistas."

Como podemos observar, la intervención del Estado se funda siempre en la protección de la moralidad pública, que puede sentirse afectada por la brutalidad o peligrosidad del espectáculo, pues velar por la seguridad de los artistas que intervienen corresponde a la Policía del Trabajo, sin perjuicio de la intervención que a título de colaboración pueda prestar el Estado al órgano competente.

Hasta hace unos cuantos años, el teatro era el espectáculo de mayor incidencia en las costumbres, pues

aparecieron posteriormente otros que lo han superado como tenemos, el cinematógrafo, la radio, la televisión.

En el espectáculo teatral, hay un texto literario al que debe ceñirse el actor ya hay una representación, no basta la calificación de texto escrito, porque en las representaciones hay gestos, entonaciones y hasta palabras que pueden modificar el juicio moral sobre la obra. Por eso se ha dicho que en realidad no es la pieza u obra la materia suceptible de la fiscalización oficial, sino la representación que en cada caso se haga de ella.

De este hecho cabe extraer como conclusión, la necesidad de un control permanente sobre el espectáculo teatral, por las variaciones que pueden introducirse durante su representación, aunque se trate de una versión y de un mismo elenco.

Al respecto el artículo 128 del Reglamento de Espectáculos Públicos en el Distrito Federal, dispone lo siguiente: "Ninguna autoridad tiene facultad para censurar ni suspender la representación de ninguna obra teatral, ni para ejercer presión oficial con objeto de impedir aquella. Todos los escritores y productores de piezas teatrales disfrutarán de cuantos derechos sobre la libre emisión del pensamiento consigna la Constitución Política de la República.

Ninguna obra podrá ser representada en público, si antes no se celebra ante el inspector que nombre el Departamento, un ensayo general de la misma con vestuario y decorado".

Como podemos darnos cuenta, existe la necesidad de un control permanente sobre el espectáculo teatral, por las variaciones que pueden introducirse durante su representación, aunque se trate de una misma versión y de un mismo elenco. La autoridad competente interviene con posterioridad a la representación e impide que en lo sucesivo se ofrezca al público el espectáculo correspondiente, cuando no se cumpla con las condiciones que se le han impuesto.

La prohibición de la obra puede ser absoluta o parcial, es decir absoluta cuando se refiere a la integridad de la obra, parcial cuando se refiere a la representación siempre que se suprima o modifique alguna escena, se moderen algunos gestos o se reemplace alguna palabra.

En estos casos, pueden establecerse prohibiciones en razón de la edad, no permitiendo a los menores la entrada al lugar de la representación.

En cuanto a publicaciones obscenas, nuestra legislación Penal vigente, establece la sanción siguiente:

Artículo 200.—“Se aplicará prisión de seis meses a cinco años y multa hasta de \$ 10,000.00:

I.—Al que fabrique, reproduzca o publique libros, escritos, imágenes u objetos obscenos y al que los exponga, distribuya o haga circular;

II.—Al que publique por cualquier medio, ejecute o haga ejecutar por otro, exhibiciones obscenas y

III.—Al que de modo escandaloso invite a otro, al comercio carnal.”

La creciente alfabetización de las masas, producida desde fines del siglo pasado y el hábito de la lectura que ha sido su consecuencia por parte de individuos carentes de la suficiente educación, ha provocado la proliferación de publicaciones, en número nunca visto hasta ahora, llevando a un primer término, entre los instrumentos de la inmoralidad, a la mala lectura, la que tiene hoy una trascendencia universal y a la que se le atribuye en gran parte, el auge de la delincuencia juvenil.

En esas publicaciones producidas con criterio crudamente comercial, tendiendo únicamente a la venta del mayor número de ejemplares, se explota no sólo lo sensual, sino que se exalta la violencia, el juego, la embriaguez, la indisciplina social, la ignorancia y la perversión.

**E.—Policía de Estupefacientes.**—Gramaticalmente conocemos con el nombre de estupefacientes, ciertas sustancias narcóticas que tienen como efecto la disminución de la actividad vital del organismo humano. La medicina legal considera, en general como estupefacientes a la adormidera, el opio en bruto, el medicinal y cualesquiera de sus formas, los alcaloides del opio y sus sales, salvo la papaverina, los derivados del opio, salvo la apomorfina, los compuestos que tengan opio, sus alcaloides o sus derivados o los sintéticos análogos; la morfina, la heroína, la dionina, la codeína y las sales y derivados correspondientes a cada una, etc.

También son considerados como estupefacientes, los narcóticos sintéticos, como: el Demerol, Petidina, la Gevelina, las diversas variedades de hojas de coca, la cocaína y sus sales comprendiéndose en ellas las preparaciones hechas partiendo directamente de la hoja de coca, la marihuana en cualesquiera de sus formas, derivados o preparados, en fin cualquier otro preparado o producto que contenga alguna de las sustancias señaladas en las fracciones anteriores y en general, los de naturaleza análoga. (art. 217 del Código Sanitario de los Estados Unidos Mexicanos.).

Como podemos observar, se caracterizan estas sustancias o drogas por la producción, en que son nocivas para la salud humana, ya que ataca los centros nerviosos, causa inercia física y relajamiento moral, además tienen el peligro de la seducción y su uso puede llevar directamente al abuso.

Al analizar el problema de los estupefacientes podemos advertir que es demasiado complejo, al grado que ha dejado en segundo plano el del alcoholismo, pues a él están relacionados múltiples problemas tanto de orden político interno, como externo social, en cambio refiriéndonos a los estupefacientes en ellos van vinculados el tráfico y el consumo ilícito de alcaloides.

No obstante que el régimen jurídico internacional



de los estupefacientes tiene importancia extraordinaria, por cuanto que es uno de los instrumentos más eficaces para la lucha contra la toxicomanía, desde el punto de vista de la libertad individual el problema jurídico de mayor gravedad es el de la determinación de los límites del poder de policía. No es suficiente, como se ha dicho, la policía del tráfico ni la del consumo; es necesario determinar legalmente la situación del toxicómano y las limitaciones que pueden imponérsele, que consisten desde el secuestro de la droga, hasta la privación de la libertad, dictada como medida preventiva y con fines terapéuticos.

En nuestro país, la autoridad facultada para determinar cuando un producto es considerado como estupefaciente, es el Consejo de Salubridad General. (art. 218 del C. S.).

La Secretaría de Salubridad y Asistencia, es la única autoridad facultada en la República para conceder los permisos para algún acto relacionado con estupefacientes.

Se ha argüido para reprimir al toxicómano, que el propósito legislativo, es el de combatir la toxicomanía y si no se ha llegado a penar al toxicómano encontrado en estado de intoxicación aguda, se ha elegido la forma indirecta establecida en la ley, penando en este caso, a quien no está autorizado para la venta de dichos productos o los tenga en su poder sin justificar la razón legítima de su tenencia.

Como podemos darnos cuenta, la función principal de esta policía, es la de reprimir el expendio ilícito de drogas, mas no la de sancionar a los toxicómanos que las posean para su uso personal.

Sólo podrán prescribir estupefacientes los profesionistas que tengan título registrado en la Secretaría de Salubridad y Asistencia, cumplan con las condiciones que señala el Código Sanitario, y los reglamentos res-

pectivos y llenen los requisitos que señale la Secretaría de Salubridad y Asistencia, las siguientes personas son:

I.—Los médicos cirujanos;

II.—Los médicos veterinarios, cuando lo efectúen para su aplicación en los animales;

III.—Los cirujanos dentistas, para casos odontológicos;

IV.—Los médicos homeópatas, cirujanos y parteros y;

V.—Las parteras, para su aplicación en casos obstétricos, exclusivamente.

Los pasantes de medicina, en servicio social, podrán prescribir estupefacientes, con las limitaciones que la expresada Secretaría determine.

El Código Penal Federal, en su Título Séptimo, Capítulo Primero denominado: Delitos contra la salud, artículos: 193, 194, 195, 196, 197, 198 y 199, establece las penas y medidas de seguridad entre las cuales figura la prisión y que sigue siendo por excelencia, considerada como la pena que reprime la delincuencia. Las disposiciones legales citadas tutelan el bien jurídico de la salud pública.

