

880

285



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO**

**FACULTAD DE DERECHO**

**"EL REGLAMENTO GUBERNATIVO DE JUSTICIA CIVICA PARA EL DISTRITO FEDERAL"**

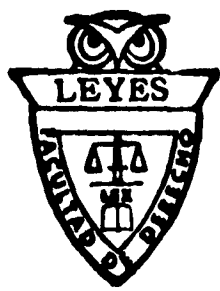
**T E S I S**

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:  
**LICENCIADO EN DERECHO**  
P R E S E N T A :

**YEXABEL TAPIA LUNA**

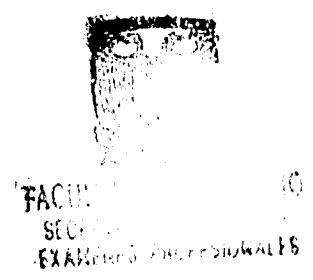
**FALLA DE ORIGEN**

DIRECTOR DE TESIS: LIC. RAFAEL MARTINEZ MORALES



MEXICO, D. F.

1995



**TESIS CON FALLA DE ORIGEN**



Universidad Nacional  
Autónoma de México



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

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

Todo el material contenido en esta tesis 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.



UNIVERSIDAD NACIONAL  
AVENIDA DE  
MEXICO

FACULTAD DE DERECHO  
SEMINARIO DE DERECHO ADMINISTRATIVO  
(Turno Vespertino)

Ciudad Universitaria, D.F., a 6 de marzo de 1995.

DR. MAXIMO CARVAJAL CONTRERAS  
Director de la Facultad de Derecho  
P r e s e n t e.

La pasante de esta Facultad YEXABEL TAPIA LUNA, ha elaborado la tesis denominada "EL REGLAMENTO GUBERNATIVO DE JUSTICIA CIVICA PARA EL DISTRITO FEDERAL", bajo la dirección del Lic. Rafael I. Martínez Morales, la cual a juicio del suscrito cumple con los requisitos reglamentarios del caso.

En tal virtud consideramos que está en aptitud dicha tesis, de ser sometida a la aprobación de los señores profesores que integren el jurado de su examen profesional.

Ruego a usted ordenar lo conducente para que se continúen los trámites necesarios para que dicha pasante presente el examen profesional correspondiente, en caso de no existir inconveniente para ello.

Reitero a usted las seguridades de mi consideración y respeto.

"POR MI RAZA HABLARA EL ESPIRITU"  
El Director del Seminario  
(Turno Vespertino)

PEDRO NOGUERA-CONSUEGRA  
LICENCIADO EN DERECHO



c. r. p. - Lic. Rafael I. Martínez Morales. - presente

FALLA DE ORIGEN

## **DEDICATORIAS**

**A MI PADRE :**

**JOSE TAPIA MENDEZ:**

**POR DARME TANTO AMOR Y BRINDARME TU CONFIANZA, POR  
SER UNA PERSONA MARAVILLOSA A LA CUAL AMO MUCHO,  
SE QUE EN CUALQUIER MOMENTO DE MI VIDA PUEDO  
CONTAR CONTIGO, PORQUE HAS DEMOSTRADO SER UN HOMBRE  
LLENO DE CUALIDADES Y DECISIONES SIEMPRE PENSANDO  
EN TU FAMILIA. A TI PAPA POR APOYAR A CADA  
UNA DE TUS HIJAS, SIEMPRE DANDO LO MEJOR DE TI.  
TE ADORO**

**A MI MADRE:**

**JUANITA LUNA DE TAPIA: POR**

**SER UNA PERSONA QUE DÍA A DÍA, ME HA  
SABIDO EN CAMINAR POR EL SENDERO DEL BIEN,  
A ELLA QUE POR SUS HIJAS DA LA VIDA  
SIN IMPORTARLE SU VIDA MISMA.  
GRACIAS POR NO SER SOLO LA MEJOR  
MADRE, SINO TAMBIEN UNA EXCELENTE  
AMIGA, POR DARME TU APOYO, CONFIANZA,  
RESPECTO, Y SOBRE TODO AMOR  
TE ADORO**

**A MIS ADORADAS HERMANAS:**

**HAYDEE TAPIA LUNA: QUIERO  
AGRADECERTE LA CONFIANZA  
QUE ME DEMUESTRAS DIA A DIA,  
Y DECIRTE QUE A PESAR DE  
NUESTRAS DIFERENTES FORMAS  
DE PENSAR, NOS RESPETAMOS Y  
AMAMOS, RECUERDA QUE NO ESTAS  
SOLA, PORQUE TU FAMILIA ESTA  
SIEMPRE PARA AYUDARTE.**

**GRACIAS POR TODO**

**JOSELINE DERRA TAPIA LUNA:**

**A TI QUERIDA HERMANA, SIEMPRE  
LLENA DE VIDA Y ENTUSIASMO POR  
ALCANZAR TUS METAS Y OBJETIVOS,  
POR DEMOSTRAR TU NOBLEZA Y AMOR  
POR TUS SERES QUERIDOS, POR SER  
UNA PERSONA DE LA QUE DEBEMOS APREHENDER  
QUE LA VIDA ESTA LLENA DE COSAS HERMOSAS Y  
DE LA CUAL SE PUEDEN SACAR MUCHOS FRUTOS.**

**TE QUIERO MUCHO**

**A MIS ADORADAS HERMANAS:**

**HAYDEE TAPIA LUNA: QUIERO  
AGRADECERTE LA CONFIANZA  
QUE ME DEMUESTRAS DIA A DIA,  
Y DECIRTE QUE A PESAR DE  
NUESTRAS DIFERENTES FORMAS  
DE PENSAR, NOS RESPETAMOS Y  
AMAMOS, RECUERDA QUE NO ESTAS  
SOLA, PORQUE TU FAMILIA ESTA  
SIEMPRE PARA AYUDARTE.**

**GRACIAS POR TODO**

**JOSELINE DERRA TAPIA LUNA:**

**A TI QUERIDA HERMANA, SIEMPRE  
LLENA DE VIDA Y ENTUSIASMO POR  
ALCANZAR TUS METAS Y OBJETIVOS,  
POR DEMOSTRAR TU NOBLEZA Y AMOR  
POR TUS SERES QUERIDOS, POR SER  
UNA PERSONA DE LA QUE DEBEMOS APREHENDER  
QUE LA VIDA ESTA LLENA DE COSAS HERMOSAS Y  
DE LA CUAL SE PUEDEN SACAR MUCHOS FRUTOS.**

**TE QUIERO MUCHO**

**MARIANA TAPIA LUNA:**

**GRACIAS POR COMPARTIR CONMIGO,  
TUS SECRETOS, ALEGRÍAS, TRISTEZAS,  
AMBICIONES, Y POR SER UNA PERSONA  
MUY SENCILLA, LLENA DE ENTUSIASMO,  
PORQUE SE QUE LO QUE TE PROPONGAS  
LO VAS A ALCANZAR, SIEMPRE Y CUANDO  
ASI TU LO DESEES, RECUERDA QUE A  
PESAR DE LOS MALOS MOMENTOS, SIEMPRE  
ESTA DIOS PARA PROTEGERTE Y GUIARTE.**

**TE QUIERO MUCHO HERMANA**

**A MI QUERIDO DIRECTOR DE TESIS:**

**EL LIC. RAFAEL MARTINEZ MORALES, POR  
GUIARME CON SU SABIDURIA Y ENSEÑANZA,  
SIEMPRE ENCAMINADA A LA CULMINACION  
DEL PRESENTE TRABAJO, PORQUE SIN SUS  
LLAMADOS DE ATENCION, NO HUBIERA PODIDO  
TERMINAR, POR SER UN HOMBRE BUENO E  
INTELIGENTE DEL CUAL HE APREHENDIDO A  
SEGUIR SUPERANDOME EN MI VIDA PROFESIONAL,  
POR SER EJEMPLO A SEGUIR.**

**MAESTRO, LE ESTOY MUY AGRADECIDA POR BRINDARME  
SU AMISTAD, ESTOY SEGURA QUE NO LO DEFRAUDARE,  
QUE ASI COMO ME SIENTO ORGULLOSA DE USTED, TAMBIEN  
LO ESTARA DE MI.**

**QUE DIOS LO BENDIGA**



**INDICE**

**INTRODUCCION.....1**

**CAPITULO I**

**TEORIA DEL REGLAMENTO**

**1.- CONCEPTO.....6**

**2.- NATURALEZA JURIDICA.....19**

**3.- DIFERENTES CLASES DE REGLAMENTO.....23**

**CAPITULO II**

**AUTORIDADES QUE APLICAN LOS REGLAMENTOS**

**1.- LA FACULTAD REGLAMENTARIA EN LA LEGISLACION  
MEXICANA.....42**

**2.- ORGANISMOS FACULTADOS PARA APLICAR LOS REGLAMENTOS....71**

**3.- FACULTADES DE ORGANISMOS PUBLICOS EN MATERIA DE  
REGLAMENTOS.....80**

**CAPITULO III**

**LAS INFRACCIONES ADMINISTRATIVAS Y  
SUS DIFERENCIAS CON EL DELITO**

**1.- DEFINICION DE INFRACCION ADMINISTRATIVA.....91**

**2.- DEFINICION DE DELITO Y DE PENA.....98**

**3.- DIVERSAS SANCIONES EN MATERIA ADMINISTRATIVA:**

**A) AMONESTACION.....109**

**B) APERCIBIMIENTO.....114**

**C) MULTA.....119**

**D) ARRESTO.....122**

**E) OTROS.....123**

**4.- DIFERENCIAS ENTRE LA SANCION ADMINISTRATIVA  
Y LA PENA.....126**

**CAPITULO IV**

**COMENTARIOS AL REGLAMENTO GUBERNATIVO DE JUSTICIA  
CIVICA PARA EL DISTRITO FEDERAL**

<b>1.- SU CONCEPTO.....</b>	<b>130</b>
<b>2.- FINES Y ALCANCES DEL REGLAMENTO.....</b>	<b>131</b>
<b>3.- SU COMPETENCIA.....</b>	<b>137</b>
<b>4.- DIFERENCIAS ENTRE: FALTAS, MULTA, AMONESTACION, E INFRACCION.....</b>	<b>143</b>
<b>5.- LAS SANCIONES DE DICHO REGLAMENTO.....</b>	<b>160</b>
<b>6.- PRESCRIPCION.....</b>	<b>163</b>
<b>7.- OTRAS CONSIDERACIONES.....</b>	<b>165</b>
<b>CONCLUSIONES.....</b>	<b>179</b>
<b>BIBLIOGRAFIA.....</b>	<b>185</b>

## INTRODUCCION

El Reglamento Gubernativo de Justicia Cívica para el Distrito Federal, es un tema muy importante dentro de nuestro país, vemos cómo a través de los años se ha venido cambiando este reglamento, dándose inicio el 13 de junio de 1940, recibiendo entonces el nombre de Reglamento de la Oficina Central Calificadora de Infracciones, de ahí hasta nuestro tiempo recibe el nombre de Reglamento Gubernativo de Justicia Cívica para el Distrito Federal, pero todos los reglamentos con diferente denominación han y tienen el propósito de preservar el orden, la seguridad y la tranquilidad públicos, para llegar así a una convivencia vecinal de calidad y hacer del conocimiento de todos los habitantes las disposiciones que contienen las acciones u omisiones que alteran el orden público o la tranquilidad de las personas, dentro de un marco de respeto y defensa de las garantías individuales o los derechos humanos. Quienes se desempeñan como jueces cívicos deben ser verdaderamente licenciados en Derecho, con el propósito de evitar que siga viciándose esta importante labor, que es la impartición de justicia.

Evitar que se siga tratando de manera violenta a los niños, ancianos o personas discapacitadas, realizar en forma exhibicionista actos obscenos o insultantes que ofendan la dignidad de una o más personas, y maltratar, ensuciar o

hacer uso indebido de fachadas de inmuebles públicos o privados, las cuales se deben castigar con severidad.

Así como, los elementos de la policía preventiva ya no podrán detener en algunas infracciones, a los sujetos que flagrantemente violen el reglamento, ahora se les entregará un citatorio para que se presenten ante el juez que corresponda, dentro de las 72 horas siguientes, así se evitan abusos de autoridad al pretender extorsionar al infractor por supuestas violaciones o remitirlos a la delegación.

El Reglamento Gubernativo de Justicia Cívica para el Distrito Federal, responde a las exigencias actuales de la sociedad capitalina que exige respeto y un trato, por parte de las autoridades, maduro y con conciencia cívica, de que termine con "lagunas legales" que ocasionaban constantes violaciones a los derechos humanos.

Es loable el esfuerzo y digno el reconocimiento a todos los representantes de la II Asamblea que hicieron posible este reglamento, anteponiendo el interés de la ciudadanía al partidista, la emisión del ordenamiento jurídico que define las bases de una convivencia armónica entre los habitantes de la urbe más poblada del mundo.

Por lo antes mencionado, decidimos elaborar el presente trabajo, citando en un primer capítulo los antecedentes para poder llegar al presente Reglamento Gubernativo de Justicia Cívica para el Distrito Federal; conceptualización de reglamento, la naturaleza jurídica del mismo, las diferentes clases que existen de reglamento, es importante señalar la diferencia entre ley y el reglamento y darnos cuenta cuál de los dos tiene mayor importancia o cuál es la función de cada uno.

En el segundo capítulo, hacemos mención de la parte histórica de la potestad reglamentaria dentro de nuestro país como un proceso jurídico acumulativo y cultural, cimiento del cual extraemos las enseñanzas y esfuerzos para seguir construyendo y hacer valer la condición de dignidad del hombre universal, los organismos facultados para aplicar los reglamentos y las facultades que tienen en materia de reglamentos.

En un tercer capítulo, vemos la conceptualización de infracción administrativa, así como de delito y de pena, algunas observaciones respecto de las diversas sanciones en materia administrativa, como son la amonestación, el apercibimiento, la multa, el arresto y otros; tratamos de aclarar algunas diferencias entre la sanción administrativa y la pena.

En un cuarto capítulo, estamos en presencia de comentarios al Reglamento Gubernativo de Justicia Cívica para el Distrito Federal, en donde a través de los 3 capítulos anteriores, llegamos al estudio de este reglamento, en el cual se nos da claramente qué es lo que se persigue con la creación de este reglamento más apegado con nuestra vida diaria; sus fines y alcances, la competencia que tiene, así como las diferentes infracciones y las sanciones que les corresponde por cada infracción; así como la participación de la Coordinación General Jurídica del Departamento del Distrito Federal, para dar cumplimiento a las disposiciones legales en materia de supervisión y vigilancia del funcionamiento de los juzgados cívicos: un ambiente social armónico y pacífico para la comunidad en el Distrito Federal, lo mismo para promover lo necesario a efecto de hacer cesar detenciones arbitrarias y abusos de autoridad, dar cuenta de las quejas sobre demoras, excesos o deficiencias en el despacho de los asuntos que son competencia de los juzgados cívicos.

**CAPITULO I**

**TEORIA DEL REGLAMENTO**

**1.- CONCEPTO.....6**

**2.- NATURALEZA JURIDICA.....19**

**3.- DIFERENTES CLASES DE REGLAMENTOS.....23**



## TEORIA DEL REGLAMENTO

### 1. CONCEPTO.

En la época actual una de las fuentes más importantes del Derecho Administrativo es el reglamento.

De esta manera se creó el Reglamento de los Tribunales Calificadores dependientes de la Oficina Central Calificadora de Infracciones, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 13 de junio de 1940, a cargo del entonces presidente constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, Lic. Lázaro Cárdenas.<sup>1</sup>

Posteriormente con fecha 11 de julio de 1970, se publicó en el Diario Oficial de la Federación el reglamento de Faltas de Policía en el Distrito Federal, a cargo del entonces presidente constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, Lic. Gustavo Díaz Ordaz.

La finalidad de este reglamento era el aseguramiento del orden público y la garantía de la integridad de las personas dentro del mismo, la cual se obtiene con la regulación de ciertas actividades de la población, para la protección del orden e integridad mencionados, así como

---

<sup>1</sup> Diario Oficial de la Federación, México Distrito Federal, 13 de junio de 1940, pág. 10.

determinadas transgresiones al orden público y algunos ataques a la integridad física y moral de las personas, que se lleven a cabo por un individuo o un grupo, con proyecciones a las vías y lugares públicos, es lo que constituye la falta de policía cuya ejecución impide y en su caso persigue la Policía Preventiva, correspondiendo la facultad sancionadora a los Jueces Calificadores, con esto se trata de llenar las lagunas reglamentarias, y unificar las disposiciones dispersas.

Así mismo las sanciones administrativas previstas para las faltas de policía, se aplican para mantener el orden público, como protección a los derechos subjetivos y a los intereses legítimos de las personas, o a los derechos públicos establecidos en beneficio de la colectividad.

En el Diario Oficial en comento se publicó el Reglamento de Tribunales Calificadores del Distrito Federal, ajustándose a los procedimientos y sistemas que aparecen en los respectivos reglamentos que precisan las faltas de policía y de tránsito, en éste ordenamiento, se distingue a los infractores para los efectos de ejecución de sanciones, en razón de su edad, sexo y características de las faltas, con el fin de tener un mejor sistema de justicia administrativa.

Al entrar en vigor este reglamento quedó abrogado el Reglamento de los Tribunales Calificadores dependiente de la Oficina Central Calificadora de Infracciones.<sup>2</sup>

Posteriormente con fecha 13 de enero de 1984 se publicó en el Diario Oficial de la Federación la Ley sobre Justicia en materia de Faltas de Policía y Buen Gobierno del Distrito Federal y con fecha 10 de julio de 1985 se publicó en el Diario Oficial de la Federación el Reglamento de la Ley sobre Justicia en materia de Faltas de Policía y Buen Gobierno del Distrito Federal, con el cual quedó abrogado el Reglamento de Faltas de Policía en el Distrito Federal y derogado el Reglamento de Tribunales Calificadores del Distrito Federal, ambos de fecha 11 de julio de 1970, quedando únicamente vigente la competencia de Tribunales Calificadores para conocer en materia de faltas de tránsito.<sup>3</sup>

De acuerdo a lo anterior se crea el acuerdo por el que se establecen los lineamientos para el funcionamiento de los juzgados adscritos a cada una de las Delegaciones del Departamento del Distrito Federal, teniendo por objeto establecer los lineamientos para el funcionamiento de los juzgados calificadores adscritos a cada una de las

---

<sup>2</sup> Diario Oficial de la Federación, México Distrito Federal, 11 de julio de 1970, pp. 43, 54.

<sup>3</sup> Diario Oficial de la Federación, México Distrito Federal, 10 de julio de 1985, pp. 31, 38.

Delegaciones del Departamento del Distrito Federal, en los términos de la Ley sobre Justicia en materia de Faltas de Policía y Buen Gobierno, para el beneficio de la ciudadanía.

Nos dice que la justicia de barandilla debe aplicarse a través de principios que otorguen plenas garantías a los gobernados, permitiendo de esta manera la consolidación del Estado de Derecho, los juzgados calificadores son los órganos responsables de aplicar las sanciones en materia de faltas de policía y buen gobierno y otras disposiciones análogas, lo que implica el acercamiento más inmediato y constante entre la población y el gobierno; Es necesario que estos órganos administrativos del Departamento del Distrito Federal, actúen con un profundo sentido social y propicien una sana convivencia entre la ciudadanía.<sup>4</sup>

La Coordinación General Jurídica del Departamento del Distrito Federal expidió el acuerdo publicado en el Diario Oficial de la Federación el 28 de noviembre de 1988, por el que las Delegaciones del Departamento del Distrito Federal, vigilarán que los juzgados calificadores ubicados en su respectiva jurisdicción, cumplan con las normas y lineamientos previstos en el Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988, la presente administración a considerado impostergable la revisión constante y permanente del orden

---

<sup>4</sup> Diario Oficial de la Federación, México Distrito Federal, 26 de agosto de 1991, pp. 26, 27.

jurídico en lo referente a la justicia administrativa de Policía y Buen Gobierno, con la finalidad de tener una mayor eficacia y expeditéz en la justicia de barandilla.<sup>5</sup>

Por la necesidad de mejorar la seguridad de todos los habitantes se creó un nuevo Reglamento denominado Reglamento Gubernativo de Justicia Cívica para el Distrito Federal, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 27 de julio de 1993. El 27 de abril y 18 de mayo de 1993, fueron turnados para su estudio y dictamen, el proyecto de Reglamento sobre Justicia en materia de Faltas de Policía para el Distrito Federal, por el grupo partidista de la Revolución Democrática, el proyecto de Reglamento Gubernativo de Justicia Cívica, por el Revolucionario Institucional, y para los mismos efectos se agregó el proyecto de Reglamento de la Ley en materia de Faltas de Policía y Buen Gobierno del Partido de Acción Nacional; presentado ante la I Asamblea de Representantes del Distrito Federal, el 2 de mayo de 1990, a petición del grupo del mismo partido ante la II Asamblea de Representantes, teniendo el Gobierno del Distrito Federal como principal objetivo hacer del conocimiento de todos los habitantes las disposiciones que contienen las acciones u omisiones que alteran el orden público o la tranquilidad de las personas.<sup>6</sup>

---

<sup>5</sup> Gaceta Oficial del Departamento del Distrito Federal, 28 de noviembre de 1988, pág. 19.

<sup>6</sup> Diario Oficial de la Federación, México Distrito Federal, 27 de julio de 1993, pp. 78, 90.

## EL REGLAMENTO

La palabra "Reglamento" denota la idea de reglar, y éste a su vez del latín "regular", colección ordenada de reglas o preceptos, que por autoridad competente se da para la ejecución de una ley o para el régimen de una corporación, una dependencia o un servicio.

El diccionario, nos dice que "el Reglamento, en general, debe entenderse como una norma de carácter general, abstracta e impersonal, expedida por el titular del Poder Ejecutivo, con la finalidad de lograr la aplicación de una ley previa. El reglamento es producto de la facultad reglamentaria contenida en el artículo 89, fracción I, de la Constitución, que encomienda al Presidente de la República la facultad para proveer, en la esfera administrativa, a la exacta observancia de la ley".<sup>7</sup>

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

---

<sup>7</sup> Instituto de Investigaciones Jurídicas, "Diccionario Jurídico Mexicano", Editorial Porrúa, 7a. Edición, México 1994, pág. 2751.

Constitución o que resultan implícitamente del ejercicio del Poder Ejecutivo.

A éste concepto la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha resuelto:

"Los reglamentos que se expidan por el Ejecutivo tienden a la exacta observancia de las leyes, es decir, a facilitar su mejor cumplimiento; por tanto, participan de la naturaleza jurídica de la ley reglamentada, y aun cuando no sean expedidos por el Poder Legislativo, tienen todos los caracteres de una ley". (informe del Presidente de la Corte, 1955).<sup>8</sup>

Enrique Sayagués Laso al explicar la última parte de su definición de reglamento como acto unilateral de la administración que crea normas jurídicas generales, indica que formalmente es un acto de la administración pero por la generalidad de sus normas, desde el punto de vista del contenido de las normas es un acto regla, acto legislativo.

De este concepto se parte del criterio diferenciador de los puntos de vista formal y material de reglamento, afirmándose que puede ser acto administrativo o legislativo según pues se le analice.

---

<sup>8</sup> Serra Rojas, Andrés, "Derecho Administrativo", Editorial Porrúa, 15a., México 1992, pp. 189, 190.

Constitución o que resultan implícitamente del ejercicio del Poder Ejecutivo.

A éste concepto la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha resuelto:

"Los reglamentos que se expidan por el Ejecutivo tienden a la exacta observancia de las leyes, es decir, a facilitar su mejor cumplimiento; por tanto, participan de la naturaleza jurídica de la ley reglamentada, y aun cuando no sean expedidos por el Poder Legislativo, tienen todos los caracteres de una ley". (informe del Presidente de la Corte, 1955).<sup>8</sup>

Enrique Sayagués Laso al explicar la última parte de su definición de reglamento como acto unilateral de la administración que crea normas jurídicas generales, indica que formalmente es un acto de la administración pero por la generalidad de sus normas, desde el punto de vista del contenido de las normas es un acto regla, acto legislativo.

De este concepto se parte del criterio diferenciador de los puntos de vista formal y material de reglamento, afirmándose que puede ser acto administrativo o legislativo según pues se le analice.

---

<sup>8</sup> Serra Rojas, Andrés, "Derecho Administrativo", Editorial Porrúa, 15a., México 1992, pp. 189, 190.



Aceptar el criterio material del reglamento no desprende la consecuencia de que la ley y el reglamento sean una misma cosa, pero por el elemento orgánico creador de la misma, y su relación de mayor o menor cercanía con la norma fundamental determinarán la forma como distinción esencial.

Para un correcto entendimiento del reglamento debemos precisar que por tal entendemos "la manifestación general, formulada y unilateral de voluntad del Ejecutivo", es conveniente precisar el concepto desde este momento porque, si es amplio el concepto de cualquiera de sus características enunciadas, invadimos ya los límites de la legislación formal o los actos individuales de la administración, ya la costumbre o los tratados internacionales.

Con lo anterior queremos decir que el reglamento en sentido material es aquel acto escrito que se emite por un orden legislativo, de carácter general, abstracto e impersonal, sin tener en cuenta el poder que lo da a conocer.

En cambio, cuando en la práctica no se nos presente una diferenciación entre la ley y el reglamento en sentido formal, la solución se facilita si se tiene presente lo que hemos explicado sobre la jerarquía del proceso de producción de las normas jurídicas: Si la norma jurídica general,

abstracta e impersonal es ejecución inmediata de la Constitución, estamos en presencia de la ley, si la norma jurídica abstracta e impersonal es ejecución de la ley tenemos un reglamento en sentido formal.<sup>9</sup>

Para el maestro Rafael Martínez Morales, reglamento "es un conjunto de reglas, normas, principios o pautas que rigen una actividad, la expresión está reservada a un cuerpo normativo de carácter jurídico; se le estudió como fuente del derecho y aparece en la pirámide jurídica abajo de la ley".

Así es que la ley y el reglamento aparentemente son de la misma naturaleza, contienen disposiciones generales, impersonales y objetivas, además de obligar por igual, pero bien analizado el problema, por la jerarquía se localiza una nota diferenciadora: el legislativo como órgano por excelencia de manifestación de la voluntad estatal crea tanto a las leyes como a los funcionarios de la administración que a su vez son los creadores de los reglamentos, pero esto lo veremos más detalladamente en la diferenciación entre ley y reglamento.

Puede afirmarse sin duda, que el reglamento es la fuente formal más importante del Derecho Administrativo.

---

<sup>9</sup> Sayagués Laso, Enrique, "Tratado de Derecho Administrativo", Montevideo 1953, pág. 121.

Debe entenderse como fuente formal en el derecho administrativo; igual que en otras disciplinas jurídicas, el material donde surgen las normas aplicables, es decir, el lugar donde brota la norma jurídica relativa a la organización y al funcionamiento de la administración pública.

"El reglamento administrativo está considerado por muchos autores como un acto administrativo o sea, una declaración unilateral de voluntad emitida por el poder ejecutivo que creá situaciones jurídicas generales".

Es decir, los reglamentos son creados por el titular de la administración pública que desarrollan principios establecidos por una ley, y características como lo son:

- a) Es una manifestación unilateral de voluntad, del órgano público competente, en virtud del poder y autoridad que le confiere la Constitución o la ley.
- b) Consta de normas jurídicas generales que difieren de los actos de la administración, los cuales producen efectos concretos e individuales.
- c) Por los efectos que produce, desde el punto de vista material de la administración, es la expresión de una actividad legislativa, pues crea normas

jurídicas generales, abstractas e impersonales.

