

128



# UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES "ACATLÁN"

295554

LA EMISIÓN DE INFRACCIONES AL REGLAMENTO DE TRÁNSITO DEL DISTRITO FEDERAL DE 1999.

(CASO CONCRETO: ACTOS TIPO Y SU INADECUACIÓN DE FORMA Y FONDO EN EL MARCO DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA FEDERAL)



TESIS

QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE LICENCIADO EN DERECHO PRESENTA:

Anabel GARCÍA-HERNÁNDEZ

Asesor: Lic. José Antonio MARTÍNEZ-CASTAÑÓN



Naucalpan de Juárez, Edo. de México Agosto 2001.



Universidad Nacional  
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

**Biblioteca Central**



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

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

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

El H. **Sínodo-Revisor** designado para la revisión de la presente tesis, se integró por los CC. Licenciados en Derecho:

**Presidente : Leoncio CAMACHO-MORALES.**

**Vocal : Roberto ROSALES-BARRIENTOS.**

**Secretario : José Antonio MARTÍNEZ-CASTAÑÓN.**

**1er. Suplente: Alicia LARA-OLIVARES.**

**2º. Suplente : Roberto TINAJERO-BARRERA.**

Y fue defendida públicamente en examen profesional el día        de        de 2001, en la UNAM/ENEP "Acatlán", ante el Jurado que se integró con los CC. Licenciados:

**Presidente :**

**Vocal :**

**Secretario :**

*LA EMISIÓN DE INFRACCIONES AL REGLAMENTO DE TRÁNSITO  
DEL DISTRITO FEDERAL DE 1999.*

(Caso concreto: actos tipo y su inadecuación de forma y fondo en el marco de la  
Constitución Política Federal)

## **DEDICATORIAS.**

Esta gran satisfacción la debo a **Dios**, a Él dedico el esfuerzo, los sacrificios y las alegrías implícitos en este modesto trabajo.

### **A mi familia.**

Que ocupa un importantísimo papel en el desarrollo de mi formación, cada muestra de amor, palabra de aliento y en general su apoyo incondicional, motivaron el enorme esfuerzo que ahora se materializa en esta investigación, es por todo ello que con profundo amor les dedico esta parte de mi vida con la esperanza de no defraudarlos nunca y sí compensarlos en todo momento.

## **GRACIAS U.N.A.M./E.N.E.P. "Acatlán"**

La existencia de esa H. institución educativa que ha forjado y seguirá forjando profesionistas comprometidos con nuestro hermoso país, ha permitido llenarme de gozo por ser parte integrante de la misma. Con la seguridad de que es y será fuente de inspiración para servir a mi país con actitud de entrega y al servicio de la nobleza del pueblo mexicano, pilar de nuestra Máxima Casa de Estudios.

### **A mis distinguidos y queridos profesores.**

Reconozco que sin su invaluable y distinguidísima labor ningún esfuerzo de mi parte tendría importancia, es por ello que en esta investigación se reconoce el empeño y las atenciones recibidas en la brillante formación profesional que tuve oportunidad de recibir y que exige de mi parte la dedicación para mantener en alto el enorme prestigio que merecidamente goza nuestra Alma Mater. Agradezco particularmente las valiosas aportaciones en mi crecimiento y formación profesional, a los CC. Licenciados:

María de la Paz VÁZQUEZ-RODRÍGUEZ  
María Eugenia PEREDO-GARCÍA VILLALOBOS  
José MARTÍNEZ-OCHOA  
Moisés MORENO-RIVAS  
Saúl MANDUJANO-RUBIO  
Gerardo GOYENECHEA-GODINEZ y  
José Antonio MARTÍNEZ-CASTAÑÓN.

A mi distinguido **Asesor y Director**.

Agradezco profundamente los comentarios, las experiencias jurídico-doctrinales y la paciencia que mostró en la elaboración de este sencillo trabajo de tesis; además, externo con entusiasta emoción y cariño la oportunidad extraordinaria que la Universidad Nacional Autónoma de México me brindó por haber contado con el apoyo de tal ilustre personaje en el Sistema Nacional de Educación Superior y especialmente en el ámbito del Derecho público tanto nacional como internacional, quien se esmeró con incondicional y desinteresada entrega en guiarme sobre el sendero de la "ciencia con conciencia."

**Al H. Sínodo Revisor y Jurado.**

Con respeto y admiración por su desinteresada entrega, manifiesto mi agradecimiento con esta modesta investigación.

**A mis amigas y amigos.**

Por enriquecer mi vida con sus experiencias, consejos y con su siempre cálida presencia, quiero dedicar esta investigación por el apoyo desinteresado, pero **especialmente a Oliver ROMO-MIRANDA**, mil gracias. A todos ellos con todo mi afecto.



**Al Gobierno del Distrito Federal.**

Expreso mi reconocimiento por las facilidades y el apoyo que me otorgaron para la presente investigación, así como mi gratitud por tolerar las molestias ocasionadas, en especial al personal de la Secretaría de Seguridad Pública y del Instituto Técnico de Formación Policial.

# ÍNDICE GENERAL

Pág.

INTRODUCCIÓN.....	1
-------------------	---

## CAPÍTULO PRIMERO.

### ASPECTOS DOCTRINALES DEL ACTO ADMINISTRATIVO Y DE LA FUNCIÓN ADMINISTRATIVA.

Sumario capitular.....	8
1.1. Algunas generalidades sobre el acto administrativo.....	8
1.2. La función administrativa en el Distrito Federal.....	18

## CAPÍTULO SEGUNDO

### PERSPECTIVAS JURÍDICO-DOCTRINALES SOBRE LA TEORÍA Y PRÁCTICA DE LOS REGLAMENTOS.

Sumario capitular.....	35
2.1. Análisis de algunas diferencias y similitudes entre el acto administrativo y el reglamento.....	35
2.2. Perspectiva normativa de la reglamentación en el Gobierno del Distrito Federal.....	45

## CAPÍTULO TERCERO.

### LA EMISIÓN DE INFRACCIONES POR VIOLACIÓN AL REGLAMENTO DE TRÁNSITO DEL DISTRITO FEDERAL.

Sumario capitular.....	61
3.1. Entorno orgánico-competencial en la emisión de infracciones por violación al Reglamento de Tránsito del Distrito Federal.....	62
3.2. Inadecuación jurídico-constitucional de los formatos y su emisión por infracciones al Reglamento de Tránsito.....	72
3.3. Las infracciones al Reglamento de Tránsito a la luz del contencioso administrativo: Una inadecuación al cometido de tránsito y vialidad en sus mecanismos de impugnación.....	106
3.4. La necesidad de modificar la normatividad administrativa, del cometido de vialidad y transporte en el Distrito Federal: Un caso de respeto a la jerarquía normativa.....	113
3.5. A manera de propuestas y conclusiones preliminares: La necesidad de modificar la normatividad en materia del cometido de tránsito vehicular automotriz a los criterios del principio de certeza jurídica.....	120
ANEXOS.....	148
BIBLIOGRAFÍA.....	154
FUENTES NORMATIVAS.....	155
OTRAS FUENTES.....	155

## INTRODUCCIÓN.

Cuando se tomó la decisión de dedicar el tema de la presente investigación al estudio de los actos administrativos tendientes a la imposición de infracciones al Reglamento de Tránsito del Distrito Federal de 1999, se tuvo en mente abordar el **planteamiento del problema** reuniendo un conjunto de estudios doctrinarios y normativos vinculados entre sí, además de analizar los problemas tan frecuentes que afectan a los destinatarios del Reglamento de referencia y que ocasionalmente les resultan inadvertidos.

Tal problemática se debe a que la imposición de multas de tránsito mediante el uso de los **formatos** (llamados también actos tipo o machotes) en sus diversas modalidades, (la "boleta de sanción"; la "orden de cobro"; la "boleta de sanción por la infracción cometida al estacionarse en la vía pública, sin haber cubierto la cuota de estacionamiento"; y el "recibo de pago por el servicio de retiro de candado inmovilizador, por no cubrir la cuota correspondiente al estacionamiento en la vía pública"), se ha constituido en una situación cotidiana que el común de los conductores de vehículos automotores considera molesta, pero cuya imposición aceptan en primer lugar debido a que reconocen su responsabilidad en la comisión de la conducta sancionada por la norma jurídica y en segundo lugar debido a que desconocen que la protección a sus derechos es correlativa al deber que toda autoridad tiene de fundar y motivar debidamente sus proveídos y que los actos en cuestión no satisfacen.

De esa forma, es como halla plena **justificación** el desarrollo del presente tema, considerando que paralelamente a la existencia de contribuyentes que enteran a la Hacienda Pública del Distrito Federal las cantidades que como sanción la autoridad administrativa les impone por concepto de multa, también existen gobernados que habiéndose hecho acreedores a ésta, no enteran dichas multas, o bien, enterándolas, solicitan su devolución atendiendo a la promoción de algún medio de defensa por virtud del cual se hace evidente la serie de vicios que los formatos cuestionados y que aún el propio Reglamento de Tránsito del Distrito Federal presentan.

**El planteamiento del problema y la justificación** devienen en consecuencia, en que los formatos (**actos tipo**) que los agentes de tránsito emplean para sancionar las infracciones al Reglamento en cuestión **resultan jurídicamente inadecuados para sustentar que la posible molestia a los derechos de los gobernados esté debidamente fundada y motivada**; ya que lejos de que la autoridad administrativa se concientice respecto a la emisión de sus actos, opta por un procedimiento que aparentemente significa una vía cómoda y accesible como lo es la emisión de formatos, pero que vulnera las garantías constitucionales previstas por los artículos 14, 16, 22 y 31-IV de la Constitución federal vigente, a favor de los gobernados.