#### **ACTUALMENTE EXISTE UNA LEGISLACION INTERNACIONAL SOBRE ESTUPEFACIENTES Y QUE ES LA SIGUIENTE:**

La Convención Internacional del Opio, (La Haya 1912), La Convención Internacional del Opio y su Protocolo (Ginebra 1925), y la Convención para limitar la fabricación y reglamentar la distribución de Estupefacientes (Ginebra 1931).

También podemos hacer notar, que para disminuir el tráfico y consumo ilícito de los narcóticos y alcaloides, se han realizado numerosas conferencias internacionales como es el caso de la de Shanghai 1900, la cual consideró que la falta de restricción a la fabricación, a

la venta y distribución de la morfina, constituye un gran peligro.

En La Haya en los años de 1911 y 1912, se resolvió establecer una Convención Internacional que se refirió al Opio bruto, al preparado y al medicinal y acordó entre otras recomendaciones que "las potencias contratantes tomarán medidas para la supresión gradual y eficaz de la fabricación del comercio interior y del uso del opio preparado, en los límites de las condiciones distintas y propias de cada país y que prohibirán la importación y exportación del opio preparado". La tercera Conferencia Internacional (La Haya 1914), manifestó su adhesión por treinta Estados a las resoluciones de la Conferencia de 1911-1912.

El Tratado de Versalles (1919) estableció (art. 295) que las potencias signatarias debían poner en vigor la Convención de La Haya (1911-1912) y a dictar en consecuencia la correspondiente legislación. El Pacto de las Naciones, que se incorporó al Tratado de Versalles, dispuso, conferir a la Sociedad de las Naciones el mandato de controlar las medidas de la Convención de La Haya. La Sociedad de las Naciones creó la Comisión Consultiva (1920) por último, una nueva Conferencia a propuesta de la Sociedad de las Naciones (1925) reiteró lo acordado en la Convención de La Haya (1911-1912).

**F.—Policía de la Embriaguez.**—¿Cuál es la función de la policía respecto de la embriaguez? El uso de las bebidas alcohólicas en sí mismo no es inmoral, sino cuando por el exceso, es decir, cuando ejerce sobre el cuerpo una influencia perniciosa. Ahora bien, no puede discutirse que la embriaguez puede llegar a ser un vicio individual cuyas consecuencias sociales afectan la moralidad pública.

Los efectos del alcoholismo en el orden social, cuando la embriaguez es habitual y generalizada, tienen consecuencias trascendentales para la comunidad, ya que constituyen un peligro pues viene siendo un disolvente

de la vida humana, es causa de aumento de criminalidad, de pobreza, de ignorancia, etc.

Los efectos del alcoholismo son bien conocidos, pueden señalarse entre los inmediatos: los de orden económico, la ruina de los hogares, la miseria; los de carácter fisiológico, perturbaciones en el organismo humano y muerte prematura; los morales, aniquila el sentimiento del deber, hace perder el hábito del trabajo, predispone al vicio y la pasión y es finalmente, una de las causas principales del aumento de la criminalidad.

Los efectos mediatos, son aún más terribles, porque actúan a través del tiempo, en los descendientes, en la raza. La ciencia médica, demuestra, que los efectos nocivos del alcoholismo alcanzan a los descendientes hasta tres o cuatro generaciones, manifestándose en éstas en forma de locura, imbecilidad, epilepsia, etc.

Sobre la ebriedad, podemos darnos cuenta que es causa productora de inconciencia. La doctrina solamente la admite cuando es absoluta e involuntaria.

Como podemos darnos cuenta el problema de la ebriedad y del alcoholismo entre nosotros, más que un problema de política represiva es problema de prevención.

La principal misión del Estado en esta materia, es la de disminuir sistemáticamente el alcoholismo.

Nuestro Código Sanitario en su capítulo XIII, artículos: 248, 249, 250 y 251 establece como medidas contra el alcoholismo las siguientes:

I.—La Secretaría de Salubridad y Asistencia llevará a cabo, en forma sistemática, una campaña de orientación científica sobre los efectos del alcoholismo en la salud y en las relaciones sociales del individuo. Dicha campaña deberá desarrollarse, de preferencia en los planteles educativos, en los centros de trabajo, en las comunidades indígenas y en los lugares en donde el alcoholismo está más extendido;

II.—En las comunidades indígenas y en las zonas rurales cultural y económicamente débiles, la campaña general contra el alcoholismo se realizará mediante brigadas especiales a las que se les encomendará la ejecución y vigilancia de las disposiciones derivadas de las bases contenidas en este artículo, así como fomentar las manifestaciones culturales, cívicas y deportivas que coadyuven a la lucha contra el alcoholismo y de manera especial las que tiendan a evitar que la niñez indígena y campesina caiga en el uso de las bebidas alcohólicas. Las brigadas en la ejecución de su cometido, podrán coordinar sus actividades con las autoridades educativas y con las federales y locales de la región así como con los miembros del Instituto Indigenista Nacional y del Instituto Indigenista Internacional.

III.—La Secretaría expresada ejercerá una vigilancia estricta para cuidar de que las bebidas alcohólicas sean puras y genuinas.

IV.—La venta del alcohol en su estado natural será reglamentada por disposiciones que tienden a evitar se utilice indebidamente en la preparación de bebidas alcohólicas y determinando el uso obligatorio del alcohol desnaturalizado para fines industriales.

V.—Las autoridades sanitarias federales y las locales, por ningún motivo concederán licencias para la apertura de expendios de bebidas embriagantes, a menos de quinientos metros de centros de trabajo, escuelas, hospitales, iglesias, asilos o edificios públicos.

VI.—Solamente se podrán abrir nuevos expendios de bebidas embriagantes, de acuerdo con las disposiciones que dicten las autoridades sanitarias federales y locales.

Las estaciones de radio y televisión, y los salones de exhibición cinematográfica, sólo podrán transmitir o proyectar según el caso, programas de propaganda de bebidas alcohólicas, de las 22 horas a las 6 horas del día siguiente.

A partir de la vigencia de esta ley y por término de cinco años, las autoridades sanitarias federales y locales, negarán permiso de apertura a expendios de bebidas embriagantes y clausurarán los que con infracción de esta disposición se establezcan.

Esta prohibición obliga a las autoridades hacendarias federales, locales, municipales y las del Departamento del Distrito Federal.

Por último, la Secretaría de Salubridad y Asistencia, tiene un departamento especial, destinado a combatir el alcoholismo y otras toxicomanías.

Como podemos observar, esta policía ejerce su función en un doble aspecto tanto local como federal.

**G.—Policía del Juego.**—El juego, es la acción y efecto de jugar, es decir; entretenerse, divertirse, tomando parte en ejercicio recreativo sometido a reglas y en el cual se gana o se pierde, medie o no medie en él, interés, o bien tomando parte en aquél, no para divertirse, sino para satisfacer inclinación viciosa o con el solo fin de lucro. Para algunos el juego es un ejercicio en que suele arriesgarse dinero; para otros es un contrato por el cual convienen dos o más personas en que la que pierde ha de pagar a la otra cierta cantidad de dinero o especie determinada de antemano.

Como podemos observar, nuestro Código Civil (1928) considera al juego como un contrato aleatorio, sin darnos una definición legal del mismo.

Cualquiera que sea el fin que se propongan los jugadores, el de la mera diversión, esparcimiento, o el de dinero, los juegos podemos clasificarlos de una manera tripartita:

a).—Juegos de suerte y de azar, que no dependen sino de la fortuna como los de lotería.

b).—Juegos de destreza y habilidad, en los que la capacidad, disposición y práctica del jugador es pre-

dominante; el factor alea, si bien no está ausente, tiene una influencia secundaria como el de ajedrez, el billar, el de pelota el foot ball.

c).—Juegos mixtos, esto es, de azar y destreza, en los cuales se conjugan el alea y la habilidad del jugador, como el de taba, el de truco y en general el de naipes carteados. Entre los juegos mixtos debemos comprender también los de carreras de caballos.