- d) Se emite mediante un procedimiento distinto del de la ley expedida por el Congreso.
- e) Debe tener permanencia y vigencia generales.
- f) Aunque es un acto unilateral de autoridad, obliga a ésta.

En el aspecto formal, sus requisitos son:

- a) Ser firmado por el secretario de Estado o jefe de departamento a cuyo ramo compete el asunto (refrendo secretarial).
- b) Tiene que publicarse en el Diario Oficial de la Federación.
- c) Su procedimiento de creación es interno, es decir, dentro de la administración.<sup>10</sup>

Para el maestro Martín Mateo Ramón, los reglamentos son "disposiciones administrativas de carácter general y de rango inferior a la ley, es decir, son regulaciones

---

<sup>10</sup> Martínez Morales, Rafael, "Derecho Administrativo I", Editorial Harla, México 1991, pp. 287, 290, 294.

administrativas de carácter general, esto es que son normas jurídicas y se distinguen de los actos administrativos, ya que el reglamento presenta caracteres propios de la norma y distinta del acto.<sup>11</sup>

Para el maestro Gabino Fraga, considera a el reglamento como "una norma o conjunto de normas jurídicas de carácter abstracto e impersonal que expide el Poder Ejecutivo en uso de una facultad propia y que tiene por objeto facilitar la exacta observancia de las leyes expedidas por el Poder Legislativo".<sup>12</sup>

En cambio Jacinto Faya Viesca nos dice que el reglamento no es un acto directo de ejecución, sino el medio para llegar a él, y materialmente el reglamento es un acto legislativo, porque tiene las características de crear, modificar o extinguir situaciones jurídicas generales.<sup>13</sup>

"La jurisprudencia ha dicho que el texto de la ley puede ser modificado por su reglamento en sus modalidades de expresión, siempre que ello no afecte su acepción sustantiva. La inconstitucionalidad de derecho reglamentario sólo puede derivar de una antinomia entre su espíritu y el

---

11 Martín Mateo, Ramón, "Manual de Derecho Administrativo", Editorial Faresco, 9a. Edición, Madrid 1985, pág. 131.

12 Fraga, Gabino, "Derecho Administrativo", Editorial Porrúa, 30 Edición, México 1991, pág. 104.

13 Faya Viesca, Jacinto, "Administración Pública Federal", Editorial Porrúa, 2a. Edición, México 1983, pág. 123.

de la ley; únicamente entonces, es posible afirmar que el poder ejecutivo ha expedido el límite de sus facultades para ejercer funciones legislativas".<sup>14</sup>

---

<sup>14</sup> Canasi, José, "Derecho Administrativo", Editorial Depalma, Buenos Aires 1981, pp. 234, 235.

## 2. NATURALEZA JURIDICA DE LOS REGLAMENTOS.

Existen diversas opiniones, objeto de discusión, respecto a la naturaleza jurídica de los reglamentos. La doctrina, precisamente por la doble función que caracteriza a ésta. Por el órgano que lo promulga, el reglamento es un acto administrativo en tanto que tiende a ejecutar la ley, no tratándose de un acto promulgado por asambleas representativas, siendo por un funcionario electo, quien recoge sólo las impresiones de una estructura burocrática. Es así la estrecha relación existente entre el presidente de la República y la administración pública centralizada consagrada en la institución del referendo establecido en el artículo 92 de nuestra Constitución.

"Cabe señalar que atendiendo al contenido del reglamento, la jurisprudencia a definido su naturaleza como participativa de la función legislativa, en tanto que crea, modifica o extingue situaciones jurídicas generales" (apéndice Suprema Corte de Justicia de la Nación 1917-1965, Segunda Sala, Tesis 224).<sup>15</sup>

Otros autores en cambio sostienen que el acto reglamentario constituye un acto de tipo administrativo, no

---

<sup>15</sup> Instituto de Investigaciones Jurídicas, "Diccionario Jurídico Mexicano", ob. cit., pp. 2751, 2752.

solamente porque emana de la autoridad administrativa, sino porque principalmente es un acto de ejecución de las leyes, es decir, un acto de función administrativa.

Esta teoría, no atiende solamente al órgano que realiza la función, puede ser objetada porque considera el acto reglamentario como un acto de ejecución de las leyes, por lo que el reglamento más que un acto directo de ejecución, es el medio para llegar a dicha ejecución de las leyes, dejándose pendiente de resolver el problema del cual es la naturaleza jurídica de las consecuencias que produce el acto reglamentario.

Existen otras teorías donde se niega que desde el punto de vista material, los reglamentos sean verdaderas leyes, fundando la negativa en el concepto que tiene tanto el acto legislativo como el acto administrativo, manifestándose en los siguientes términos:

a) El carácter propio de la ley dentro de su generalidad no establece ni la impersonalidad de las ordenes que da, el cual sostiene en el hecho de que es considerado como la expresión de la voluntad nacional.

b) Se refuta la idea de que el acto administrativo tenga tanto carácter individual como especial, olvidándose decirnos que principio se da, la afirmación de que lo propio



de los actos administrativos es el ser individual o especial, porque estos actos administrativos tienen como objetivo asegurar el orden y procurar la ejecución de las leyes.

Por consiguiente el relacionar el concepto de reglamento con el de la ley, se ha asegurado que entre ambos existe una diferencia, en primer lugar porque la ley se expide en el ejercicio de una soberanía más radical, más absoluta, y en segundo lugar porque el reglamento se expide en virtud de una competencia más limitada.

Por lo que deducimos que esta teoría es falsa porque el hablar de una soberanía más absoluta y más radical es perder de vista los caracteres de unidad e indivisibilidad que la doctrina clásica ha atribuido a la soberanía. Haciendo una crítica a esta teoría podemos decir que no puede ser ni más absoluta ni más radical, es decir, existe o no existe.

Existe otra teoría con la cual nos apegamos, nos dice que desde el punto de vista formal considera al acto reglamentario como un acto administrativo; pero desde el punto de vista material identifica al reglamento con la ley, porque ésta encuentra los mismos caracteres que en aquél. Con lo anterior queremos decir, que el reglamento constituye, desde el punto de vista de su naturaleza intrínseca un acto legislativo, que como todos los de esta

indole, crea modifica o extingue situaciones jurídicas generales, aclarando que la ley se origina formalmente en el Poder Legislativo mientras que el reglamento es producto del Poder Ejecutivo.

De lo anterior podemos decir que es indudable que la ley pueda existir y tener plena validez, sin que exista un reglamento de la misma, mientras que el reglamento, en casos excepcionales, supone la preexistencia de una ley cuyos preceptos desarrolla y a los cuales está subordinado, del cual nos ocuparemos más adelante al ver la diferencia entre la ley y el reglamento.<sup>16</sup>

Para Canasi: "la reglamentación de una ley, no es facultad delegada del Poder Legislativo, sino que el Poder Ejecutivo la desempeña por propio derecho constitucional, de manera de la mayor o menor extensión en que se haga uso de ella; es atribución discrecional, sin más limitación que la de no alterar su espíritu con excepciones reglamentarias".<sup>17</sup>

---

<sup>16</sup> Fraga, Gabino, ob. cit., pp. 105, 106.

<sup>17</sup> Canasi, José, ob. cit., pág. 234.

### 3. DIFERENTES CLASES DE REGLAMENTOS.

La Doctrina reconoce cuatro clases o especies de reglamentos:

- a) Los de ejecución,
- b) Los autónomos, independientes o constitucionales,
- c) Los delegados,
- d) Los de necesidad o urgencia.

A continuación hablaremos más detalladamente de estos:

A) Reglamento de ejecución: Son los que en ejercicio de facultades constitucionales inherentes, emite el Poder Ejecutivo para hacer posible la aplicación o ejecución de las leyes, llenando o proveyendo detalles omitidos en éstas.

B) Reglamentos autónomos, independientes o constitucionales: Son los que puede dictar el Poder Ejecutivo sobre materias acerca de las cuales dicho poder tiene competencia exclusiva, de acuerdo a textos o principios constitucionales, estos reglamentos no requieren, ni admiten la ratificación del parlamento. Reglamento "autónomo" "independiente" o "constitucional", derivan de

que su emanación no depende de ninguna ley pero sí de facultades propias del Ejecutivo resultantes de la Constitución ya que tales reglamentos no derivan de una "autorización" ni "delegación" del legislativo porque estaríamos hablando de reglamentos "delegados", por lo cual mencionaremos algunos ejemplos de reglamentos autónomos:

a) Los relacionados con la organización administrativa.

b) El estatuto que el Poder Ejecutivo puede dictar respecto al personal civil de la Administración, así como nombrar o remover al personal antes mencionado.

c) Reglamentos o decretos que causen actos administrativos que los particulares consideren lesivos a sus derechos o intereses legítimos, contra esto el Ejecutivo dicta normas, ejecutando sus atribuciones de revocar, modificar o confirmar los actos de referencia.

C) Reglamentos delegados: es un atributo o habilitación que se le confiere expresamente al Poder Legislativo, solicitado por el Poder Ejecutivo.

D) Reglamentos de necesidad y urgencia: al igual que los reglamentos delegados, tienen contenido legislativo, es decir, es competencia del legislador, aprobarla o ratificarla ante el parlamento.

Estos reglamentos son cuestión de hecho, porque se trata de una necesidad y urgencia súbita y aguda, como ejemplos podemos nombrar los siguientes: incendios, epidemias, terremotos, incluso del orden económico. Sino existiera este reglamento sería nulo, es decir, su fundamento, como ya lo mencionamos lo constituye "hechos", específicos como en los ejemplos antes aludidos.

El procedimiento de estos reglamentos es muy sencillo, primero que nada los dicta el Ejecutivo, y los ratifica el Congreso, ya sea al reanudar sus sesiones, si estuviere en funcionamiento o en próximo período legislativo, en cambio si al dictarse un reglamento de necesidad o de urgencia se encontrare en receso, o se tratare de un gobierno de "facto", se dictará un "decreto-ley" el cual no requiere ratificación o aprobación legislativa.

Este tipo de reglamentos debe adecuarse a desarrollar los principios básicos contenidos en la ley que hace la delegación, teniendo un doble límite:

a) Uno inmediato: que es la ley de referencia.

b) Otro mediato que es la Constitución.<sup>18</sup>

---

<sup>18</sup> Marlenhoff, Miguel, "Tratado de Derecho Administrativo", Editorial Glem, Buenos Aires 1965, pp. 239, 241, 243, 247, 254 y 255.

Hablaremos de otros autores, respecto de las diferentes clases de reglamentos:

El reglamento autónomo, también denominado autonómico, o de autonomía, es la disposición creadora de una situación general, expedida por el Ejecutivo.

Por lo que se trata de los llamados reglamentos delegados, éstos en nuestro derecho no existen en virtud de que se nos dice que es por medio de una autorización legislativa, y el artículo 89 fracción I de la Constitución sólo faculta al Presidente de la República para expedir reglamentos de las leyes ordinarias, así como que el Ejecutivo no puede tener más facultades que las que expresamente le señale la Constitución, es por eso que nuestra legislación Mexicana, no existen dichos reglamentos.

Tampoco existen los reglamentos de urgencia o necesidad, porque esa situación se regula por el artículo 29 de nuestra Constitución.

En relación a esto, se ofrecen diferentes situaciones que nos marca nuestra Carta Magna, los cuales mencionaremos a continuación:

a) El artículo 10 reformado nos dice: "los habitantes de los Estado Unidos Mexicanos tienen derecho a poseer armas

en su domicilio para su seguridad y legítima defensa, con excepción de las prohibidas por la Ley Federal y de las reservadas para el uso exclusivo del Ejército, Armada, Fuerza Aérea y Guardia Nacional. La Ley Federal determinará los casos, condiciones, lugares y requisitos en que se podrá autorizar a los habitantes la participación de armas".

b) Artículo 21 constitucional (reforma "Diario Oficial de la Federación de 3 de febrero de 1983"). "La imposición de las penas es propia y exclusiva de la autoridad judicial; sabemos que la persecución de los delitos incumbe al Ministerio Público y a la Policía Judicial, la cual estará bajo el mando de aquél. Así como la autoridad administrativa tiene la competencia de aplicar sanciones por las infracciones a los reglamentos gubernativos y de policía, consistentes en multa o arresto hasta 36 horas. Si el infractor no pagare la multa que se le hubiere impuesto, se permutará por el arresto correspondiente que no excederá en ningún caso de treinta y seis horas. Ahora bien, si el infractor fuese jornalero, obrero o trabajador, su multa no podrá ser mayor del importe de su jornal o salario de un día de su ingreso.

c) Artículo 12 fracción XX de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación:

Son, además atribuciones de la Suprema Corte de Justicia funcionando en pleno, los siguientes: "...XX. Expedir los reglamentos interiores de la Suprema Corte, de los Tribunales de Circuito y de los Juzgados de Distrito".

Como podemos observar estos reglamentos no se pueden clasificar como autónomos porque presumen lo dispuesto en la Ley Orgánica.

La reforma al artículo 115 de nuestra Constitución (publicada el 19 de abril de 1994), fracción segunda, párrafo segundo, nos dice:

"Los ayuntamientos poseerán facultades para expedir, de acuerdo con las bases normativas que deberán establecer las legislaturas de los Estados, los bandos de Policía y Buen Gobierno y los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones".

No se pueden considerar como reglamentos autónomos, a los bandos de Policía y Buen Gobierno; porque están subordinados a las bases normativas que deberán establecer las legislaturas de los Estados.

Sabemos, que los reglamentos de Policía y Buen Gobierno del Distrito Federal, no pueden contravenir a lo dispuesto



por las leyes y decretos expedidos por el Congreso de la Unión. Artículo 73, fracción VI, inciso A, de nuestra Carta Magna. Reformado el 19 de abril de 1994.

También es importante señalar que nuestra legislación mexicana, a diferencia de Francia, que en su Constitución acepta expresamente los reglamentos autónomos, no es sino una sola clase de reglamentos apoyados en el artículo 89, fracción I de nuestra Constitución; aceptando a los llamados reglamentos autónomos, de necesidad y de urgencia.<sup>19</sup>

Para Gabino Fraga.- Los llamados reglamentos autónomos, son aquellos que podrían ser expedidos por el Poder Ejecutivo, directamente.

Los reglamentos de necesidad.- En México de acuerdo con el artículo 49 Constitucional, que dice en lo conducente: El Supremo Poder de la Federación se divide, para su ejercicio, en tres poderes (Legislativo, Ejecutivo y Judicial), no podrán reunirse en una sola persona o corporación, ni depositarse el Legislativo en un individuo, salvo el caso de facultades extraordinarias al Ejecutivo de la Unión, conforme a lo dispuesto en el artículo 29. En ningún otro caso, salvo lo dispuesto en el artículo 131, en donde se otorgarán esas facultades.

---

<sup>19</sup> Serra Rojas, Andrés, ob. cit., pp. 203 a 207.

### **LEY-REGLAMENTO.**

Es muy importante precisar que un reglamento sigue vigente hasta que otro reglamento posterior extinga su eficacia normativa.

El reglamento tiene dos clases de derogación y revocación: expresa y tácita, ésta última tiene lugar cuando la nueva norma reglamentaria es incompatible con la anterior. Pero en ambos casos la revocación debe emanar del mismo órgano.

Cuando surge una sanción posterior de una ley, los reglamentos pierden su eficacia normativa, esto da como resultado que la vigencia de aquellos resulta incompatible y ese resultado es un efecto de la subordinación del reglamento a la ley.

Distintos casos en los que acontece:

a) "La ley que deroga una ley anterior, vuelve inaplicables los reglamentos dictados para asegurar la ejecución de ésta". Lo mismo cabe afirmar si la ley fuera simplemente modificativa, sólo aquellas disposiciones reglamentarias que fuesen claramente compatibles con la nueva ley.

b) "Se sanciona una ley que establece normas incompatibles con un reglamento anterior. En ese caso el reglamento pierde eficacia en todo cuanto resulte en contradicción con el nuevo texto legal".

Consideramos, que con lo anterior queremos decir que casi siempre ocurre con los reglamentos autónomos.

c) En cambio, las circunstancias de que la potestad reglamentaria sea transferida de un órgano a otro, no invalida los reglamentos dictados por el primero cuando tenía competencia para hacerlo.

En ésta época cabe mencionar que es necesario acabar con los reglamentos por vía jurisdiccional, mediante recurso ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo.<sup>20</sup>

La ley es un hecho formal y materialmente legislativo, por provenir del órgano Legislativo y por el contrario el reglamento es un acto formalmente administrativo, por ser producto del Poder Ejecutivo (materialmente legislativo, por que implica la creación de actos jurídicos generales).

La fuerza jurídica tanto de la ley como del reglamento, por lo que corresponde a la ley, ésta es la expresión de la

---

<sup>20</sup> Sayagués Lazo, Enrique, ob. cit., pp. 139, 140.

soberanía del pueblo y se considera incondicional, por no estar ligada a norma alguna que no sea la Constitución.

Por lo contrario, el reglamento está subordinado a la ley, no tiene fuerza jurídica inicial e incondicional, a contrario sensu, es limitado por la norma producida por la vía legislativa "la ley", es una regla de esencia superior, por tanto que éste no puede modificar o derogar el orden superior creado por la ley, por lo que, está condicionado a la ley y su iniciativa depende de ella.

De acuerdo con nuestra Constitución, algunas materias como son las garantías individuales, la imposición de las penas y la materia tributaria, etc. Pertenecen a la función legislativa, existiendo lo que se ha denominado "reserva de ley", la cual se ha formulado diciendo que, hay materias exclusivas de la ley y que éstas nunca pueden ser objeto de reglamentos, ésta fórmula ha tenido deformaciones, se dice que hay materias propiamente reglamentarias, distintas de las que son exclusivas de las leyes. El reglamento desarrolla una ley, y ello implica que no existan materias propias de los reglamentos, existen campos que no pueden tocar el reglamento, pero sería un grosero error suponer la existencia de una potestad reglamentaria con iniciativa incondicional para determinadas materias.

Una vez comentado lo anterior, decimos que el reglamento está condicionado a la ley y su iniciativa depende de ella. No hay materias propiamente reglamentarias, con iniciativa ajena a la ley.

El maestro Jorge Olivera Toro, citando a el maestro Horacio Castellanos Coutiño dice: "es sin lugar a duda, la más fecunda fuente del Derecho Administrativo (el reglamento), lo cual se explica si se toma en cuenta que, por una parte, el proceso de elaboración es más expedito que el de la ley y por tanto más adecuado a los problemas económicos, sociales de toda índole que se susciten en un momento determinado, de la vida pública de un Estado, y, por la otra, en que emanado de un órgano que se encuentra en contacto más directo con la realidad, éste comisiona a técnicos que se encarguen de su elaboración para satisfacer así cumplidamente las necesidades existentes".<sup>21</sup>

Existen varias diferencias entre el reglamento y la ley, a continuación haremos un estudio estableciendo sus diferencias:

1.- Distinción formal, que se trata en que la ley es un acto legislativo, es decir, deriva del Congreso, en cambio,

---

<sup>21</sup> Olivera Toro, Jorge, "El Derecho Administrativo", Editorial Porrúa, 5a. Edición, México 1988, pp. 132 a 134.

el reglamento es un acto administrativo el cual lo expide el Poder Ejecutivo.

2.- Una segunda diferencia consiste en que el acto legislativo implica un alargado procedimiento, comprendiendo varias etapas que se encuentran consagradas en los artículos 71 y 72 de nuestra Constitución. Por lo contrario, el reglamento no es emitido con el mismo procedimiento de la norma expedida por el Congreso, es más sencillo, ya que el único requisito formal para su validez, es el refrendo ministerial y su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

3.- Es que existe el principio llamado de primacía de la ley, que opera en beneficio de ésta, éstas son las disposiciones contenidas en una ley de carácter formal, no pueden ser modificadas por un reglamento, éste principio está basado en la autoridad formal de las leyes, reconocido en el inciso "F" del artículo 72 de nuestra Carta Magna, observándose los mismos trámites para la formación de las leyes o decretos en cuanto a su reforma o derogación.

Como resultado de lo anterior, el reglamento administrativo en México deberá estar siempre subordinado a la ley ordinaria emanada del Congreso de la Unión, deduciendo que no puede haber reglamento sin ley, y por lo contrario si puede existir la ley sin reglamento.

La abrogación o derogación de una ley, implica a su vez la abrogación o derogación de los reglamentos, a menos que en los artículos transitorios de la ley posterior, se dé vigencia a los reglamentos de la anterior.<sup>22</sup>

El maestro Andrés Serra Rojas nos da una clara diferenciación entre la ley y el reglamento, como lo es la siguiente:

No existe un dominio legalmente reservado para el reglamento, es decir, el legislador legisla en unos casos tan ampliamente que hace innecesario el reglamento.

Con ésto queremos decir que el reglamento nos debe establecer principios que puedan afectar los derechos de los administrados, sin contrariar las disposiciones legales. Lo que se propone es integrar la leyes con sus normas de coordinación y conducta, como una garantía legal.

La ley está subordinada a la Constitución y es de esencia superior, en tanto que el reglamento es jerárquicamente inferior, sin que le sea permitido el orden legal.<sup>23</sup>

---

<sup>22</sup> Acosta Romero, Miguel, "Teoría General del Derecho Administrativo", Editorial Porrúa, 7a. Edición, México 1986, pp. 645 y 646.

<sup>23</sup> Serra Rojas, Andrés, ob. cit., pág. 195.

Consideramos, como principales diferencias las siguientes:

a) Existe una distinción puramente formal, consistente en que la ley es un acto puramente legislativo (emitido por el Congreso), mientras que el reglamento es un acto administrativo (expedido por el Poder Ejecutivo).

b) El reglamento no es emitido mediante el mismo procedimiento que la ley, la cual es expedida como ya lo manifestamos, por el Congreso.

c) Existen los llamados principios de primacía y reserva de la ley, que operan en favor de ésta.

d) No puede haber reglamentos sin ley, aunque ésta última pueda existir sin que se le reglamente; no obstante, en la práctica se ha dado el caso de que existan reglamentos sin ley.

e) La abrogación o derogación de una ley implica, a su vez, la de su reglamento, a menos que en la propia ley se ordene lo contrario.

f) La facultad reglamentaria del Presidente de la República se encuentra en los artículos 29, 49, 73,



fracciones XIII y XV, 89, fracción I, y 92 de la Constitución.

I) Artículo 29 de la Constitución.- En los casos de invasión , perturbación grave de la paz pública o de cualquier otro que ponga a la sociedad en grave peligro o conflicto, solamente el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, de acuerdo con los Titulares de las Secretarías de Estado, los Departamentos Administrativos y la Procuraduría General de la República y con aprobación del Congreso de la Unión y, en los recesos de éste, de la Comisión Permanente, podrá suspender en todo el país o en lugar determinado las garantías que fueren obstáculos para hacer frente, rápida y fácilmente a la situación; pero deberá hacerlo por un tiempo limitado, por medio de prevenciones generales y sin que la suspensión se contraiga a determinado individuo. Si la suspensión tuviese lugar hallándose el Congreso reunido, éste concederá las autorizaciones que estime necesarias para que el Ejecutivo haga frente a la situación, pero si verificase en tiempo de receso, se convocará sin demora al Congreso para que las acuerde".

II) Artículo 49.- "El Supremo Poder de la Federación se divide, para su ejercicio, en Legislativo, Ejecutivo y Judicial.

No podrán reunirse dos o más de estos Poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el Legislativo en un individuo, salvo el caso de facultades extraordinarias al Ejecutivo de la Unión, conforme a lo dispuesto en el artículo 29. En ningún otro caso, salvo lo dispuesto en el artículo 131, se otorgarán facultades extraordinarias para legislar".

III) Artículo 73, fracciones XIII y XV.- El Congreso tiene facultad:

Fracción XIII.- "Para dictar leyes según las cuales deban declararse buenas o malas las presas de mar y tierra, y para expedir leyes relativas al derecho marítimo de paz y guerra".

Fracción XV.- "Para dar reglamentos con objeto de organizar, armar y disciplinar la Guardia Nacional, reservándose, a los ciudadanos que la formen, el nombramiento respectivo de jefes oficiales, y a los Estados la facultad de instruirla conforme a la disciplina prescrita por dichos reglamentos".

IV) Artículo 89, fracción I.- "Las facultades y obligaciones del Presidente son:

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

V) Artículo 92.- "Todos los Reglamentos, Decretos, Acuerdos y Ordenes de Estado del Presidente deberán estar firmados por el Secretario o Jefe de Departamento Administrativo a que el asunto corresponda, y sin este requisito no serán obedecidos".

A contrario sensu el jurista Sabino Alvarez Gendín nos señala que "no es, pues, el Reglamento la fuente única del Derecho Administrativo, aunque ciertamente el Derecho administrativo utiliza el reglamento para la organización de los servicios y establecimientos públicos. El Reglamento a veces amplía y ejecuta las leyes administrativas y es fuente tan importante o más que la ley, pero no es el Reglamento la fuente única y exclusiva del Derecho Administrativo.

El Código Civil no alude al reglamento, pero al hablar de ley se refiere al punto de vista material y no formal, y todos los artículos del título preliminar son aplicables lo mismo a leyes que a Reglamentos, al menos a los del Estado, en cuanto que en la intención de los legisladores al exponer la doctrina referente a la ley debieron pensar también en esas relaciones de las fuentes del Derecho emanadas del Poder Ejecutivo.

En todo caso por la fuerza de las circunstancias, el jurista se ve obligado a construir una doctrina de las fuentes del Derecho en el sentido de considerar que no es única y exclusivamente facultad del Parlamento el dictar normas jurídicas y como consecuencia los principios preliminares del Código civil se han de aplicar a normas que no emanen de las autoridades legislativas".<sup>24</sup>

---

<sup>24</sup> Alvarez Gendin, Sabino, "Tratado General de Derecho Administrativo", Editorial Gasa, Barcelona 1958, Tomo I, pág. 203.

**CAPITULO II**

**AUTORIDADES QUE APLICAN LOS REGLAMENTOS**

**1.- LA FACULTAD REGLAMENTARIA EN LA LEGISLACION MEXICANA....42**

**2.- ORGANISMOS FACULTADOS PARA APLICAR LOS REGLAMENTOS.....71**

**3.- FACULTADES DE ORGANISMOS PUBLICOS EN MATERIA DE  
REGLAMENTOS.....80**

## 1.- LA FACULTAD REGLAMENTARIA EN LA LEGISLACION MEXICANA.

Comenzaremos dando una breve explicación histórica de cómo surgió la facultad reglamentaria en la legislación mexicana:

"La Constitución Española de Cadiz de fecha 18 de marzo de 1812, publicada en la ciudad de México en septiembre del mismo año, tuvo una vigencia muy limitada. El artículo 171, fracción II, se hablaba de las prerrogativas del monarca y le otorgaba la facultad de expedir reglamentos e instrucciones que crea conveniente para la ejecución de las leyes."<sup>1</sup>

La Constitución de Apatzingán de 22 de octubre de 1814, facultaba al Congreso General para aprobar ciertos reglamentos. En su artículo 170 establecía: "Se sujetará al Supremo Gobierno a las leyes y reglamentos que adoptace o sancione el Congreso..." En el artículo 110, fracción II, de la Constitución Federal de 24 de octubre de 1824 se disponía que las atribuciones del Presidente de la República eran: "Dar reglamentos y Leyes Generales".<sup>2</sup>

En el acta Constitutiva de 31 de enero de 1824, señala como atribuciones del Poder Ejecutivo, entre otras: "Dar decretos y

---

<sup>1</sup> Serra Rojas, Andrés, "Derecho Administrativo", Editorial Porrúa, 15a. Edición, México 1992, pág. 197.