En tal virtud, y toda vez que la actividad de los agentes de tránsito, policías, jefes de depósito de vehículos e incluso cajeros, concerniente a la imposición de multas por infracción al Reglamento de Tránsito del Distrito Federal, se materializa con la expedición de formatos que vulneran las garantías referidas, ello se traduce en inobservancia y falta de respeto a los imperativos constitucionales de protección a los gobernados, entendiendo dicha protección como un valor jurídico que debe imponerse por encima de la comodidad, la facilidad e inclusive la eficacia burocrática de dichas autoridades, pues resulta demasiado que el ordenamiento jurídico en cita les otorgue la facultad de formular sus resoluciones en formatos sin exigirles, al mismo tiempo el deber jurídico de fundarlas y motivarlas en términos del ordenamiento jurídico, ya que tal situación únicamente origina actos que en su oportunidad serán declarados nulos por la autoridad competente.

También es de consideración, en la perspectiva hacendaria, que el patrimonio pecuniario del Distrito Federal se ve afectado con los actos que se analizan, toda vez que la recaudación por concepto de multas de tránsito no se efectúa como originalmente se contempla por la Ley de Ingresos del Distrito Federal, ya que se hace depender de diversas situaciones, a saber: la existencia de infractores no enteran a la Hacienda Pública los pagos que por dichos conceptos les son impuestos; los contribuyentes que sí efectúan el pago respectivo; y los infractores que pagan pero que interponen algún medio de defensa en contra de dichos actos y que una vez resueltos solicitan la devolución de lo enterado; dando como resultado que el presupuesto de egresos para esta entidad federativa de excepción también se vea sujeto a tales circunstancias.

Lo complejo y grave del problema jurídico trasciende al campo económico, pues de conformidad con la Ley de Ingresos del Distrito Federal para el Ejercicio Fiscal 2001, en su artículo 1º, fracción VII, número 03, contempla una recaudación por concepto de "Multas de Tránsito", por la cantidad de \$53,658.1 miles de pesos (ello sin atender al pago de derechos que se derivan de ciertas infracciones), la cual está determinada por el respeto a las disposiciones jurídicas constitucionales, legales y reglamentarias aplicables que la autoridad considere en los actos de sanción, pues de ello depende la firmeza de los enteros que sobre el particular ingresan a la Hacienda pública local.

Por ello, no sólo las violaciones normativas sino también la no captación de ingresos económicos justifican la elaboración del presente trabajo.

Con ese propósito de investigación, de acuerdo al problema planteado y desde luego justificado, nuestro marco teórico en el contexto de la **delimitación del tema** se constriñe en abordar los aspectos más relevantes de la doctrina jurídico-administrativa de autores nacionales, sin que ello signifique no indicar algunas posturas doctrinales de carácter no nacional en virtud de que nuestro Derecho, y en especial el administrativo en su concepción amplia, esto es, que no escapa el estudio sobre los Derechos: Constitucional, Financiero, Fiscal, Hacendario y Presupuestario, incluyendo desde luego como regla fundamental la mención de los principios, valores e imperativos constitucionales que rigen la actuación administrativa.

De esa manera, la interrelación entre el deber ser y el ser, así como las premisas del Derecho positivo mexicano con las de la realidad social, sin menoscabo del análisis con la crítica que efectuamos en esta investigación, marcan la pauta para abordar el desarrollo de este tema, permitiendo corroborar al término de la investigación la certeza de **las hipótesis planteadas originalmente**, en el sentido de que:

1ª .- Los formatos empleados para sancionar las infracciones al Reglamento de Tránsito del Distrito Federal no atienden al principio de juridicidad, dado que se emiten en contravención a los imperativos constitucionales;

2ª .- La incorrecta expedición de un formato sin cubrir los requisitos de fondo y forma afecta económicamente a la Hacienda Pública del Distrito Federal;

3ª .- En el supuesto de que un acto tipo de los analizados no se impugnara, la afectación económica al Gobierno del Distrito Federal parecería no tener mayor trascendencia, empero la posibilidad de su impugnación debe considerarse no solo para salvaguardar el daño patrimonial a la entidad federativa de excepción, sino también para velar por el irrestricto respeto a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en sus artículos 14, 16, 21, 22 y 31, fracción IV;

4ª .- De todo lo expuesto y siguiendo un enlace con las presunciones normativas que se analizaron en este trabajo, no queda al margen la importancia de la actuación administrativa que se halla constreñida al Derecho tanto en lo orgánico, como en lo funcional, por ello, ésta se rige en su actuación a las reglas para la emisión de los actos jurídicos y operaciones materiales que involucran tal actividad; y

5ª .- La normatividad aplicable a los actos jurídicos que afectan situaciones concretas (los formatos o actos tipo), no se aborda en la misma manera con la que se manejan las cuestiones generales en la materia administrativa (entre ellas el reglamento objeto de nuestro estudio), por lo que no deben confundirse los actos que rigen casos concretos y los actos que rigen situaciones generales de Derecho.

Por todo ello, se verifica el **objetivo general** al demostrar mediante el análisis del Derecho positivo vigente y de la doctrina, la inconstitucionalidad e ineficacia jurídica de los formatos de "boleta de sanción"; "orden de cobro"; "boleta de sanción por la infracción cometida al estacionarse en la vía pública, sin haber cubierto la cuota de estacionamiento"; y "recibo de pago por el servicio de retiro de candado inmovilizador, por no cubrir la cuota correspondiente al estacionamiento en la vía pública"; ello con el soporte de las propuestas que se ilustran en este trabajo, y que consideramos a fin de

evitar seguir quebrantando el ordenamiento jurídico y en tal virtud el Estado Democrático y Social de Derecho.

Con tales antecedentes, el contenido analítico de la investigación se distribuye en tres capítulos, y por lo que hace al **Capítulo Primero**, lo dedicamos a precisar **algunas generalidades del acto administrativo**, atendiendo a como uno los pilares del Derecho administrativo, permitirá abordar y comprender los lineamientos jurídicos a que están sujetos los formatos de referencia, por ello, precisamos su concepto, los elementos que lo integran, los efectos que producen entre sus destinatarios, así como la nulidad de éste como una forma de extinción; a fin de limitar la competencia material de las autoridades de la Administración Pública centralizada del Distrito Federal involucradas en la materia.

Así, nos permitimos abordar la importancia de la **función administrativa en el Distrito Federal**, precisando su concepto, y la organización centralizada que guarda en el territorio, de tal suerte que enfáticamente se contempla la estructura y el ámbito competencial de la Secretaría de Transportes y Vialidad; la Secretaría de Finanzas, en su entorno económico-coactivo y financiero, la Tesorería el Distrito Federal, como un soporte hacendario en el Gobierno local, y la Secretaría de Seguridad Pública, también en el mismo sentido pero en relación al cometido de policía y a la facultad económico-coactiva.

En el **Capítulo Segundo**, nos abocamos al **análisis de algunas similitudes y diferencias entre el acto administrativo y el reglamento**, para lo cual se plantean algunas semejanzas con los principios constitucionales, para enseguida, denotar que ambas categorías del Derecho son actos jurídicos que emanan del mismo órgano ejecutor y creador, es decir, de diversas autoridades de la Administración Pública del Distrito Federal; lo cual permite a su vez advertir las diferencias que entre ambos existen y que se refieren a las situaciones concretas y particulares del acto administrativo por oposición a las abstractas y generales que derivan del reglamento, ubicando además los actos administrativos que derivan de la ejecución de éste.

En esa óptica, con posterioridad atendemos a la teoría reglamentaria como una **perspectiva de la normatividad en el Gobierno del Distrito Federal**, que parte de los artículos 21 y 122 constitucionales federales y que se complementa con disposiciones del Estatuto de Gobierno, de la Ley Orgánica de la Administración Pública y del Reglamento Interior de la Administración Pública, todos del Distrito Federal.

Partiendo de los apartados anteriores, se da pauta para que en el **Capítulo Tercero** exponamos el tema principal referido a **la emisión de infracciones por violación al Reglamento de Tránsito del Distrito Federal**, dado que nos ubica en la facultad reglamentaria de los poderes ejecutivos tanto federal como del Gobierno del Distrito Federal, y concretemos todas aquéllas normas jurídicas del Reglamento referido que regulan la competencia de los agentes de tránsito adscritos a la Secretaría de Seguridad Pública del Distrito Federal, en la imposición de infracciones, para de ese modo comprender el **entorno orgánico-competencial en la emisión de infracciones al Reglamento de Tránsito del Distrito Federal**.

En consecuencia el contenido general de este capítulo, permite abordar en el tenor descrito, el estudio del eje toral de esta investigación, es decir, **la inadecuación jurídico-constitucional de los formatos y su emisión por infracciones al Reglamento de Tránsito del Distrito Federal**, de acuerdo al análisis crítico-jurídico de cada uno de los actos tipo derivados de la ejecución del reglamento en mención, a saber, de: la “boleta de sanción”; la “orden de cobro”; la “boleta de sanción por la infracción cometida al estacionarse en la vía pública, sin haber cubierto la cuota de estacionamiento”; y el “recibo de pago por el servicio de retiro de candado inmovilizador, por no cubrir la cuota correspondiente al estacionamiento en la vía pública”; todo ello, sin soslayar la importancia de **las infracciones al Reglamento de Tránsito a la luz del contencioso administrativo, como una adecuación al cometido de tránsito y vialidad en sus mecanismos de impugnación**, pues precisamente como resultado de la impugnación de los actos de referencia, se generan perjuicios a los gobernados y a la propia Administración Pública del Distrito Federal, motivo por el cual se hace ver **la necesidad de modificar la normatividad administrativa, del cometido de vialidad y transporte en el Distrito Federal: por tratarse de un caso de respeto a la jerarquía normativa,**



para lo cual se consideran las directrices constitucionales (artículos 16, 21, 22 y 31-IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos), que como imperativos deben contemplarse por el Reglamento de Tránsito del Distrito Federal, así como las disposiciones secundarias del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal y la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal.