La legislación sobre juegos de azar, no fue desconocida por el Derecho Romano. El jurisconsulto Paulo, hace mención de un Senadoconsulto que prohibió jugar por dinero, excepto si alguno jugara a tirar la lanza o el dardo o a correr, a saltar, luchar o pelear, con el fin de probar valor.

El emperador Justiniano, prohibió como el Senadoconsulto, mencionado por Paulo, arriesgar dinero en juegos de azar, con excepción de aquellos que se refieren a la destreza y ejercicios corporales, ordenando que en éstos no podía jugarse más de un escudo por partido.

Con respecto a los demás juegos, después de confirmar la acción concedida por el Senadoconsulto a los perdedores para repetir lo que hubiesen pagado, dispuso:

a).—Que esta acción no quedaba sujeta a la prescripción de treinta años, como las demás acciones, sino que podía ejercer el perdedor y sus herederos por espacio de cincuenta años.

b).—En caso de que el perdedor no repitiese la cantidad perdida y satisfecha, podían reclamarla los oficiales municipales para invertirla en obras públicas concernientes a la utilidad y adorno de la ciudad o pueblo en que se había verificado el juego.

La legislación Alfonsina guarda silencio sobre los juegos de azar, sin embargo, la ley 6, título 14, partida 7, dispone que el que acogiere en su casa tahures o truhanes para jugar, no tiene acción alguna contra ellos por

los hurtos, agravios, daños u otra injuria que le hicieren, con tal que no sea homicidio.

Este silencio no debe extrañar ya que Alfonso X permitió las casas públicas (taruferías) arrendadas por cuenta del Estado, de las villas, y los lugares a los que se había concedido el privilegio de tenerlas. Pero ya en el siglo XIV, en vista de la inmoralidad de las taruferías y de los graves males que ocasionaban a las familias y al Estado, se ordenó clausurarlas, imponiendo penas a quienes tuviesen tablero para el juego de naipes o dados, así como a los que jugasen en público o en secreto.

El juego de azar se difundió en América, desde los primeros decenios del descubrimiento y conquista, los monarcas trataron de impedirlo.

Ya en 1529, el emperador Carlos V ordenaba a las audiencias y justicias de las Indias que "con mucho cuidado prohiban y defiendan, imponiendo graves penas a los grandes y excesivos juegos que hay en aquellas provincias y que ninguno juegue con dados aunque sea a las tablas, ni los tenga en su poder y que así mismo nadie juegue a naipes, ni a otro juego, más de diez pesos de oro en un día natural de veinticuatro horas, aunque no pase de esta cantidad el mayor exceso y ello atenta la calidad y hacienda de los jugadores y con lo demás se guarden las leyes de estos reinos de Castilla y si en contravención de lo susodicho, jugaren más cantidad en el tiempo referido, procedan contra sus personas y bienes ejecutando las penas en que incurrieren".

Todas las normas represivas de los juegos de azar, normas de antaño y las actuales tienden a frenarlos, con el propósito de proteger a la sociedad.

Lo que constituye la falta es el abuso del juego, abuso que constituye un vicio que tiene consecuencias funestas para el hombre y para la familia.

El artículo 1o. del Reglamento de juegos para el



Distrito y Territorios Federales, publicado en el Diario Oficial de 13 de agosto de 1947, ordena:

“Quedan prohibidos en el Distrito y Territorios Federales los juegos de azar. Únicamente podrán permitirse los siguientes juegos: 1.—Ajedrez, damas y otros semejantes; dominó, dados, boliche, bolos y billar; pelota en todas sus formas y denominaciones; tiro al blanco, carreras de personas, de vehículos y de animales; luchas, boxeo y toda clase de deportes;

2.—Rifas y sorteos de toda clase de objetos y de dinero;

3.—La Lotería Nacional.

Corresponde a la Secretaría de Gobernación, exclusivamente, la autorización, reglamentación, control y vigilancia de los juegos con apuestas, rifas y sorteos, anteriormente mencionados, sin perjuicio de la reglamentación especial aplicable a la Lotería Nacional. (art. 2o. del Reglamento de Juegos del D. F. y T. F.).

La Secretaría de Gobernación ejercerá la vigilancia y control de los juegos, rifas y sorteos, por medio de inspectores permanentes o especiales, a quienes estarán subordinados los que en su caso, corresponda designar a otras autoridades. La propia Secretaría podrá crear las comisiones u organismos que estime convenientes, cuyo modo de integración, facultades y funcionamiento, serán determinados por la misma Secretaría. (art. 6o. del Reglamento de Juegos del D. F. y T. F.).

Como podemos darnos cuenta, el deber del Estado, es el de procurar encauzar las actividades de los particulares hacia fines de producción útil y en consecuencia, deben prohibirse los juegos de azar y limitar así como reglamentarse aquellos cuyos resultados no dependen exclusivamente del azar, sino de la destreza y preparación deportiva de quienes toman parte en ellos, estableciendo con precisión cuáles son los que por naturaleza y fines deben permitirse y prohibir, igualmente

todos los que sean nocivos para la sociedad o tiendan a consumir energías humanas sin provecho.

La Secretaría de Gobernación deberá clausurar desde luego, cualquier establecimiento en el que se efectúen juegos con apuesta, sin autorización de la misma Secretaría; y suspenderá las rifas o sorteos que pretendan efectuarse sin el permiso correspondiente, sin perjuicio de la aplicación de las demás sanciones a que se hagan acreedores los responsables. (art. 8o. del R. de J. para el D. F. y T. F.).

Aparte de estas sanciones, la Secretaría también podrá aplicar a los infractores, multa de \$ 100.00 a \$ 10,000.00 o arresto hasta por quince días, pudiendo revocarse el permiso y clausurarse el establecimiento, si las infracciones son graves o frecuentes. (art. 10 del R de J. para el D. F. y T. F.).

Como podemos observar, existe una excepción, la referente a los domicilios particulares ya que no se aplica el reglamento de juegos en las reuniones familiares que se efectúan con ese fin.

Existe Jurisprudencia respecto de los juegos de azar, ya que la misma establece:

“La orden administrativa que tienda a suprimirlos, no debe ser suspendida, porque con ello se perjudicaría la sociedad”.

Tomo XI Pág. 663 - Rebollado Javier.

Tomo XI Pág. 1172 - Moreno José.

Tomo XI Pág. 1172 - Rebolledo Sabino.

Tomo XI Pág. 1172 - Ruiz Procopio.

Tomo XI Pág. 1172 - Cisneros Alfredo.

De acuerdo con el artículo 2764 del Código Civil, la ley no concede acción para reclamar lo que se gana en juego prohibido.

La prohibición de la ley de demandar en juicio deu-

das de juegos prohibidos, no implica que la ley les niegue toda existencia.

El contrato de juego, contrato aleatorio, es una institución de Derecho Civil, cuando se trata de juegos lícitos, pues de lo contrario es institución de Derecho Penal, y en consecuencia su régimen legal, no puede estar supeditado a las legislaciones locales.

En cuanto a los juegos de loterías y rifas dispone el artículo 2772 del Código Civil lo siguiente:

“Las loterías o rifas, cuando se permitan, serán regidas las primeras, por las leyes especiales que las autoricen y las segundas por los reglamentos de policía”.

En consecuencia, el régimen legal de las loterías y rifas es de la competencia de las legislaturas de los Estados o de la Federación, salvo que sea de la exclusiva competencia de los Estados.

En realidad esta ley no tiene por finalidad prohibir los juegos de azar, sino la del juego clandestino por dinero.

Por el contrario reglamenta el juego público. El de lotería es monopolizado por el Estado. La infracción a esta disposición, no constituye delito sino falta y es reprimida a título de culpa. No es una ley preventiva sino represiva.

Como Policías Administrativas Locales tenemos:

H.—Policía de la Edificación.

I.—Policía de Tránsito.

J.—Policía de la Tranquilidad.