<sup>2</sup> Acosta Romero, Miguel "Teoría General del Derecho Administrativo", Editorial Porrúa, 7a. Edición, México 1986, pág. 651.

ordenes para el mejor cumplimiento de la Constitución, Acta Constitutiva y Leyes Generales".<sup>3</sup>

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

El Proyecto de Reformas de 1840 en su artículo 94, fracción II:

"Dar, interpretar, derogar, con sujeción a las mismas, todos los decretos y órdenes que convengan para la mejor administración pública y oído el consejo los reglamentos para el cumplimiento de las leyes y decretos".<sup>4</sup>

Después, las Bases de Organización Pública de la República Mexicana de 1843, artículo 87. Corresponde al Presidente de la República: IV. "Expedir órdenes y girar los reglamentos necesarios para la ejecución de las leyes sin alterarlas ni modificarlas." <sup>5</sup>

---

<sup>3</sup> Olivera Toro Jorge, "Manual de Derecho Administrativo", Editorial Porrúa, 4a. Edición, México 1976, pág. 135.

<sup>4</sup> Serra Rojas, Andrés, ob. cit., pág. 135.

<sup>5</sup> Olivera Toro, Jorge, ob. cit., pág. 135.

El proyecto de la Constitución de 1856 elaborado por la comisión presidida por don Ponciano Arriaga estableció en el artículo 86, fracción II, entre las facultades del Presidente, "Promulgar y ejecutar las leyes que expida el Congreso de la Unión proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia".

El artículo 85, fracción I de la Constitución del 5 de febrero de 1857, es igual al artículo 86, fracción II del proyecto de la Comisión de Constitución y también es igual al artículo 89, fracción I de la Constitución de 1917.

Este precepto fue discutido en la sesión del Congreso Constituyente de fecha 17 de octubre de 1856.

El artículo 89, fracción I de la Constitución, antes era un problema de interpretación, ahora se ha superado gracias a que el artículo 107, fracción VII, inciso a) señala la revisión ante la Suprema Corte y precisa: "Cuando habiéndose impugnado en la demanda de amparo, por estimar directamente violatorios de esta Constitución, leyes Federales o locales, tratados internacionales, reglamentos expedidos por el Presidente de la República de acuerdo con la fracción I, del artículo 89 de esta Constitución y Reglamentos de leyes locales expedidos por los gobernadores de los Estados, subsista en el recurso el problema de constitucionalidad". Debemos analizar si la Asamblea de



Representantes del Distrito Federal, que también emite reglamentos queda comprendida en esta fracción.

Al respecto existen varias opiniones tratadistas que no coinciden con ese fundamento, pero sí están de acuerdo en que la facultad reglamentaria se le asigne al Presidente de la República.<sup>6</sup>

Gabino Fraga nos dice: "En dicha facultad se encuentran tres facultades: a) La de promulgar las leyes que expida el Congreso de la Unión; b) La de ejecutar y c) La de proveer en la esfera administrativa a su exacta observancia... al tener en cuenta la definición de los conceptos de promulgación y ejecución, queda al ejecutivo la facultad de proveer en la esfera administrativa a la exacta observancia de las leyes, esto significa la competencia para la realización de los actos que facilitan la ejecución, no siendo la ejecución misma, ya que en el segundo concepto de la fracción queda comprendida, es decir, proveer significa poner los medios adecuados para un fin; en este caso significa facilitar la ejecución de las leyes. "La interpretación gramatical de la disposición legal nos lleva a la conclusión de que en ella se otorga, juntamente con otras, la facultad de expedir disposiciones generales que son el medio práctico, adecuado para poder dar exacta observancia a la ley."<sup>7</sup>

---

<sup>6</sup> Serra Rojas, Andrés, ob. cit., pág. 198.

<sup>7</sup> Fraga, Gabino, "Derecho Administrativo", Editorial Porrúa, 26 Edición, México 1987, pág. 109.

Con esto queremos decir que no estamos de acuerdo con éste criterio porque el artículo 89, fracción I, se le da la facultad reglamentaria, cuando se nos menciona que se encomienda al Presidente la tarea de ejercer las leyes que expide el Congreso de la Unión, pero esta opinión no la comparte el doctor Fraga.

El doctor Felipe Tena Ramírez, no está de acuerdo con el criterio anterior sobre la fracción I del artículo 89 constitucional. La fracción nos dice: "Ejecutar las leyes proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia", significa que se trata de una única facultad -ejecutar las leyes-pues el resto de la expresión no consigna sino el modo como debe hacerse uso de dicha facultad proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia.<sup>8</sup>

Decimos como conclusión, que no es necesario un texto indicado en nuestra Carta Magna para ejercer la facultad reglamentaria, es decir, el Presidente ejerce esta facultad no por delegación del Poder Legislativo, sino por sus propias facultades, que da como resultado la realización de órdenes y mandatos administrativos, esta facultad tiene como objetivo expedir reglamentos y órdenes que son necesarios para la mejor ejecución de las leyes como nos lo indica el artículo 89, fracción I, debe ser exacta la observancia de la ley, con esto queremos decir que el Ejecutivo no tiene poder para alterar o

---

<sup>8</sup> Tena Ramírez, Felipe, "Derecho Constitucional Mexicano", Editorial Porrúa, 14 Edición, México 1976, pág. 494.

cambiar en nada el precepto de la ley. Es muy importante esta facultad porque los reglamentos vienen a ser el complemento de una ley y como ya lo hemos mencionado, la facultad reglamentaria corresponde al Ejecutivo.<sup>9</sup>

Como ya lo hemos mencionado, la facultad para expedir reglamentos administrativos, se encuentra prevista en el artículo 89, fracción I de nuestra Constitución, siendo esta la facultad discrecional que se le reconoce a un Poder denominado Poder Ejecutivo, que recae en el Presidente de la República, el cual tiene facultades expresas para expedir reglamentos de las leyes emanadas del Congreso de la Unión, consagradas en los Estatutos de la Federación, así como es facultad del Gobernador, reglamentar las leyes locales interpretando al reglamento como un medio a través del cual el Presidente de la República ejecuta y provee en la esfera administrativa a la exacta observancia de las leyes emanadas del Congreso de la Unión. Los dos se pueden obtener a través de esa serie de actos administrativos; como pueden ser: decretos, acuerdos, circulares, memorandus, oficios, decisiones, resoluciones e inclusive operaciones materiales cuyo objetivo es el de ejecutar y proveer en la esfera administrativa a la exacta observancia de las leyes emanadas del Congreso de la Unión, es decir, el reglamento es el medio con que cuenta el Ejecutivo para llevar a cabo las facultades a que se refiere precisamente la fracción I, del artículo 89 constitucional.

---

<sup>9</sup> Serra Rojas, Andrés, ob. cit., pp. 199 y 200.

Es por ello, que reiteramos que en los artículos 89, fracción I y 92 de nuestra Carta Magna, se ve claramente la facultad reglamentaria del Ejecutivo, en estos dos artículos, y especialmente en este último se nos argumenta que: "Todos los reglamentos, Decretos, Acuerdos y Ordenes de Estado del Presidente deberán estar firmados por el Secretario o Jefe de Departamento Administrativo a que el asunto corresponda, y sin ese requisito no serán obedecidos.<sup>10</sup>

En México, al igual que en muchos países del mundo, su fundamento Constitucional constituye una parte indispensable del orden jurídico del país. Por la trascendencia que el reglamento tiene en la actividad administrativa, por ello señalaremos algunas consideraciones:

"La doctrina como la jurisprudencia mexicanas han encontrado el fundamento constitucional de la facultad reglamentaria exclusiva del Presidente, en la fracción I del artículo 89, que señala: Promulgar y ejecutar las leyes que expida el Congreso de la Unión, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia".

Este artículo no hace mención expresa de los reglamentos, en cambio, el artículo 92 constitucional si lo admite, pero no consigna la facultad de expedirlos, cuando nos indica que todos los reglamentos, decretos y órdenes del Presidente deberán ser

<sup>10</sup> Acosta Romero, Miguel, ob. cit., pág. 650.

firmados por el Secretario del Despacho. Esta facultad tiene sólidos antecedentes constitucionales, ya que en todas las constituciones que precedieron a la del 57, está claramente consignado.

No tiene competencia constitucional para expedir reglamentos el Primer Mandatario, ningún funcionario, ni los mismos Secretarios de Estado o Jefes de Departamento; asimismo, la tesis jurisprudencial 890 publicada en el apéndice al tomo CXVIII, del Semanario Judicial de la Federación, y que corresponde a la tesis 224 de la compilación 1917-1965, en Materia Administrativa, afirma que sólo el Ejecutivo Federal puede expedir reglamentos.

Es por eso que reiteramos que no es posible que una ley delegue en algún funcionario esta facultad exclusiva del Presidente, pues de lo contrario contravendría a la Constitución, que no señala esta hipótesis. La Suprema Corte de Justicia nos lo marca muy claramente esta idea en el mes de noviembre de 1942.

Por consiguiente, los reglamentos que expida el Presidente sólo podrán referirse a las leyes que emanen del Congreso de la Unión, por lo que el Ejecutivo no podrá ejercer esta facultad para reglamentar algún artículo de la Constitución, porque este campo sólo incumbe a las leyes reglamentarias u orgánicas que siempre son expedidas por el Congreso de la Unión.<sup>11</sup>

---

<sup>11</sup> Faya Viezca, Jacinto, "Administración Pública Federal" La Nueva Estructura, Editorial Porrúa, 2a. Edición, México 1983, pp. 122, 123.

El maestro Jorge Olivera Toro menciona a Teodocio Lares que en sus Lecciones de Derecho Administrativo señaló en 1852...: "la ejecución de las leyes por medio de los reglamentos, es un acto que emana naturalmente de la cualidad misma del Poder Ejecutivo. Entre las facultades del legislador, que no debe descender nunca a detalles, y las del Poder Ejecutivo; que no debe invadir el dominio de la ley; delicada es la línea que les separa y es sin embargo, muy importante conocerla, porque ni los tribunales judiciales, ni los administrativos, tienen obligación de obedecer reglamentos ilegales..."

De lo ya manifestado, podemos decir que la facultad reglamentaria se encuentra contenida en la ejecución de leyes y dicha potestad es consustancial de la naturaleza misma del Poder Ejecutivo; es decir, está implícita en el mismo.

En nuestro derecho mexicano que conforma, para expedir reglamentos, la participación del Poder Ejecutivo sujetándolo a la previa existencia de una ley ordinaria (ejecutar las leyes que expida el Congreso), no serán jurídicamente válidos los reglamentos huérfanos de la ley ordinaria de la que deriven y a la cual el superior de la administración pública tiene que ejecutar, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia; es por eso, que nuestra legislación rechaza los llamados reglamentos autónomos, es decir, aquellos que precinden de la ley ordinaria.

Llegamos a la conclusión que es porque se ha dudado si el ejecutivo puede reglamentar directamente algunos preceptos constitucionales, eliminando la ley ordinaria, dada la redacción del artículo 21 constitucional, señalándose que esos reglamentos son excepción expresa a lo preceptuado en el capítulo 89, fracción I, de la Constitución.

Artículo 89. Las facultades y obligaciones del Presidente son las siguientes:

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

Al aceptar una excepción a lo preceptuado en el artículo 89, fracción I, admitiendo los mal llamados reglamentos autónomos huérfanos de ley, sería tanto como dejar de conformar, en la expedición de los reglamentos, la situación del Presidente de la República a una disposición legal, previamente establecida, con ruptura del principio de legalidad, arcónica del Derecho Administrativo.<sup>12</sup>

Podemos concluir que conforme al Derecho Administrativo, la facultad reglamentaria, a cargo exclusivamente del Poder Ejecutivo, se explica por la necesidad de facilitar la comprensión y aplicación de la ley, a través de explicar el

<sup>12</sup> Ob. cit., pp. 135 a 139.

contenido de las obligaciones que ésta prescribe, haciéndola más accesible a los sujetos a quienes va dirigida, para su mejor cumplimiento.

Esta función expresamente asignada al Presidente de la República en la fracción primera del artículo 89 Constitucional como facultad de "...ejecutar las leyes que expida el Congreso de la Unión, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia" tiene como marco absoluto la propia ley objeto de la reglamentación, lo que quiere decir que en ningún momento y de ninguna forma su contenido puede exceder el contenido de aquellas.

En la Potestad Reglamentaria, figuran razones de carácter práctico material, en cuanto a la imposibilidad de los parlamentos y asambleas de regular por sí, hasta mínimos detalles, todas las conductas administrativamente disponibles en la vida social. De hecho no es viable para tales órganos arbitrar un esquema minucioso de administración. Es sumamente importante que la administración auxilie en las tareas del legislador especificando una serie de normas complementarias que son los reglamentos.

Jurídicamente, la aparición de una potestad reglamentaria en manos de la Administración tiene como precedentes los poderes atribuidos al monarca antes de la aparición del Estado de Derecho y frente a los estamentos y Cortes populares. Con el



establecimiento de la división de poderes, la potestad reglamentaria se configura: a) como pura y simple ejecución de la ley; b) todo el ámbito legislativo era monopolizado por el parlamento y quedaban tan solo en manos de la Administración la ejecución de las leyes, interponiendo para la aplicación de sus superiores mandatos, disposiciones de cargo reglamentario; c) más adelante, a la reestructuración monárquica francesa; d) posteriormente a la revolución aparecen potestades reglamentarias en manos del monarca, con un cierto carácter independiente en línea con la oposición que en aquella coyuntura histórica asignábase al rey. Aparte, en la anglosajona, en que la administración requiere en cada caso para poder dictar reglamentos una habilitación expresa del parlamento. La Administración aparece, por lo general, dotada de poderes de desarrollo y de ejecución de las leyes, y también de poderes reglamentarios propios en cuanto al desarrollo de sus competencias.

Cuando se asignan determinadas atribuciones, se entiende también que se conceden potestades para regular reglamentariamente determinadas materias promulgando reglamentos. Esta habilitación puede venir normalmente contenida en una ley, como en el caso de sus reglamentos ejecutivos; pero puede estar también conectada con la constitución, con el conjunto del ordenamiento general. La potestad reglamentaria es una potestad como todas las que tiene en su mano la Administración de carácter subordinado y no autónoma. Ahora bien, esta subordinación es

compatible con la atribución conjunta del poder reglamentario a la vez que se asignan funciones o competencias. Se entiende que se permite a la Administración reglamentar lo que la ley le asigna expresa o implícitamente.

La potestad reglamentaria no se basa, pues, en la potestad discrecional de la Administración, en el sentido de que ésta puede autolimitarse ahí donde tenga libertad para actuar; esto puede tener cierta trascendencia en relación con las normas. La potestad reglamentaria precede de una habilitación expresa o genérica que para dictar reglamentos se concede a la administración, administración que puede venir derivada directamente de la ley o genéricamente de la Constitución y del ordenamiento en su conjunto.<sup>13</sup>

Ahora haremos un análisis de la fracción I, del artículo 89 de la Constitución, es por eso que reiteramos que la facultad para expedir reglamentos administrativos prevista en el artículo 89, fracción I, de la Constitución, recae en el Poder Ejecutivo (Presidente de la República), para expedir reglamentos de las leyes emanadas del Congreso de la Unión. Cabe mencionar que en los Estados de la Federación, la facultad es del gobernador y reglamenta las leyes locales.

---

<sup>13</sup> Martín Mateo, Ramón, "Manual de derecho Administrativo", Editorial Fareso, 9a. Edición, Madrid 1985, pp. 133, 134.

El reglamento constituye un medio de los muchos con los que cuenta el Ejecutivo para llevar a cabo las facultades a que se refiere la fracción I, del artículo 89 constitucional.

Comenzaremos analizando la última parte de la fracción I del artículo 89 de nuestra Carta Magna, en que nos dice que entre otras facultades del Presidente de la República: "promulgar y ejecutar las leyes que expida el Congreso de la Unión, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia".

Al hablar tanto del texto anterior como del artículo 92 de la Constitución, se ha visto, por la teoría, la facultad reglamentaria del Ejecutivo, ya que este último prescribe que: "Todos los reglamentos, decretos y órdenes del Presidente deberán estar firmados por el Secretario de Estado o jefe de Departamento Administrativo a que el asunto corresponda, y sin ese requisito no serán obedecidos".

En tanto que consideramos que la facultad reglamentaria del Ejecutivo recae en la fracción I, del artículo 89 Constitucional citado, porque se indica que debe proveer en la esfera administrativa a la exacta observancia y cumplimiento de la ley.<sup>14</sup>

Ahora bien, "el régimen de separación de poderes implica que todas las funciones de un mismo carácter material forme parte de

<sup>14</sup> Acosta Romero, Miguel, ob. cit., pág. 650.

la competencia del órgano que recibe la denominación de la función misma, y que, cuando haya una excepción a ese régimen, debe justificarse expresamente por un texto de la Constitución. Por lo mismo, para admitir que el Poder Ejecutivo tenga la facultad reglamentaria es necesario que así se consigne en la Constitución."<sup>15</sup>

Es por ello que en realidad ese texto expreso, no es necesario porque el Poder Ejecutivo tiene facultad reglamentaria por un simple acto de delegación hecho en su favor por el Poder Legislativo.

En México, esta tesis es inexacta dentro de la práctica constitucional, es cierto que el Ejecutivo a veces expide disposiciones de carácter general por virtud de delegaciones de facultades legislativas; pero en este caso se trata de facultades delegadas, no de la facultad reglamentaria que es una función normal que al Poder Ejecutivo confiere directamente la Constitución, sino que siempre ha tenido encomendada la facultad.

En las disposiciones constitucionales que señalamos al principio de éste tema, se ve claramente la facultad del Ejecutivo para expedir reglamentos, por lo que bajo su vigencia en ninguna forma puede dudarse de que, aun siendo legislativa, podía desempeñarse por el Poder Administrativo.

---

<sup>15</sup> Praga Gabino, ob. cit., pág. 108.

la competencia del órgano que recibe la denominación de la función misma, y que, cuando haya una excepción a ese régimen, debe justificarse expresamente por un texto de la Constitución. Por lo mismo, para admitir que el Poder Ejecutivo tenga la facultad reglamentaria es necesario que así se consigne en la Constitución."<sup>15</sup>

Es por ello que en realidad ese texto expreso, no es necesario porque el Poder Ejecutivo tiene facultad reglamentaria por un simple acto de delegación hecho en su favor por el Poder Legislativo.

En México, esta tesis es inexacta dentro de la práctica constitucional, es cierto que el Ejecutivo a veces expide disposiciones de carácter general por virtud de delegaciones de facultades legislativas; pero en este caso se trata de facultades delegadas, no de la facultad reglamentaria que es una función normal que al Poder Ejecutivo confiere directamente la Constitución, sino que siempre ha tenido encomendada la facultad.

En las disposiciones constitucionales que señalamos al principio de éste tema, se ve claramente la facultad del Ejecutivo para expedir reglamentos, por lo que bajo su vigencia en ninguna forma puede dudarse de que, aun siendo legislativa, podía desempeñarse por el Poder Administrativo.

---

<sup>15</sup> Fraga Gabino, ob. cit., pág. 108.

Como lo hemos estado diciendo, el artículo 85, fracción I, de la Constitución de 1857, que es exactamente igual al 89, fracción I, de la Constitución de 1917, dispone:

Las facultades y obligaciones del Presidente son las siguientes: I. Promulgar y ejecutar las leyes que expida el Congreso de la Unión, proveyendo en su esfera administrativa a su exacta observancia", es por eso que decimos, que tanto en los antecedentes históricos, como en nuestro tiempo, la facultad reglamentaria no ha sido diversa, asimismo el artículo 88 constitucional de 1857 y en el 92 de fecha 1917, (reformado) en estos dos preceptos se incluye la expresión "reglamentos" que parece ser necesaria para justificar la excepción al principio de separación de Poderes, estos artículos nos dicen que "todos los reglamentos, decretos y órdenes del Presidente deberán estar firmados por el Secretario de Estado o Jefe de Departamentos Administrativos a que el asunto corresponda, y sin este requisito no serán obedecidos..."

En la fracción I, del artículo 89 de nuestra Carta Magna se encuentran las siguientes facultades:

- a) de promulgar las leyes que expida el Congreso de la Unión.
- b) de ejecutarlas, y
- c) de proveer en la esfera administrativa a su exacta observancia.

Es por eso que en lo referente a la ejecución de las leyes, este consiste en la realización de los actos materiales o jurídicos que implican esas mismas disposiciones legales.

Asimismo, decimos que el ejercicio de la facultad depende de la discreción del Poder Ejecutivo, dicho ejercicio es espontáneo y tiene lugar cuando el Ejecutivo cree oportuno realizarlo.

Se presentan casos, como los que a continuación describiremos, en los que pueda surgir alguna duda respecto de la espontaneidad del Ejecutivo para el ejercicio de su facultad.

a) que la ley establezca que para la ejecución de alguno de sus preceptos se sometería a los reglamentos respectivos.

b) que en la propia ley se disponen, no en relación con un precepto determinado, sino en una forma general, que el Ejecutivo expedirá el reglamento o los reglamentos de la misma.

De ahí, una opinión muy generalizada afirma que en estos casos la facultad reglamentaria procede de una delegación del Poder Legislativo; pero tal afirmación debe considerarse inexacta, porque si bien como hemos demostrado la facultad reglamentaria corresponde, por virtud de la Constitución al Ejecutivo, el Legislativo no puede delegar una facultad que ya tiene aquel Poder, y, además, porque si hubiera una delegación del Poder Legislativo, el Ejecutivo tendría facultades tan

amplias como las que tiene ese poder, cosa que no sucede, pues el reglamento que expide queda subordinado a la ley que desenvuelve sin que pueda, ni ampliarla ni modificarla.<sup>16</sup>

Podemos concluir diciendo que la facultad reglamentaria del Presidente de la República, se encuentra consagrada en el artículo 89, fracción I, de nuestra Constitución Federal estableciendo:

Las facultades y obligaciones del Presidente son las siguientes:

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

Lo antes mencionado ha sido interpretado por la doctrina y la legislación, estando de acuerdo en que el Presidente de la República tiene la facultad reglamentaria, en razón de su calidad de titular de la Administración Pública y como Jefe de Estado y de gobierno, con respecto a la jurisprudencia, la Suprema Corte de Justicia de la Nación nos dice:

"El artículo 89, fracción I, de la Constitución, confiere al Presidente de la República tres facultades:

---

<sup>16</sup> Ob. cit., pp. 109 y 110.



- a) La de promulgar las leyes expedidas por el Congreso de la Unión;
- b) La de ejecutar dichas leyes;
- c) La de proveer en la esfera administrativa a su exacta observancia, o sea, la facultad reglamentaria.

"Esta facultad reiterando lo antes expuesto es la que determina que el ejecutivo pueda expedir disposiciones generales y abstractas que tienen por objeto la ejecución de la ley, desarrollando y complementando en detalle las normas contenidas en los ordenamientos jurídicos expedidos por el Congreso de la Unión. El reglamento es un acto formalmente administrativo y materialmente legislativo; participa de los atributos de la ley, aunque sólo en cuanto a que ambos ordenamientos son de naturaleza impersonal, general y abstracta. Dos características separan la ley del reglamento en sentido estricto: éste último emana del Ejecutivo, a quien incumbe proveer en la esfera administrativa a la exacta observancia de la ley, y es una norma subalterna que tiene su medida y justificación en la ley. Pero aún en lo que aparece común en los dos ordenamientos, que es su carácter general y abstracto, separanse por la finalidad que del reglamento se imprime a dicha característica, ya que el reglamento determina de modo general y abstracto los medios que deberán emplearse para aplicar la ley a los casos concretos."

(Apéndice del Semanario Judicial de la Federación 1917-1975,  
tercera parte, Segunda Sala, Tesis 512)

Consideramos importante señalar la normatividad en relación con la naturaleza y alcances del reglamento en derecho comparado, existe una serie de aspectos, algunos de los cuales nos resultan ajenos como lo son: los reglamentos autónomos de necesidad y los provinciales; la reserva de la ley; las autoridades que poseen facultad de emitirlos; los relativos a su impugnación por medios administrativos y jurisdiccionales.

Dato interesante en razón de las incertidumbres que aún suele suscitar la fracción I del artículo 89 de nuestra Carta Magna, es por ello que anexamos esta cita de Enrique Sayaqués Laso:

"La mayoría de las constituciones no consignan expresamente la competencia reglamentaria amplia del Poder Ejecutivo, mencionando sólo los reglamentos de ejecución, y sin embargo, nadie duda acerca de la existencia de esa potestad. Por tal motivo algunos admiten que la atribución de competencia reglamentaria no tiene porque ser expresa, pudiendo estar implícita; pero aceptando esto, prácticamente se vuelve al criterio que consideramos exacto, de que la potestad reglamentaria es inherente a la función administrativa, está en la naturaleza misma de ésta".

En el extranjero suelen darse muchos casos, en los cuales la facultad reglamentaria corresponde al consejo de ministros o gabinete, aunque generalmente le compete al jefe de gobierno.<sup>17</sup>

El sólo hablar de nuestra Constitución es importante, pero consideramos conveniente señalar en qué términos se lleva a cabo en otros países la facultad reglamentaria ya que en algunas Constituciones, en términos más o menos parecidos al de la nuestra, determinada la potestad reglamentaria del Ejecutivo de la siguiente manera:

La Constitución de la República Francesa de 1958 prescribe en su artículo 21: "El Primer Ministro dirige la acción del gobierno. Es responsable de la Defensa Nacional. Cuida de la ejecución de las leyes. Sin perjuicio de las disposiciones del artículo 12, ejerce la potestad reglamentaria y efectúa los nombramientos para los empleos civiles y militares".

La Constitución de 1948 de la República Italiana, en su artículo 27, señala: "El Presidente de la República es el Jefe de Estado y representa la Unidad Nacional. Promulgará las Leyes y emanará decretos con fuerza de ley y reglamentos".

La Constitución Brasileña de 1967, establece en su artículo 83: "Compete privativamente al Presidente...

---

<sup>17</sup> Martínez Morales, Rafael, "Derecho Administrativo Primer Curso", Editorial Harla, 2a. Edición, México 1994, pp. 284 y 285.

II. Sancionar, promulgar y hacer publicar las leyes, expedir decretos y reglamentos para su fiel ejecución".

La Constitución no tiene un precepto para fundamentar la facultad reglamentaria del Ejecutivo, que en forma expresa hable de dicha facultad, de ahí que diversos tratadistas han buscado argumentos que justifiquen su ejercicio y se acude a la ya mencionada fracción I, del artículo 89 constitucional, que habla de proveer en la esfera administrativa a la exacta observancia de las leyes expedidas por el Congreso de la Unión, y que precisamente se ha enténdido que consiste en expedir reglamentos, con lo que cabalmente se viene a cumplir con la necesidad de proveer en la esfera administrativa a la exacta observancia de las leyes. Así, el Presidente de la República, al hacer uso de una de sus facultades Constitucionales, al dictar reglamentos a la medida de las necesidades que se presentan cotidianamente, permite la aplicación dinámica y flexible de la ley.<sup>18</sup>

En cuanto a la palabra "proveer", que adopta la Constitución en la materia que nos ocupa, creemos conveniente hacer la alusión, aun cuando en forma breve, a la interpretación que se ha dado a ésta.