Para finalizar, se reflexiona **sobre algunas propuestas** que se traduzcan en el reconocimiento y debido respeto al Estado Democrático y Social de Derecho, para lo cual se expresan algunas ideas tendientes a hacer que los actos tipo involucrados se conviertan en instrumentos eficaces de la actuación administrativa que eviten la aplicación del control externo a la Administración Pública del Distrito Federal.

## CAPITULO PRIMERO

### Aspectos doctrinales del acto administrativo y la función administrativa.

#### **Sumario**

**Algunas generalidades del acto administrativo, 1.1.1)** Concepto de acto administrativo, 1.1.2) Elementos del acto administrativo, 1.1.3) Efectos del acto administrativo, 1.1.4) Nulidad del acto administrativo, 1.2) **La función administrativa en el Distrito Federal, 1.2.1)** Concepto de función administrativa, 1.2.2) Organización centralizada del Gobierno del Distrito Federal, 1.2.3) La Secretaría de Transportes y Vialidad: un enfoque de su ámbito competencial, 1.2.4) La Secretaría de Finanzas: su entorno económico-coactivo y financiero, 1.2.5) La Tesorería del Distrito Federal: un soporte hacendario, 1.2.6) La Secretaría de Seguridad Pública: un soporte al cometido de policía y a la facultad económico-coactiva.

#### 1.1. ALGUNAS GENERALIDADES DEL ACTO ADMINISTRATIVO.

Según se desprende del sumario, es importante enfatizar sobre algunas cuestiones que giran en torno a nuestro objeto de estudio (las infracciones al Reglamento de Tránsito del Distrito Federal), es así que con una perspectiva personal se abordarán aspectos generales del acto administrativo (concepto, elementos, efectos y su nulidad como supuesto de extinción), relacionándolo con la función administrativa que corresponde en este caso, ejercer al Gobierno del Distrito Federal, en el panorama actual de su organización, funcionamiento y facultades.

##### 1.1.1. Concepto de acto administrativo.

Es menester que el inicio de este estudio ubique en la doctrina administrativista una de sus categorías más importantes, esto es, el acto administrativo.

En este contexto, se obliga entender la importancia de la manifestación de voluntad general ( <sup>1</sup> ) por conducto del Estado mexicano, que para tales efectos, y tal como lo indica el texto constitucional, éste se denomina "Estados Unidos Mexicanos" mediante el

---

( <sup>1</sup> ) CORTIÑAS PELÁEZ, León, et, alls, *Introducción al Derecho administrativo I*, Porrúa S.A., 2ª. ed., México, 1994, p. 59.

mediante el cual y por conducto de sus diversas instancias [la federal, la estadual, la municipal y el caso de excepción ( <sup>2</sup> ) del Distrito Federal] exterioriza su voluntad específicamente mediante actos jurídicos de diversa índole.

Por lo que hace a nuestro trabajo, sólo nos interesan aquellos que se derivan y se constituyen en el ejercicio de la función administrativa de principio, y que se refieren a los actos administrativos o ejecutivos, esto en estricto apego a la función específica que nos ocupa.

No obstante lo anterior, se precisa sobre tal aspecto que un sector de la doctrina, considera que el acto administrativo no es de emisión exclusiva de la autoridad administrativa, sino por el contrario, considera que las autoridades legislativas o las judiciales también emiten actos administrativos, de forma tal, que se establece una estrecha relación paralela a la clasificación formal y material prevista para cada una de las funciones del poder público.

A manera de referencia, el jurista Jorge FERNÁNDEZ-RUIZ ( <sup>3</sup> ), expone que el concepto de acto administrativo no se limita al ámbito del poder ejecutivo, ya que *"... el acto administrativo se puede definir en sentido restringido como la declaración unilateral de voluntad de un órgano de poder público en ejercicio de la función administrativa, con efectos jurídicos directos respecto de casos individuales específicos..."*

Por ello, dicho criterio es complementario en cuanto que tal decisión, conlleva a que *"... Los efectos jurídicos de referencia se traducen en la creación, modificación o extinción de derechos y obligaciones a favor o a cargo de sujetos individuales específicos, o en la determinación de las condiciones para la creación, modificación o extinción de derechos y obligaciones para un caso específico..."*

En ese entendido, preferimos adoptar la postura que atribuye a los actos administrativos tal carácter, atendiendo a que derivan del ejercicio de la función administrativa de principio y en virtud de que precisamente los actos materia de nuestro

---

( <sup>2</sup> ) MARTÍNEZ-CASTAÑÓN, José Antonio, *La entidad federativa: Distrito Federal, UAM-Azacapotzalco, Depto de Derecho, Rev. Alegatos, No., 21, mayo-agosto, México, D.F., 1992, pp. 11-27.*

( <sup>3</sup> ) FERNÁNDEZ-RUIZ, Jorge, *Panorama del Derecho mexicano. Derecho administrativo, Mc Graw Hill, I.I.J/UNAM., México, 1997, p.127.*

estudio son emitidos por órganos de la Administración Pública sin injerencia de alguna de las otras funciones del poder público.

Así, los actos administrativos se constituyen como medio a través del cual la autoridad administrativa ejerce las facultades que le son conferidas y que "... le impone la Constitución y demás reglas subordinadas del ordenamiento jurídico...", esto desde luego en su visión doctrinal ( <sup>4</sup> ).

La conciencia de lo anterior, implica ante todo una práctica responsable que supone considerar en la materialización de dichos actos tanto sus consecuencias jurídicas como la manera en que éstas repercuten en el ámbito de los gobernados.

Complementariamente SERRA-ROJAS define al acto administrativo como:

*"(...) una declaración de voluntad, de deseo, de conocimiento y de juicio, unilateral, externa, concreta y ejecutiva, que constituye una decisión ejecutoria, que emana de un sujeto: la Administración Pública en el ejercicio de una potestad administrativa, que crea, reconoce, modifica, transmite o extingue una situación jurídica subjetiva y su finalidad es la satisfacción del interés general" ( <sup>5</sup> ).*

Sin que ello, implique soslayar la importante aportación del Dr. y tratadista ACOSTA-ROMERO ( <sup>6</sup> ) quien considera que *"el acto administrativo es una manifestación unilateral y externa de voluntad, que expresa una decisión de una autoridad administrativa competente, en ejercicio de la potestad pública. Esta decisión crea, reconoce, modifica, transmite, declara o extingue derechos u obligaciones, es generalmente ejecutivo y se propone satisfacer el interés general"*.

Partiendo de las consideraciones conceptuales descritas, se puede considerar que el acto administrativo como "acto jurídico" es la manifestación unilateral de la voluntad del Estado mexicano por conducto de sus "... sistemas orgánicos..." identificados según el Profr. MARTÍNEZ-CASTAÑÓN ( <sup>7</sup> ) con los "... Poderes Ejecutivos y/o sus similares..."

( <sup>4</sup> ) *Idem*, nota a pie (1).

( <sup>5</sup> ) SERRA-ROJAS, Andrés, *Derecho administrativo doctrina, legislación y jurisprudencia*, Primer Curso, Porrúa S. A., 21. ed. Corregida y aumentada por Andrés Serra Rojas Beltri, t. I, México, 2000, p. 238.

( <sup>6</sup> ) ACOSTA-ROMERO, Miguel, *Teoría general del Derecho administrativo*, Primer Curso, Porrúa S. A., 13ª. ed. Actualizada, México, 1997, p. 811.

( <sup>7</sup> ) MARTÍNEZ-CASTAÑÓN, José Antonio, *Notas inéditas de los apuntes de Derecho Administrativo I y II; Financiero y Constitucional Financiero*, en la UNAM/ENEP "Acatlán", y en el tenor de que la noción "... poder ejecutivo" se construye al ámbito federal y estadual, no así para el Distrito Federal y los municipios, en virtud de que la función administrativa de principio está atribuida primero: a una jefatura de gobierno unipersonal [similar al criterio clásico (federal y estadual)] y, segundo: a un órgano colegiado denominado Ayuntamiento (Presidente municipal, Síndicos y Regidores) cuyos miembros son nombrados por sufragio universal. A este respecto, tenemos que a partir de las reformas sobre el Distrito

atento a lo dispuesto por los criterios constitucionales de organización [federación, Estados, municipios y sin excluir al D.F (*supra*, nota a pie ( 2 )], en virtud de la cual se crean, modifican, transmiten, conservan o extinguen derechos y obligaciones de los gobernados y de otros órganos de gobierno en el ámbito de las facultades que tiene reconocidas por el ordenamiento jurídico y cuyas consecuencias jurídicas se encuentran igualmente reconocidas por el Derecho. En adición a las posturas doctrinales en torno al acto en cuestión, debe correr paralelo al estudio conceptual, el de los elementos que lo conforman y que constreñidos a nuestro objeto de estudio, nos permitan corroborar la inconstitucionalidad de las infracciones de tránsito en el Distrito Federal.

### 1.1.2. Elementos del acto administrativo.

Al margen de los aspectos doctrinales vertidos por los autores que se citan como fuente y, desde luego reconociendo las aportaciones de tratadistas extranjeros (como los españoles) del Dr. Eduardo GARCÍA de ENTERRÍA y Tomás Ramón FERNÁNDEZ-RODRÍGUEZ, se plantea aquí **en una perspectiva particular y constreñida a nuestro objeto de estudio**, que el acto administrativo precisa cuatro elementos (sin que obste su identificación con los elementos doctrinales tales como: los formales, los objetivos y subjetivos) que lo integran o que concurren en su formación, a saber:

#### A) En cuanto a los sujetos:

Sabido es que el **Sujeto activo** en cuanto a la emisión de los actos administrativos se deriva hacia las personas jurídico-colectivas de carácter público, esto es, a "... las porciones orgánicas... o... poderes de Estado..." ( <sup>8</sup> ). Así se tiene a una muy compleja estructura administrativa en los cuatro niveles de gobierno en la que se incluye al Distrito Federal a partir de 1997, acorde a sus reformas constitucionales y derivadas al Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, así como a las leyes administrativas inherentes al funcionamiento, estructura y facultades de dicho Gobierno.