**H.—Policía de la Edificación.**—El derecho que tiene todo propietario, es el de usar y gozar de la cosa, disponiendo de ella con las limitaciones que fijen las leyes (artículo 830 del Código Civil).

Durante la época de los romanos, ya se exigía una distancia mínima entre las casas (ambitus), a fin de fa-

cilitar el tránsito y evitar la propagación de incendios, aparte de que con ellos se satisfacía la concepción de la familia como una unidad política, religiosa y económica. Esa distancia era mayor cuando se lindaba con edificios públicos, para evitar peligros a las construcciones públicas, así como para impedir que las vías públicas carecieran de luz o sufrieran en su aspecto alguna modificación, pues se regulaba lo referente a balcones y voladizos. También se regulaba el aspecto y la construcción de los edificios en distintas partes de la ciudad, también se limitaba la altura de los edificios por razones de seguridad y de higiene públicas.<sup>28</sup>

En los Estados Unidos de Norte América, su Corte Suprema reconoce por medio de su Jurisprudencia, la amplitud del Poder de Policía Municipal, con respecto a la edificación, declarando que era constitucional la fijación de altura a los edificios, la prohibición de edificar al frente, la obligación de dejar un fondo libre, etc. Como caso reciente tenemos, que el Supremo Tribunal Norteamericano, declaró, que una orden que prohíbe excavaciones por debajo de cierto límite, no es inconstitucional, aunque prive a la propiedad de su uso más beneficioso, pues lo que importa es el ejercicio válido del poder de policía municipal si no se prueba que la prohibición fuera infundada, sin perjuicio de que diera lugar a indemnización, si llegara a ser tan onerosa como para constituir una apropiación. (Salvador María Lozada): "Crónica de Jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia".<sup>29</sup>

También se reglamenta a la propiedad inmueble en lo relativo a la edificación, cualquiera que sea su clase e importancia pues en principio la limitación es proporcional a la importancia del centro urbano o lugar donde se edifica.

---

28 Idem, pág. 65.

29 Idem, pág. 66.

Al respecto el reglamento de las fracciones I, V y VII del artículo 3o. de la Ley de Planificación y Zonificación del Distrito Federal, publicado en el Diario Oficial del 4 de febrero de 1941, distingue dentro de la unidad urbana las siguientes zonas:

- I.—Las de habitaciones.
- II.—Las comerciales y de negocios, comprendiendo:
  - El área central de negocios y comercio.
  - Áreas mixtas de comercio y habitación.
  - Centro de comercio local (mercados).
- III.—Zonas industriales.
- IV.—Parques, arbolados y granjas.
- V.—Zonas de carácter especial, comprendiendo:
  - Centros cívicos.
  - Centros escolares.
  - Sanatorios y hospitales.
  - Panteones.

Todas estas zonas se encuentran señaladas en el plano de la zonificación de la ciudad.

Desde el punto de vista de su alineamiento el propietario solamente puede edificar en su propiedad, así tenemos que el Código Civil en su artículo 841 establece que:

“Todo propietario tiene derecho a deslindar su propiedad y a hacer o exigir el amojonamiento de la misma”.

El Reglamento de construcciones para el Distrito Federal, en su capítulo IV, artículo 31, define lo que es el alineamiento de una propiedad de la siguiente manera:

“El alineamiento oficial es la traza sobre el terreno que limita el predio respectivo con la vía pública en uso, o con la futura vía pública determinada en los proyectos aprobados por los órganos o autoridades competentes”.

El artículo 32 del mismo reglamento, indica quién

es la autoridad competente encargada de expedir una constancia de alineamiento por lo que al respecto dice:

“La Dirección General de Obras Públicas, a solicitud del propietario de un predio, en la que precise el uso que se pretenda dar al mismo, expedirá un documento con los datos del alineamiento oficial en el que se fijarán las restricciones específicas de cada zona o las particulares de cada predio, ya sea que se encuentren establecidas por los órganos de planificación o por la Dirección General de Obras Públicas, conforme a las facultades que se le confieren en el artículo 34 de este reglamento. Esta constancia será válida durante ciento ochenta días”.

Como se puede observar, la libertad de los particulares en materia de construcción, se encuentra limitada respecto a la ejecución de construcciones, o modificaciones en ellas ya que siempre interviene la autoridad competente en defensa del interés público.

La extensión de las limitaciones impuestas a la propiedad en defensa del interés público, aumenta como se ha visto, proporcionalmente a la importancia del centro urbano y que puede realizarse desde la división de los terrenos, hasta que se utilizan, regulándose la construcción y uso de los edificios, su ampliación, reparación y demolición, etc.

Rafael Bielsa en su obra “Régimen Jurídico de Policía”, dice al respecto:

“Una de las reglamentaciones sobre el derecho de propiedad inmueble es la relativa a edificios, cualquiera que sea su clase e importancia, en las ciudades o pueblos, si bien la extensión de estas limitaciones es mayor cuanto mayores son las exigencias del interés general en cuya virtud se imponen; es decir, que en principio la limitación es proporcional a la importancia del centro urbano o lugar en donde se edifica. Así pues, en una gran ciudad las restricciones se establecen no solamente en razón de la seguridad del edificio y las exigencias de la

salubridad para los moradores o vecinos, sino también por motivos de orden estético (altura de los edificios, arquitectura, o líneas del estilo, etc.)”.

Como podemos observar, en defensa de los intereses públicos se limita por el Estado el derecho de edificar, prohibiendo la construcción de fachadas grotescas frente a la vía pública.

La limitación no solamente se impone por razón de las clases de edificios, o de su naturaleza propia, sino que ellas pueden resultar de un plan de urbanismo o de desarrollo, en cuyo caso se establece un régimen jurídico especial, sobre todo en lo que respecta a la utilización de la propiedad privada, empezando por su alineamiento, es decir, la línea que separa el dominio público, del dominio privado, o bien dentro de este dominio, la determinación de una línea interna que marca el límite de la edificación.

De una manera general y atendiendo al orden en que se establecen, las limitaciones de que tratamos anteriormente, tenemos las siguientes:

A).—Alineación o alineamiento. En principio, la línea de edificación resulta de los límites de la propiedad privada respecto del dominio público; es decir, que el propietario solamente puede edificar en su propiedad, pero la autoridad puede modificar esa línea para mantener la general en el dominio público; por esa razón puede obligar al propietario a dejar en las esquinas una parte libre en la superficie y hasta cierta altura. En estos casos el Estado debe indemnizar al particular por haberle afectado su propiedad.

Como podemos observar, el artículo 35 del Reglamento de la Construcción previene esa situación de la siguiente manera:

“Si como consecuencia de un proyecto de planificación aprobado, el alineamiento oficial quedare dentro de una construcción, no se permitirá hacer obras que

modifiquen la parte de construcción que sobresalga del alineamiento, excepto con autorización especial de la Dirección General de Obras Públicas”.

La alineación o alineamiento puede ser general o especial, cuando es general coincide con el límite del dominio público, cuando es especial queda establecida dentro de la propiedad privada, a pocos metros de la línea principal es decir entre ambas líneas queda una franja sin edificar, ya sea en la superficie, tal es el caso de los pasajes que utiliza el público para el tránsito de peatones, en este caso, esta porción de terreno está virtualmente bajo el régimen del dominio público; ya sea en la totalidad del espacio, en superficie, y altura, y entonces la autoridad se limita a prescribir no sólo una servidumbre de no edificar, sino también una obligación positiva; se recurre a este procedimiento, generalmente en previsión de un futuro ensanche de la calzada o calle, en cuyo caso se evita la demolición del frente o fachada. Pero puede también establecerse esa limitación, sin tratarse de futuros ensanches, por razones de higiene como tenemos por ejemplo: mayor ventilación del edificio, etc.

Al tratar este punto, es decir, de la alineación o alineamiento, nos referimos necesariamente al permiso para edificar estos permisos los otorga la autoridad competente, con el fin de crear un plan de urbanismo o desarrollo general que comprenda a toda la ciudad o parte de ella, es decir, una zona.