Gabino Fraga, concede a la palabra proveer el sentido gramatical de: "Poner las medidas adecuadas para su fin y, en el caso, para facilitar la ejecución de las leyes". Tal

<sup>18</sup> Acosta Romero, Miguel, ob. cit., pág. 652.

II. Sancionar, promulgar y hacer publicar las leyes, expedir decretos y reglamentos para su fiel ejecución".

La Constitución no tiene un precepto para fundamentar la facultad reglamentaria del Ejecutivo, que en forma expresa hable de dicha facultad, de ahí que diversos tratadistas han buscado argumentos que justifiquen su ejercicio y se acude a la ya mencionada fracción I, del artículo 89 constitucional, que habla de proveer en la esfera administrativa a la exacta observancia de las leyes expedidas por el Congreso de la Unión, y que precisamente se ha entendido que consiste en expedir reglamentos, con lo que cabalmente se viene a cumplir con la necesidad de proveer en la esfera administrativa a la exacta observancia de las leyes. Así, el Presidente de la República, al hacer uso de una de sus facultades Constitucionales, al dictar reglamentos a la medida de las necesidades que se presentan cotidianamente, permite la aplicación dinámica y flexible de la ley.<sup>18</sup>

En cuanto a la palabra "proveer", que adopta la Constitución en la materia que nos ocupa, creemos conveniente hacer la alusión, aun cuando en forma breve, a la interpretación que se ha dado a ésta.

Gabino Fraga, concede a la palabra proveer el sentido gramatical de: "Poner las medidas adecuadas para su fin y, en el caso, para facilitar la ejecución de las leyes". Tal

<sup>18</sup> Acosta Romero, Miguel, ob. cit., pág. 652.

argumentación se aplica a la Constitución enmarcando la facultad reglamentaria que del mismo texto constitucional se concluye.<sup>19</sup>

Felipe Tena Ramírez, no concuerda con la interpretación gramatical dada por Fraga, porque dice que en la fracción aludida no se usa el infinitivo del verbo "proveer", sino el gerundio "proveyendo"; ahora bien, el gerundio carece de autonomía en nuestro idioma, pues hace referencia siempre a un verbo principal, cuya significación modifica, expresando modo, condición, motivo o circunstancia. Afirma el mencionado autor que es preferible aceptar que se empleó erróneamente el gerundio en lugar del infinitivo, ya que si no se concluye así, se mutila el sistema constitucional en aras de la gramática. Para terminar, agrega el citado autor: "La importancia de la facultad reglamentaria y la necesidad de considerarla en un régimen constitucional ya no se discute".<sup>20</sup>

Serra Rojas opina al respecto que la función reglamentaria corresponde específicamente, en la doctrina y en la jurisprudencia, al Presidente de la República y que esta facultad no puede relegarse en principio. Estima que no requiere un texto expreso en la Constitución para ejercer la facultad reglamentaria, pues el extenso concepto de ejecución de las leyes sería ineficaz sin la facultad de expedir reglamentos.<sup>21</sup>

---

<sup>19</sup> Fraga Gabino, ob. cit., pág. 110.

<sup>20</sup> Tena Ramírez, Felipe, ob. cit., pág. 494.

<sup>21</sup> Serra Rojas, Andrés, ob. cit., pág. 200.

Es por eso que pensamos que, la existencia de la facultad reglamentaria es innegable; al iniciarse este inciso, se puso de manifiesto la variación que sufrieron los textos constitucionales, que anteriormente rigieron en México y la posibilidad de encontrar la facultad reglamentaria se confirma en la fracción I del artículo 89 Constitucional, si se analiza en su conexión con las atribuciones a que esta disposición se refiere.

La existencia de la facultad reglamentaria forma parte integrante de la estructura jurídica del Poder Ejecutivo, lo cual lleva a la conclusión de que no puede considerarse separada de las notas esenciales de la Administración. En otras palabras, la facultad reglamentaria se encuentra vinculada a la idea de "ejecutar las leyes y proveer en la esfera administrativa a su exacta observancia", prescrita en la fracción I del artículo 89 de la Constitución; y que, como ya se indicó anteriormente, debe interpretarse en relación también con el artículo 92 de la Constitución, que habla expresamente de reglamentos emitidos por el Ejecutivo.

La facultad reglamentaria se ha considerado por la doctrina y la jurisprudencia, que corresponde exclusivamente al Presidente de la República, es decir, que no se puede delegar y además que se trata de una facultad discrecional, o sea, que puede ejercitarse en cualquier momento, según lo estime o no necesario el Ejecutivo.

Es por eso que pensamos que, la existencia de la facultad reglamentaria es innegable; al iniciarse este inciso, se puso de manifiesto la variación que sufrieron los textos constitucionales, que anteriormente rigieron en México y la posibilidad de encontrar la facultad reglamentaria se confirma en la fracción I del artículo 89 Constitucional, si se analiza en su conexión con las atribuciones a que esta disposición se refiere.

La existencia de la facultad reglamentaria forma parte integrante de la estructura jurídica del Poder Ejecutivo, lo cual lleva a la conclusión de que no puede considerarse separada de las notas esenciales de la Administración. En otras palabras, la facultad reglamentaria se encuentra vinculada a la idea de "ejecutar las leyes y proveer en la esfera administrativa a su exacta observancia", prescrita en la fracción I del artículo 89 de la Constitución; y que, como ya se indicó anteriormente, debe interpretarse en relación también con el artículo 92 de la Constitución, que habla expresamente de reglamentos emitidos por el Ejecutivo.

La facultad reglamentaria se ha considerado por la doctrina y la jurisprudencia, que corresponde exclusivamente al Presidente de la República, es decir, que no se puede delegar y además que se trata de una facultad discrecional, o sea, que puede ejercitarse en cualquier momento, según lo estime o no necesario el Ejecutivo.



Asimismo, La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido los siguientes criterios jurisprudenciales:

"Reglamentos, facultad del Presidente de la República para expedirlos.

El artículo 49 Constitucional establece que: "El Supremo Poder de la Federación se divide para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial".

"No podrán reunirse dos o más de estos poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el legislativo en un individuo, salvo el caso de facultades extraordinarias al Ejecutivo de la Unión, conforme a lo dispuesto en el artículo 29 (casos de evasión, perturbación grave de la paz). En ningún otro caso, salvo lo dispuesto en el segundo párrafo del artículo 131, se otorgarán facultades extraordinarias para legislar".

Es notorio, por otra parte, que dentro de las facultades del Congreso de la Unión señaladas en el artículo 73 de la misma Constitución, sólo limitativamente en casos determinados y precisos (fracciones XIII y XV), ese H. Cuerpo ejerce las de reglamentar; y el artículo 89, en su fracción I, impone al ejecutivo la obligación de promulgar y ejecutar las leyes que expida el Congreso "proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia", facultad en sí misma, imbibita la de expedir

reglamentos proveyendo en la esfera administrativa a la exacta observancia de una disposición legislativa.<sup>22</sup>

La facultad del Presidente de la República es promulgar y ejecutar las leyes expedidas por el Congreso de la Unión, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia, esto es, dar a conocer ampliamente las leyes y decretos y exigir su cumplimiento.

En la Constitución de 5 de febrero de 1857 no se mencionan los vocablos promulgación y publicación en las disposiciones correspondientes a la formación de las leyes, pero en el artículo 85 se faculta al Presidente de la República para "promulgar y ejecutar las leyes que expide el Congreso de la Unión, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia". disposición ésta que, como se ve, reprodujo el constituyente de 1917, pero no establece fórmula alguna para hacer la promulgación, sino hasta la reforma de 13 de noviembre de 1874, con la instauración de la Cámara de Senadores, y en cuyo artículo 64 se estatuyó esa fórmula, reproducida también por el citado artículo 70 de la Constitución de 1917. Por su parte, el Constituyente de 4 de octubre de 1824 utilizó las palabras promulgar y publicar como sinónimas, pero exigía, previamente, la firma del Presidente de la República, es decir, la aceptación de las leyes o decretos recibidos del Congreso. Sin embargo, no prescribió ninguna fórmula para hacer esa promulgación o publicación.

<sup>22</sup> Acosta Romero, Miquel, ob. cit., pp. 653, 666.

Estimamos que se ha venido cometiendo un error al emplearse la palabra "expidió" en vez de "firmó" en la frase empleada al final de la fórmula de promulgación que ordena el artículo 70 de la Constitución vigente, pues no es el Presidente de la República quien decreta, sino el Congreso de la Unión, debiéndose por lo mismo, hacer constar que el decreto se firma por el titular del Poder Ejecutivo en cumplimiento a las disposiciones relativas al artículo 72, y ordenar su publicación para su debida observancia. Esta frase final es la siguiente:

"En cumplimiento de lo dispuesto por la fracción I del artículo 89 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y para su debida publicación y observancia, expido el presente decreto en la residencia del Poder Ejecutivo Federal, a los..." y sigue la fecha y nombre del Presidente de la República, así como los nombres de los Secretarios de Estado que refrendan los reglamentos, decretos y órdenes del Presidente, conforme a lo dispuesto en el artículo 92 constitucional.

Tanto la firma como la promulgación por parte del titular del Poder Ejecutivo de las leyes expedidas por el Poder Legislativo, son, en rigor, un acto condición para su vigencia; pero de ninguna manera significa, insistimos, que son parte de la formación de la ley que sólo compete al propio poder legislativo.

No corresponde exclusivamente al Poder Legislativo la actividad creadora del derecho objetivo como legendariamente se

ha estimado después de que la teoría de Montesquieu sobre la separación de poderes cobró carta de naturalización en la mayoría de los Estados. Indiscutiblemente el Poder Ejecutivo está facultado por la Constitución para expedir normas jurídicas, esto es, reglamentos de leyes expedidos por el Poder Legislativo - *secundum legem*- y reglamentos de policía u ordenanzas -*praeter legem*-, que, por no vincularse directamente con una ley -en cuanto que no la desarrollan, complementan o ejecutan- reciben el calificativo de autónomos", en el concepto de que esta facultad reglamentaria no participa en modo alguno dicho Poder Legislativo ni, mucho menos, claro está, el Poder Jurisdiccional.

No obstante, el artículo 73, fracción XV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, promulgada el 5 de febrero de 1917, faculta al Congreso General, integrado por las Cámaras de Diputados y de Senadores, para "dar reglamentos con objeto de organizar, armar y disciplinar la Guardia Nacional, reservándose a los ciudadanos que la formen el nombramiento respectivo de oficiales, y a los Estados la facultad de instruirla conforme a la disciplina prescrita por dichos reglamentos". Esta disposición tiene su origen en la fracción XIX del artículo 50 Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos, sancionada por el Congreso General Constituyente el 4 de octubre de 1824 -la primera Constitución mexicana-, la cual establecía: "Formar reglamentos para organizar, armar y disciplinar la milicia local de los Estados, reservando a cada uno el nombramiento respectivo de oficiales, y la facultad de

instruirles conforme a la disciplina prescrita por dichos reglamentos". El proyecto de Constitución Política de la República Mexicana, fechado el 16 de junio de 1856, casi repitió, en la fracción XIII del artículo 64, el texto de la citada fracción XIX de la Constitución de 1824, que es precisamente la redacción contenida en la fracción XIX del artículo 72 de la Constitución de 1857 y en la fracción XV del artículo 73 de la Constitución vigente de 1917.

Lo anterior no puede significar, en modo alguno, que los Constituyentes de 1824, 1857 y 1917 hubiesen conferido al Congreso facultades reglamentarias, puesto que éstas las reservaron al Presidente de la República, como se establece en los artículos 110, fracción II; 85, fracción I y 89, fracción I, respectivamente, sino que los legisladores de 1824 emplearon la palabra "reglamentos" en vez de "leyes", seguramente porque en ese tiempo no se precisaba la diferencia teórico jurídica entre reglamento y ley; el error de los Constituyentes de 1857 y 1917 consistió en copiar, sin mayor estudio esa disposición.<sup>23</sup>

---

<sup>23</sup> Ríos Elizondo, Roberto, "El Acto de Gobierno, El Poder y el Derecho Administrativo", Editorial Porrúa, México 1975, pp. 312, 313, 314.

## **2.- ORGANISMOS FACULTADOS PARA APLICAR LOS REGLAMENTOS.**

En el informe que el Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación rindió en 1955, dijo: "Los reglamentos que se expidan por el Ejecutivo tienden a la exacta observancia de las leyes, es decir, a facilitar su cumplimiento; por tanto, son parte integrante de las disposiciones legislativas que reglamentan, y por lo tanto, participan de la naturaleza jurídica de la ley reglamentada y aun cuando no sean expedidas por el Poder Ejecutivo, tienen todos los caracteres de una ley".

Con la creación de entidades de la administración paraestatal, algunas leyes han querido delegar la facultad reglamentaria, que constitucionalmente corresponde al Presidente de la República, a algunos funcionarios de estos órganos. Por ejemplo: la Ley Orgánica del Instituto Mexicano del Seguro Social, en su artículo 240, fracción VIII, establece como función de este Instituto, la de "expedir sus reglamentos interiores". El artículo 253 de dicha ley, en su fracción VI, le asigna al Consejo Técnico "expedir los reglamentos anteriores que menciona la fracción VIII del artículo 240 de esta ley".

Otro ejemplo lo constituye la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado. Entre las facultades y funciones del Director del Instituto, el artículo 115, fracción XII, establece: "Someter a la consideración de la junta las reformas o adiciones que considere pertinentes a los

reglamentos interiores, económicos y de servicios médicos del Instituto". El artículo 110, fracción VI de la misma ley indica que corresponde a la junta directiva: "Aprobar y poner en vigor los reglamentos interiores, económicos y de servicios médicos del Instituto".

No obstante que algunos reglamentos de ciertas entidades paraestatales son expedidos por personas ajenas al Presidente de la República, la práctica administrativa en este sentido no invalida la disposición constitucional que establece la facultad reglamentaria como exclusiva del Presidente de la República.

Así pues, concluimos afirmando que la facultad reglamentaria es exclusiva del Presidente de la República con el carácter de indelegable.<sup>24</sup>

En términos del artículo 90 Constitucional, la Administración Pública Federal será centralizada y paraestatal, de acuerdo a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal que establece en el tercer párrafo de su artículo 1º que:

"Los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal, las instituciones nacionales de crédito, las instituciones nacionales de seguros y de fianzas y los fideicomisos, componen la administración pública paraestatal".

---

<sup>24</sup> Faya Viesca, Jacinto, ob. cit., pp. 125, 126.

El concepto "administrativo paraestatal" nos da la idea de una organización administrativa paralela a la centralizada, ya que el término "paraestatal" significa "al lado de", es decir, que aunque se trata de una organización de la administración pública, no está integrada en la forma centralizada, por lo que tiene su propia estructura y funcionamiento, ya que, de acuerdo con lo dispuesto en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, está integrada por organismos descentralizados, empresas de participación estatal, instituciones y fideicomisos, órganos que el artículo 3º de la ley orgánica denomina entidades, a diferencia de las dependencias que integran la organización centralizada.

Con relación al control de las entidades paraestatales, la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, dispone en su artículo 48 que... "el Presidente de la República las agrupará por sectores definidos, considerando el objeto de cada una de dichas entidades en relación con la esfera de competencia que estas y otras leyes atribuyen a las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos", de donde se ha integrado la llamada sectorización de la Administración Pública por lo que se ha dado en llamar a las dependencias "cabezas de sector" o "coordinadoras de sector", de acuerdo a la lista de agrupamiento que se publica en el Diario Oficial de la Federación.

Sin embargo, todo lo relativo a la organización, funcionamiento y control de las actividades paraestatales es



regulado por la Ley Federal de las Entidades Paraestatales, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 14 de mayo de 1986, con excepción de algunas que como el ISSSTE, el IMSS, el INFONAVIT, etc., tienen su ley particular.<sup>25</sup>

El reglamento es un medio jurídico de vital importancia en los cometidos de la sociedad, es así que todos los días aumenta su número, aunque no siempre observando los requisitos que constitucionalmente le corresponden.

De acuerdo a nuestro derecho encontramos que no sólo el Presidente de la República emite reglamentos, sino que también puede hacerlo en un ámbito de competencia, los gobernadores de las entidades federativas, los ayuntamientos de los municipios, los organismos descentralizados cuando su ley orgánica así lo prevea, y la Asamblea de Representantes del Distrito Federal.

Dentro de la Administración Pública Federal Centralizada solamente el Presidente de la República puede reglamentar; la facultad del artículo 89, fracción I, de la Constitución General, es indelegable de tal modo que el reglamento que expida cualquier otra autoridad será violatorio de la Ley Suprema.

Esta observación es válida no importando la jerarquía o nivel de dicha autoridad (Secretario o Subsecretario de Estado,

---

<sup>25</sup> Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto, "Elementos de Derecho Administrativo", Editorial Limusa, México 1991, pp. 92 y 93.

Director General, etc.), tampoco se modifica la situación por el empleo de distinta denominación para el ordenamiento (reglas generales, bases, lineamientos, programas, disposiciones generales, normas oficiales, etc.); igualmente resultarán anticonstitucionales los reglamentos que expidan los organismos descentralizados y que afecten a la esfera jurídica de los particulares.<sup>26</sup>

Existe un fenómeno, no sólo en nuestro país, sino generalizado, que es motivo de grave preocupación teórica, como puede apreciarse, hemos venido sosteniendo que los reglamentos administrativos, conforme a la Constitución, sólo pueden ser expedidos por el Presidente de la República; Sin embargo, día a día los legisladores ordinarios (los que redactan los proyectos de las leyes en las dependencias del Ejecutivo), en su afán que pudiéramos calificar de caprichoso por aumentar sus facultades y acrecentar la importancia político-administrativa de sus dependencias, otorgarán facultades, que, en nuestra opinión, ya no sólo son reglamentarias, sino que, más bien son francamente legislativas, a órganos jerárquicamente inferiores de la Administración Pública.

Es por eso, que han progresado infinidad de reglamentos en todas las áreas; más bastenos citar a modo de ejemplo, los que expide la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, en materia Bancaria, las decisiones que emite la Comisión Nacional de

<sup>26</sup> Martínez Morales, Rafael, ob. cit., pág. 285.

Invención Extranjera, las que son francamente reglamentarias y, en algunos casos, cuasilegislativas; los reglamentos del Consejo Técnico del Seguro Social y, así podríamos enumerar infinidad de reglamentaciones emitidas no sólo por órganos administrativos, sino también por órganos descentralizados y aun por empresas de participación estatal (los reglamentos universitarios y los reglamentos del Banco de México S.A., respectivamente).

En nuestro país existe ya un considerable universo de "normas", "reglas generales", "criterios", que son expedidos por las Secretarías de Estado, el Departamento del Distrito Federal, organismos públicos descentralizados, empresas de participación estatal que, como ya mencionamos constituyen ya un sinnúmero de disposiciones, cuyo cuestionamiento debemos hacer cuando se ha pretendido fundamentar en la existencia de lo que algunos autores y funcionarios llaman reglas autónomas de derecho que siguiendo las ideas del administrativista alemán Otto Mayer, estiman que el estatuto autónomo se da cuando una persona jurídica de derecho público tiene atribuciones del Estado consignadas en las leyes. Creemos que en México no puede hablarse de estatutos autónomos de las Secretarías de Estado y tampoco para el sector paraestatal.<sup>27</sup>

Es el instrumento jurídico que expide el Ejecutivo Federal, en ejercicio de la facultad que le confiere la fracción I del artículo 89 de la Constitución, con el objeto de reglamentar las disposiciones legales que confieren atribuciones entre las

<sup>27</sup> Acosta Romero, Miguel, ob. cit., pp. 653, 654.

diferentes unidades administrativas de cada dependencia; así como para definir la forma en que los titulares podrán ser suplidos durante sus ausencias.

Este concepto de reglamento deriva del artículo 18 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y se refiere exclusivamente a los reglamentos interiores de las Secretarías de Estado y de los Departamentos Administrativos. No obstante, existen reglamentos interiores que cumplen funciones similares y que se expiden, por órganos distintos al Ejecutivo Federal, con fundamento en disposiciones tanto de orden constitucional, como legislativas.

Entre las primeras tenemos a la fracción III del artículo 77 de nuestra Carta Magna, que faculta a las Cámaras del Congreso de la Unión para elaborar su propio "reglamento interior" sin la intervención de la Cámara colegisladora.

Estos reglamentos no se dictan de acuerdo con el procedimiento que constitucionalmente se sigue para emitir una ley y regula las relaciones que tienen lugar de acuerdo con la actividad interna del propio cuerpo legislativo; son actos administrativos del Poder Legislativo.

Cabe señalar, que se puede considerar que éstos son reglamentos que derivan de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, y por tanto, al igual que esta

ley, no requieren de la promulgación del Ejecutivo Federal, ni pueden ser objeto del veto presidencial.

Asimismo, nos referimos a la facultad que con frecuencia, la ley o el decreto de creación de una entidad, órgano de gobierno para expedir el reglamento interior de la entidad.

En estos casos se encuentran, el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores al Servicio del Estado y el Sistema de Transporte Colectivo Metro. En el primer caso, el artículo 163, fracción V, de la Ley del ISSSTE, faculta al Director General del Instituto para someter a la junta Directiva los "proyectos de reglamentos interiores y de servicios para la operación del Instituto". En el segundo, es el inciso "g" del artículo 6º del decreto que crea a ese organismo, el que faculta al Consejo de Administración para "expedir y reformar los reglamentos interiores de la Institución".

La facultad de las entidades de la administración pública paraestatal, para expedir su reglamento interior deriva de la autonomía orgánica y jurídica que la caracteriza y que les permite gobernarse asimismas y expedir las normas internas necesarias para su adecuado funcionamiento y eficaz cumplimiento de su objeto social.<sup>28</sup>

---

<sup>28</sup> Instituto de Investigaciones Jurídicas, "Diccionario Jurídico Mexicano", Editorial Porrúa, 7a. Edición, México 1994, pág. 2756.

ESTA TESIS NO DEBE  
SALIR DE LA BIBLIOTECA

El fundamento de la potestad reglamentaria, determina la respuesta a la cuestión en razón de cuáles órganos pueden dictar reglamentos, ya que en el momento en que esa potestad es inherente a la función administrativa, viene a constituir uno de sus atributos fundamentales, de los órganos jerarcas de las distintas administraciones públicas.

En los Estados fuertemente unitarios y centralizados, el poder reglamentario está radicado casi exclusivamente en el Poder Ejecutivo. Y en los países donde existe una acentuada descentralización administrativa, dicha potestad se encuentra también distribuida en grado variable, entre los órganos jerarcas de las distintas personas públicas descentralizadas.<sup>29</sup>

---

<sup>29</sup> Sayagués Laso, Enrique, "Revista de Derecho, Jurisprudencia y Administración", Nº 12, año 48, Montevideo 1950, pág. 256.

### 3.- FACULTADES DE ORGANISMOS PUBLICOS EN MATERIA DE REGLAMENTOS.

Ahora bien, la facultad de un organismo público en materia de reglamentos se encuentra consagrada en la Ley Orgánica del Instituto Mexicano del Seguro Social, en su artículo 240, fracción VIII, estableciendo como una de sus funciones de ese Instituto, la de "expedir sus reglamentos interiores". Asimismo, el artículo 253 de la misma ley en su fracción VI, le asigna al Consejo Técnico, "expedir los reglamentos interiores que menciona la fracción del artículo 240 de esta ley".<sup>30</sup>

Entre las instituciones nacionales de la seguridad social destaca, por el volumen de renglones que atiende y por el número de sus asegurados y beneficiarios, el Instituto Mexicano del Seguro Social, el cual como lo hemos mencionado expide su reglamento interior.

El Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE) se ocupa de las prestaciones que en materia de seguridad social deban ser proporcionadas a los trabajadores del servicio civil de la Federación y del Departamento del Distrito Federal, así como a quienes dependen de organismos públicos incorporados por decreto y por convenio a su régimen.<sup>31</sup>

---

<sup>30</sup> Faya Viesca, Jacinto, ob. cit., pág. 125.

<sup>31</sup> Instituto de Investigaciones Jurídicas, ob. cit., pp. 1754, 1755.

Esta facultad de expedir su reglamento se encuentra consagrada en el artículo 115, fracción XII, el cual establece: "someter a la consideración de la junta las reformas o adiciones que considere pertinentes a los reglamentos interiores, económicos y de servicios médicos del Instituto". El artículo 110, fracción VI, de la antes mencionada ley, nos dice que corresponde a la Junta Directiva: "aprobar y poner en vigor los reglamentos interiores económicos y de servicios médicos del Instituto".<sup>32</sup>

La secretarías de Estado y Jefe de Departamento asumen responsabilidad jurídica y política a que alude el artículo 92 constitucional, que nos dice: "todos los reglamentos, decretos y órdenes del Presidente deberán estar firmados por el secretario del despacho encargado del ramo a que el asunto corresponda, y sin éste requisito no serán obedecidos". Ya que es una función administrativa del Estado exige, por imperativos prácticos ineludibles, que el Presidente sea auxiliado por diversos funcionarios que, a su vez, son jefes de las entidades gubernativas que tienen a su cargo la atención de todos los asuntos concernientes a los distintos ramos de la administración pública. En el sistema presidencial, esos funcionarios reciben el nombre de "secretarios del despacho" y las mencionadas entidades el de "secretarías de Estado" en que prestan sus servicios múltiples funcionarios y empleados cuyas categorías están jerárquicamente organizadas en relaciones de dependencia. Estas

<sup>32</sup> Faya Viesca, Jacinto, ob. cit., pág. 126.



"unidades burocráticas" tienen como superior jerárquico al secretario respectivo, quien es subordinado directo e inmediato del Presidente.

En efecto, el Presidente está investido de facultades constitucionales en lo que a dichas funciones públicas atañe y que únicamente él puede desempeñar por modo personal, inmediato e indelegable.

El artículo 90 Constitucional que dispone que "para el despacho de los asuntos del orden administrativo de la Federación, habrá un número de secretarios que establezca el Congreso por una ley, la que distribuirá los negocios que han de estar a cargo de cada secretaría". Esta fórmula otorga amplias facultades al órgano legislativo Federal para variar no sólo el número, sino también la competencia administrativa de las citadas entidades y de los órganos que las componen, según los requerimientos cada vez más exigentes del Estado contemporáneo en el orden económico, social y cultural, sin que para lograr este objetivo sea menester reformar la Constitución en cada oportunidad que reclame dicha variación. Por ende, el Congreso, en una ley ordinaria, puede ejercitar tales facultades pero siempre respetando la competencia constitucional del Presidente en lo que a las funciones administrativas, legislativas y jurisdiccional concierne.

Asimismo, la jurisprudencia de la Suprema Corte ha establecido que "sostener que la Ley de secretarías de Estado encarga a la economía la materia de monopolios, y que esa ley, fundada en el artículo 90 de la Constitución, debe entenderse en el sentido de que dicha secretaría goza de cierta libertad y autonomía en esta materia, es desconocer la finalidad de aquella, que no es otra que la de fijar la competencia genérica de cada secretaría, pero que sin que por ello puedan actuar en cada materia sin ley especial, ni mucho menos que la repetida ley subvierta los principios constitucionales, sólo corresponden al titular del Ejecutivo, es decir, que conforme a los artículos 92, 93 y 108, de la Constitución, los secretarios de estado tienen facultades, ejecutivas y gozan de cierta autonomía en las materias de su ramo y de una gran libertad de acción, con amplitud de criterio para resolver cada caso concreto sin someterlo al juicio y voluntad del Presidente de la República, es destruir la unidad del poder; es olvidar que dentro del régimen constitucional el Presidente de la República es el único titular del Ejecutivo, que tiene el uso y el ejercicio de las facultades ejecutivas; es como finalmente, desconocer el alcance que el refrendo tiene de acuerdo con el artículo 92 constitucional, el cual, de la misma manera que los demás textos relativos, no dan a los secretarios de Estado mayores facultades ejecutivas ni distintas siquiera de las que al Presidente de la República corresponden".