---

Federal, ahora las delegaciones (antes órganos desconcentrados), se hallan en un caso similar a los ayuntamientos sólo en lo que a el sufragio efectivo se refiere; y bajo su nueva naturaleza estatutaria, también como órganos político-administrativos..."

( <sup>8</sup> ) *Idem*, nota a pie (1), p. 60.

En cuanto al **Sujeto pasivo**, en una primera aproximación, tenemos el criterio clásico de la figura del gobernado (serían los conductores de los vehículos automotores), es decir, a quien van dirigidas las decisiones de autoridad que pueden afectar su esfera jurídica y producir si es el caso, las consecuencias jurídicas del acto. Empero, y acorde a la Teoría de los Cometidos del Poder Público ( <sup>9</sup> ), los destinatarios de la norma administrativa, se hallan situados en diversas posiciones, las cuales les exigen determinado comportamiento pero también, les reconocen determinados derechos. En este sentido, el criterio de gobernado se ve rebasado, toda vez que dicha teoría enuncia una clasificación más detallada (súbditos, usuarios, beneficiarios y clientes) del **estatus** que juegan los destinatarios de los cometidos de la Administración con mayúscula ( <sup>10</sup> ).

### **B) En cuanto a la manifestación de la voluntad.**

Se traduce en la manera en que el sujeto activo expresa el propósito que persigue con la creación, modificación, transmisión, conservación o extinción de derechos y obligaciones que el legislador plasmó en la ley.

A los efectos de los criterios que sobre este elemento se aborda, es de considerarse que éste se halla en estrecha relación con el principio de legalidad puntualizado por la Suprema Corte de Justicia de la Nación ( <sup>11</sup> ); ello sin olvidar que tal requisito de existencia implica que los actos jurídicos que se emiten en función administrativa (como un querer de la Administración), deben manifestarse para existir jurídicamente, ya que si existen vicios relacionados con su exteriorización de la voluntad, ello los sitúa en problemas de juridicidad.

( <sup>9</sup> ) *Idem*, pp. 63 a 83.

( <sup>10</sup> ) CORTIÑAS-PELÁEZ, León, *Las ciencias administrativas en América Latina*, Instituto de Derecho Público, Universidad Central de Venezuela, Caracas, 1972, p. 14. Se está haciendo esta referencia para matizar la idea de "... administración con mayúscula...", e indicar que se trata de la Administración Pública diferenciada de la privada. Esto en el tenor de la premisa del Profr. MARTÍNEZ-CASTAÑÓN, del "... peligro que implica confundir las misiones de la Administración, con los fines de carácter lucrativo con los que pudieran manejarse los gerentes de la administración privada..." [*notas inéditas...*] en nota (7) |. Esta premisa desde nuestra perspectiva y parafraseando al Profr. "... se está comprobando con el actual gobierno federal mexicano..."

( <sup>11</sup> ) "GARANTÍA DE LEGALIDAD. QUÉ DEBE ENTENDERSE POR." *Semanario Judicial de la Federación*, Octava Época, Tomo XI-Enero. Pág. 263. "CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, FACULTADES DE LAS AUTORIDADES DEBEN ESTAR EXPRESAMENTE ESTABLECIDAS EN LEY." Tesis VIII, 1º, J/6, Tomo 54, Junio de 1992, pág. 67, Jurisp. 219054, Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Octava Época, Tribunales Colegiados de Circuito.

Así tenemos entonces que la multa emitida en las boletas de infracción al Reglamento de Tránsito del Distrito Federal, "... el contenido..." de dicho acto jurídico-administrativo va acompañado en términos normales, de "... la satisfacción del interés general...", "... sin oposición a la norma...", esto es, debiendo cumplir los requisitos del artículo 16 de la Constitución General de la República vigente.

#### **D) En cuanto a la forma.**

Una vez que se ha emitido el acto administrativo: El sujeto activo manifiesta la voluntad administrativa para perseguir un objeto y fin determinados, dicho acto se deberá exteriorizar en el mundo del Derecho en la forma o manera que esté determinada primero: en el marco constitucional (artículo 16, por lo que se refiere a autoridad competente, mandamiento escrito, fundamentación y motivación, y procedimiento); después en el ámbito legal o estatutario y por último, en el marco reglamentario (artículo 57). Así, se puede establecer que toda decisión administrativa debe seguir un procedimiento para que pueda adquirir una forma específica. Por lo que una vez que el acto administrativo se constituye como tal, la intención de quien o quienes en él intervienen es la de producir consecuencias de Derecho.

#### **1.1.3. Efectos jurídicos del acto administrativo.**

Los efectos del acto administrativo son aquellos imputables a la condición jurídica que el sujeto activo busca que se produzcan y subsistan en la situación jurídica de los sujetos pasivos, en quienes recae la creación, modificación, transmisión, conservación o extinción de derechos y obligaciones, ya en su favor o en su contra.

Ahora bien, dichos efectos jurídicos se exteriorizan independientemente de la debida integración de los elementos del acto del cual derivan, es decir, el sujeto activo origina con su conducta la repercusión en el ámbito de derecho del sujeto pasivo, pero no corresponde a él la subsistencia de éstos, ya que en el caso de que indebidamente se

---

"proyectos de clase dominante se pretenden presentar como aspiraciones de la sociedad civil, como si fueran un reclamo de la voluntad general..."

hubiese exteriorizado el acto, los efectos jurídicos subsistirán hasta en tanto no exista la correspondiente declaratoria de nulidad y/o su similar.

Siguiendo la clasificación de ACOSTA-ROMERO, los efectos del acto administrativo se clasifican en directos e indirectos, de tal forma que:

Para los primeros se entiende que *"... serán la creación, modificación, transmisión, declaración o extinción de obligaciones y derechos, es decir, producirá obligaciones de dar, de hacer o de no hacer, o declarar un derecho..."* y para los segundos deberemos partir sobre la base de que *"... son la realización misma de la actividad encomendada al órgano administrativo..."*. Esto es, como ejemplo: *"... en el cobro de un impuesto, el efecto directo será determinar la obligación líquida y exigible a cargo del causante..."*, y en consecuencia, *"... el efecto indirecto es que el órgano fiscal cumpla con su actividad en esa materia y se haga efectivo el crédito fiscal"* ( <sup>14</sup> ).

#### **1.1.4. Nulidad del acto administrativo.**

Cuando el acto administrativo surge a la vida jurídica puede suceder que su exteriorización sea perfecta y que por ende sea legal, en ese caso surge y se extingue logrando su objeto, produciendo en el mundo jurídico las consecuencias jurídicas previstas con su emisión, sin embargo, para el caso contrario, es decir, si el acto administrativo surge adoleciendo de vicios, dicha situación repercutirá en los efectos jurídicos que pudiera producir provisionalmente, pero con la posibilidad de ser anulados de manera retroactiva, para evitar mayores molestias a los sujetos pasivos y destinatarios del mismo.

De ahí que ante esta posibilidad se prevé su nulidad, cuyos efectos en acatamiento de una resolución jurisdiccional se traducen en la desaparición o cesación de las consecuencias jurídicas que el acto debía producir, toda vez que su emisión no se ajustó a Derecho, traduciéndose lo anterior en que la autoridad emisora del acto esté obligada en acatamiento a dicha declaratoria a cesar o hacer desaparecer las consecuencias jurídicas que el acto debía producir, en razón de que no se respetaron en su exteriorización las disposiciones constitucionales, legales, estatutarias o reglamentarias al efecto previstas.

---

( <sup>14</sup> ) ACOSTA-ROMERO..., *op. cit.*, nota a pie (6), p. 841.



En ese entendido, es de señalarse que la nulidad de los actos administrativos es la sanción establecida a efecto de mantener el principio de legalidad ( <sup>15</sup> ) en contra de actos con estas características de violación al Derecho.

La nulidad del acto administrativo debemos advertir, es sólo una especie para su extinción, es por ello que deben considerarse desde el punto de vista doctrinal, algunas formas (las consideradas como normales y anormales) que también actualizan este supuesto de extinción.

En el planteamiento del análisis de las formas de extinción, sucede que el acto una vez que reunió sus elementos, se exterioriza, para que produzca sus efectos y los agote, sin objeción alguna (salvo prueba en contrario), es decir, que su integración haya sido perfecta, de tal suerte que es ésta la **forma normal** en que debieran extinguirse.

Por lo que hace a otras formas de extinción, sucede que el acto se extingue de manera **anormal** en virtud de que se presenta según el listado siguiente ( <sup>16</sup> ): 1) La revocación administrativa o en su caso la reconsideración, 2) La rescisión tanto administrativa como la judicial en el campo de los actos jurídicos contractuales, 3) La prescripción, 4) La caducidad, 5) La renuncia de derechos, 6) Las irregularidades e ineficiencia del acto administrativo y 7) La extinción por decisiones dictadas en recursos administrativos o en procesos ante tribunales administrativos y federales en materia de amparo.

Para los fines de esta exposición, la forma de extinción anormal de los actos administrativos se identifica en relación a las irregularidades que se presentan en su exteriorización, lo cual explica la forma en que se origina el planteamiento de la  **nulidad de los formatos controvertidos**, inherentes a nuestro trabajo de investigación.

Señalamos lo anterior, en virtud de que en el orden jurídico, se han erigido reglas de Derecho que prescriben cómo deben ser emitidos los actos de autoridad (es lo que denominamos forma del acto), es decir, constitucionalmente el artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos ordena a toda autoridad que sus

---

( <sup>15</sup> ) [*supra*, nota a pie (11)].