La prohibición de edificar puede ser provisional o definitiva. Es provisional cuando se impone por un término generalmente breve, que es el necesario para el estudio y aprobación general del plan urbano. Esta prohibición en principio deberá comenzar cuando el plan se ha sometido a la aprobación, es decir, se ha realizado y está expuesto a las observaciones que pueden hacer no sólo las autoridades competentes sino también los particulares o propietarios afectados.



La prohibición definitiva, lógicamente se impone cuando el plan general ha sido aprobado y el edificio cuya construcción se proyecta no se conforma con el plan, ya sea en razón de su ubicación, ya sea por la índole de la construcción.

Antes que se decida la ejecución del plan, el propietario puede construir de acuerdo con el permiso que se le ha otorgado, pero si en el permiso dado se le ha hecho la advertencia de que se proyecta un plan general el cual modificará el trazado o la forma o el tipo de construcción el riesgo de la demolición está a cargo del propietario.

Opino que el término o plazo que se fija en el proyecto debe ser breve, pues la autoridad no puede paralizar indefinidamente la actividad de los propietarios que quieran edificar.

Finalmente, por construcción debe entenderse toda obra nueva o que aumente la existente por motivos de ampliación, o transformación, no debe considerarse como obra nueva, las reparaciones o trabajos necesarios para la conservación o seguridad del edificio.

La autorización o permiso comprende no solamente la indicación de la línea de edificación, sino también el nivel. Este punto interesa especialmente, por las cuestiones que origina el cambio del mismo. Si el edificio no linda con el dominio público, el nivel en principio, puede determinarlo el propietario; entonces las consecuencias del cambio, cualquiera que sea la razón, las soporta el propietario. Si el nivel ha sido dado por la autoridad, cualquier modificación justificada por motivos de desagües, y aun de mejor uso, o de uso normal, en razón de un nuevo nivel, las consecuencias del cambio del mismo, es decir, la indemnización del daño causado, debe estar a cargo del Estado ya que él es quien realiza la modificación".<sup>30</sup>

---

30 Rafael Bielsa.—"Régimen Jurídico de Policía".—Editorial la Ley.—Buenos Aires.—1957.—Pág. 92 y siguientes.

Toda construcción, ampliación, modificación o reparación de un edificio debe ajustarse a las normas técnicas impuestas por la autoridad competente, en razón de la seguridad del edificio, de la higiene pública, y de la estética urbana.<sup>31</sup>

Alberto Elguera en su obra *Policía Municipal* dice:

“Por razones de seguridad, el Estado debe velar por la solidez de un edificio, exigiendo que se cumpla con determinados requisitos como son: profundidad mínima de los cimientos, el ancho mínimo y el material de los muros, tratándose de edificios en los cuales concurren muchas gentes, también se debe exigir que se establezcan los medios idóneos, para combatir el fuego si es que llega a surgir por alguna causa desconocida, en este caso se deben establecer puertas adecuadas para la más fácil circulación de las personas”.

Elguera sigue diciendo, que “por razones de higiene pública una ciudad densamente poblada, requiere una regulación estricta para evitar que ciertos edificios monopolicen el aire, la luz y el sol para que esos elementos vitales, alcancen ampliamente y sin contaminación al interior de las moradas y a las vías públicas. Para cumplir con esas finalidades, el Estado a través de restricciones exige a los constructores que establezcan una altura determinada, número de pisos, volumen y distribución de los edificios, superficie mínima y ubicación de patios, superficie libre de construcción en el fondo de los terrenos, etc.

Por razones de estética, la edificación frente a las plazas, avenidas o paseos públicos, puede la autoridad fijar al particular, alturas determinadas en sus construcciones y normas arquitectónicas de conjunto.

Se trata pues de una función de policía artística que

---

31 Alberto Elguera.—“Policía Municipal” (Seguridad - Higiene - Moralidad). Ediciones Depalma, Buenos Aires 1963.

a juicio de Bielsa tiene un doble fundamento: 1) la función educadora que el Estado debe ejercer; 2) el régimen del dominio público, que comprende no sólo el régimen de policía de la vía pública, sino también todo aquello que integra su goce normal (por razones de seguridad, salubridad, moralidad y estética)".

Toda persona que desee construir en su predio deberá pedir autorización, a la autoridad competente y al respecto el Reglamento de Construcciones para el Distrito Federal, en su artículo 387, dispone lo siguiente:

"Para ejecutar obras o instalaciones públicas o privadas en la vía pública o en predios de propiedad pública o privada, es necesario obtener licencia de la Dirección General de Obras Públicas.

Las licencias sólo podrán concederse a directores responsables de obra, salvo los casos previstos en el artículo 388 en que podrán expedirse a propietarios".

Las obras que no requieren director según el artículo 388 de dicho reglamento, son las siguientes:

I.—Edificación de una sola pieza con dimensiones máximas de cuatro metros, siempre que en el mismo predio no haya ninguna construcción.

II.—Amarre de cuarteaduras, arreglo o cambio de techos, de azoteas o entrepisos sobre vigas de madera, cuando en la reparación se emplee el mismo tipo de construcción y siempre que el claro sea mayor de cuatro metros, ni se afecten miembros estructurales importantes.

III.—Construcción de bardas interiores o exteriores, con altura máxima de dos metros cincuenta centímetros.

IV.—Apertura de claros de un metro cincuenta centímetros como máximo, en construcciones hasta de dos pisos, si no se afectan elementos estructurales.

V.—Construcción de fosas sépticas o albañales.

VI.—Limpieza, aplanados, pintura y rodapiés de fachadas.

Para que una licencia surta sus efectos, es indispensable que se entreguen con la solicitud los siguientes documentos:

I.—Constancia de número oficial.

II.—Constancia del alineamiento vigente.

III.—Certificación de la Dirección General de Aguas y Sancamiento de que se cuenta con la toma de agua correspondiente.

IV.—Cuatro tantos del proyecto de la obra, en planos a escala debidamente acotados y especificados, en los que se deberán incluir por lo menos las plantas de distribución, el corte sanitario, las fachadas, la localización de la construcción dentro del predio y los planos estructurales, firmados por el propietario y el director.

V.—Las autorizaciones necesarias de otras dependencias del Gobierno en los términos de las leyes relativas.

VI.—Resumen del criterio y sistema adoptados para el cálculo, firmado por el director.

VII.—Aprobación de la ubicación del edificio, en los casos previstos en este reglamento.

Además la Dirección General de Obras Públicas, podrá exigir cuando lo juzgue conveniente, la presentación de los cálculos completos, para su revisión y si estos fueren objetados, se suspenderá la obra hasta que se corrijan las deficiencias".

Toda licencia causará derechos, que serán fijados de acuerdo con la tarifa que se encuentre en vigor; como podemos observar, se fija al constructor un plazo de treinta días para pagar los derechos en la inteligencia de que si no son pagados en ese tiempo, serán destruidos los documentos correspondientes y será necesario empezar de nuevo los trámites que se hayan efectuado.

Al haberse cumplido, la propia Dirección, tiene facultad para fijar en forma discrecional el plazo de vigencia de la licencia que se expida a cada constructor, tomando en cuenta la naturaleza y magnitud de la obra que se trata de ejecutar, como tenemos las siguientes:

a.—Para la construcción de edificios hasta de cuatro pisos, la vigencia máxima será de diez y ocho meses, para la construcción de edificios de más de cuatro pisos, la vigencia máxima será de veinticuatro meses.

Terminado el plazo señalado para una obra sin que ésta se concluya, para continuarla deberá solicitarse prórroga, para continuarla y cubrirse derechos por la parte aún no efectuada de la obra. A la solicitud se acompañará una descripción de los trabajos que se vayan a llevar a cabo y croquis o planos cuando sea necesario.

En la obra deberán estar los planos autorizados y copias de las licencias correspondientes excepto cuando se trate de resanes y aplanados interiores, reparación y reposición de pisos sin afectar elementos estructurales, pintura interior, etc.

Como obligaciones que tiene el propietario de la obra, es que debe dar aviso a la Dirección General de Obras Públicas, de la terminación de las obras que haya efectuado, para poder obtener de la misma, la autorización de uso.