Es por eso, que pensamos que contrariamente a las ideas expuestas, que los secretarios de Estado, asumen responsabilidad jurídica y política propia y distinta de la del Presidente de la República a virtud del refrendo a que alude el artículo 92 constitucional, que establece: "todos los reglamentos, decretos y órdenes del Presidente deberán estar firmados por el Secretario del Despacho encargado del ramo a que el asunto corresponda, y sin este requisito no serán obedecidos".

Sin embargo, el refrendo, que más que una facultad es una obligación, no altera la situación en que los mencionados funcionarios están colocados, en el sentido de ser meros colaboradores del Presidente, en quien sólo se deposita la función administrativa federal. Desde este punto de vista, el secretario del despacho, como refrendatario de los actos presidenciales a que se refiere el artículo 92 de la Constitución, no es sino un simple autentificador de la firma del Presidente que calce los documentos en que tales actos consten.<sup>33</sup>

Las secretarías de Estado, son órganos que pertenecen a la administración pública federal centralizada, que auxilian directamente al titular del Poder Ejecutivo Federal.

Los órganos que forman la organización interna de las secretarías se establecen por el reglamento interior de cada

---

<sup>33</sup> Burgoa, Ignacio, "Derecho Constitucional Mexicano", Editorial Porrúa, 6a. Edición, México 1985, pp. 787, 788 y 789.

secretaría. Este reglamento, en consecuencia distribuye la competencia que pertenece a la secretaría entre los órganos que la estructuran. Se expide por el Presidente de la República con la aprobación o refrendo del secretario de Estado para su validez jurídica.

Habitualmente se han conservado los siguientes niveles jerárquicos internos: Secretarías de Estado, subsecretarías, oficialía mayor, direcciones generales, departamentos y oficinas. Existen otras unidades administrativas, que con denominación distinta se sitúan al nivel de las direcciones generales, por ejemplo procuradurías y tesorerías.

El reglamento interior no es el único instrumento legal que sirve para determinar la vida de los órganos internos de las secretarías, la ley que expide el Congreso de la Unión puede crearlos, modificar sus atribuciones, o extinguirlos; es el caso de la Ley del Servicio de Tesorería de la Federación (Diario Oficial de la Federación de 31 de diciembre de 1985), éste último, órgano interno de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.<sup>34</sup>

De acuerdo a nuestro derecho encontramos que no sólo el Presidente de la República emite reglamentos, sino que también pueden hacerlo en su ámbito de competencia, los gobernadores de las entidades Federativas, los ayuntamientos de los municipios

<sup>34</sup> Instituto de Investigaciones Jurídicas, ob. cit., pág. 2875.

cuando su Ley Orgánica así lo prevea, y la Asamblea de Representantes del Distrito Federal.

Una importante atribución que tienen los municipios consiste en expedir leyes, reglamentos y disposiciones administrativas "que sean necesarias para cumplir con los fines señalados en el párrafo tercero del artículo 27 constitucional en lo que se refiere a los centros urbanos y de acuerdo con la Ley Federal sobre la materia", es decir, con la Ley Reglamentaria que de dicho párrafo expida o haya expedido el Congreso de la Unión. Esta facultad se estableció al adicionarse el artículo 115 de la Constitución el 6 de febrero de 1976, incorporándose a este precepto la fracción IV que la contiene.

Cabe mencionar, que los municipios tienen en los términos de la citada atribución capacidad ejercitable por conducto de sus respectivos ayuntamientos y su validez formal está condicionada a que las leyes, reglamentos y disposiciones administrativas que mediante su desempeño se produzcan, no estén en desacuerdo con la legislación emanada del Congreso de la Unión y que tenga como materia los objetivos y medidas que consagra el tercer párrafo del mencionado artículo 27.

Es necesario enfatizar que la aludida facultad municipal únicamente puede ejercitarse en relación con centros urbanos y no respecto de materias, bienes, objetos o recursos y elementos naturales que no conciernan a ellos.

Por lo que, debemos observar que conforme a dicha fracción IV del artículo 115 constitucional, los Estados tienen la misma facultad, la cual obviamente se desempeña por conducto de sus correspondientes legislaturas. Esta identidad de facultades en favor de los ayuntamientos y de los congresos locales puede propiciar un ambiente, dentro de cada entidad federativa para que, respecto de un mismo centro urbano, exista una dualidad de legislaciones que pudieren ser contrarias, contradictorias, incongruentes o incompatibles, situación que originaría el caos normativo en detrimento de los propósitos sociales que animan las disposiciones implicadas en el párrafo tercero del artículo 27 constitucional. Es por eso, que estimamos que no fue muy acertada la concesión de la indicada facultad en favor de los municipios, pues para los fines que persigue la disposición constitucional invocada, hubiese sido suficiente que aquella sólo se hubiese otorgado a las legislaturas de los Estados en relación con sus centros urbanos.<sup>35</sup>

Para fijar los perfiles del estado miembro hubimos de establecer entre éste y el municipio, advertimos que, aunque en ambos casos se trata de fenómenos de descentralización, sin embargo la descentralización municipal excluye la posibilidad de otorgarse su propia ley, a diferencia de la que caracteriza a las entidades federativas, cuya autonomía se concreta en el hecho de darse una constitución y expedir la legislación que de ella deriva.

---

<sup>35</sup> Burgoa, Ignacio, ob. cit., pp. 894, 895.

Haciendo una comparación debemos ratificar que "el radio de la autoridad municipal se encuentra restringido a la etapa de creación de normas individuales". Aun los llamados estatutos autónomos como por ejemplo los bandos de policía y buen gobierno, no pueden estimarse como actos legislativos propiamente dichos, a pesar de su generalidad, sino como desarrollo de las leyes expedidas por el órgano legislativo central.<sup>36</sup>

Corresponde a las Delegaciones en sus respectivas circunscripciones geográficas, ejercer las atribuciones siguientes: planear, programar, organizar, dirigir y controlar el funcionamiento del órgano administrativo a su cargo en los términos de los lineamientos que al efecto se fijan en el instrumento de creación respectivo y en las disposiciones del jefe del departamento del Distrito Federal; atender y vigilar la debida prestación de los servicios públicos; legalizar en los términos de las leyes y reglamentos aplicables, las firmas de los subalternos del delegado y expedir copias y constancias de documentos archivados en la delegación; traslado de giros sujetos a reglamentos gubernativos, levantar actas por violaciones a éstos, calificarlas e imponer las sanciones que correspondan, coadyuvar con la Dirección General de Policía y Tránsito en el mantenimiento del orden y la seguridad pública; prestar servicios de mercado, parques, jardines, bosques, viveros y limpia y administrar las instalaciones respectivas, así como también aplicar normas para la recolección de basura y su

<sup>36</sup> Tena Ramírez, Felipe, ob. cit., pág. 150.

industrialización de acuerdo con lo establecido en los artículos 34, 35 y 40 del reglamento interior del Departamento del Distrito Federal.

Uno de los principales objetivos de las delegaciones es la participación ciudadana, la cual adquirió una mayor grado de concurrencia en la administración regional, al crearse las juntas de vecinos de cada delegación como órganos de colaboración ciudadana. El consejo consultivo, órgano de igual naturaleza, en contacto directo con el jefe del departamento del Distrito Federal se integró con los presidentes de las juntas delegacionales y fue dotado de atribuciones para someter a consideración del titular, proyectos de leyes y reglamentos, reformas o derogaciones a los vigentes e informar de las deficiencias detectadas en la administración pública en cuanto a la prestación de servicios públicos entre otros aspectos.<sup>37</sup>

---

<sup>37</sup> Departamento del Distrito Federal "Memoria de Gestión del periodo diciembre de 1982 a noviembre de 1988", México 1988, pág. 8.



**CAPITULO III**

**LAS INFRACCIONES ADMINISTRATIVAS Y  
SUS DIFERENCIAS CON EL DELITO**

<b>1.- DEFINICION DE INFRACCION ADMINISTRATIVA.....</b>	<b>91</b>
<b>2.- DEFINICION DE DELITO Y DE PENA.....</b>	<b>98</b>
<b>3.- DIVERSAS SANCIONES EN MATERIA ADMINISTRATIVA.</b>	
<b>A) AMONESTACION.....</b>	<b>109</b>
<b>B) APERCIBIMIENTO.....</b>	<b>114</b>
<b>C) MULTA.....</b>	<b>119</b>
<b>D) ARRESTO.....</b>	<b>122</b>
<b>E) OTROS.....</b>	<b>123</b>
<b>4.- DIFERENCIAS ENTRE LA SANCION ADMINISTRATIVA Y LA PENA.....</b>	<b>126</b>

**LAS INFRACCIONES ADMINISTRATIVAS Y  
SUS DIFERENCIAS CON EL DELITO**

**1.- DEFINICION DE INFRACCION ADMINISTRATIVA.**

La palabra infracción proviene del latín "infractio" que significa transgresión, quebrantamiento de una ley, pacto o tratado; o bien de una norma lógica, moral o doctrinal reglamentaria violación o quebrantamiento de disposiciones administrativas.<sup>1</sup>

Es importante señalar que las leyes administrativas, constituyen un conjunto de normas jurídicas que tienden a asegurar el orden público, otorgando derechos y obligaciones a los gobernados, es por eso que los gobernados tienen reglamentada su libertad, en razón del interés público, el Estado limita mediante el ejercicio de su facultad de policía limitando así la actuación de libertad.

Sin embargo, en muchas ocasiones los ciudadanos no respetan esas normas e incumplen sus obligaciones en ese momento producen el ilícito administrativo, es entonces cuando el Estado interviene para hacer respetar el derecho violado, a través de la potestad sancionadora de la administración pública.

---

<sup>1</sup> Palcomar de Miguel, Juan, "Diccionario para Juristas", Editorial Mayo, México 1981, pág. 717.

El Estado inicia un procedimiento de investigación de carácter administrativo, para que de conformidad con las formalidades de ley respetando las garantías constitucionales, se determine la existencia o no de una infracción administrativa que debe ser sancionada.<sup>2</sup>

Existen varias características de la infracción administrativa como son las siguientes:

- a) La infracción es sancionada generalmente por una autoridad administrativa subordinada.
- b) El acto u omisión que da lugar a la infracción viola disposiciones de carácter administrativo, por ejemplo leyes, reglamentos, circulares, etc.
- c) La infracción puede ser atribuida a personas físicas y a personas morales.
- d) Los elementos de culpabilidad, como el dolo y la culpa, no son esenciales para que la infracción administrativa exista.<sup>3</sup>

---

<sup>2</sup> Delgadillo Gutiérrez, Luis H., "Elementos de Derecho Administrativo", Editorial Limusa, México 1989, pág. 149.

<sup>3</sup> Instituto de Investigaciones Jurídicas, "Diccionario Jurídico Mexicano", Editorial Porrúa, 7a. Edición, México 1994, pág. 1711.

Cabe señalar que algunos tratadistas encargados del estudio del Derecho Administrativo han pretendido integrar una disciplina autónoma, integrada por el conjunto de normas que regulan el ilícito administrativo, en el que se incluye a los delitos y a las infracciones o faltas administrativas.

Pero han manifestado argumentos que carecen de base científica que lo permita.

Por lo que, han considerado que en tanto el aspecto de los delitos, como el estudio de las infracciones o faltas administrativas deben tener un apartado especial.<sup>4</sup>

"Cuando la infracción se opera respecto de la ley penal, su concepto equivale a la de delito; pero conceptualmente, se la tiene por un grado menor, atinente a violaciones de ordenamientos de otra índole, como a disposiciones policiales, administrativas, municipales, etc., las faltas son las acciones u omisiones voluntarias, reprimidas, de menor cuantía, que tienen su fuente en la ley, los reglamentos municipales, los ordenamientos policiales o reglamentaciones administrativas".

Serra Rojas nos dice, que para determinar la naturaleza del derecho penal administrativo, existen dos grupos de opciones:

---

<sup>4</sup> Delgadillo Gutiérrez, Luis H., ob. cit., pág. 149.

a) El derecho penal administrativo como disciplina autónoma, en la cual se nos dice que debe ser independiente de cualquier rama del derecho, principalmente del derecho penal;

b) El derecho penal administrativo depende del derecho penal, del cual forma parte y está subordinado a sus principios y teorías. Es por eso, que actualmente se considera al derecho penal administrativo como un derecho penal especial.

"La infracción administrativa es el acto u omisión que definen las leyes administrativas y que caían considerados como delitos por la legislación penal por considerarlas faltas que ameriten sanciones menores".<sup>5</sup>

Es importante señalar, que la doctrina no ha dado una definición clara de lo que es la infracción administrativa, porque al hablar de ella confunde mucho su concepto.

Es muy amplio el término infracción, pero sólo nos limitaremos al objeto del Derecho Administrativo, que tiene como principales fines los siguientes:

a) Proveer servicios públicos;

---

<sup>5</sup> Serra Rojas, Andrés, "Derecho Administrativo", Editorial Porrúa, Tomo II, 15a. Edición, México 1992, pp. 537. 544.

b) Mantener el orden público, es decir, salvaguardar las normas de convivencia social;

c) Distribuir el gasto público;

d) Regular la organización, estructura y actividad de la parte del Estado, que se identifica con la administración pública o Poder Ejecutivo.

Analizando estos fines Acosta Romero nos da la definición de infracción administrativa considerándolo como "Todo acto u hecho de una persona que viole el orden establecido por la administración pública, para la consecución de sus fines, tales como mantener el orden público (en su labor de policía) y prestar un servicio eficiente en la administración de servicios.

El maestro Acosta Romero hace referencia a lo manifestado por el Jurista Reenhart el cual nos dice que "depende de la concreta gravedad de la acción y de la personalidad del autor el que la violación deba ser calificada como hecho punible o falta administrativa".

Este autor considera que es necesario determinar cualitativamente a la infracción del delito, por lo que ocurre al injusto material para dar un enfoque más amplio de esa diferencia que existe entre ambos conceptos y que es -a decir de Hepp- "la desaparición de los juristas".

Por último nos dice que "el injusto administrativo y el criminal se distinguen ya por la dirección e intensidad del ataque al bien jurídico claramente perfilado. Las faltas administrativas sólo pueden ser referidas a los bienes jurídicos por el peligro de que su comisión representa para los mismos. La falta administrativa está pues, constituida no por un ataque a bienes materiales en todo tiempo protegidos, sino por la insubordinación, por la desobediencia, por la negligencia en el cumplimiento de las disposiciones administrativas de seguridad, ligadas en su mayor parte a tiempos y circunstancias. El daño que la falta administrativa amenaza es la perturbación de la actividad administrativa del Estado, vinculada a una época y a un sistema; la producción de un 'daño a la administración'. Media también una diferencia entre el hecho punible criminal y la falta administrativa en lo que afecta a la culpabilidad. "6

Para el maestro Rafael Martínez Morales existen infracciones administrativas en contra de la administración pública, por medio del cual se violan normas que regulan su organización y orden internos, por ejemplo la no presentación, por parte de un servidor público, de su declaración patrimonial, y las infracciones cometidas en contra de normas jurídicas que regulan el orden social en general, como ejemplos tenemos la violación a los reglamentos de tránsito o de policía.

---

6 Acosta Romero, Miguel, "Teoría General del Derecho Administrativo", Editorial Porrúa, 7a. Edición, México 1986, pp. 713, 714.

Por lo tanto, en lo que se refiere a la primera infracción, la administrativa está tutelado a sus particulares requerimientos de funcionamiento, y en la segunda infracción arriba citada corresponde al orden social.<sup>7</sup>

---

<sup>7</sup> Martínez Morales, Rafael, "Derecho Administrativo", Editorial Harla, 2a. Edición, México 1994, pág. 311.



## 2.- DEFINICION DE DELITO Y DE PENA

El vocablo delito deriva del verbo latino delinquere, que significa "abandonar, apartarse del buen camino, alejarse del sendero señalado por la ley".<sup>8</sup>

La noción formal del delito la suministra la ley positiva mediante la amenaza de una pena para la ejecución o la omisión de ciertos actos, por lo que formalmente dicen, el delito se caracteriza principalmente por su sanción penal, es decir, sin una ley que sancione una determinada conducta, no es posible hablar del delito.

Asimismo, se nos dice que el delito es la acción típicamente antijurídica y culpable.

Carrancá y Trujillo Huerta nos dice que, los caracteres constitutivos del delito, según el Código Penal son: "Tratarse de un acto u omisión, en una palabra, de una acción, de una conducta humana; y sancionados por leyes penales".

El artículo 7° de nuestro Código Penal de 1931 en su primer párrafo expresa: "Delito es el acto u omisión que sancionan las leyes penales, nos dice que existe la antijuridicidad del acto u omisión que sancionan las leyes penales, y esta antijuridicidad

---

<sup>8</sup> Castellanos, Fernando, "Lineamientos Elementales de Derecho Penal", Editorial Porrúa, 26a. Edición, México 1989, pp. 125, 126.

1

está en una fórmula sintética de la ley, por ser igualmente, un elemento conceptual de la infracción, es decir, cuando la acción u omisión enjuiciada no sea en el caso concreto, antijurídica, ya sea por disposición expresa de la ley, o por consideraciones que impiden que el acto pueda ser valorado de contrario al Derecho, no sería posible hablar de la existencia de un delito, porque faltaría uno de los elementos integrados en su contenido conceptual.<sup>9</sup>

Como hemos mencionado que el artículo 7 del Código Penal establece: "Delito es el acto u omisión que sancionan las leyes penales". "Estar sancionado un acto con una pena no conviene a todo lo definido; hay delitos que gozan de una excusa absolutoria y no por ello pierden su carácter delictuoso. No conviene sólo a lo definido ya que abundan las infracciones administrativas, disciplinarias o que revisten el carácter de meras faltas, las cuales se hallan sancionadas por la ley con una pena, sin ser delitos. Y no señala elementos de lo definido, ya que estar sancionando con una pena es un dato externo, usual en nuestro tiempos para la represión y por el cual se podrá identificar el delito con, más o menos aproximación; pero sin que sea inherente al mismo ni por tanto, útil para definirlo. Por lo que, decir que el delito es el acto u omisión que sancionan las leyes penales, sugiere de inmediato la cuestión de saber porque lo sanciona o

---

<sup>9</sup> Porte Petit Candaudap Celestino, "Apuntamientos de la parte General de Derecho Penal", Editorial Porrúa, 4a. Edición, México 1978, pág. 247.

cuál es la naturaleza de ese acto para merecer los castigos o las sanciones penales".<sup>10</sup>

Para el maestro Rafael Martínez Morales delito es "la acción u omisión prohibida por la ley, bajo la amenaza de una pena (sanción específica del derecho penal), es por eso que en los delitos, habrá acción penal en contra de personas físicas, por lo que con motivo de la comisión de los delitos, las penas impuestas son predominantemente corporales, es decir, privativas de la libertad.

Es importante decir, que los delitos tipificados por leyes administrativas, no se encuentran dentro de la propuesta del derecho administrativo, porque su objeto sólo comprende las infracciones que, igualmente previstas por esos ordenamientos, su consecuencia jurídica es una sanción, y su imposición es exclusivamente competencia de la administración pública.

Por otro lado, los delitos administrativos se integran al cuerpo del derecho penal, pero con una ley ajena al Código de la materia, por lo que la sanción, en este caso la pena corresponde como ya lo mencionamos únicamente a la autoridad judicial, como ejemplos tenemos a la Ley Forestal, Ley Federal de Armas de Fuego y Explosivos, Ley Federal de Juegos y Sorteos, etc., pero un ejemplo más claro al mencionar los delitos se consagra en el Código Fiscal de la Federación, al describirnos los delitos

<sup>10</sup> Castellanos Fernando, ob. cit., pág. 133.

propios de esa materia lo mismo que sus prescripciones con respecto a la sanción, ya que se nos dice que en casos del ejercicio de la acción penal procederá por querrela de parte, a cargo de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, y en otros casos es sólo presentar una denuncia por cualquier persona ante el Ministerio Público Federal."<sup>11</sup>

Para el maestro Jiménez de Asúa, delito es toda acción (u omisión) antijurídica (típica) y culpable (sancionada con una pena), para el maestro Cuello Calón lo define como "la acción prohibida por la ley bajo la amenaza de una pena". En cambio la noción jurídica nos dice que el delito es "verdaderamente configurado por su sanción penal, y si no hay ley sancionadora no existirá delito, aunque la acción haya sido inmoral y gravemente perjudicial en el plano social".<sup>12</sup>

Es importante señalar que, el delito puede dar lugar a varias responsabilidades como son:

- a) Responsabilidad Civil.- que es la reparación del daño;
- b) Responsabilidad Administrativa.- pérdida de función o empleo público, expulsión del extranjero;
- c) Responsabilidad Política.- juicio político;

<sup>11</sup> Martínez Morales, Rafael, ob. cit., pág. 309.

<sup>12</sup> Marquez Piñeiro, Rafael, "Derecho Penal", Editorial Trillas, México 1991, pág. 132.

d) Responsabilidad Fiscal.- pago de lo defraudado con recargos, medidas políticas, profesionales (sanción por colegio de ética profesional).<sup>13</sup>

Otra definición nos dice que el delito es el control social jurídico-penal el cual circunscribe a ciertos comportamientos no deseados o intolerables para la convivencia, es decir, el delito tiene una inmediata relación sociológica, al ser considerado como un comportamiento desviado respecto de determinadas normas de conducta.<sup>14</sup>

Verdaderamente son numerosos los dedicados a la materia penal que han pretendido dar una noción o un concepto de lo que es el delito, como sabemos es una tarea muy difícil de conseguir en un plano absoluto y de carácter general, puesto que un concepto de raíz filosófica valdero para todos los tiempos y aun más para los países, respecto de si un hecho es o no delictivo, porque si nos damos cuenta no se ha conseguido una explicación clara si el delito hunde sus raíces en la vida social, económica, cultural y jurídica de cada pueblo y cada siglo, por lo que trataremos de dar una definición de lo que es el delito.

Para el maestro José Arturo González Quintanilla el delito es "una acción típica, antijurídica y culpable".

---

<sup>13</sup> Zaffaroni, Eugenio Raúl, "Tratado de Derecho Penal", Editorial Cárdenas, México 1988, pág. 63.

<sup>14</sup> Zugaldía Espinar, José Miguel, "Fundamento de Derecho Penal", 2a. Edición, España 1991, pág. 36.

"A esta definición se hace abstracción de la imputabilidad porque ésta implica la capacidad de ser sujeto activo del delito, o sea, no es un componente propio del delito, se prescinde de las condiciones objetivas por ser referidas típicas y se excluye la punibilidad, atendiendo que la actividad delictiva al llegar al nivel de culpabilidad (responsabilidad), lleva implícita la sanción penal".<sup>15</sup>

Hemos venido dando una serie de definiciones de lo que es el delito, en nuestro tiempo en el Código Penal se ha venido utilizando con mucha frecuencia la palabra infracciones como sinónimo del delito, por lo cual el problema de establecer esa diferencia se agudiza.

Hay autores que al delito lo observan como "la violación de un deber", por ejemplo Pellegrino Rossi nos dice que el delito es: "la infracción de un deber requerible en daño de la sociedad o de los individuos...".<sup>16</sup>

Asimismo el delito para el maestro Cayetano Filangier "es un hecho humano contrario a la ley".<sup>17</sup>

Es importante mencionar que existen delitos previstos en las leyes administrativas o delitos especiales, contenidos en

<sup>15</sup> González Quintanilla, José Arturo, "Derecho Penal Mexicano", Editorial Porrúa, México 1991, pág. 172.

<sup>16</sup> Acosta Romero, Miguel, ob. cit., pág. 704.

<sup>17</sup> Acosta Romero, Miguel y Eduardo López Betancourt, "Delitos Especiales", Editorial Porrúa, México 1989, pág. 19.

ordenamientos no penales (tratados internacionales y leyes especiales, aceptados en el artículo 6° del Código Penal, refiriéndose a situaciones jurídicas abstractas determinadas, contenidas en leyes no privativas ni prohibidas por el artículo 13 de nuestra Carta Magna.<sup>18</sup>

Para el Derecho Penal delito es "únicamente la acción ilícita declarada por la ley, en cambio, el delito administrativo sería exclusivamente contravenir una obligación positiva que el ciudadano tiene hacia la administración".<sup>19</sup>

#### **"PENAL"**

El diccionario nos dice que pena "es la sanción jurídica que se impone al declarado culpable de delito, en sentencia firme, y que tiene la particularidad de vulnerar de la manera más violenta los bienes de la vida."<sup>20</sup>

Es decir, dentro del Derecho la sanción que más daña a quien sufre, es la pena, se le considera como justa retribución del mal del delito proporcionada, exige que al mal del delito sobrevenga la aflicción de la pena, para la integración del orden jurídico violado.

---

<sup>18</sup> Ob. cit., pág. 21.

<sup>19</sup> Serra Rojas, Andrés, ob. cit., pág. 539.

<sup>20</sup> Díaz de León, Marco Antonio, "Diccionario de Derecho Procesal Penal", Editorial Porrúa, Tomo II, 2a. Edición, México 1989, pág. 1262.

Históricamente la pena existe como aparejada al delito con la idea de castigarlos, es por eso que a través de los años se han hecho muchos estudios para saber realmente el porque se da ésta.

Asimismo, para los clásicos, la pena es "un contenido necesario del Derecho, la consecuencia de la naturaleza del hombre, moralmente libre y responsable de sus acciones.

Carrara la define como "aquel mal que, en conformidad con la ley del Estado, inflíngen los magistrados a los que con las formas debidas son reconocidas culpables de un delito".<sup>21</sup>

Así pues, la pena en nuestro derecho penal, "es la manifestación más importante de la coerción penal, y hablando en sentido estricto, la única manifestación del mismo, es decir, es la privación de bienes jurídicos que el Estado impone al autor de un delito en la medida tolerada por sentimiento social medio de seguridad jurídica y que tiene por objeto resocializarle, para evitar ataques a bienes jurídicos penalmente tutelados".<sup>22</sup>

Por eso mismo, la pena la consideramos como un instrumento de violencia institucionalizada en manos del Estado.

---

<sup>21</sup> Sáinz Cantero, José, "Lecciones de Derecho Penal", Editorial Bosch, Barcelona 1990, pág. 128.

<sup>22</sup> Zaffaroni, Eugenio Raúl, ob. cit., pág. 77.



Existen varias teorías respecto de la pena, como son las siguientes:

a) Las teorías absolutas.- Se considera que la pena tiende al logro de fines o de valores absolutos tales como la realización de la justicia o el imperio del Derecho;

b) Las teorías relativas.- Se considera que la pena se legitima porque tiende al logro de un fin relativo, cambiante y de prevención del delito;

c) Las teorías de la unión.- Esta teoría considera de suma importancia los criterios que deben tener los Jueces y Tribunales para llevar a cabo la individualización de la pena, es decir, para determinar que la pena concreta es la que debe imponerse al autor de un determinado delito.<sup>23</sup>

Para Cuello Calón la pena debe aspirar a diversos fines, como por ejemplo obrar en el delincuente, creando en él, por el sufrimiento, motivos que le aparten del delito, en lo porvenir y reformarlo para readaptarse a la vida social, indudablemente el fin último de la pena es la salvaguarda de la sociedad y para poder conseguirla debe ser intimidatoria, esto es, tratar de evitar la delincuencia por el temor de su aplicación.