( <sup>16</sup> ) A este respecto, *vid.*, a: ACOSTA-ROMERO y SERRA-ROJAS..., en notas a pie (6) y (5), pp. 852 y 352, respectivamente.

actos sean fundados y motivados. El Estatuto de Gobierno del Distrito Federal preceptúa que la organización política y administrativa en dicho territorio atienda a diversos principios estratégicos, con los cuales se busca que los actos que emitan sean conforme a Derecho. La Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal señala en su artículo 2º que: “Los actos y la organización de la Administración Pública, atenderán a los principios que establece el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal.”

En adición a lo anterior y para circunscribir todavía más el marco jurídico objeto de nuestro atención, el Código Financiero del Distrito Federal es tajante al señalar en su artículo 91 que: “Los *actos administrativos que deben ser notificados deberán contener por lo menos los siguientes requisitos:*

- I. Constar por escrito;*
- II. Señalar la autoridad que lo emite;*
- III. Estar fundado y motivado y expresar la resolución, causa, objeto o propósito de que se trate; y*
- IV. Ostentar la firma autógrafa del funcionario competente que lo emite y, en su caso, el nombre o nombres de las personas a las que vaya dirigido. Cuando se ignore el nombre de la persona a la que va dirigido, se señalarán los datos suficientes que permitan su identificación.*

*(...)”*

Por su parte, el Reglamento de Tránsito del Distrito Federal, hace hincapié en esta serie de reglas de Derecho a las que venimos haciendo alusión, cuando en su artículo 57, enuncia una serie de requisitos que deberán cumplir los actos que en materia de sanciones emitan los agentes de tránsito de la Secretaría de Seguridad Pública.

En ese tenor, un acto administrativo será irregular cuando no reúna los elementos, requisitos, principios o formalidades establecidos en el marco jurídico que prevea su emisión.

Ahora bien, los efectos de un acto administrativo irregular ya lo hemos señalado, son la negativa al reconocimiento de sus efectos jurídicos, situación que puede suceder inmediatamente, o bien con posterioridad a la resolución dictada por la autoridad

competente en que se declare la nulidad, invalidez o en su caso la inconstitucionalidad del acto.

De esta forma, la exteriorización de actos administrativos irregulares, es decir, faltos de algún elemento, o bien que no satisfagan los requisitos de eficacia previstos en Ley, originará defectos en su integración y consecuentemente se otorgarán al gobernado las bases necesarias para recurrir o demandar su nulidad.

Vista en términos constreñidos la posibilidad de combatir una decisión administrativa, sobre todo cuando además de los elementos citados, es una característica propia de una función estatal específica (*infra*, 1.2.1) y de una porción orgánica de principio a la que se le atribuyeron facultades determinadas (en principio por la Constitución, y seguida de las reglas subordinadas a ésta). En este sentido, toca desarrollar en el párrafo que sigue, la teoría de las funciones estatales.

## 1.2. LA FUNCION ADMINISTRATIVA EN EL DISTRITO FEDERAL.

Atendidas algunas especificidades del acto administrativo en el contexto de las infracciones al Reglamento de Tránsito del Distrito Federal, toca analizar los grandes temas de la función administrativa en el Distrito Federal, en consideración de sus aspectos conceptuales y doctrinales, además de visualizar los aspectos de su organización administrativa, en este caso centralizada, y desde luego el ámbito competencial de la Secretaría de Transportes y Vialidad, de la Secretaría de Finanzas, de la Tesorería y de la Secretaría de Seguridad Pública, éstos, sistemas orgánicos encargados del despacho de los asuntos relativos a toda la ejecución de la normatividad inherente a las facultades y al cometido específico del tránsito vehicular de automotores en el Distrito Federal.

### 1.2.1. Concepto de función administrativa.

No podemos dejar de citar al Dr. CORTIÑAS-PELÁEZ, en cuanto que es a él a quien se debe el estudio de la teoría de los Cometidos del Poder Público en nuestro país,

tema que se vierte en una gran cantidad de investigaciones ( <sup>17</sup> ), en este sentido, la primera consideración se traduce a que las funciones estatales se analizan lato sensu y stricto sensu, por ello se tiene que para el primer caso:

*"... la función del Poder Público es una manifestación de la voluntad general que, mediante la emisión de actos jurídicos y/o la realización de operaciones materiales, tienden al cumplimiento de los fines supremos del Estado, preceptuados por la Constitución y demás reglas subordinadas." ( <sup>18</sup> ).*

Por tanto, la función estatal considerando el concepto, puede ser desglosada ( <sup>19</sup> ) en el sentido de considerar sus elementos más importantes, esto es, 1) la manifestación de la voluntad general, 2) la emisión de actos jurídicos, 3) las operaciones materiales, 4) la relación con los fines supremos del Estado y 5) la normatividad en su concepción amplia (la Constitución y sus reglas subordinadas).

Bajo estas consideraciones, y según lo marca el artículo 122 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (sin menoscabo de lo que corresponde a las entidades federativas y municipios), el Distrito Federal por conducto de sus órganos competentes, en el ejercicio de las facultades que los marcos constitucional, legal, estatutario o reglamentario le han encomendado, debe servir a los gobernados mediante la emisión y ejecución de actos jurídicos y la ejecución de operaciones materiales. Además, debemos enfatizar que en el Distrito Federal en su perspectiva de *"... entidad federativa de excepción..."* ( <sup>20</sup> ), la función administrativa (en su especie), por mandato del artículo 122 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y sus reglas subordinadas, se atribuye al Jefe de Gobierno del Distrito Federal.

---

( <sup>17</sup> ) *Idem*, Notas a pie (1) y (10); además de: "Finanzas Públicas y Administración Contemporánea (contribución al estudio del nuevo horizonte mexicano)", rev. de Ciencias Jurídicas, División de Ciencias Jurídicas, UNAM/ENEP "Acatlán", Naucalpan, s/año, pp. 21-76; "cavilaciones 1992 sobre Derecho de las finanzas y de la Administración públicas", (separata), México D. F., rev. de Investigaciones Jurídicas, Escuela Libre de Derecho, pp.77-142; "nuevos umbrales del Derecho local mexicano", (separata), rev. de Administración Pública, No. 128, mayo-agosto 1992, pp. 453-511.; "Estudio preliminar", *La teoría de la Administración pública*, Harla, México, 1986, pp. I-LXV; *Fundamentos de Derecho económico*, Porrúa, México, 1998, *in totum*; "estudio preliminar", en *aspectos jurídicos de la licitación pública en México*, UNAM/I.I.J., México, 1999, pp. XXI-XXXIX y, "de la posibilidad de un Derecho Latinoamericano de los asentamientos humanos, el urbanismo y la vivienda", en *Asentamientos humanos, urbanismo y vivienda, Cometido del poder público en la segunda mitad del siglo XX*, Porrúa S.A., México, 1977, pp. 305-328.

( <sup>18</sup> ) CORTIÑAS-PELÁEZ, *op. cit.*, nota a pie (1), p. 59.

( <sup>19</sup> ) *Notas inéditas...*, nota a pie (7).

( <sup>20</sup> ) *Idem*, nota a pie (2), pp. 18-19.

La autoridad en el ejercicio de esta función no debe ser arbitraria sino por el contrario, debe ejecutarse de conformidad con el marco normativo vigente, quedando pues sometida a Derecho, atendiendo también a la máxima de Derecho y de los criterios jurisprudenciales ( <sup>21</sup> ) que señalan que la autoridad sólo puede hacer lo que la Ley le permite .

Al respecto se enuncian las principales normas que rigen la actuación administrativa del Gobierno del Distrito Federal, y que sujetan su desempeño: 1) La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 2) el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, 3) la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal, 4) el Reglamento Interior de la Administración Pública del Distrito Federal, 5) la Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal y 6) además el marco parareglamentario ( <sup>22</sup> ).

### **1.2.2. Organización administrativa centralizada del Gobierno del Distrito Federal.**

El Gobierno del Distrito Federal realiza la "... función administrativa de principio..." ( <sup>23</sup> ) mediante su órgano ejecutivo-administrativo, mismo que requiere a su vez de subórganos a los que la normatividad les distribuye y encomienda múltiples y variados cometidos, desde luego con el apoyo del factor humano (servidores públicos) para cumplir debidamente las facultades encomendadas, de esta manera se da una categorización de facultades que deben desarrollar los órganos competentes en beneficio y para el bienestar de los gobernados.

Estos subórganos del órgano ejecutivo están organizados jerárquicamente, en relaciones de dependencia, no tienen patrimonio ni personalidad jurídica propios.

La necesidad de que el órgano ejecutivo (Jefatura de Gobierno) sea auxiliado en su **funcionamiento**, se prevé en la Constitución Política de los Estados Unidos

---

( <sup>21</sup> ) Insistimos en el principio del respeto al ordenamiento jurídico todo, *vid*, nota a pie (11).

( <sup>22</sup> ) ACOSTA-ROMERO, Miguel, *Teoría general del Derecho administrativo*, Porrúa S. A., 8ª. ed., México, 1988, pp. 795-842.

( <sup>23</sup> ) *Idem*, nota a pie (1), pp. 59-60.