Como podemos observar, el principio es que las obligaciones establecidas por la autoridad competente en materia de policía de edificación, ha de cumplirlas quien tiene el dominio, por lo que la autoridad tiene el legítimo derecho de exigir al propietario, que ponga al edificio en condiciones reglamentarias.

Realizada la construcción, bajo la fiscalización de la autoridad competente, según el proyecto aprobado o introduciéndole modificaciones durante el curso de la obra, que no lo alteren sustancialmente ni caigan dentro de las prohibiciones que establezca el reglamento

respectivo, la autoridad competente deberá aprobarla expresamente.

Este acto administrativo constituye la prueba documental de que se han cumplido las disposiciones relativas a la edificación y es irrevocable por la propia administración.

Por el contrario, si las obras realizadas contravieran disposiciones reglamentarias de orden técnico, (altura, superficie y ubicación de patios, invasión del fondo no edificable, etc.), la Dirección General de Obras Públicas, podrá ordenar la demolición de la obra realizada en contravención, sin que ello de lugar a indemnización a su cargo, al propietario, ya que es una falta imputable al mismo, sin constituir ninguna responsabilidad.

Al respecto el artículo 409 del Reglamento de la Construcción del Distrito Federal ordena lo siguiente:

“La Dirección General de Obras Públicas podrá ordenar la inmediata suspensión de trabajos efectuados sin la licencia correspondiente, o sin ajustarse a los planos y especificaciones aprobados por la Dirección General de Obras Públicas, o de manera defectuosa o con materiales diferentes a los aprobados. La Dirección General de Obras Públicas a solicitud del constructor, puede conceder un plazo para corregir las deficiencias que motiven la suspensión. Vencido el plazo sin haberse ejecutado, se ordenará la demolición de lo irregular por cuenta del propietario o del director responsable de la obra”.

El artículo 401 del Reglamento antes indicado manda que no se deberá usar una edificación o parte de ella, sin la respectiva autorización de uso.

Y a su vez el artículo 410 manda lo siguiente:

“Recibida la manifestación de la terminación de una construcción, la Dirección General de Obras Públicas, previa inspección, autorizará el uso y ocupación de

la misma y relevará al director de la obra de responsabilidad por modificaciones o adiciones que se le hagan posteriormente sin su intervención”.

Como podemos observar, la certificación administrativa habilita al propietario u ocupante a usar la finca, de acuerdo con su destino o disposición. Aunque las normas son sustancialmente las mismas, cuando se trata de locales a los que concurre el público, las disposiciones pueden ser más severas, no sólo por el mayor riesgo y las consecuencias que pueden resultar de la inobservancia de ellas, sino también por el carácter industrial.

**E) Policía de Tránsito.**—Alberto Elguera en su obra “Policía Municipal” (Seguridad-Higiene-Moralidad), expresa:

“El Tránsito por las vías públicas es uno de los problemas más graves que afecta el desarrollo de las grandes ciudades, cuyas calles centrales, trazadas en vista de una población de menor densidad y extensión y para la circulación de peatones y jinetes, no permiten el rápido y seguro desplazamiento de los numerosos vehículos automotores que hoy circulan por ella. Si se compara a la corriente de tránsito en una ciudad con la circulación de la sangre en el cuerpo, resulta que las ciudades están sufriendo actualmente de endurecimiento arterial.

La labor a que debe hacer frente la administración con referencia a la regulación del tránsito, es triple: a).—Asegurar una circulación continua y rápida de los vehículos; b).—Proporcionar un estacionamiento satisfactorio; c).—Velar por la seguridad de los transeúntes”.<sup>32</sup>

Tratándose de esta Policía podemos observar que es la única que se ejerce exclusivamente en la vía públi-

---

32 Idem, pág. 29, Alberto Elguera, “Policía Municipal”.

ca y no plantea, por lo tanto, las dificultades que produce la actividad policial, la necesidad de penetrar en el domicilio particular, como ocurre especialmente con la policía Sanitaria y la policía de la Edificación.

Aquí las mayores limitaciones al ejercicio de la Policía no resultan del individuo, cuyo derecho a transitar se regla, sino de la colisión de dos intereses públicos que son: el del Tránsito (Policía) y el del Transporte (Servicio público).

En nuestro país la facultad de reglamentar el tránsito, la ejerce el Departamento del Distrito Federal a través de la Dirección General de Tránsito, para la cual, y con el fin de hacer cumplir sus determinaciones, se expidió el Reglamento de Tránsito en el Distrito Federal, publicado en el Diario Oficial No. 48 del 28 de octubre de 1943.

El Reglamento de Tránsito del Distrito Federal, tiene por objeto establecer las bases y requisitos a que deberá sujetarse el tránsito de las vías públicas del Distrito Federal, de los peatones, semovientes y vehículos, de manera que se expediten las comunicaciones y queden debidamente protegidas las personas y la propiedad.

Corresponde al Departamento del Distrito Federal como autoridad local, aplicar las medidas que considere necesarias para la consecución de los fines que persigue dicho reglamento.

El artículo 2 de este Reglamento establece lo siguiente:

“Para los efectos de la aplicación de este Reglamento, se entiende por vías públicas las avenidas, calzadas, plazas, paseos y calles comprendidos, dentro del límite del Distrito Federal, destinados temporal o permanentemente al tránsito público, siempre que por ley no estén bajo el control de la Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas por tener el carácter reconocido de vías generales de comunicación”.



Las violaciones del Reglamento de Tránsito, implican siempre sanciones exclusivamente administrativas, de las que conoce, no el Ministerio Público, sino los Jueces Calificadores, cuya actuación se concreta a aplicar sanciones de ese tipo, como lo son: Imposición de multas o arrestos, derivados de infracciones, entre otras de las cometidas al referido reglamento. Ahora bien, por imperativo del artículo 21 Constitucional, la sanción que pueden aplicar los jueces Calificadores, consiste en multa o arresto hasta por 36 horas, pero si el infractor no pagare la multa que se le hubiese impuesto, se permutará por el arresto correspondiente, que no excederá en ningún caso, de quince días.

Si el infractor fuere jornalero u obrero, no podrá ser castigado con multa mayor del importe de su jornal o el sueldo en una semana.

Estacionamiento de vehículos.—Al respecto, el Reglamento de Tránsito en su artículo 175 establece lo siguiente:

“En las zonas de intenso tránsito, entre las ocho y las veintiún horas, se permitirá el establecimiento en las calles, sólo durante tiempos cortos, variables entre un mínimo de veinte y un máximo de sesenta minutos. La Dirección de Tránsito del Distrito Federal hará el señalamiento de las zonas y cajones de estacionamiento, precisando en forma clara el máximo de tiempo de estacionamiento que en ellos se permita”.

Con respecto al estacionamiento, debe distinguirse la simple detención, del estacionamiento propiamente dicho. La libertad de detener un vehículo por el tiempo indispensable para el ascenso o descenso de personas o carga o descarga de cosas, es un corolario de la circulación y escapa en principio, a toda limitación, especialmente si tiene lugar para servir las necesidades de las propiedades que bordean la vía pública y como consecuencia del derecho de acceso a esas propiedades. En cambio, en el estacionamiento propiamente dicho, el con-

ductor usa la vía pública como garage haciendo de aquella un uso excepcional que la autoridad puede prohibir en ciertas zonas o a ciertas horas.

Con el fin de descongestionar las calles y permitir su utilización, se ha impuesto a los propietarios de edificios principalmente industriales y comerciales, que dejen en ellos al construirlos un espacio libre para establecimiento de vehículos por considerarse esencialmente necesario.

Para conducir vehículos por la vía pública, se requiere obtener un permiso o una autorización habilitante, que da la autoridad competente, que en este caso viene siendo la Dirección General de Tránsito, teniendo en cuenta la idoneidad y los antecedentes personales del solicitante.