---

<sup>23</sup> Zugaldía Espinar, José Miguel, ob. cit., pp. 54,57,63.

Asimismo, Villalobos señala como caracteres de la pena que debe ser aflictiva, legal, cierta, pública, educativa, humana, suficiente, personal, variada y elástica.

El artículo 24 del Código Penal establece:

- a) Prisión;
- b) Tratamiento en libertad, semilibertad y trabajo en favor de la comunidad;
- c) Internamiento o tratamiento en libertad de inimputables y de quienes tengan el hábito o la necesidad de consumir estupefacientes o psicotrópicos;
- d) Confinamiento;
- e) Prohibición de ir a lugar determinado;
- f) Sanción pecuniaria;
- g) Decomiso de instrumentos, objetos y productos del delito;
- h) Amonestación;
- i) Apercibimiento;
- j) Caución de no ofender;
- k) Suspensión o privación de derechos;
- l) Inhabilitación, destitución o suspensión de funciones o empleos;
- m) Publicación especial de sentencia;
- n) Suspensión o disolución de sociedad;
- ñ) Vigilancia de la autoridad;
- o) Medidas tutelares para menores;

p) Decomiso de bienes correspondientes al enriquecimiento ilícito.

La pena para el penalista Fernando Castellanos, "Es el castigo legalmente impuesto por el Estado al delincuente, para conservar el orden jurídico".<sup>24</sup>

Asimismo, en todos los tiempos se ha buscado que la pena se dicte en relación a la gravedad y a la naturaleza del delito.

---

<sup>24</sup> Castellanos, Fernando, *ob. cit.*, pp. 319, 320.

### 3.- DIVERSAS SANCIONES EN MATERIA ADMINISTRATIVA

Este tema es muy importante, por lo que primero que nada hablaremos de lo que son las correcciones disciplinarias:

La jurisprudencia nos menciona: "La facultad que la ley concede a los jueces para corregir las faltas que se les cometieren por los litigantes, mediante la imposición de multas, debe entenderse en el sentido no de una facultad discrecional, sino ajustada a un criterio objetivo de acuerdo con lo que es común a las gentes de recto juicio, y es de advertirse que el derecho de criticar los actos de las autoridades, aun cuando es invulnerable, como toda manifestación del pensamiento, y no tiene más límite que el respeto a la vida privada, a la moral y a la paz pública, no está en discrepancia, ni menos en oposición con la cortesía y el respeto con que se debe tratar a cualquier persona física o moral, sobre todo, si es un representante del orden público, cuando se halla ejerciendo alguna de las funciones que le son propias. La facultad de imponer correcciones disciplinarias no tiende a limitar la libre manifestación de las ideas, sino a hacer que se guarden a los magistrados y jueces la consideración y respeto que le son debidos, y no es causa para conceder la protección federal, que la corrección se imponga sin juicio previo, puesto que no se trata de una pena.<sup>25</sup>

---

<sup>25</sup> Suprema Corte de Justicia de la Nación, Tomo XXXIII, pág. 242.

## **A) AMONESTACION**

Proviene del latín moneo, admoneo, amonestar, advertir, recordar algo a una persona.

La amonestación se utiliza como corrección disciplinaria, considerado como simple advertencia, o bien como una represión para que no se retire un comportamiento que se considera indebido dentro del procedimiento; también se utiliza como una exhortación para que no se repita una conducta delictuosa, y en esta dirección se utiliza al comunicarse al inculpado una sentencia penal condenatoria.

Por lo regular la amonestación se utiliza o emplea como corrección disciplinaria, esto es para el juzgador un medio para mantener el orden en las audiencias y la buena conducta de los sujetos procesales dentro del procedimiento judicial, funcionando como una advertencia o como reprehensión.<sup>26</sup>

A continuación mencionaremos algunas leyes donde se contempla a la amonestación:

El artículo 62 fracción I del Código de Procedimientos Civiles señala:

---

<sup>26</sup> Instituto de Investigaciones Jurídicas, ob. cit., pp. 152, 153.

Se tendrá por disciplinaria:

Fracción I.- El apercibimiento o amonestación.<sup>27</sup>

Por otro lado, el artículo 729 de la ley Federal del Trabajo en su fracción I, nos dice:

Por su orden las correcciones disciplinarias que pueden imponerse son:

Fracción I.- Amonestación;<sup>28</sup>

El artículo 29, fracción I, de la Ley Orgánica del Tribunal de lo Contenciosos Administrativo del Distrito Federal dice que:

El tribunal para hacer cumplir sus determinaciones o para imponer el orden en él podrá hacer uso a su elección de los siguientes medios de apremio y medidas disciplinarias:

I.- Amonestación;<sup>29</sup>

Otra forma de utilizar a la amonestación es por medio de exhortación y conminación, es decir, con el objeto de que no se reitere una conducta delictuosa, es así que la amonestación está

---

<sup>27</sup> Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal, Editorial Andrade, 13a. Edición, México 1990, pág. 37.

<sup>28</sup> Nueva Ley Federal del Trabajo, Editorial Andrade, México 1973, pág. 370.

<sup>29</sup> Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, Editorial Andrade, 9a. Edición, México 1980, pág. 192-11.

consagrada como una sanción en el artículo 42 del Código Penal que al respecto nos dice:

La amonestación consiste: "En la advertencia que el juez dirige al acusado, haciéndolo ver las consecuencias del delito que cometió, excitándolo a la enmienda y conminándolo con que se le impondrá una sanción mayor si reincidiere.

Esta manifestación se hará en público o en lo privado, según parezca prudente al juez".

Así es que, la amonestación constituye una sanción preventiva en cuanto al futuro y accesoria, aplicable post delictum; en esto último consiste una de sus diferencias con el apercibimiento.

La jurisprudencia señala: "La amonestación no es una pena sino una medida de seguridad, es decir, una medida preventiva, una advertencia que cabe hacer no sólo para los delitos intencionales sino también para los culposos (Suprema Corte de Justicia de la Nación, Tesis relacionada, 6a. época, segunda parte, Tomo XIX, pág. 154).<sup>30</sup>

En cambio la amonestación en cuanto a la doctrina nos dice que en su contenido de requisito de las sentencias condenatorias,

---

<sup>30</sup> Carrancá y Trujillo y otros, "Código Penal Anotado", Editorial Porrúa, México 1985, pág. 176.

debe considerarse como una medida de seguridad de carácter preventivo y de naturaleza accesoria respecto de la sentencia principal.

Para algunos países como España, consideran importante estudiar primeramente la amonestación canónica, como remedio penal.

Su naturaleza indica que tiene un carácter eminentemente preventivo, con el fin de evitar que se cometa un delito o bien tratar de corregir al sospechoso de haberlo cometido.

El Código Canónico en su artículo 2307 dice: "Al que se halla en ocasión próxima de cometer un delito, o si de la investigación practicada resulta contra él sospecha grave de haberlo cometido, debe el ordinario amonestado por si mismo o por medio de otro".

Al referirnos a esta amonestación ésta puede ser pública o secreta según en la forma en que se realice, no por decir pública se interprete que se haga la amonestación públicamente, sino que debe hacerse ante Notario o dos testigos o por medio de la carta.

La amonestación secreta, deberá constar en algún documento que se guardará en el archivo de la Curia.



Se debe amonestar al reo para que cese en su contumacia cuando se trate de aplicarle una censura, es por eso que el juez o el superior juzgan prudentemente que el caso así lo requiere, dándole un plazo prudente para que el reo se arrepienta.

Asimismo, se regula la forma de realizar la investigación para conocimiento del delito y la averiguación del delincuente, esto con el fin de que en caso de existir algún indicio de delito, pero insuficiente para entablar la acción criminal, se guarden los autos y se vigile la conducta del inculpado.

Es por eso que la amonestación podrá repetirse una o más veces, al arbitrio y prudencia del superior, excepto, en los casos en que el número de éstas venga concretamente determinado, pero se fijan algunas normas respecto a la aplicación de las amonestaciones refiriéndose a procesos administrativos.<sup>31</sup>

#### **B) APERCIBIMIENTO**

El apercibimiento tiene dos significados, primero que nada la advertencia o comunicación que la autoridad hace a determinada persona, de las consecuencias desfavorables que podrá acarrearle la realización de ciertos actos u omisiones; como segundo significado o interpretación tenemos que se considera una sanción que los magistrados y los jueces puedan imponer a sus

---

<sup>31</sup> "Nueva Enciclopedia Jurídica", Editorial Francisco Seix, S.A., Barcelona 1983, pág. 639.

subordinados y también a quienes perturben o contraríen el normal desarrollo de las audiencias y demás actividades judiciales o falten de palabra o por escrito, al respeto y consideración a la administración de justicia.

Esa sanción mencionada constituye una forma de manifestar la facultad disciplinaria que corresponde a los titulares del poder jurisdiccional para mantener el orden y buen gobierno de sus respectivos tribunales.

El artículo 62, fracción I del Código de Procedimientos Civiles menciona como corrección disciplinaria, "el apercibimiento o amonestación";

El Código Federal de Procedimientos Civiles en cambio en su correlativo al artículo 55 fracción I nos señala:

Son correcciones disciplinarias:

I.- Apercibimiento;

Es por ello, que haciendo un análisis de estos dos artículos llegamos a la conclusión que en uno de ellos se alude al apercibimiento como advertencia o prevención y sin embargo en otros constituye una sanción impuesta por infracciones que no tienen calidad delictual.

El artículo 547 del Código de Procedimientos Civiles nos dice:

"Cuando se aseguren créditos, el secuestro se reducirá a notificar al deudor o a quien deba pagarlos que no verifique el pago, sino que retenga la cantidad o cantidades correspondientes a disposición del juzgado, "apercibido" de doble pago en caso de desobediencia, y al acreedor contra quien se haya dictado el secuestro, que no disponga de esos créditos, bajo las penas que se señala en el código penal..." En este caso se trata de una advertencia o conminación y no de un acto de disciplina.

Otro ejemplo de ello se localiza en el artículo 357 de nuestro Código de Procedimientos Civiles el cual señala:

"Las partes tendrán obligación de presentar sus propios testigos para cuyo efecto se les entregarán las cédulas de notificación. Sin embargo, cuando realmente estuvieran imposibilitados para hacerlo, lo manifestarán así bajo protesta de decir verdad y pedirán que se les cite. El juez ordenará con "apercibimiento" de arresto hasta por quince días o multa equivalente hasta quince días de salario mínimo general diario vigente en el Distrito Federal, que aplicará al testigo que no comparezca sin causa justificada, o que se niegue a declarar..."<sup>32</sup>

---

<sup>32</sup> Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal, ob. cit., pág 37.

Tienen carácter de verdaderas sanciones por disposición de la ley, las correcciones disciplinarias que señala la Ley Orgánica de los Tribunales de Justicia del Fuero Común del Distrito Federal, en razón a los funcionarios judiciales que incurran en faltas oficiales de acuerdo a los artículos 288, 289, y 291 y 292 a 294 de la ley antes señalada.

El artículo 295 de la Ley Orgánica de los Tribunales de Justicia del Fuero Común del Distrito Federal.

Artículo 295: "Las faltas en que incurran los servidores públicos, previstos en los artículos 288, fracciones I, II, III, IV, XII, XIV, y XVI, 289, inciso a) y b), 29, fracciones I, II, IV y V, 292, fracciones I, II, III, IV y V, 293, fracción I, y 294 fracciones I, II, III, IV y V, serán sancionadas por primera vez con "apercibimiento" hecho por escrito por el órgano encargado de aplicar la sanción, y por la segunda y siguientes, con multa de 3 a 6 días de salario del servidor público que cometa la falta, debiéndose tomar nota en el expediente de dicho servidor público".

El procedimiento para imponer dichas correcciones a funcionarios y empleados judiciales se encuentran consagrados en los artículos 302 a 306 del ordenamiento en comento.<sup>33</sup>

---

<sup>33</sup> Ley Orgánica de Justicia del Fuero Común para el Distrito Federal, Editorial Porrúa, 8a. Edición, México 1978, pp. 860-10, 860-13.

Se considera como la segunda, en orden de gravedad, de las correcciones disciplinarias. Es una medida preventiva, que tiene por finalidad corregir la incorrección de una conducta o la ilicitud y aun la inmoralidad de la misma, en la esfera del Derecho, cuya culminación da como efecto una sanción.

Este acto presupone la actuación de una autoridad para exigir una conducta determinada y aplicar la pena correspondiente en caso de desobediencia o contumacia.

En el lenguaje jurídico de varios países del mundo se tienen dos acepciones principales:

a) La que hace alusión a una corrección disciplinaria.

Esta corrección disciplinaria corresponde a los tres poderes del Estado, se practica disciplinariamente el apercibimiento como medida consecutiva a la amonestación, en el que el funcionario sea reincidente en una falta o incorrección que no llegue a constituir un delito.<sup>34</sup>

Los funcionarios a los que hicimos referencia son: los abogados, procuradores, auxiliares, juzgados, magistrados de las audiencias, jueces de primera instancia y municipios.

---

<sup>34</sup> Enciclopedia Jurídica Omeba, Editorial Driskill, S.A., Argentina 1988, pág. 720.

Es por eso, que los funcionarios que comenten alguna infracción fuera de los juicios, deben ser corregidos gubernativamente, por medio de un apercibimiento, con el propósito de que no cometan ilícito alguno.

b) Se habla de un apercibimiento como intimidación a las partes que realicen o dejen de realizar un acto. Si en las segundas citaciones para la absolución de posiciones no se presentaren se les tendrá por confesos.<sup>35</sup>

### **C) MULTA**

"La pena de multa es el pago de dinero en concepto de retribución del delito o de la infracción cometida".<sup>36</sup>

Consideramos a la multa como una pena pecuniaria consistente en el pago al Estado de una cantidad de dinero, y que se ha discutido mucho las notorias injusticias a que conduce la aplicación de esta sanción, porque representa un detrimento para el sujeto dotado de recursos económicos, y por el contrario una grave preocupación para quien no tiene esos recursos, por lo cual en el Código Penal a diferencia de 1929, en el cual disponía que en caso de que el condenado no pudiera pagar la multa impuesta o pudiera pagar sólo una parte de ella, el juez debería fijar, a título de sustitución (y no de apremio), los días que correspondieran según las condiciones económicas del reo.

---

<sup>35</sup> Nueva Enciclopedia Jurídica, ob. cit., pág. 745.

<sup>36</sup> Enciclopedia Jurídica Omeba, ob. cit., pág. 947.

El día multa se creó como fin de fijar el monto de la pena, el cual no podrá exceder de quinientos pesos, y equivale a la percepción neta diaria del sentenciado en el momento de consumar el delito, teniendo en cuenta sus ingresos.

La multa inferior en nuestra ley establece que será el equivalente a un salario mínimo diario vigente.

El artículo 33 del Código Penal establece:

"La obligación de pagar la sanción pecuniaria es preferente con respecto a cualquiera de las referentes a alimentos y relaciones laborales".<sup>37</sup>

El Reglamento Gubernativo de Justicia Cívica para el Distrito Federal, consagra que según su naturaleza y gravedad en que consistan las faltas, consistirán en multa o arresto y que podrán ser conmutadas por simple amonestación o suspendidas en la forma prevista por esta ley.

Para Maurach la multa es "la reacción prevista para el delito administrativo, esto es, que la multa administrativa puede ser tan sólo aplicada en lugar de la pena, la condena a una pena criminal excluye la imposición de la pecuniaria (del ilícito administrativo)".<sup>38</sup>

---

<sup>37</sup> Instituto de Investigaciones Jurídicas, ob. cit., pág. 2162.

<sup>38</sup> Acosta Romero, Miguel, ob. cit., pág. 734.

La multa coercitiva será independiente de la multa que pueda imponerse en concepto de sanción y compatible con ella, es por ello que se habla de multa administrativa a propósito de aquella que es impuesta por algún órgano de cualquiera de las administraciones públicas, de acuerdo con las mismas de procedimiento administrativo.

La multa como ya lo hemos mencionado es una sanción de tipo pecuniario que afecta, por tanto, inmediatamente, al patrimonio del transgresor de una norma administrativa. Su justificación está unánimemente admitida como medio represivo en manos de la Administración.

La competencia de la autoridad con facultades para imponer un multa viene determinada, bien *ratione materiae*, bien por criterio funcional. En el primer caso vamos a distinguir entre los órganos de la policía general o de seguridad y los encargados de las policías especiales.

Ahora, conforme a imponer las multas, es en razón de que si los actos afectan directamente a los derechos de los particulares se exige expediente con audiencia del interesado, así es que una vez impuesta la multa, viene a constituirse como un acto administrativo obligatorio.<sup>39</sup>

---

<sup>39</sup> Garrido Falla, Fernando, "Tratado de Derecho Administrativo", Editorial Tecnos, 10a. Edición, España 1992, pág. 157.



#### D) ARRESTO

El diccionario nos dice que proviene del latín *restare*, quedar, que significa "el acto de autoridad competente de aprehender a una persona, de someterla a prisión o en caso de custodia, por breve tiempo, por causas correccionales o penales y con motivo de haberse comprobado una infracción o de tener sospechas fundadas de que se ha cometido una transgresión al orden jurídico".<sup>40</sup>

Este concepto que hemos dado es propio del ámbito jurídico penal, es importante aclarar que el arresto tiene en el campo del derecho una aplicación múltiple.

En el campo del derecho Administrativo nos lo define como "una sanción que ha adquirido una autonomía propia respecto a las penas propiamente dichas; pero que importa una medida represiva o correctiva dentro del régimen de sanciones contra infracciones a sus reglamentos, resoluciones o decretos".<sup>41</sup>

Se habla del arresto como corrección o pena consistente en una sanción propia y privada del código penal, sino que es, sin duda alguna, la más extendida y la que es recogida sin excepción en todos los ordenamientos disciplinarios, por lo que su ámbito es de gran periferia.

---

<sup>40</sup> Enciclopedia Jurídica Omeba, ob. cit., pág. 786.

<sup>41</sup> Ibidem.

El arresto consiste en una corta privación de la libertad, realizado en un lugar distinto del destinado al cumplimiento de las penas de privación de la libertad, la duración no debe exceder de quince días.

El punto a donde queremos llegar y que nos interesa es el arresto administrativo, el cual es decretado por la autoridad administrativa, pero en muchas ocasiones será ordenado por la autoridad judicial, como una de las variantes de las correcciones disciplinarias y medios de apremio.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido que "la aplicación de los medios de apremio ha de ser gradual, y que se haga uso de aquellos que resulten suficientes para la finalidad perseguida; en consecuencia, la aplicación del arresto (como medida de apremio), sin agotar antes los otros medios coactivos legalmente establecidos, constituye una violación del artículo 16 de nuestra Constitución".<sup>42</sup>

## **E) OTROS**

### **a) CLAUSURAS**

Se llama clausura al cierre transitorio o definitivo de un establecimiento de bienes o servicios por cesar sus operaciones. La clausura de una negocio es el cierre generalmente definitivo

<sup>42</sup> Instituto de Investigaciones Jurídicas, ob. cit., pág. 227.

del mismo originado principalmente por incosteabilidad. En consecuencia, se trata de una suspensión definitiva de actividades, de las que deben saber oportunamente las autoridades.

Se tiene que dar aviso para que se efectúe toda apertura, clausura de los negocios a las correspondientes autoridades administrativas, según que se trate de negocios reglamentados o no, entre los que figuran los avisos y las manifestaciones a la Oficina Federal de Hacienda de la jurisdicción, a la Secretaría de Salubridad y Asistencia Pública para asentar el nombre o hacer el cambio de nombre de las licencias sanitarias y la demás documentación a nombre del dueño o del nuevo dueño; a las diferentes dependencias oficiales, federales y locales, etc.

La clausura de sociedades mercantiles deberá presentarse juntamente con una declaración de ingresos que comprenda las operaciones realizadas durante el período de liquidación de la sociedad.<sup>43</sup>

**b) INHABILITACION, DESTITUCION O SUSPENSION DE  
FUNCIONES O EMPLEOS.**

Son penas consistentes "en la cesación definitiva en el ejercicio de una función o empleo (destitución), en el

---

<sup>43</sup> Pimentel Alvarez, Emilio, "Prácticas Administrativas y Comerciales", Editorial Limusa, México 1983, pp. 261, 262.

impedimento absoluto para volver a ejercer alguno (inhabilitación) y en el impedimento temporal en el ejercicio del que se desempeña a la época de la perpetración del delito(suspensión)".<sup>44</sup>

Estamos en presencia de tres casos diferentes y por consiguiente se les atribuyen tres penas diferentes.

Primero que nada la suspensión es aquella a la que menos recurre la ley, porque sólo es cuando se cometen algunos delitos cometidos en la administración de justicia, así como por abogados, litigantes, etc.

La destitución y la inhabilitación se conminan por la ley, refiriéndose a los delitos cometidos por los Servidores públicos, y nosotros estamos de acuerdo que así sea puesto que no sería protección suficiente de los intereses públicos el privar definitivamente a un funcionario del empleo del cual ha perjudicado la causa pública, pero si dejarlo que lo haga desde otra posición análoga.

Cabe señalar, que no procede el indulto, sino sólo la amnistía, de la pena de inhabilitación para un cargo o empleo.<sup>45</sup>

---

<sup>44</sup> Instituto de Investigaciones Jurídicas, ob. cit., pág. 1719.

<sup>45</sup> Ibidem.

#### 4.- DIFERENCIAS ENTRE LA SANCION ADMINISTRATIVA Y LA PENA

Existen diferencias, por lo cual trataremos de señalar las más importantes.

a) Para comenzar el concepto de sanción, es más que el de la pena;

b) La pena constituye una sanción, pero no ocurre lo mismo a la inversa;

c) La sanción administrativa se integra al cuerpo del derecho penal, pero se aclara que está prevista en una ley ajena al código de la materia, y la pena, le corresponde a la autoridad.

d) Como consecuencia jurídica de los delitos, sólo habrá acción penal en contra de personas físicas, en cambio en la sanción administrativa, en ningún caso deben exceder de 36 horas, a parte de que hay predominio de las sanciones de carácter patrimonial o que constituya la privación de algún derecho como lo son la aplicación de bienes al adeudo y la clausura.<sup>46</sup>

---

<sup>46</sup> Martínez Morales, Rafael, ob. cit., pp. 311, 312.

e) Las penas llevan consigo la idea de expiación y en cierta forma de retribución y la sanción intenta evitar la creación de nuevos delitos.<sup>47</sup>

Como sabemos, la competencia de la autoridad administrativa a través de los años se ha discutido mucho, porque si recordamos en el artículo 21 constitucional se ha tratado sobre esto. La autoridad judicial se le atribuía la imposición de las penas propiamente, es decir, las que correspondían a la infracción de una ley penal y dejando a la autoridad política la sanción de las infracciones de otras leyes. En la actualidad de nuestro texto vigente se declara que "la imposición de las penas es propia y exclusiva de la autoridad judicial", por lo que si nos percatamos, el texto nos habla de toda clase de penas, dejando a la autoridad administrativa únicamente la competencia para el castigo de las infracciones de los Reglamentos Gubernativos y de Policía, actualmente Reglamento Gubernativo de Justicia Cívica para el Distrito Federal, y una vez que se tenga alguna infracción por parte de persona física se le impondrá una sanción que en la misma ley se señala.

Es necesario recalcar que la comisión de un ilícito administrativo sea precisado identificar el tratamiento que la ley da a la conducta, ya sea como infracción o falta, o bien como un delito, de esto dependerá el procedimiento para sancionarla, ya sea ante el Poder Judicial, en el caso de delitos, o en sede

<sup>47</sup> Acosta Romero, Miguel, ob. cit., pág. 701.

administrativa, tratándose de las infracciones o faltas, en el caso de que así lo determina el tratamiento que el legislador le dio a la conducta, porque si hablamos del grado de peligrosidad de ésta, o el tipo de valores lesionados es de mayor trascendencia, se le tipifica como un delito, y cuando el ilícito sólo perturba el buen funcionamiento de la administración, se establece como infracción.

**CAPITULO IV**

**COMENTARIOS AL REGLAMENTO GUBERNATIVO DE JUSTICIA**

**CIVICA PARA EL DISTRITO FEDERAL**

<b>1.- SU CONCEPTO.....</b>	<b>130</b>
<b>2.- FINES Y ALCANCES DEL REGLAMENTO.....</b>	<b>131</b>
<b>3.- SU COMPETENCIA.....</b>	<b>137</b>
<b>4.- DIFERENCIAS ENTRE: FALTAS, MULTA, AMONESTACION E INFRACCION.....</b>	<b>143</b>
<b>5.- LAS SANCIONES DE DICHO REGLAMENTO.....</b>	<b>160</b>
<b>6.- PRESCRIPCION.....</b>	<b>163</b>
<b>7.- OTRAS CONSIDERACIONES.....</b>	<b>165</b>



**COMENTARIOS AL REGLAMENTO GUBERNATIVO DE JUSTICIA  
CIVICA PARA EL DISTRITO FEDERAL**

**1.- SU CONCEPTO.**

Este tema es sumamente importante ya que hablaremos de la finalidad y de los beneficios que como personas tenemos, es por ello que con éste nuevo reglamento, se procura que exista una mejor convivencia de las personas entre sí.

El Gobierno del Distrito Federal pretende, con la publicación del Reglamento Gubernativo de Justicia Cívica, hacer del conocimiento de todos los habitantes las disposiciones que contienen las acciones u omisiones que alteran el orden público o la tranquilidad de las personas, las infracciones, la participación vecinal, la dignificación de la labor por parte de los jueces y secretarios, una correcta aplicación del reglamento dentro de un marco de respeto a los derechos humanos.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Coordinación General Jurídica del Departamento del Distrito Federal, "Reglamento Gubernativo de Justicia Cívica para el Distrito Federal", México D.F. 1993, pág. 1.

## **2.-FINES Y ALCANCES DEL REGLAMENTO.**

Consideramos varios puntos importantes con los cuales se llegó a la culminación del Reglamento de Justicia Cívica para el Distrito Federal:

a) Que el artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establece que corresponde a la autoridad administrativa la aplicación de sanciones por las infracciones de los reglamentos gubernativos y de policía, las que únicamente consistirán en multa o arresto hasta por treinta y seis horas; pero si el infractor no pagare la multa que se le hubiese impuesto, se permutará ésta por el arresto correspondiente, que no excederá en ningún caso de treinta y seis horas.

Si el infractor fuese jornalero, obrero o trabajador, no podrá ser sancionado con multa mayor al importe de su jornal o salario de un día.