Mexicanos, en su numeral 122, Base Segunda, fracción II, a) *in fine*, que señala lo siguiente:

*“Artículo 122.- (...)*

*El Jefe de Gobierno del Distrito Federal tendrá a su cargo el Ejecutivo y la administración pública de la entidad y recaerá en una sola persona, elegida por votación universal, libre, directa y secreta.*

*(...)*

*Base Segunda.- Respecto al Jefe de Gobierno del Distrito Federal:*

*II. El Jefe de Gobierno del Distrito Federal tendrá las facultades y obligaciones siguientes:*

- a) Cumplir y ejecutar las leyes relativas al Distrito Federal que expida el Congreso de la Unión, en la esfera de competencia del órgano ejecutivo a su cargo o de sus dependencias;*

*- (...)*”

Aunado a ello, la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal dispone en su artículo 2º que:

*“La Administración Pública del Distrito Federal será central, desconcentrada y paraestatal.*

*La Jefatura de Gobierno del Distrito Federal, las Secretarías, la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, la Oficialía Mayor, la Contraloría General del Distrito Federal y la Consejería Jurídica y de Servicios Legales, son las dependencias que integran la Administración Pública Centralizada.*

*En las demarcaciones territoriales en que se divida el Distrito Federal, la Administración Pública Central contará con órganos político administrativos desconcentrados con autonomía funcional en acciones de gobierno, a los que genéricamente se les denominará Delegación del Distrito Federal.*

*Para atender de manera eficiente el despacho de los asuntos de su competencia, la Administración Centralizada del Distrito Federal contará con órganos administrativos desconcentrados, considerando los términos establecidos en el Estatuto de Gobierno, los*

*que estarán jerárquicamente subordinados al propio Jefe de Gobierno o bien, a la dependencia que éste determine.*

*Los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal mayoritaria y los fideicomisos públicos, son las entidades que componen la Administración Pública Paraestatal."*

Y por su parte, el artículo 7º del Reglamento Interior de la Administración Pública del Distrito Federal, también es acorde con las transcripciones hechas con antelación; así pues, todos estos ordenamientos jurídicos son los que reconocen las bases de **organización** y las **facultades** de las dependencias que integran a la Administración Pública del Distrito Federal.

Así podemos entender que la organización administrativa en sentido amplio primero, y segundo, constreñido a nuestro objeto de estudio (*véase anexo del organigrama vigente en la página 149, que de manera gráfica indica el flujo orgánico-funcional inherente a nuestra temática, tanto en el marco de las autoridades competentes, en cuatro Secretarías, como la de sus agentes y órganos subordinados, éstos a nivel de dos Subsecretarías; dos Direcciones Generales y un Instituto de Formación Policial. Dicho flujo se resalta en línea negra y continua.* ) en el Gobierno de Distrito Federal por lo que a sus dependencias centrales se refiere, halla su cúspide jerárquica en la Jefatura de Gobierno del Distrito Federal (Artículo 122, Párrafo Cuarto, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y artículo 5º de la Ley Orgánica de la Administración Pública distritense).

Seguida esta posición, se tiene a: la Secretaría de Gobierno; la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda; la Secretaría de Desarrollo Económico; la Secretaría del Medio Ambiente; la Secretaría de Obras y Servicios; la Secretaría de Desarrollo Social; la Secretaría de Salud; la Secretaría de Finanzas; la Secretaría de Transportes y Vialidad; la Secretaría de Seguridad Pública; la Secretaría de Turismo; la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal; la Oficialía Mayor; la Contraloría General del Distrito Federal; y la Consejería Jurídica y de Servicios Legales ( previstas todas ellas en los artículos 15 de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal, y 7o. del Reglamento Interior de la Administración Pública del Distrito Federal. )

Sin embargo, y en una adecuación estricta al objeto de la tesis, resaltaremos sólo a las instancias centrales competentes e inherentes al cometido de transporte y vialidad, finanzas, tesorería y seguridad pública, dado que es a este sistema de órganos al que toca relacionarse con el Derecho sancionador de la actividad administrativa.

### **1.2.3. La Secretaría de Transportes y Vialidad: un enfoque de su ámbito competencial.**

De las dependencias que integran la Administración Pública Centralizada del Distrito Federal, resulta importante destacar las facultades conferidas a las autoridades de la Secretaría de Transportes y Vialidad, pues los servidores públicos de dicha dependencia fueron quienes conjuntamente con los servidores de la Secretaría de Seguridad Pública autorizaron la emisión del formato a que se refiere el artículo 57 del Reglamento de Tránsito del Distrito Federal y que se usa para sancionar en términos generales las infracciones al citado ordenamiento.

En primer término es de interés destacar que el marco competencial material de los servidores públicos adscritos a la Secretaría de Transportes y Vialidad, está previsto tanto en la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal, en su artículo 31, como en el Reglamento Interior de la Administración Pública del Distrito Federal, en los diversos 93, 94 y 95.

Por su parte, el artículo 31 de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal, precisa en sus 23 fracciones, las facultades que el Secretario de Transportes y Vialidad tiene el deber de cumplir en su ámbito competencial, sin embargo, para efectos del presente trabajo de manera sucinta nos ocuparemos exclusivamente de las facultades contenidas en las fracciones I, XI, y XXIII del artículo en cita.

Dentro de tal marco competencial material, corresponde a este servidor público:

*"(...)*

- 1. Formular y conducir la política y programas para el desarrollo del transporte de acuerdo a las necesidades del Distrito Federal;*



*XI. Expedir la documentación para que los vehículos y sus conductores circulen, conforme a las leyes y reglamentos vigentes;*

*XXIII. Las demás que le atribuyen las leyes y reglamentos”.*

Dentro de estas últimas, tenemos a bien señalar a manera de ejemplos que el Reglamento de Tránsito del Distrito Federal, expresamente faculta a dicha autoridad para intervenir en la expedición de las licencias y permisos para conducir (artículo 22 del Reglamento de Tránsito del Distrito Federal); del mismo modo, cuenta con la atribución de efectuar los trámites administrativos de Control Vehicular (artículo 34), y en términos del artículo 57 del ordenamiento en cita, debió autorizar los formatos en que se hacen constar las infracciones de tránsito.

Es importante resaltar que el marco competencial a que estamos haciendo referencia no contempla facultades encaminadas directa e inmediatamente a la regulación del tránsito en la vía pública del Distrito Federal, ya que éstas se dirigen a la política del transporte en general, así como a los procedimientos regulados por la Ley de Transporte del Distrito Federal, es decir, no tienen mayor repercusión en cuanto a la aplicación del Reglamento de Tránsito del Distrito Federal y sólo se vinculan a éste por cuanto hace a los trámites de carácter administrativo relacionados con la documentación para transitar un vehículo, a las actividades de las oficinas de Control Vehicular, así como a la autorización del formato señalado por el artículo 57 del citado Ordenamiento.

Hecha la apreciación anterior, y antes de continuar haciendo énfasis en las facultades que el Reglamento Interior de la Administración Pública del Distrito Federal, contempla para las autoridades de la Secretaría de Transportes y Vialidad, es menester tener presente que el artículo 26 del citado ordenamiento, prevé de manera genérica cuáles son las facultades comunes de los once Secretarios que integran la Administración Pública del Distrito Federal centralizada y posteriormente, en el cuerpo normativo de dicho ordenamiento se van precisando en artículos independientes las diversas facultades que desempeñan cada una de las Unidades Administrativas, las Unidades Administrativas de Apoyo Técnico-Operativo, los Órganos Político-Administrativos y los Órganos

Desconcentrados adscritos, haciéndose la salvedad en el artículo 8° del ordenamiento de referencia que:

*“Las atribuciones genéricas y específicas señaladas para las Unidades Administrativas, Órganos Político-Administrativos y los Órganos Desconcentrados y Unidades Administrativas de Apoyo Técnico-Operativo, podrán ser ejercidas de manera directa por los titulares de las Dependencias en el ámbito de su competencia, cuando así lo estimen conveniente”.*

De ese modo, quedan perfectamente definidas qué facultades corresponden a cada órgano de la Secretaría, las cuales en principio corresponden al titular de ésta, con lo que se evitan problemas de competencia tanto al interior de la propia dependencia, como entre los particulares que de alguna forma intervienen e interactúan con la Administración Pública.

El Reglamento Interior de la Administración Pública del Distrito Federal, adscribe a la Secretaría de Transportes y Vialidad, tres Direcciones administrativas para el despacho de los asuntos que le competen, éstas son: la Dirección General de Transporte; la Dirección General de Planeación y Vialidad; y la Dirección General de Regulación al Transporte.

De conformidad con lo dispuesto por el artículo 93 del Reglamento Interior de la Administración Pública del Distrito Federal, a la Dirección General de Transporte, le corresponde:

*“I. Fomentar, impulsar, estimular, ordenar y regular el desarrollo del transporte público de pasajeros, privado y de carga, así como la infraestructura y equipamiento auxiliar del transporte en el Distrito Federal;*

(...)

*XII. Realizar todas aquellas acciones tendientes a que los servicios públicos de transporte de pasajeros, privado y de carga, además de llevarse a cabo con eficiencia*

*y eficacia, garanticen la seguridad de los usuarios y peatones y los derechos de los permisionarios y concesionarios; y*

*(...)”*

Por su parte, la Dirección General de Planeación y Vialidad, tiene a su cargo:

*“Artículo 94.- (...)*

*IX. Establecer las normas generales para que los Órganos Político-Administrativos determinen la ubicación, construcción y funcionamiento de estacionamientos y parquímetros, así como de vigilar el cumplimiento de dicha normatividad;*

*X. Elaborar y actualizar la normatividad del señalamiento horizontal y vertical de red vial, así como los dispositivos tecnológicos de control de tránsito y preparar los proyectos ejecutivos correspondientes; y*

*XI. Diseñar y supervisar la instalación del equipamiento, mobiliario urbano y control de tránsito que proteja al peatón en las vialidades.”*

Finalmente, la Dirección General de Regulación al Transporte, tiene entre sus facultades el deber de:

*“Artículo 95.- (...)*

*V. Evaluar la aplicación y eficiencia del marco regulatorio del transporte y mantenerlo actualizado.”*

Bajo tales lineamientos jurídicos, se advierte que la distribución de facultades que en principio corresponden al titular de la Secretaría de Transportes y Vialidad, son conferidas a órganos subordinados con la finalidad de agilizar el cometido de transporte y vialidad.

#### 1.2.4. La Secretaría de Finanzas: su entorno económico-coactivo y financiero.

En materia de recursos económicos, el órgano Secretaría de Finanzas del Distrito Federal, es el encargado de despachar los asuntos relativos al ejercicio de todas aquellas facultades coactivas o voluntarias para la recaudación de las contribuciones inherentes al cometido de transporte y vialidad (para adecuarnos al tema de tesis), como parte de los derechos y deberes patrimoniales de que es titular el Gobierno del Distrito Federal.