Al respecto el artículo 50 del Reglamento de Tránsito establece lo siguiente:

“Para obtener licencia de automovilista será necesario:

I.—Presentar la solicitud correspondiente, de acuerdo con la “forma” respectiva que proporcionará la Dirección de Tránsito.

II.—Acompañar seis retratos de frente, forma rectangular, de 3.5 x 4.5 cm., fondo blanco y sin retoque.

III.—Ser mayor de dieciocho años si se trata de un hombre y de veintiuno tratándose de una mujer. Este requisito se comprobará por medio del acta de registro civil correspondiente, o por dictamen médico pericial.

IV.—Sujetarse a examen médico para comprobar sus aptitudes físicas y mentales.

V.—Cubrir los derechos correspondientes a la Tesorería del Distrito Federal.

VI.—Presentar examen de pericia en el manejo de

vehículos y de conocimiento de las disposiciones del presente Reglamento.

VII.—Cumplir con los requisitos que la Dirección de Tránsito exija para los fines de identificación personal, entre las cuales se encuentra la impresión de huellas digitales.

VIII.—No haber sido sentenciado ejecutoriamente por ningún delito contra las personas o la propiedad, ni estar fichado en los archivos del gabinete de identificación de la policía, como vago, vicioso, asaltante o malviviente profesional”.

El permiso o licencia para manejar, es un documento habilitante y de propiedad de su titular, del cual no puede ser despojado ni dispuesto su secuestro por la autoridad judicial, como medio para asegurar el pago de alguna deuda de carácter puramente civil, pero excepcionalmente puede ser retenido ese documento por las autoridades de tránsito, para asegurar el pago de multas a que se ha hecho merecedor el infractor del Reglamento de Tránsito.

En este caso se le expedirá al manejador al retirársele la licencia, un comprobante que ampare la infracción levantada por la autoridad, y a su vez se le dará un plazo de diez días para que pague la multa correspondiente y le sea devuelto el documento retenido.

J.—**Policía de la Tranquilidad.**—Además de la policía que ejerce el Estado en resguardo de la seguridad, la salubridad, y la moralidad públicas, y de la estética urbana, puede también imponer restricciones con el fin de garantizar a los vecinos un mínimo de tranquilidad y de bienestar. Se trata de una policía que quedaría comprendida dentro de un concepto amplio de “salubridad” si se entendiera por tal: Todo aquello que moleste a la población haciendo insufrible la vida, con caracteres de permanencia tales que en definitiva la salud pública se encuentre lesionada, pero que puede resultar más con-

veniente considerar por separado, pues no debe ser necesario que la perturbación alcance tal gravedad que pueda afectar eventualmente la salud humana, para que se justifique la acción del Estado.

Según Bielsa, mientras la seguridad pública se vincula a la tranquilidad personal (general) y más que todo, en aquello que concierne a la incolumidad física de las personas, la tranquilidad pública consiste en proteger el reposo, el bienestar en cierto modo síquico, tan necesario para la energía física y moral de la población.<sup>33</sup>

Los factores que pueden perturbar esa tranquilidad son especialmente, los ruidos molestos, pero cabe también considerar los olores fétidos, las luces excesivas o intermitentes, etc.

El hecho que afecta la tranquilidad y el bienestar puede ser inevitable, como en el caso de la industria que forzosamente ha de producir ruidos o esparcir olores nauseabundos; pero cabe entonces una alternativa que consiste en prohibir la industria o tolerar la incomodidad como precio que deba pagar el hombre por el progreso industrial.

Pero puede por el contrario, tratarse de molestias evitables, con respecto a las cuales la autoridad competente debe ejercer su acción reglamentaria, exigiendo la adopción de los medios necesarios para evitar las molestias o prohibiendo ciertas manifestaciones de actividad en forma absoluta, o en horas determinadas o en algunas zonas.

El Código Civil contiene algunos artículos sobre restricciones y límites de la propiedad, los cuales se vinculan íntimamente con esta clase de policía. Algunos de ellos son verdaderas normas policiales que imponen restricciones, tales como nadie puede construir cerca de una pared ajena o de copropiedad, fosos, cloacas, acue-

---

33 Rafael Bielsa.—“Régimen Jurídico de Policía” en la Ley.—Pág. 802.

ductos, hornos, fraguas, chimeneas, establos; ni instalar depósitos de materias corrosivas, máquinas de vapor o fábricas destinadas a usos que puedan ser peligrosos o nocivos sin guardar las distancias prescritas por los reglamentos, o sin construir las obras de resguardo necesarias con sujeción a lo que prevengan los mismos reglamentos, o a falta de ellos, lo que se determine por juicio pericial. (artículo 845 del Código Civil).

El Estado puede reglamentar los establecimientos e industrias clasificados de incómodos, pues en los edificios destinados a reuniones públicas siempre se toma en cuenta la seguridad y comodidad del público.

Como podemos darnos cuenta, esta policía sólo puede ejercerse en beneficio de un interés colectivo, es decir, de la comodidad del público, del bienestar de la población y no en resguardo de un interés individual.

También esta policía puede ejercerse en cuanto a la molestia, ya que por su intensidad o continuidad resulta intolerable y provocando una intranquilidad entre los vecinos tal como lo expresa el reglamento contra el ruido.

El ruido aumenta la fatiga, perturba el sueño, dificulta la actividad intelectual, crea un estado de intranquilidad, es decir, afectan el bienestar del individuo.

Los ruidos urbanos provienen principalmente de la actividad industrial, de la construcción de edificios, de la carga y descarga de materiales y mercaderías, de la propaganda sonora, de las diversiones públicas, del tránsito de vehículos, etc.

La reglamentación como podemos observar, debe hacerse, no sólo con criterio de zonificación, sino especialmente teniendo en cuenta las horas o períodos del día en cuanto a los establecimientos industriales, a los sitios públicos, a los comercios etc.

Con respecto a la facultad que tiene el Estado, para prohibir o reglamentar los ruidos molestos, seguire-

mos la idea de Bielsa ya que al respecto expresa: "Cuando se trata de ruidos que molestan a la vecindad (grupo indeterminado de vecinos), procede la reclamación administrativa tendiente a hacer cesar los ruidos que alteran la tranquilidad pública; trátese de medidas de policía que como se comprende, son de competencia administrativa municipal. Pero cuando se trata de vecinos determinados, o sea, los contiguos a la cosa que produce la molestia o un daño patrimonial, el recurso es judicial."

En el mismo sentido ha escrito que los vecinos molestados por ruidos provenientes de una casa particular, deben recurrir a los tribunales pues se trata de cuestiones de vecindad, que son materia de derecho privado; solamente procedería la actividad administrativa cuando tales ruidos trascendieran a la calle o privaran de una legítima tranquilidad al vecindario.

La distinción propuesta reduce en extremo la competencia municipal, pues le vedaría intervenir cuando los ruidos afectaran a personas determinadas, como son los vecinos linderos al lugar de donde provinieran, o los habitantes de un mismo edificio. Sin embargo, concurre siempre el mismo interés público, sean o no determinados los vecinos afectados, pues en ambos supuestos se trata de una parte de la población de la ciudad, por cuyo bienestar debe velar la administración municipal.

No sería criterio aceptable distinguir según que el ruido excediera o no, los límites de una propiedad, porque los grandes monobloques modernos y las viejas casas de vecindad pueden albergar crecida cantidad de personas que por su número justificarían la intervención municipal".

En nuestro País la autoridad encargada de velar por el cumplimiento de las disposiciones aplicables al caso es el Departamento del Distrito Federal, ya que es la única autoridad competente para prohibir una actividad

que resulte incómoda o molesta y para revocar un permiso concedido.

Hasta aquí doy por concluído este trabajo, esperando sea aceptado de manera favorable, por el Honorable Jurado que integre mi Examen Profesional.

## CONCLUSIONES:

I.—La Policía Administrativa, es la actividad desarrollada por la Administración pública, y cuyo objeto consiste en la protección de los derechos sociales, inherentes a la sociedad en general, por medio de las restricciones a las libertades individuales, a fin de lograr los fines de la administración pública, que pueden ser generales como el orden público, la salubridad y la seguridad general; o particulares, como los referidos a cada materia en especial del orden administrativo, tomando en consideración las actividades ejercidas por los particulares.