Tratándose de trabajadores no asalariados, la multa no excederá del equivalente a un día de su ingreso.

b) Que la conocida como justicia de barandilla en el Distrito Federal, en la actualidad presenta deficiencias en su aplicación, debido a diferentes causas, entre ellas, la

reglamentación, tanto en lo que corresponde al orden sustantivo y adjetivo de la materia como lo relativo a su organización.

c) Que anteriormente las faltas o contravenciones de policía y buen gobierno estuvieron incorporadas en el Código Penal sustantivo, en el cual prevaleció la idea de los ilícitos, su gravedad y se dividían en crímenes, delitos y contravenciones, pero más tarde se optó por reducir todo lo concerniente a las contravenciones a bandos o reglamentos expedidos por la autoridad administrativa y, posteriormente en el Reglamento Gubernativo de Justicia Cívica para el Distrito Federal.

d) En la ciudad de México, por su acelerado crecimiento económico y demográfico, el ciudadano necesita un reglamento por el cual se procure una mejor convivencia social y hacer más armónica la relación con sus semejantes, el reglamento vigente establece conductas que por su naturaleza deben dejar de ser consideradas como faltas, como es el caso de mendigar en lugares públicos.

e) El Reglamento Gubernativo de Justicia Cívica para el Distrito Federal lo que propone es que exista seguridad pública con justicia y se respeten cabalmente los derechos humanos a través del establecimiento de un nuevo sistema de sanciones por las acciones u omisiones que alteren el orden público y la tranquilidad de las personas.

f) A través de los años nos hemos dado cuenta que el reglamento anterior al vigente ya no es acorde a nuestra realidad social, que era precisa la creación de un reglamento nuevo, a fin de evitar anormalidades y desvíos en la actuación de la autoridad que tenía a su cargo la aplicación de disposiciones como las que se tratan.

g) Creemos que es excelente el propósito que animó el proyecto de reglamento, ya que las comisiones encargadas del estudio y dictamen correspondientes, consideraron que en la medida en que exista una adecuada y eficaz reglamentación y que se deroguen todas aquellas disposiciones que no reflejan la realidad social, se tendrá un sistema sobre infracciones que redundará en beneficio de la convivencia armónica de los ciudadanos del Distrito Federal.<sup>2</sup>

A continuación mencionaremos el artículo que nos habla de los fines y alcances de éste reglamento:

Artículo 1º.- El presente reglamento es de orden público e interés social, regirá en el Distrito Federal y tiene por objeto:

I.- Procurar una convivencia armónica entre los habitantes del Distrito Federal;

---

<sup>2</sup> Ob. cit., pág. 8.

II.- Establecer las sanciones por las acciones u omisiones que alteren el orden público y la tranquilidad de las personas;

III.- Establecer las bases para la profesionalización de los servidores públicos responsables de la aplicación del presente Reglamento; y

IV.- Promover la participación vecinal y el desarrollo de una cultura cívica como elementos preventivos que propicien una convivencia armónica y pacífica en la ciudad.

En las fracciones señaladas se dice cuáles son los objetivos o finalidades de carácter general que persigue el reglamento, es decir, lo que pretende es que las personas en la vía pública tengan un adecuado comportamiento, asimismo como en lugares asimilables a ésta.<sup>3</sup>

También creemos importante señalar un artículo de gran valor cuyo alcance está encaminado a la finalidad de poder entender quiénes aplican el reglamento.

Artículo 2º nos dice: Para los efectos de este Reglamento, se entenderá por:

I.- Departamento, al Departamento del Distrito Federal;

<sup>3</sup> Procuraduría Social del Departamento del Distrito Federal, "Reglamento Gubernativo de Justicia Cívica para el Distrito Federal comentado", Editorial Limusa, México 1994, pág. 11.

II.- Jefe del Departamento, al titular del Departamento del Distrito Federal;

III.- Delegados, a los titulares de las Delegaciones del Departamento;

IV.- Secretaría, a la Secretaría de Seguridad Pública del Departamento;

V.- Coordinación, a la Coordinación General Jurídica del Departamento del Distrito Federal;

VI.- Juzgado, al juzgado cívico;

VII.- Juez, al juez cívico;

VIII.- Secretario, al secretario de juzgado;

IX.- Elemento de la policía, al elemento de la policía preventiva;

X.- Infracción, a la infracción cívica;

XI.- Presunto infractor, la persona a la cual se le imputa una infracción cívica;

XII.- Salario mínimo, al salario mínimo vigente en el Distrito Federal; y

XIII.- Reglamento, al presente Reglamento.

"Al hablar de esta terminología, empleada en el reglamento, es con el propósito de no ser repetitivos en el contenido de éste, es decir, como una forma de poder abreviar algunas denominaciones demasiado extensas."<sup>4</sup>

---

<sup>4</sup> Ob. cit., pág. 11 y 12.

### 3.- SU COMPETENCIA.

En este apartado analizaremos algunos artículos relativos a la competencia del Reglamento Gubernativo de Justicia Cívica para el Distrito Federal.

Artículo 5º.- Corresponde al Departamento, por conducto de sus unidades administrativas y órganos competentes la aplicación del presente Reglamento.

En su carácter de autoridad administrativa, al juez corresponde la aplicación de sanciones por infracciones en los términos que establece el presente reglamento.

*Este artículo nos precisa la competencia que se le atribuye al órgano y funcionario para la aplicación del reglamento, es decir, el Departamento del Distrito Federal es la dependencia gubernamental a quien legalmente corresponde organizar a las oficinas que son representantes de las diferentes actividades reguladas en ese ordenamiento, por lo tanto, son los jueces cívicos quienes en lo particular habrán de decidir las sanciones procedentes al conocer de una infracción cometida por un individuo.*

Artículo 54.- La aplicación de este Reglamento corresponde a:



I.- El Jefe del Departamento del Distrito Federal;

II.- La Secretaría de Seguridad Pública del Departamento del Distrito Federal;

III.- La Coordinación General Jurídica del Departamento del Distrito Federal;

IV.- Las Delegaciones del Departamento del Distrito Federal;

V.- Los Jueces Cívicos.

Artículo 55.- Al Jefe del Departamento corresponde:

I.- Nombrar y remover a los jueces y secretarios de los juzgados; y

II.- Determinar el número de juzgados y el ámbito de jurisdicción territorial de cada uno.

*El Jefe del Departamento debe respetar ciertas reglas con respecto a los requisitos que deben reunir quienes van a ser jueces o secretarios, ver la posibilidad presupuestal con que se cuenta para darlos a los diferentes juzgados.*

Artículo 56.- A la Secretaría, a través de los elementos de la policía, corresponden:

I.- Prevenir la comisión de infracciones, mantener la seguridad y el orden públicos y la tranquilidad de las personas;

II.- Detener y presentar ante el juez a los infractores flagrantes, en los términos del artículo 7º de este Reglamento;

III.- Extender y notificar citatorios, así como ejecutar ordenes de presentación que se dicten con motivo del procedimiento que establece este Reglamento;

IV.- Trasladar y custodiar a los infractores a los lugares destinados al cumplimiento de arrestos;

V.- Supervisar y evaluar el desempeño de sus elementos en la aplicación del presente Reglamento, considerando el intercambio de información con las autoridades correspondientes; y

VI.- Incluir en los programas de formación policial, la materia de Justicia Cívica.

*Los servidores públicos asignados a esa secretaría, se les dice claramente qué facultades y obligaciones tienen, respecto a la justicia cívica o faltas de policía y buen gobierno, las cuales significan la prevención y la vigilancia.*

I.- Proponer al Jefe del Departamento, el número de juzgados que deban funcionar en cada Delegación;

II.- Proponer al Jefe del Departamento, la delimitación del ámbito de jurisdicción territorial de cada juzgado, dentro de la circunscripción territorial a la que pertenezca;

III.- Emitir los lineamientos para la condonación de los arrestos impuestos por los jueces;

IV.- Emitir los lineamientos y criterios de carácter técnico y jurídico a que se sujetarán los juzgados;

V.- Supervisar y vigilar el funcionamiento de los juzgados a fin de que realicen sus funciones conforme a ese Reglamento, a las disposiciones legales aplicables y a los criterios y lineamientos que establezcan;

VI.- Recibir para su guarda y destino correspondiente, los documentos que le remitan los juzgados;

VII.- Operar un registro de infracciones a fin de proporcionar a los juzgados antecedentes de aquellos, para efectos de la individualización de la sanción;

VIII.- Autorizar los libros que llevarán los juzgados;

IX.- Corregir, en cuanto tenga conocimiento, las calificaciones irregulares de infracciones y la aplicación indebida de sanciones impuestas por los jueces, en los términos previstos por el presente Reglamento, y

X.- Las demás que le confieran otros ordenamientos.

*Como nos damos cuenta, son varias las atribuciones de la Coordinación, una de ellas es la de asesorar al Jefe del Departamento en lo concerniente a la justicia cívica, así como llevar un registro de infracciones en un libro determinado, y tiene la atribución de organizar sistemas administrativos que tiene por objeto que se llegue a un apropiado funcionamiento de los órganos que imparten justicia en esta materia.*

Artículo 58.- A los Delegados corresponde:

I.- Dotar de espacios físicos, de recursos humanos, materiales y financieros para la eficaz operación de los juzgados;

II.- Condonar arrestos impuestos por los jueces, cuando a su juicio así lo amerite, con base en los lineamientos que emita la coordinación; y

III.- Coadyuvar en la supervisión de los juzgados.

"Además del apoyo material que deben dar a los juzgados, la facultad esencial en lo que respecta a los gobernados, a cargo de los delegados políticos, es la posibilidad de condonar arrestos que haya impuesto algún Juez cívico. Dicha condonación podrá hacerse a juicio del delegado, pero valorando previamente los elementos y circunstancias de la falta y la situación personal del infractor."<sup>5</sup>

---

<sup>5</sup> Ob. cit., pp. 41, 42 y 43.

**4.- DIFERENCIAS ENTRE: FALTAS, MULTA, AMONESTACION E INFRACCION.**

En relación con este tema, todos los individuos debemos estar informados de cuáles son las infracciones administrativas que establece este Reglamento, por lo tanto mencionaremos los artículos correspondientes y los comentaremos para mayor precisión:

Artículo 3º.- Infracción cívica es el acto u omisión que altera el orden o la seguridad públicos o la tranquilidad de las personas y que sanciona el presente Reglamento cuando se manifiesta en :

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

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

III.- Inmuebles públicos;

IV.- Medios destinados al servicio público de transporte;

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

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

*En este nuevo Reglamento en comparación a la anterior Ley sobre Justicia en Materia de Faltas de Policía y Buen Gobierno del Distrito Federal y su Reglamento, se nos da una clara definición de infracción cívica, lo que conocemos legendariamente como falta de policía y buen gobierno, esto es que se trata de evitar conductas indebidas las cuales se llevan a cabo en lugares públicos, con la finalidad de evitar la impunidad de personas entre sí.*

Artículo 42.- Son responsables de las infracciones las personas mayores de once años que lleven al cabo acciones u omisiones que alteren el orden público o la tranquilidad de las personas.

No se considerará como infracción el legítimo ejercicio de los derechos de expresión, reunión y otros, siempre que se ajuste

a los términos establecidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en los demás ordenamientos aplicables. El Departamento proveerá lo conducente para que en el ejercicio de éstos derechos se observen las normas que para tal efecto dispone la misma Constitución.

*En comparación con el anterior Reglamento de Policía y Buen Gobierno, es que en el vigente señala quiénes son los infractores en razón de su edad; está fijada a partir de los once años, parecería ser muy vaga. "Sin embargo, hay que tomar en cuenta cuáles son propiamente las infracciones cívicas, en los términos del artículo 7º de este Reglamento y así se aceptará que esa edad es razonable y congruente con los fines de convivencia armónica que persiguen estas normas jurídicas.*

*"En el segundo párrafo el legislador autor del Reglamento que se comenta parece estar pensando en las marchas, manifestaciones y plantones que, desde hace décadas se producen en algunas calles y plazas de la capital de la República. Al facultar al Departamento del Distrito Federal para proveer lo necesario para que se observen las normas constitucionales, al respecto, debe interpretarse que es con el propósito de agilizar el tránsito vial y prevenir desordenes y choques; todo dentro de su ámbito competencial y sin violentar, entre otros, el contenido de la siguiente norma de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos".*



"Artículo 9.- 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 considera 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, sino se profieren injurias contra ésta, ni se hiciere uso de violencias o amenazas para intimidarla u obligarla a resolver en el sentido que se desee."<sup>6</sup>

Artículo 7º.- Son infracciones cívicas en términos del artículo 3º de este Reglamento las siguientes:

I.- Expresar, realizar actos que causen ofensa a una o más personas;

*Esta fracción nos habla de injurias manifestadas en forma verbal o por señas. Es necesario saber si realmente existió tal injuria por ello se presentarán tanto ofensor como ofendido.*

II.- Participar en juegos de cualquier índole que afecten el libre tránsito de personas o vehículos o molesten a las personas;

---

<sup>6</sup> Ob. cit., pág. 13.

"Nuestra ciudad está tan poblada que no quedan espacios recreacionales; lo cual lleva a que los niños o adolescentes jueguen en la calle, pero ello no debe ser motivo para que terceras personas se vean privadas de su derecho a trasladarse libremente de un lugar a otro."<sup>7</sup>

III.- Dar, en lugar público, a una persona un golpe que no cause lesión;

Consideramos que el llegar a dar un golpe a una persona, se trata de una agresión grave.

IV.- Orinar o defecar en lugares no autorizados;

Esto no debe suceder porque si nos percatamos que nuestra ciudad está llena de contaminación, aun más lo hacemos con este acto, así como una falta de respeto hacia los habitantes de la ciudad, por eso es que se considera como falta administrativa.

V.- Tratar de manera violenta a los niños, ancianos o personas discapacitadas;

Es incorrecto el que una persona trate de manera violenta a aquellas personas que por su edad o condiciones físicas, se encuentran en desventaja frente a otras, por lo que se busca darles protección y seguridad.

<sup>7</sup> Ob. cit., pág. 17.

VI.- Producir ruidos por cualquier medio o causar desordenes, que alteren la tranquilidad de las personas o el orden público;

*Lo que se busca es no perturbar la paz con ruidos excesivos o escándalos, sino por el contrario que se mantenga el orden en los lugares públicos, asimismo prevenir cualquier conflicto entre los vecinos y promover la armonía.*

VII.- Arrojar o abandonar en la vía pública animales muertos, desechos no peligrosos, o cualquier objeto en general, así como tirar cascajo;

*Esto se ve como una medida de higiene y de salud para todas las personas, ya que de ahí se generan infinidad de enfermedades, de igual manera, para conservar limpio nuestro Distrito Federal y ser un orgullo frente a otros países.*

VIII.- Faltar al respeto a los asistentes a eventos o espectáculos públicos, expresando palabras, realizando actos o señas obscenas o insultantes, por parte del propietario del establecimiento, los organizadores o los trabajadores de ambos, así como los actores, artistas o deportistas. No se considerará infracción, cuando las palabras, actos o señas empleados formen parte del libreto, trama o guión de la respectiva obra o espectáculo y provengan de los actores o artistas;

Esto lo vemos muy lógico ya que si las personas antes mencionadas expresan o realizan actos que nos causen molestia, sin que esto se encuentre ya en una participación de su espectáculo, es buena medida que con éste reglamento se tenga respeto al público.

IX.- Realizar, en forma exhibicionista, actos obscenos o insultantes que ofendan la dignidad de una o más personas;

*"La inclusión de esta falta y su sanción, son independientes de que pueda resultar la realización de un delito."*<sup>8</sup>

X.- Solicitar con falsas alarmas los servicios de emergencia, policía, bomberos o de establecimientos médicos o asistenciales, públicos o privados, o impedir de cualquier manera el funcionamiento de las líneas telefónicas destinadas a los mismos;

Esta fracción décima más que una infracción administrativa puede ser de consecuencias muy graves para terceros y para el pueblo en general, ya que realmente quien necesite ayuda en ocasiones, por falta de elementos de policía u otros no llegaren donde realmente los necesitan.

XI.- Impedir, por cualquier medio, la libertad de acción de las personas;

---

<sup>8</sup> Ob. cit., pág. 19.

Este artículo que hemos mencionado puede constituir un delito ya que nadie puede coartar la libertad de acción de las personas siempre y cuando no vaya en desacuerdo con la constitución.

XII.- Impedir o estorbar el uso de la vía público;

Esto nos garantiza la libertad de tránsito que establece el artículo once de nuestra Carta Magna y que viene a ser un derecho que debemos tener todos.

XIII.- Permitir a menores de edad el acceso a lugares a los que expresamente les esté prohibido;

"Se trata de concordar con otras disposiciones que, por razones educativas, culturales y de seguridad establecen vedar el acceso de menores a lugares determinados como cantinas, bares, centros nocturnos, etc. Esta infracción y su correlativa sanción, son independientes a la posible responsabilidad que podría llevar a clausurar temporal o definitivamente el lugar al que se permita el acceso."<sup>9</sup>

XIV.- Maltratar, ensuciar o hacer so indebido de las fachadas de inmuebles públicos o privados, estatuas, monumentos, postes, arbotantes, semáforos, buzones, tomas de agua, señalizaciones viales o de obras;

<sup>9</sup> Ibidem.

*Se habla de ayudar a todas las personas respecto de proteger los bienes de propiedad privada como los bienes del Estado, cuya conservación debe interesar a todos, ya que son bienes que nos han dejado generación tras generación, y no por pensar que no nos ha costado tenemos derecho a destruirlo.*

XV.- Cubrir, borrar, alterar o desprender los letreros o señales que identifiquen los lugares públicos o las señales oficiales o los números y letras que identifiquen los inmuebles o vías públicas;

*Se trata de evitar los pandillerismos que toman como medida adecuada la señalización de la nomenclatura citada para la realización de sus delitos.*

XVI.- Invitar a la prostitución o ejercerla;

*Es un problema que nos incumbe a toda la sociedad. Los autores del Reglamento optaron por mantener esta fracción.*

XVII.- Desperdiciar el agua, desviarla o impedir su uso a quienes deban tener acceso a ella en tuberías, tanques o tinacos almacenadores;

*El desperdicio del agua o su uso indebido es un mal generalizado, cualquier medida, como la aquí prevista tiende al empleo razonable de aquella que es loable.*

XVIII.- Permitir el propietario de un animal que éste transite libremente o transitar con él cualquier persona, sin tomar las medidas de seguridad, en prevención de posibles ataques a las personas;

*El tener a un animal como mascota, se requiere por parte de las personas mucha responsabilidad para mayor tranquilidad e integridad de los individuos, sobre todo los perros que son aquellos que con mayor frecuencia transitan por las calles sin tener ningún cuidado por parte de sus dueños. Ahora con esta fracción se trata de evitar una fricción y una mayor seguridad física de las personas.*

XIX.- Azuzar o no contener a cualquier animal que pueda atacar a las personas, por parte de los propietarios o quien transite con ellos;

*En esta fracción ya se especifica la agresión de un animal hacia una persona ya sea de manera intencional o negligencia grave.*

XX.- Ingerir bebidas alcohólicas en lugares públicos no autorizados;

*Es considerada como falta administrativa el ingerir bebidas alcohólicas en la vía pública, ya que con este tipo de actos sólo*

genera un mal ejemplo para los niños los cuales serán los adultos de mañana.

XXI.- Consumir estupefacientes o psicotrópicos o inhalar sustancias tóxicas, sin perjuicio de lo previsto en otros ordenamientos;

*Consideramos que es buena medida para prevenir la adicción que suele darse por ese tipo de consumo, ya que esto puede estar relacionado con delitos contra la salud entre otros.*

XXII.- Portar, transportar o usar, sin precaución, objetos o sustancias que por su naturaleza sean peligrosos y sin observar, en su caso, las disposiciones aplicables;

*Esta fracción es ambigua ya que debería aclararnos cuáles son las cosas peligrosas por su naturaleza, porque al no hacerlo podríamos interpretarla a nuestro juicio.*

XXIII.- Arrojar en la vía pública, desechos, o sustancias tóxicas o peligrosas para la salud de las personas o que despidan olores desagradables;

*Este es un precepto de conciencia por parte de todos los habitantes porque un sentido ecológico y de protección sanitaria. Para que de esta manera todas las personas sean más cuidadosas y*



*se obliguen a ser más limpias, asimismo que se preocupen por su propia salud y bienestar.*

XXIV.- Penetrar en lugares públicos a zonas de acceso prohibido, sin la autorización correspondiente;

*Creemos que este precepto nos lo quieren dar con el propósito de seguridad, conservación, ecología, salubridad, etc.*

XXV.- Dañar árboles, césped, flores o tierra o removerlos, sin permiso de la autoridad;

*Esta fracción nos da la pauta para no maltratar algo que día a día no da vida.*

XXVI.- Detonar cuetes, encender juegos pirotécnicos, hacer fogatas o elevar aeróstatos, sin permiso de la autoridad, así como utilizar o manejar, negligentemente, en lugar público, combustibles o sustancias peligrosas o tóxicas;

*En esta disposición lo que se pretende es evitar accidentes que se dan sobre todo en los niños, por jugar con objetos como los que nos describen en ésta fracción, así los adultos no permitirán el uso de dichos objetos que en ocasiones pueden causarles hasta la muerte.*

XXVII.- Proferir voces, realizar actos o adoptar actitudes que constituyan falsas alarmas de siniestros o que puedan producir o produzcan el temor o pánico colectivos;

*La fracción décima anteriormente señalada es un complemento de ésta, como ya lo mencionamos éste puede constituir un delito.*

XXVIII.- Utilizar indebidamente los hidrantes públicos, obstruirlos o impedir su uso;

*Se constituye como una ayuda al cuerpo de bomberos, como medida de carácter preventivo.*

XXIX.- Alterar el orden, arrojar líquidos u objetos, prender fuego o provocar altercados en los eventos o espectáculos públicos o en sus entradas o salidas; y

*Es una prevención y seguridad que se le debe a las personas que acuden a algún evento por lo que se debe castigar con una infracción administrativa a aquel o aquellos que provoquen disturbios.*

XXX.- Ofrecer o propiciar la venta de boletos de espectáculos públicos, con precios superiores a los autorizados.

*Es lo que denominamos reventa, porque no es justo que esa reventa se haga de manera exagerada y para evitar el abuso fue necesario que se considerara como falta administrativa.*

En las infracciones comprendidas en las fracciones I, II, III, VI, VIII Y XVIII, sólo se procederá a la detención y presentación inmediata del presunto infractor ante el juez o a la iniciación del procedimiento, a petición del ofendido, y en lo que se refiere a la fracción XVI sólo se procederá por queja de vecinos por escrito ante el juez, aun cuando estas infracciones sean flagrantes.

Tratándose de infracciones flagrantes, el elemento de la policía detendrá y presentará en forma inmediata al presunto infractor ante el juez, salvo en los casos a que se refiere las fracciones II, IV, VII, VIII Y XIII, de este artículo, en los que no procederá la presentación inmediata del presunto infractor ante el juez y en los que el elemento de la policía entregará al presunto infractor un citatorio para que se presente ante el juez que corresponda, dentro de las setenta y dos horas siguientes, de conformidad con lo previsto en el artículo 19 de este Reglamento y siempre que el presunto infractor acredite su nombre y domicilio con documentos oficiales.

No operará la excepción de las fracciones señaladas en el párrafo anterior y el elemento de la policía detendrá y

presentará inmediatamente al presunto infractor en los casos siguientes:

a) Cuando, una vez que se le haya entregado el citatorio, persista en la conducta causal de la infracción o reincida en forma inmediata;

b) Cuando se niegue a recibir el citatorio o lo destruya; y

c) Cuando encontrándose en ostensible estado de ebriedad o intoxicación, no sea capaz de responder de sus actos y no se encuentre persona que lo asista y testifique el citatorio.

*"Respecto a los dos párrafos anteriores nos abstenemos de comentar el estilo en que fueron redactados mismos que prevén los supuestos en que: a) es necesario petición del ofendido para proceder, b) debe darse la presentación inmediata del infractor, y c) se seguirá el sistema de citatorio para comparecer posteriormente, por lo que respecta al tercer párrafo, creemos que ésto no es justo ya que dejar a la evaluación de quien intente entregar el citatorio, y dejar a su arbitrio el estado en que se encuentra el presunto infractor."*<sup>10</sup>

Artículo 6º.- Las sanciones aplicables a las infracciones son:

---

<sup>10</sup> Ob. cit., pág. 23.

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

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

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

Las sanciones señaladas en las fracciones II y III, podrán ser conmutadas por amonestación en la forma prevista en este ordenamiento.

*En esta disposición se nos da una serie de sanciones jurídicas de la infracción, decretadas por el juez a quien resulte responsable de esas faltas, de acuerdo a lo relativo al Reglamento. Este precepto es congruente con el artículo 21 de la Constitución Política Federal, mismo que delimita que sanciones puede aplicar la autoridad administrativa, en este caso el Departamento del Distrito Federal a través del juez cívico. Cabe aclarar que en la fracción III no está permitido recluir a los involucrados en un delito con las personas sancionadas por faltas*

administrativas, porque como sabemos los valores dañados son diferentes.

## **5.- LAS SANCIONES DE DICHO REGLAMENTO**

En este momento veremos qué sanción se debe aplicar a las infracciones que se han cometido por los individuos. Esto de una manera más clara lo especificaremos con los artículos siguientes:

Artículo 8º.- Las infracciones establecidas en el artículo 7º de este Reglamento se sancionarán:

I.- De la fracción I a la IV con multa por el equivalente de 1 a 10 días de salario mínimo o con arresto de 6 a 12 horas;

II.- De la fracción V a la VIII con multa por el equivalente de 11 a 20 días de salario mínimo o con arresto de 13 a 24 horas;  
y

III.- De la fracción IX a la XXX con multa por el equivalente de 21 a 30 días de salario mínimo o con arresto de 25 a 36 horas:

En caso de que el infractor fuese reincidente se le impondrá la sanción máxima prevista para el tipo de infracción de que se trate.

Si el presunto infractor fuese jornalero, obrero o trabajador no asalariado, la multa máxima será el equivalente a un día de su jornal, salario o ingreso diario y tratándose de

personas desempleadas o sin ingreso, la multa máxima será el equivalente a un día de salario mínimo.

*Este artículo cumple con lo dispuesto en el artículo 21 de nuestra Carta Magna, aunque no estamos de acuerdo con la clasificación que se nos dá ya que algunas faltas a nuestro criterio son más graves que otras y deberían de ser sancionadas severamente.*

Artículo 12.- Cuando con una sola conducta se cometan varias infracciones, el juez aplicará la sanción máxima y cuando con diversas conductas se cometan varias infracciones, acumulará las sanciones aplicables, sin exceder los límites máximos previstos en este ordenamiento.

*"Significa lo anterior que un solo acto amerita la máxima pena de una sola infracción; pero varios actos ilícitos son independientes, y ameritan sumar las diversas sanciones."*<sup>11</sup>

Artículo 13.- Si las acciones u omisiones en que consisten las infracciones se hayan previstas por otras disposiciones reglamentarias, no se aplicarán las sanciones establecidas en este Reglamento.

*"Esta es una excepción al principio: la ley posterior deroga a la anterior. Este artículo se refiere, desde luego, a*

<sup>11</sup> Ob. cit., pág. 25.



reglamentos de carácter local (no federal) vigentes en el  
Distrito Federal.<sup>12</sup>

---

<sup>12</sup> Ibidem.

## 6.- PRESCRIPCION.

Al igual que los demás puntos, este tema es muy interesante, ya que veremos qué es lo que motiva a darse la prescripción de una falta administrativa, es por ello, que a continuación comentaremos los siguientes artículos:

Artículo 14.- El derecho a formular la denuncia correspondiente prescribe en 6 meses contados a partir de la comisión de la presunta infracción.

La facultad para la imposición de sanciones por infracciones, prescribe por el transcurso de 6 meses, contados a partir de la comisión de la infracción, de la presentación de la denuncia o de la petición del ofendido.

La facultad para ejecutar el arresto prescribe en 3 meses, contados a partir de la fecha de la resolución que dicte el juez.

*Como vemos es importante que se nos señale el tiempo en que prescribe la comisión de una presunta infracción, es decir, tener la certeza jurídica, ésto con el fin de que al transcurrir el tiempo cese la posibilidad de actuar contra determinada conducta.*

Artículo 15.- La prescripción se interrumpirá por la formulación de la denuncia, en el caso señalado en el primer párrafo del artículo anterior por las diligencias que ordene o

practique el juez en el caso del segundo, y por las diligencias que se realicen para ejecutar la sanción en el tercero. Los plazos para el cómputo de la prescripción se podrán interrumpir por una sola vez.