En el artículo 30 de la Ley Orgánica del Distrito Federal, el legislador local reconoció dichos deberes y derechos, entre los cuales tenemos que:

**"ARTÍCULO 30.** *A la Secretaría de Finanzas corresponde el despacho de las materias relativas a: el desarrollo de las políticas de ingresos y administración tributaria, la programación, presupuestación y evaluación del gasto público del Distrito Federal, así como representar el interés del Distrito Federal en controversias fiscales y en toda clase de procedimientos administrativos ante los tribunales en los que se controvierta el interés fiscal de la Entidad.*

*Específicamente cuenta con las siguientes atribuciones:*

(...)

*IV.- Recaudar, cobrar y administrar los impuestos, derechos, contribuciones de mejoras, productos, aprovechamientos y demás ingresos a que tenga derecho el Distrito Federal en los términos de las leyes aplicables;*

(...)

*VII.- Imponer las sanciones que correspondan por infracciones a disposiciones fiscales y demás ordenamientos fiscales de carácter local o federal, cuya aplicación esté encomendada al Distrito Federal;*

(...)

*IX.- Vigilar y asegurar en general, el cumplimiento de las disposiciones fiscales;*

(...)

*XI.- Representar en toda clase de procedimientos judiciales o administrativos los intereses de la hacienda pública del Distrito Federal, y los que deriven de las funciones operativas inherentes*

*a los acuerdos del Ejecutivo Federal en materia de ingresos federales coordinados;*

*(...)*

*XVII.- Emitir opinión sobre los precios y tarifas de los bienes y servicios de la Administración Pública del Distrito Federal;*

*(...)”*

Para los objetivos de la presente investigación las facultades transcritas nos permiten comprender las perspectivas económica y jurídica de la actividad financiera del Gobierno distritense, desde luego, ello, implica que las actividades de recaudación y cobro se efectúen por las autoridades hacendarias del Distrito Federal dentro de los cauces del Derecho a través de procedimientos previamente establecidos en lo administrativo o jurisdiccional, y que según nuestro objeto de estudio se refieren al cobro de las multas de tránsito, así como de los derechos generados a partir de este tipo de contribuciones.

Para una autoridad exactora como lo es la Secretaría de Finanzas del Distrito Federal, es un objetivo fundamental llevar a cabo una sana recaudación tributaria para satisfacer las necesidades económicas del Distrito Federal, complementada con una adecuada administración y erogación de los ingresos que comprenden su patrimonio pecuniario, máxime cuando es ésta la autoridad facultada por los artículos 8º y 13, del Código Financiero del Distrito Federal, para intervenir en la elaboración del Presupuesto de Egresos y la Ley de Ingresos para dicho territorio.

De esta forma, tenemos que el Distrito Federal por conducto de las autoridades de la Secretaría de Finanzas lleva a cabo el cometido financiero y para ello tiene una compleja organización estructural regulada por el artículo 7º, fracción VIII, del Reglamento Interior de la Administración Pública del Distrito Federal, conforme al cual se estableció adscribir a dicha dependencia diversas Unidades Administrativas, Unidades Administrativas de Apoyo Técnico-Operativo, Órganos Político-Administrativos y Órganos Desconcentrados.

De conformidad con tal regulación, la Secretaría de Finanzas del Distrito Federal se integra por:

- Una Subsecretaría de Egresos y 4 Direcciones Generales, con facultades en política presupuestal;

- Una Tesorería del Distrito Federal, a su vez estructurada con:

Una Subtesorería de Política Fiscal, encargada de los ingresos del Distrito Federal;

Una Subtesorería de Administración Tributaria compuesta con 5 Direcciones, diversas Coordinaciones de Operación Regional Tributaria, así como Administraciones Tributarias;

Una Subtesorería de Fiscalización a la cual se adscriben 4 Direcciones; y

Una Subtesorería de Catastro y Padrón Territorial de la cual depende la Dirección General de Informática;

- Una Procuraduría Fiscal del Distrito Federal y 4 Subprocuradurías; y

- Una Dirección General de Administración Financiera.

No es intención que por medio de este trabajo se abunde en las facultades que a cada uno de éstos órganos corresponde realizar, sin embargo, no podíamos dejar pasar por alto aunque sólo enunciativamente, la compleja estructura de la Secretaría de Finanzas del Distrito Federal.

Ahora bien, el ejercicio de todos los derechos y deberes que en materia hacendaria corresponden al Distrito Federal es muy complejo y la intervención inmediata por parte de las autoridades que integran la Secretaría de Finanzas en el tema que nos ocupa es meramente de carácter recaudatorio, ya que principalmente en las oficinas receptoras de ingresos denominadas "Administraciones Tributarias" se efectúa el pago de las contribuciones que tiene derecho a percibir, entre las cuales se prevén las multas de tránsito y los derechos que de éstas derivan.

Se encuentra además dentro de la transcripción del artículo 30 de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal ( dado que no puede quedar al margen de las facultades económico-coactivas), en la fracción XI, un bosquejo de las facultades de la Procuraduría Fiscal del Distrito Federal, la cual funge como autoridad encargada de la defensa jurídica de los intereses de la Hacienda Pública del Distrito Federal, esto es,

interviene en representación de las autoridades demandadas o responsables en los juicios de nulidad y en los juicios de amparo, respectivamente, promovidos en contra de los actos motivo de estudio.

### **1.2.5. La Tesorería del Distrito Federal: un soporte hacendario.**

Una parte muy importante de la actividad administrativa son los actos jurídicos que constituyen las facultades del Tesorero del Distrito Federal, toda vez que su intervención obedece a la necesidad de contar con un órgano receptor y administrador de los recursos económicos de la hacienda pública distritense, en relaciones de jerarquía centralizada con la Secretaría de Finanzas.

Para efectos de la presente investigación, no agotaremos la totalidad de las facultades previstas en el Reglamento Interior de la Administración Pública del Distrito Federal en su artículo 35, sino que nos concretaremos a las referidas a la administración, recaudación, comprobación, determinación, notificación y cobro de las contribuciones y aprovechamientos y sus accesorios, así como los productos señalados en la Ley de Ingresos del Distrito Federal, por ser las que nos interesan (fracción IX).

En lo que se refiere a las facultades de recaudación que contempla el artículo en cita, importa destacar que el Gobierno del Distrito Federal emite actos administrativos que limitan o restringen la actividad de los particulares ( <sup>24</sup> ), entre otros está facultado para imponer sanciones, con motivo de que los gobernados infringen las disposiciones normativas administrativas, de este modo, los ingresos a este respecto comprendidos se enteran ante la Tesorería del Distrito Federal (fracción XVIII).

Efectivamente, todo el ordenamiento jurídico local contempla una amplia gama de sanciones, infracciones y delitos, de este modo el Gobierno del Distrito Federal emite actos que tienden a hacer respetar las disposiciones infringidas a través de su potestad ejecutora, correspondiendo a las autoridades de la Tesorería recibir los pagos de los contribuyentes y en la especie, de los créditos fiscales derivados de la contravención de las disposiciones jurídicas de dicha entidad, aclarando que para nuestro estudio son

---

( <sup>24</sup> ) FRAGA, Gabino, *Derecho administrativo*, Porrúa, 35 ed., México, 1997, p. 234

autoridades de las Secretarías de Transportes y Vialidad, así como de Seguridad Pública las ordenadoras.

### 1.2.6. La Secretaría de Seguridad Pública: un soporte al cometido de policía y a la facultad económico-coactiva.

La Secretaría de Seguridad Pública del Distrito Federal, es una dependencia de la Administración Pública del Distrito Federal que tiene encomendada la prestación del cometido de servicio público de la seguridad pública, temática manejada por SÁNCHEZ-GÓMEZ ( <sup>25</sup> ) que lo relaciona con el cometido de policía, entendido éste como la "...actividad concreta tendiente a prevenir o impedir los delitos (**y las infracciones administrativas**) antes de su exteriorización, defender el orden público..." éste último concepto considerado como fin supremo del Estado ( <sup>26</sup> ) (**lo resaltado en negritas entre paréntesis es nuestro**).

La Secretaría tiene atribuidas sus facultades en la Ley de Seguridad Pública del Distrito Federal, en la cual según el artículo 5º especifica que dicha dependencia se integra por:

" (...)

*1. La Policía Preventiva, con todas las unidades y agrupamientos que prevea su reglamento y*

( <sup>25</sup> ) SÁNCHEZ-GÓMEZ, Eulalio, " Seguridad pública y urbanismo", en *Desarrollo urbano y Derecho, coed., D.D.F.*, Plaza y Valdez editores, UNAM., México, 1988, pp. 331-349, y especialmente la 336; aunado al criterio clásico del artículo 115 (servicios públicos como deber municipal), de la Constitución Política General de la República Mexicana vigente y sin menoscabo de los planteamientos del artículo 122, del mismo texto [ *infra*, nota a pie (26)].

( <sup>26</sup> ) Atento a lo dispuesto por los artículos 3º y 27 de la Constitución Política General de la República, se entiende por Estado a: la federación, los estados (entidades federativas) y municipios); Existe una aparente exclusión del Distrito Federal, empero y según criterios del Profr. MARTÍNEZ-CASTAÑÓN [ *supra*, notas a pie (2 y 7)], "... debería considerársele también en dichos artículos, ello sin menoscabo del cuestionamiento respecto de las reformas constitucionales que cambian la naturaleza administrativa de las delegaciones del Gobierno del Distrito Federal [dejan de ser desconcentradas (*supra*, página 22, según organigrama vigente)] en consideración del actual criterio constitucional plasmado en el artículo 122, Base Tercera, fracción II, por virtud del cual el Poder Constituyente Permanente las elevó al rango de instituciones "... político-administrativas..." , es decir, al mismo nivel y rango del Gobierno Federal, el estadual y municipal, pero no con la misma estructura y funcionamiento, y desde luego con facultades restringidas en lo legislativo entre otras..."