La actividad administrativa es una parte de la función administrativa, de lo que se deduce, que si bien toda función ejecutiva es policía, no toda policía es función ejecutiva.

II.—En nuestro país el régimen administrativo se caracteriza, porque comprende numerosas policías, tanto en materia federal como en materia local.

III.—En el concepto de policía administrativa, debe comprenderse no sólo policía de seguridad, sino también las demás formas especiales de policías (cultos, inmigración, del trabajo, de tránsito, de prensa, etc.).

IV.—La noción de poder de policía, tiene un significado amplio, da la idea de una función general, relativa a la potestad jurídica de reglamentar y ejercer coactivamente, esa función, con el fin de limitar la libertad personal en defensa del bienestar general.



V.—La conducta de los particulares debe ser tutelada por el Estado, por medio de normas justas y equitativas para satisfacción de los intereses de la colectividad.

VI.—La libertad de que goza la colectividad de manera subjetiva, debe ser respetada también por el Estado.

VII.—En nuestro régimen legal, predomina el uso de sistemas de licencias, permisos o autorizaciones y éstos son medios de restricción o reglamentación de la propiedad o de la libertad de los individuos.

VIII.—La autorización, licencia y permiso constituyen el medio adecuado para el ejercicio de las funciones de policía, entendiéndose por ésta, la facultad que tiene el Estado para afectar el derecho de los particulares, a fin de asegurar la tranquilidad, la seguridad y salubridad pública, sin las cuales no es posible la vida en sociedad.

IX.—El permiso de policía no debe ser arbitrario o injusto, sino por el contrario, fundado en una causa legítima y previamente justificada.

X.—Existen dos clases principales de sanciones administrativas, el arresto y la multa. El arresto es una forma de coacción policial, pero su objeto principal es el de conservar el orden público alterado, más que el de castigar.

XI.—Las multas se imponen por infracción a las disposiciones de policías y en general son extrañas a todo régimen, las cuales se clasifican desde el punto de vista civil, penal o administrativo.

XII.—La multa penal se diferencia de la administrativa, en el hecho de que la multa desde el punto de vista penal se liquida no en provecho del afectado, sino en beneficio de la colectividad, dejando a salvo el derecho que tiene el ofendido para promover la reparación del daño, puesto que tiene el carácter de pena pública. En cambio la multa administrativa es una pena que se

aplica tanto a los delitos como a las infracciones a los reglamentos de policía y buen gobierno.

XIII.—Opino que en las zonas destinadas a habitación, debería crearse una sección especial para la construcción de edificios y así evitar los daños materiales que causan los edificios construídos, junto a casas de menor altura.

XIV.—La labor a que debe hacer frente la administración actual, con referencia a la regulación del tránsito, es la de asegurar una circulación continua y rápida de los vehículos en el Primer Cuadro de la Ciudad, creando más pasos a desnivel, de los que ya existen. Proporcionar un estacionamiento satisfactorio de ellos. Velar por la seguridad de los transeúntes.

XV.—Corresponde al Estado vigilar el cumplimiento de la legislación, la cual, por este hecho, está estrechamente ligada a la inspección del trabajo. Cuidará igualmente de que se respeten todos aquellos preceptos cuyo cumplimiento garanticen las buenas relaciones entre patronos y obreros.

XVI.—La Policía de Inmigración, sí es una verdadera policía de extranjeros.

## B I B L I O G R A F I A

- 1.—**BIELSA RAFAEL.**  
Régimen Jurídico de Policía.—Editorial “La Ley”.  
Buenos Aires.—1957.
- 2.—**BUENDIA NEGRI JOSE ESTEBAN.**  
Tesis.—El Régimen de la Policía Económica y la  
Administración Pública.
- 3.—**BURGOA IGNACIO.**  
Las Garantías Individuales.—Editorial “Porrúa,  
S. A.” 1965.
- 4.—**DE LA CUEVA MARIO.**  
Derecho Mexicano del Trabajo.—Editorial “Porrúa,  
S. A.”.—1961. (Tomo I).
- 5.—**DE LA CUEVA MARIO.**  
Derecho Mexicano del Trabajo.—Editorial “Po-  
rrúa, S. A.”.—1961.—(Tomo II).
- 6.—**DE PINA RAFAEL.**  
Derecho Civil Mexicano.—Editorial “Porrúa, S. A.”.  
1958.
- 7.—**DOMINGUEZ CASTILLO ARTURO.**  
Tesis.—La Posición del Estado ante sus Relaciones  
con los Particulares.
- 8.—**DUARTE CORDOBA JORGE.**  
Tesis.—La Institución de la Policía en el Derecho  
Administrativo Moderno.
- 9.—**ELGUERA ALBERTO.**  
Policía Municipal.—Editorial “Depalma”.—Buenos  
Aires.—1963.—(Seguridad, Higiene, Moralidad).

- 10.—**FIORINI BARTOLOME.**  
Poder de Policía.—Editorial "Alfa".—Buenos Aires.—1958.
- 11.—**FIX ZAMUDIO.**  
Juicio de Amparo.—Edición 1964.
- 12.—**ALBERTO G. ARCE.**  
Derecho Internacional Privado.—Depto. Editorial de la U. de G.—Guadalajara, Jal.—México, 1965.
- 13.—**GARCIA MAYNEZ EDUARDO.**  
Introducción al Estudio del Derecho.—Editorial Porrúa, S. A.".—1956.
- 14.—**MONTIEL Y DUARTE ISIDRO.**  
Estudio sobre Garantías Individuales.—Edición 1873.
- 15.—**SERRA ROJAS ANDRES.**  
Derecho Administrativo. Librería de Manuel Porrúa, S. A.—1959.
- 16.—**VILLEGAS BASAVILBASO BENJAMIN.**  
Derecho Administrativo.—Tipográfica Editora Argentina.—Buenos Aires.—1954.—(Tomo V).—(Limitaciones a la Libertad).

### **LEGISLACION CONSULTADA**

- 1.—Constitución Política de los Estados Unidos.
- 2.—Código Civil para el Distrito y Territorios Federales.
- 3.—Código Penal para el Distrito y Territorios Federales.
- 4.—Código Sanitario de los Estados Unidos Mexicanos.
- 5.—Ley Federal del Trabajo, Reformada y Adicionada.
- 6.—Nueva Ley de Secretarías y Departamentos de Estado.
- 7.—Ley de Población.

- 8.—Reglamento de Construcciones y Servicios Urbanos en el Distrito Federal.
- 9.—Reglamento de la Policía Preventiva del Distrito Federal.
- 10.—Reglamento de Tránsito del Distrito Federal.
- 11.—Reglamento de Espectáculos Públicos en el Distrito Federal.

# I N D I C E

## CAPITULO I

### EL REGIMEN DE POLICIA

a).—Policía Administrativa .....	23
b).—Sus Clasificaciones .....	25
c).—El Poder de Policía .....	37
d).—Fundamento Constitucional del Régimen de Policía .....	38

## CAPITULO II

### LIMITACIONES A LAS LIBERTADES INDIVIDUALES

a).—Las Garantías Individuales .....	41
b).—Disposiciones de Policía .....	56
c).—Penas de Policía .....	62

## CAPITULO III

### COMO SE MANIFIESTA LA POLICIA

#### **Policías Administrativas Especiales Federales.**

A).—Policía Sanitaria .....	67
B).—Policía de Inmigración .....	84
C).—Policía del Trabajo .....	96
D).—Policía de la Moralidad .....	116
E).—Policía de Estupefacientes .....	124
F).—Policía de la Embriaguez .....	127
G).—Policía del Juego .....	130

#### **Policías Administrativas Especiales Locales.**

H).—Policía de Edificación .....	135
I).—Policía de Tránsito .....	147
J).—Policía de la Tranquilidad .....	151

CONCLUSIONES .....	156
--------------------	-----

BIBLIOGRAFIA .....	159
--------------------	-----