*Al igual que en el anterior artículo, éste viene siendo un complemento, porque manifiesta un valor protegido, que es la certeza jurídica, para no perpetuar situaciones indefinidas.*

Artículo 16.- La prescripción será hecha valer de oficio por el juez, quien dictará la resolución correspondiente, remitiendo copia a la coordinación.

*Cabe aclarar que podría determinarse la prescripción no solo de oficio, sino que podría caber a petición de parte, para que no proceda acción alguna, por el transcurso del tiempo.*

## 7.- OTRAS CONSIDERACIONES.

Es muy valioso el hablar de los demás capítulos referentes al Reglamento Gubernativo de Justicia Cívica para el Distrito Federal, ya que ésto lo veremos de una manera más general, pero si tocando los puntos de mayor trascendencia, como es de la detención y presentación de presuntos infractores, de las audiencias, resoluciones, etc.

En primer lugar se nos habla del presunto infractor que es sorprendido en flagrancia, es decir cuando el elemento de la policía presencie la comisión a la infracción y lo presentará inmediatamente ante el juez correspondiente, con la boleta de remisión que deberá contener una serie de requisitos, para que con éste, se inicie un procedimiento que cumpla con elementos esenciales que el orden jurídico mexicano garantiza a todo particular presuntamente involucrado en la comisión de un ilícito, y las infracciones flagrantes que no ameriten la presentación, se le entregará al presunto infractor, los requisitos que deberá contener este citatorio consagrado en el artículo 19 y son los siguientes:

- a) Escudo de la ciudad y folio;
- b) La Delegación y el número del juzgado que corresponda, el domicilio y teléfono del mismo;

c) Nombre y domicilio del presunto infractor, así como los datos de los documentos con que los acredite;

d) Una relación sucinta de la presunta infracción cometida, anotando circunstancias de tiempo, modo y lugar así como aquellos datos que pudieran interesar para los fines del procedimiento;

e) Nombre y domicilio de los testigos si los hubiere;

f) Fecha y hora en que se efectúe la entrega del citatorio y el señalamiento de que el presunto infractor contará con un término de 72 horas para presentarse al juzgado;

g) La lista de los objetos recogidos en su caso, que tuvieren relación con la presunta infracción;

h) Nombre, número de placa o jerarquía, unidad de adscripción y firma del elemento, así como, en su caso, número del vehículo;

i) El apercibimiento de que podrá ser presentado para el caso de incumplimiento y

j) En el reverso, llevará impresos los artículo 7º y 8º del presente Reglamento.

El citatorio se deberá llenar por triplicado, entregando el original al presunto infractor, una copia que conservará el elemento de la policía y otra que entregará al juez, acompañada, en su caso, de los objetos a que se refiere la fracción VII de este artículo.

En este tema se otorgan facultades discrecionales al juez cívico para decidir sobre la procedencia de una denuncia pero el ejercicio de tales facultades no puede ser arbitrario, tiene que estar fundado y motivado. En otro orden de ideas si el infractor no cumple con el citatorio, el juez libraré orden de presentación en su contra, es decir, se tienen que hacer cumplir las decisiones en materia de comparecencias, ésto por los elementos de la policía que ejecutan las ordenes de presentación, deberán hacerlo sin demora y llevarlo ante el juez. En ese momento se iniciará la audiencia, y el juez mandará al presunto infractor sea ubicado en la sección correspondiente, excepto a las personas mayores de 65 años, éstas últimas permanecerán en la sala de audiencias. Las personas que se encuentren en estado de ebriedad o bajo el influjo de estupefacientes o sustancias psicotrópicas o tóxicas, el médico legista lo examinará determinando su estado, señalando el término o plazo probable para que se recupere el infractor, ésto con la finalidad de iniciar un procedimiento. En este tema se habla de la peligrosidad de algunas personas debido a su estado físico o mental las cuales tengan la intension de evadirse del juzgado, al percatarse de ello se les retendrá en el área de seguridad hasta que inicie la audiencia, en cambio

1

existen otras personas que por su enfermedad mental a consideración del médico del juzgado, el juez suspenderá el procedimiento y citará a las personas obligadas a la custodia del enfermo, y a falta de éstos, lo remitirá al Ministerio Público o a las autoridades del sector salud que deban intervenir, a fin de que se proporcione la ayuda asistencial.

Así, quien cometa una infracción y no hable español se le proporcionará un traductor, y si fuese extranjero deberá acreditar su legal estancia en el país, de lo contrario se informará a las autoridades migratorias para los efectos que procedan, aparte la sanción a que haya lugar, por lo establecido en este Reglamento.

El presunto infractor tendrá derecho a comunicarse con persona de su confianza que le asista o defienda, facilitándole los medios idóneos para ello como es el uso del teléfono, el cual le dará un plazo al presunto infractor si lo solicita para que el juzgador suspenda el procedimiento, el plazo que se dará no excederá de dos horas, asimismo el juez dará cuenta al Ministerio Público quien habrá de decidir si los hechos, que el juez cívico le hace de su conocimiento constituyen o no delito, para así proceder conforme a la ley penal.

En las audiencias, el procedimiento será oral y público, o privado cuando el juez, por motivos graves, así lo determine; este procedimiento se hará en una sola audiencia, anotando las

actuaciones en el libro respectivo y en casos excepcionales, el juez levantará las actas circunstanciadas que procedan; en los casos de flagrancia, la audiencia se iniciará con la declaración del elemento de policía que hubiera practicado la detención y presentación; en el caso de infracción flagrante que no amerite la presentación inmediata, la audiencia se iniciará con la lectura de los datos contenidos en el citatorio que obre en poder del juez; tratándose de denuncias de hecho que son cuando una persona hace del conocimiento de autoridad competente, como es el caso del juez cívico, algunos acontecimientos que sin calificarlos en particular de faltas, el funcionario decida si existe o no violación al reglamento, para proceder como corresponda; así pues, si iniciada la audiencia, el presunto infractor acepta la responsabilidad en la comisión de la infracción imputada, el juez dictará de inmediato su resolución, es decir, se está al principio de confesión de parte por lo cual ya no es necesario continuar un procedimiento, en caso contrario se continuará el procedimiento, al continuar la audiencia, el juez también concederá a éste que manifieste lo que a su derecho convenga y ofrezca pruebas por sí o por persona de su confianza o por medio de su defensor, por lo cual el presunto infractor no quedará en estado de indefensión, de lo contrario se le estaría violando principales garantías para cualquier indiciado, se podrán ofrecer todo tipo de pruebas para así comprobar más fácilmente la comisión de una infracción, el juez tendrá la obligación de aceptarlas o rechazarlas, en concordancia con la



legislación supletoria del Código de Procedimientos Penales para el Distrito Federal, con el fin de evitar duplicidad normativa.

Al concluir la audiencia, el juez examinará y valorará las pruebas presentadas y resolverá si el presunto infractor es o no responsable de las infracciones que se le imputan, y la sanción que, en su caso imponga debiendo como autoridad fundar y motivar una resolución; esta sanción por su naturaleza y las consecuencias individuales se determinará; al imponer una sanción el juez apercibirá al infractor para que no cometa de nuevo la falta administrativa; pero si el presunto infractor resulta no ser responsable, el juez le autorizará que se retire, pero si resulta responsable al notificarle la resolución se le informará por medio del juez el elegir entre pagar la multa o cumplir el arresto que le corresponda, ahora si sólo puede pagar una parte de la multa, se le recibirá el pago parcial y la diferencia que falte por un arresto de acuerdo a lo no cubierto.

Los integrantes de un juzgado por cada turno son:

- a) Un juez;
- b) Un secretario;
- c) Un médico;
- d) Un elemento de la policía;
- e) Un guardia encargado de las secciones del juzgado, y
- f) Un mecanógrafo.

Artículo 60.- A lo jueces corresponderá:

I.- Conocer de las infracciones establecidas en el presente Reglamento;

II.- Resolver sobre la responsabilidad o no responsabilidad de los presuntos infractores;

III.- Aplicar las sanciones establecidas en este Reglamento y otros de carácter gubernativo cuya aplicación no corresponda a otra autoridad administrativa;

IV.- Ejercer de óficio las funciones conciliatorias cuando de la infracción cometida deriven daños y perjuicios que deban reclamarse por la vía civil y, en su caso, obtener la reparación o dejar a salvo los derechos del ofendido.

V.- Intervenir en materia del presente Reglamento, en conflictos vecinales, familiares o conyugales, con el único fin de avenir a las partes;

VI.- Expedir constancias únicamente sobre hechos asentados en los libros de registro del juzgado cuando lo solicite el denunciante, el presunto infractor, el infractor o quien tenga interés legítimo;

VII.- Solicitar por escrito a las autoridades competentes, el retiro de objetos que se encuentren abandonados en la vía pública;

VIII.- Dirigir administrativamente las labores del juzgado, por tanto, el personal que integra dicho juzgado, incluyendo a los elementos de la policía adscritos al mismo, estarán bajo sus ordenes y responsabilidad para los efectos inherentes a su cargo;

IX.- Reportar inmediatamente al servicio de localización telefónica del Departamento, la información sobre las personas arrestadas;

X.- Enviar a la Coordinación un informe periódico que contenga los asuntos tratados y las resoluciones que haya dictado; y

XI.- Las demás atribuciones que le confieren otros ordenamientos.

Artículo 90.- Para ser juez, se deben reunir los siguientes requisitos:

I.- Ser mexicano por nacimiento en pleno ejercicio de sus derechos, tener 25 años cumplidos y no más de 65 años;

II.- Ser licenciado en derecho, con título registrado ante la autoridad correspondiente y tener por lo menos un año de ejercicio profesional;

III.- No haber sido condenado en sentencia ejecutoriada en delito intencional; y

IV.- Haber aprobado el examen correspondiente sobre materias jurídicas, administrativas y otras de contenido cívico que rigen en el Distrito Federal y en particular, sobre la aplicación de este Reglamento.

Dicho examen lo aplicará el comité, y se calificará en una escala de 10 a 100 puntos, siendo el mínimo aprobatorio de 70. Al concluir el examen, el jurado en privado, levantará el acta correspondiente, determinando quiénes de los sustentantes aprobaron y de entre ellos los que resultaron con mayor puntuación, para el efecto de proponer al Jefe del Departamento los nombramientos respectivos, en el concurso para juez o secretario de juzgado cívico.

Artículo 69.- Al secretario del juzgado corresponde:

I.- Autorizar con su firma y el sello del juzgado las actuaciones en que intervenga el juez en ejercicio de sus funciones y, en caso de actuar supliéndolo, las actuaciones se autorizarán con la asistencia de dos testigos;

II.- Autorizar las copias certificadas de constancias que expide el juzgado, en los términos de la fracción VI, del artículo 60 del presente Reglamento;

III.- Recibir el importe de las multas que se impongan como sanciones, expedir el recibo correspondiente y enterar semanalmente a la Tesorería del Departamento, las cantidades que reciba por este concepto, en los casos en que esta última no tenga establecida oficina recaudadora en la sede donde se ubique el juzgado;

IV.- Retener, custodiar y devolver, los objetos de los presuntos infractores, previo recibo que expida. No podrá devolver los objetos que por su naturaleza sean peligrosos en cuyo caso deberá remitirlos al lugar que determine la Coordinación pudiendo ser reclamados ante ésta, cuando proceda;

V.- Llevar el control de la correspondencia, archivos, citatorios, ordenes de presentación y registro del juzgado y auxiliar al juez en el ejercicio de sus funciones;

VI.- Suplir las ausencias del juez; y

VII.- Remitir a los infractores arrestados, a los lugares destinados al cumplimiento de arrestos, debidamente relacionados y custodiados por elementos de la policía.

*Al no encontrarse presente el juez, el secretario es quien lo suplirá por ser el segundo en la jerarquía de la dependencia.*

Artículo 91.- Para ser secretario del juzgado se deben reunir los siguientes requisitos:

I.- Ser mexicano por nacimiento en pleno ejercicio de sus derechos, tener 20 años cumplidos y no más de 65 años;

II.- Ser licenciado en derecho, con título registrado ante la autoridad correspondiente o pasante de esta carrera en los términos de la ley respectiva;

III.- No haber sido condenado en sentencia ejecutoriada por delito intencional; y

IV.- Haber aprobado el examen correspondiente sobre materias jurídicas, administrativas y otras de contenido cívico que rigen en el Distrito Federal.

*Existen 10 libros que son la base para llevar un control del juzgado, los cuales serán revisados por elementos de la Coordinación General Jurídica del Departamento del Distrito Federal quienes son los encargados de la inspección de éstos los cuales no deben contener borraduras o alteraciones.*

*Existe una distribución de las instalaciones de cada juzgado como son: sala de audiencias, sección de personas citadas o presentadas, sección de recuperación de personas en estado de*

*ebriedad o intoxicadas, sección de menores, sección médica, área de seguridad y oficinas administrativas.*

La supervisión y vigilancia estará a cargo de la Coordinación con el fin de evitar irregularidades en la actividad de los jueces y se llevará a cabo mediante revisiones ordinarias y especiales en la cual deberá verificarse cuando menos:

a) Que exista un estricto control de las boletas con que remitan los elementos de la policía a los presuntos infractores;

b) Que en los asuntos que conozca el juez, exista la correlación respectiva de los libros antes mencionados;

c) Que las constancias expedidas por el juez se refieren a hechos asentados en los libros de registro a su cargo;

d) Que el entero de las multas impuestas se realice en los términos de este Reglamento y conforme al procedimiento respectivo;

e) Que se exhiba en lugar visible el contenido de los artículos 7º y 8º de este Reglamento, así como los datos relativos a la recepción de quejas relacionadas con el despacho de los asuntos que son competencia del juez;

f) Que en todos los procedimientos se respeten los derechos humanos y las garantías constitucionales de los involucrados; y

g) Que los informes a que se refiere este Reglamento son presentados en los términos del mismo.

Existen tres tipos de facultades otorgadas a la Coordinación General Jurídica del Departamento del Distrito Federal como son:

a) Investigar actos irregulares en materia de justicia cívica, procurar su sanción y evitar sus efectos;

b) Conocer de quejas contra los juzgados cívicos; y

c) Denunciar actos que puedan originar responsabilidad del personal adscrito a los juzgados cívicos.

Por último mencionaremos que en el artículo 85 se fijan las bases y lineamientos para capacitar y presentar exámenes de admisión, cursos de actualización a los jueces cívicos, secretarios de juzgados cívicos, supervisores de juzgados cívicos y otro personal adscrito a los juzgados cívicos.

Existen 36 juzgados cívicos en el Distrito Federal, los cuales nos llevan a una mejor convivencia dentro de nuestro sistema legal. Así pues, los ciudadanos tendremos mejores garantías al laborar, convivir, transitar por la ciudad de



México, pero es necesario aclarar que también sus habitantes adquieren mayores responsabilidades frente al gobierno, es decir, se tendrá una corresponsabilidad entre éste y los ciudadanos, a fin de lograr un mejor nivel de vida en la ciudad capital.

Así también, queremos claridad respecto de derechos que no siempre son reconocidos como: los de libre tránsito, la libertad de expresión y manifestaciones de las ideas. No tratar de manera violenta a los niños, ancianos o personas discapacitadas, realizar en forma exhibicionista, actos obscenos o insultantes que ofendan la dignidad de una o más personas y maltratar, ensuciar o hacer uso indebido de fachadas de inmuebles públicos o privados, los cuales se castigarán con severidad.

Este nuevo Reglamento responde a las nuevas exigencias de la sociedad capitalina que exige respeto y un trato, por parte de las autoridades, maduro y con conciencia cívica, ya que antes se ocasionaban constantes violaciones a los derechos humanos.

Es loable el esfuerzo y digno el reconocimiento a todos los representantes a la II Asamblea de Representantes del Distrito Federal que hicieron posible, por consenso, anteponiendo una vez más el interés de la ciudadanía, la emisión del ordenamiento jurídico que define las bases de una convivencia armónica entre los habitantes de la urbe más poblada del mundo.

**C O N C L U S I O N E S**

## C O N C L U S I O N E S

En México una de las fuentes más importantes del Derecho Administrativo es el reglamento; el nuevo reglamento denominado Reglamento Gubernativo de Justicia Cívica para el Distrito Federal, se creó por la necesidad de mejorar la convivencia y hacer del conocimiento de todos los capitalinos las disposiciones que contienen las acciones u omisiones que alteren el orden público o la tranquilidad de las personas; las infracciones correspondientes; el procedimiento a que se ajustará a los presuntos infractores; la organización interna de los Juzgados Cívicos y otras Dependencias que participan en la aplicación del reglamento; la participación vecinal, a efecto de promover y fomentar una cultura de convivencia vecinal armónica y defensa de los derechos humanos.

Pero para llegar a la existencia de este reglamento, fue necesario la creación de reglamentos anteriores, que dieron pauta para el Reglamento Gubernativo de Justicia Cívica para el Distrito Federal.

De lo expuesto a lo largo de este trabajo, podemos llegar a las siguientes conclusiones:

1.- Consideramos importante, que desde el punto de vista formal el acto reglamentario, es un acto administrativo, pero

desde el punto de vista material identifica al reglamento con la ley, porque ésta encuentra los mismos caracteres que en aquél, ya que el reglamento constituye, desde el punto de vista material un acto legislativo, que como todos los de esta índole, crea, modifica o extingue situaciones jurídicas generales, no son de la misma naturaleza; por la jerarquía se encuentra una nota diferenciadora: los reglamentos son creados por el titular de la administración pública que desarrolla principios establecidos por una ley, es decir, el reglamento se emite mediante un procedimiento distinto del de la ley expedida por el Congreso.

2.- Dentro de la Administración Pública Federal centralizada, solamente el Presidente de la República emite reglamentos, facultad consagrada en el artículo 89, fracción 1, en relación con el artículo 92 de nuestra Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Asimismo, pueden emitir reglamentos, los gobernadores de las entidades federativas, los ayuntamientos de los municipios, los organismos descentralizados cuando su ley orgánica así lo prevea y la Asamblea de Representantes del Distrito Federal.

3.- La infracción administrativa la conceptuamos como todo acto personal que violenta el orden establecido por la administración pública, para alcanzar sus fines, como mantener el orden público; en tanto que el delito es la acción u omisión prohibida por la ley previendo una sanción específica del derecho penal. Es por eso que en los delitos, habrá acción penal en

contra de personas físicas, por lo que con motivo de la comisión de los delitos, las penas impuestas son predominantemente corporales, es decir, privativas de la libertad.

4.- De lo anterior desprendemos que una de las diferencias importantes es que entre la sanción administrativa y las penas, consiste en que la sanción administrativa (consecuencias jurídicas de las infracciones administrativas) serán impuestas por la administración pública, en cambio las penas (consecuencias jurídicas de los delitos) son dictados por ámbito de competencia judicial; asimismo como consecuencia jurídica de los delitos, sólo habrá acción penal en contra de personas físicas, en cambio en la sanción administrativa, en ningún caso deben exceder de 36 horas, a partir de que hay predominio de las sanciones de carácter patrimonial o que constituya la privación de algún derecho, como son la aplicación de bienes al deudor y la clausura; así la sanción evita la creación de nuevos delitos.

5.- El Reglamento Gubernativo de Justicia Cívica para el Distrito Federal, fue creado para que se conozca a fondo cuáles son los derechos y garantías de las que gozan los ciudadanos frente a la actuación del Poder Público local en el D.F.

6.- Queremos que este reglamento, no sea sólo una normatividad para el orden, sino que nos dé a gobierno y capitalinos seguridad colectiva, es decir, llevar una mejor

convivencia y normas de conducta para todos los que habitamos en el Distrito Federal.

7.- De la misma manera, nuestro deseo es que tengamos claridad, respeto de derechos que no siempre son reconocidos: como los de libre tránsito, la libertad de expresión y manifestación de las ideas, que están reconocidos a rango constitucional.

8.- Es muy importante mencionar que anteriormente, cuando un joven de 16 años, incurría en una falta administrativa, se le trataba como responsable y era castigado con el mismo procedimiento y rigor que si se tratara de un adulto; ahora son responsables de las infracciones administrativas las personas mayores de once años que lleven a cabo acciones u omisiones que alteren el orden público o la tranquilidad de las personas, esta edad no la consideramos baja, porque si nos percatamos de cuáles son propiamente las infracciones cívicas, consagradas en el artículo 7o., del Reglamento Gubernativo de Justicia Cívica para el Distrito Federal, nos daremos cuenta que esa edad es sensata e inteligente, con los fines de convivencia armónica que se persigue.

9.- También se persigue acreditar el valor de la verdad, de manera tal que la pena que se dé a quien confiese y se declare culpable ante el juez cívico sea menor, y por el contrario castigar más severamente a aquel que mienta; es decir, que

después de las pruebas y alegatos y habiéndose mostrado ante la autoridad como inocente se haya comprobado su culpabilidad.

10.- Consideramos que es muy positivo que la policía preventiva, ya no podrá detener, en algunas infracciones, a los sujetos que flagrantemente violen el reglamento; ahora se les entregará un citatorio para que se presenten dentro de las 72 horas siguientes, con el fin de tratar de evitar tanta corrupción existente por parte de las autoridades, al intentar extorsionar al infractor por supuestas violaciones.

Creemos que el Reglamento Gubernativo de Justicia Cívica para el Distrito Federal, es excelente para que de esta forma se traten de evitar ilícitos y respetar tanto gobernantes como gobernados el reglamento.

Nuestro deseo es que el presente estudio quede como un aporte, no sólo teórico y formal, sino práctico y militante, en la lucha por una mejor convivencia entre los habitantes del Distrito Federal, y una mejor impartición de justicia, siempre preservando la paz.

## B I B L I O G R A F I A

- 1.- Acosta Romero, Miguel.- Teoría General del Derecho. Editorial Porrúa, Edición 7a., México 1986.
- 2.- Acosta Romero, Miguel y López Betancourt, Eduardo.- Delitos Especiales. Editorial Porrúa, México 1989.
- 3.- Alvarez Gendín, Sabino.- Tratado de Derecho Administrativo. Editorial Gasa, Barcelona, 1958.
- 4.- Burgoa, Ignacio.- Derecho Constitucional Mexicano. Editorial Porrúa, Edición 6a., México, 1985.
- 5.- Canasi, José.- Derecho Administrativo. Editorial Depalma, Buenos Aires 1981.
- 6.- Castellanos, Fernando.- Lineamientos Elementales de Derecho. Editorial Porrúa, Edición 26a., México, 1989.
- 7.- Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto.- Elementos de Derecho Administrativo. Editorial Limusa, México 1991.



- 8.- Díaz de León, Marco Antonio.- Diccionario de Derecho Procesal Penal. Tomo II, Editorial Porrúa, Edición 2a., México, 1989.
- 9.- Enciclopedia Jurídica Omeba. Editorial Driskill, S.A., Argentina 1988.
- 10.- Faya Viezca, Jacinto.- Administración Pública Federal. Editorial Porrúa, Edición 2a., México, 1983.
- 11.- Fraga, Gabino.- Derecho Administrativo. Editorial Porrúa, Edición 30a., México, 1991.
- 12.- Garrido Falla, Fernando.- Tratado de Derecho Administrativo. Editorial Tacnos, Edición 10a., España, 1992.
- 13.- González Quintanilla, José Arturo.- Derecho Penal Mexicano. Editorial Porrúa, México, 1991.
- 14.- Instituto de Investigaciones Jurídicas.- Diccionario Jurídico Mexicano, Editorial Porrúa, Edición 7a., México, 1994.
- 15.- Martín Mateo, Ramón.- Manual de Derecho Administrativo. Editorial Fareso, Edición 9a., Madrid, 1985.
- 16.- Marienhoff, Miguel.- Tratado de Derecho Administrativo. Editorial Glem, Buenos Aires, 1965.

- 17.- Martínez Morales, Rafael.- Derecho Administrativo I. Editorial Harla, Edición 2a., México, 1994.
- 18.- Márquez Piñero, Rafael.- Derecho Penal. Editorial Trillas, México 1991.
- 19.- Nueva Enciclopedia Jurídica. Editorial Francisco Seix, S.A., Barcelona 1983.
- 20.- Olivera Toro, Jorge.- El Derecho Administrativo. Editorial Porrúa, Edición 5a., México, 1988.
- 21.- Falcomar de Miguel, Juan.- Diccionario para Juristas. Editorial Mayo, México, 1981.
- 22.- Pimentel Alvarez, Emilio.- Prácticas Administrativas y Comerciales. Editorial Limusa, México, 1983.
- 23.- Porte Petit Candaudap, Celestino.- Apuntamientos de la parte General de Derecho Penal, Editorial Porrúa, Edición 4a., México, 1978.
- 24.- Ríos Elisondo, Roberto.- El Acto de Gobierno, El Poder y El Derecho Administrativo. Editorial Porrúa, México, 1975.

- 25.- Sáinz Centero, José.- Lecciones de Derecho Penal. Editorial Bosch, Barcelona, 1990.
- 26.- Sayagués Laso, Enrique.- Tratado de Derecho Administrativo. Montevideo, 1953.
- 27.- Serra Rojas, Andrés.- Derecho Administrativo. Editorial Porrúa, Edición 15a., México, 1992.
- 28.- Tena Ramírez, Felipe.- Derecho Constitucional Mexicano. Editorial Porrúa, Edición 14a., México, 1976.
- 29.- Zaffaroni, Eugenio Raúl.- Tratado de Derecho Penal. Editorial Cárdenas, México, 1988.
- 30.- Zugaldía Espinar, José Miguel.- Fundamento de Derecho Penal. Edición 2a., España, 1991.

## LEGISLACION

- 1.- Carrancá y Trujillo Raúl y otros.- Código Penal Anotado, Editorial Porrúa, México, 1985.
- 2.- Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal, Editorial Andrade, México, 1990.
- 3.- Coordinación General Jurídica del Distrito Federal, Reglamento Gubernativo de Justicia Cívica para el Distrito Federal, México, 1993.
- 4.- Departamento del Distrito Federal, Memorias de Gestión del período de diciembre de 1982 a noviembre de 1988, México 1988.
- 5.- Diario Oficial de la Federación, México 1940.
- 6.- Diario Oficial de la Federación, México 1970.
- 7.- Diario Oficial de la Federación, México 1985.
- 8.- Diario Oficial de la Federación, México 1991.

- 9.- Diario Oficial de la Federación, México 1993.
- 10.- Gaceta Oficial de la Federación, México 1993.
- 11.- Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, Editorial Andrade, Edición 9a., México 1980.
- 12.- Ley Orgánica de Justicia del Fuero Común para el Distrito Federal, Editorial Porrúa, Edición 8a., México 1978.
- 13.- Nueva Ley Federal del Trabajo, Editorial Andrade, México 1973.
- 14.- Procuraduría Social del Departamento del Distrito Federal, Reglamento Gubernativo de Justicia Cívica para el Distrito Federal Comentado, Editorial Limusa, México 1994.
- 15.- Sayagués Laso, Enrique.- Revista de Derecho, Jurisprudencia y Administración, Número 12, Montevideo, 1950.

Esta Tesis fue elaborada en su totalidad en la empresa

**TESIS PERLA  IMPRESORES**

REP. DE CUBA No 99-5 TEL. 521-36-65 COL. CENTRO HISTORICO

Atención personal de

**RAYMUNDO CABALLERO**

— Servicio a Domicilio —

Gracias por darnos la oportunidad de servirle

Suba directo no pague comisión

**NO SE DEJE SORPRENDER POR LOS COYOTES**