*II. La Policía Complementaria, que estará integrada por la policía auxiliar, la bancaria e industrial y las demás que determine el reglamento correspondiente."*

Hasta marzo del 2001, la Secretaría de Seguridad Pública se conformaba con una plantilla laboral de 18,355 policías, quienes a su vez se encontraban adscritos a uno de los 51 sectores en que está dividida el área territorial del Distrito Federal, sin contar con 7,978 elementos más adscritos a los ocho agrupamientos policiales existentes.

El Reglamento de Tránsito del Distrito Federal, contempla disposiciones en su contenido (artículo 2º, fracción VI) que nos dan otra idea del concepto de policía, y en tal sentido se entiende por tal al servidor público en el siguiente tenor:

*"(...) Agente, el personal de la policía preventiva del Distrito Federal que realiza funciones de control, supervisión y regulación del tránsito de personas y vehículos en la vía pública, así como la aplicación de sanciones por infracciones jurídicas en materia de tránsito."*

En este sentido se advierte expresamente que son elementos de la Secretaría de Seguridad Pública del Distrito Federal, los encargados de ordenar la imposición de sanciones al Reglamento de Tránsito del Distrito Federal, atribuciones que devienen de la Ley de Seguridad Pública del Distrito Federal (artículo 2, fracción III), ya que conforme a ésta última la seguridad pública tiene por objeto *"(...) prevenir la comisión de delitos e infracciones a los reglamentos gubernativos y de policía."*

De esta manera tenemos que es facultad exclusiva de los agentes de la Secretaría de Seguridad Pública la imposición de sanciones al Reglamento de Tránsito del Distrito Federal.

Por otra parte, basta señalar que la organización de acciones de los cuerpos de policía está contenida en el Programa de Seguridad Pública del Distrito Federal, en el

cual se detallan en forma planeada y coordinada las actividades a realizar por éstos en el corto, mediano y largo plazo; sin embargo, para efectos de la presente investigación tenemos a bien no abundar a ese respecto y precisar únicamente que el artículo 2o, fracción VI del Reglamento de Tránsito, en concordancia con el artículo 2o, fracción III, de la Ley de Seguridad Pública del Distrito Federal, son los preceptos normativos de nuestro interés, pues como se advirtió, **de ellos deriva la competencia material de los actos tipo objeto de estudio.**

No obstante lo anterior, sí precisamos que la Ley de Seguridad Pública del Distrito Federal, en concordancia con el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal y la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal, contiene deberes a que los elementos de los cuerpos de seguridad deben someterse, ya que según el artículo 17 del ordenamiento de referencia, los obliga a:

"(...)

*I. Actuar dentro del orden jurídico respetando en todo momento la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y las Leyes que de ella emanen;*

*II. Servir con fidelidad y honor a la sociedad; (...)*

*IV. Actuar con la decisión necesaria y sin demora en la protección de las personas y de sus bienes; (...)*

*VI. Desempeñar con honradez, responsabilidad y veracidad el servicio encomendado, debiendo abstenerse de todo acto de corrupción, así como de hacer uso de sus atribuciones para lucrar; (...)*

*VII. Observar un trato respetuoso en sus relaciones con las personas a quienes procurarán auxiliar y proteger en todo momento, debiendo abstenerse de todo acto de prepotencia y de limitar injustificadamente las acciones o manifestaciones que, en ejercicio de sus derechos constitucionales y con carácter pacífico, realice la ciudadanía.*

(...)"

El Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, prevé complementariamente que:

**"ARTÍCULO 115.** *Corresponden a los órganos centrales de la Administración Pública del Distrito Federal, de acuerdo a la*

*asignación que determine la ley, las atribuciones de planeación, organización, normatividad, control, evaluación y operación, referidas a :*

*VIII. Imposición de sanciones administrativas por infracciones a las leyes y reglamentos aplicables, en atención a la distribución de competencias establecidas por dichos ordenamientos;"*

Así pues, advertimos que los servidores públicos de esta dependencia tienen a su cargo la ejecución y cumplimiento (acorde a la jerarquía normativa) de la normatividad indicada y desde luego del Reglamento de Tránsito.

Hemos dado un panorama general de las categorías administrativas inherentes a la función administrativa de principio ejercida por la Jefatura de Gobierno del Distrito Federal y de los actos jurídicos que de ella emanan, en este caso, del acto administrativo.

En el capítulo siguiente se abordarán las categorías referidas al reglamento (acto jurídico también) y su relación con el acto administrativo, sin detrimento de nuestro enfoque de investigación.

## CAPÍTULO SEGUNDO.

Perspectivas jurídico-doctrinales sobre la teoría y práctica de los reglamentos.

### **Sumario**

**2.1) Análisis de algunas similitudes y diferencias entre el acto administrativo y el reglamento, 2.1.1)** Sus similitudes con los principios constitucionales, 2.1.1.1) El acto administrativo y el Reglamento: Como actos jurídicos, 2.1.1.2) Su órgano ejecutor y creador, 2.1.2) Respecto de sus diferencias, 2.1.2.1) El enfoque creador de situaciones concretas y particulares, 2.1.2.2) El enfoque creador de situaciones abstractas y generales, 2.1.2.3) De los actos administrativos derivados de la ejecución del reglamento, 2.2) **Perspectiva de la normatividad en el Gobierno del Distrito Federal, 2.2.1)** En el marco del artículo 21 Constitucional Federal, 2.2.2) Para el caso específico del artículo 122 Constitucional Federal, 2.2.3) Su panorámica en el marco jurídico secundario del Gobierno del Distrito Federal, 2.2.3.1) Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, 2.2.3.2) Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal, 2.2.3.3) Reglamento Interior de la Administración Pública del Distrito Federal.

### 2.1. ANÁLISIS DE ALGUNAS SIMILITUDES Y DIFERENCIAS ENTRE EL ACTO ADMINISTRATIVO Y EL REGLAMENTO.

Para ir adecuando nuestro objeto de estudio a los planteamientos vertidos en el capítulo anterior, nos obligamos a replantear las similitudes entre el acto administrativo (como es el caso de las infracciones administrativas) y el Reglamento de Tránsito, sin dejar de contemplar la perspectiva normativa para el Gobierno del Distrito Federal en el marco del artículo 21; el caso específico del artículo 122, ambos de la Constitución Federal vigente y en consecuencia, su marco jurídico secundario aplicable como es el caso del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, el Reglamento Interior de la Administración Pública del Distrito Federal y la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal.

### 2.1.1. Sus similitudes con los principios constitucionales.

Tomando en consideración los aspectos jurídico-doctrinales de las funciones del poder público (*supra*, 1.2 y 1.2.1.), debemos enfatizar que la similitud fundamental versa en torno a tres aspectos trascendentales:

**El primero**, se refiere a que el acto administrativo es resultado de la “... ejecución de las leyes que expida el Congreso de la Unión...”, para el caso del Ejecutivo Federal según lo marca el artículo 89 en su fracción I, de la Constitución Política Federal vigente de nuestro país; y/o cualquier órgano ejecutivo (para los casos: estadual, en sus regímenes interiores según el artículo 40; el municipal acorde al artículo 115 fracción I; y desde luego el artículo 122 para el Gobierno del Distrito Federal, todos del texto constitucional citado), que en el ejercicio de la función administrativa de principio, tenga impuesta por el ordenamiento jurídico.

**El segundo**, por interpretación ( <sup>27</sup> ) de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, es facultad privativa de los ejecutivos y/o sus similares [*supra*, nota a pie de página ( 7 )], en el sentido de que el imperativo constitucional ( <sup>28</sup> ) “... *proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia...*” permite que los titulares de la función administrativa de principio tengan atribuida la facultad de expedir los reglamentos necesarios que expliquen con mayor detalle los criterios del legislador.

Desde luego, es importante resaltar que esta facultad no puede rebasar los principios de la reserva y supremacía constitucional (federal o locales) y,

---

( <sup>27</sup> ) Según criterio jurisprudencial correspondiente a la Novena Época, de la Segunda Sala de la H. Suprema Corte de Justicia de la Nación, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo II, Agosto de 1995, Tesis: 2ª. LXX/95, Página 284; y para una mayor comprensión de su texto íntegro, véase la página 64 de esta investigación.

( <sup>28</sup> ) *Cfr.*, MARTÍNEZ-MORENO, José Javier, *El Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ejercitando acción penal como caso de excepción al artículo 21 constitucional*, tesis profesional. División de Ciencias Jurídicas de la UNAM/ENEP “ACATLÁN”, Naucalpan de Juárez, 2000, p. 74, quien citando al Dr. CORTIÑAS-PELÁEZ y MARTÍNEZ-CASTAÑÓN, efectúa un catálogo de “imperativos constitucionales”, entre ellos: “... administración de justicia... gratuidad, ... expedites, ... la representatividad social...” considerando que se hallan ligados al de “...la ejecución de las leyes...” y desde luego al de “...proveyendo en la esfera de la administración a su exacta observancia...” entre otros 25 enlistados.

El tercero, inherente a los criterios doctrinales en el sentido de que (los autores aún no se ponen de acuerdo en su diferencia, resaltando con ello), que ambas categorías son decisiones unilaterales de la Administración ( <sup>29</sup> ), esto es, que los reglamentos son también actos administrativos, criterio que en nuestra doctrina administrativista se halla bien delimitado en cuanto a diferencias se refiere ( <sup>30</sup> ).

### 2.1.1.1. El acto administrativo y el Reglamento: Como actos jurídicos.

A los efectos de continuar reseñando las similitudes que guardan el acto administrativo y el reglamento, es menester que definamos lo que por acto jurídico debemos entender.

Es importante señalar que al respecto, el concepto no es privativo de ninguna rama del Derecho en especial, dado que es una categoría que influye en la vida cotidiana de los destinatarios de la norma. En este tenor, consultamos a uno de los más connotados civilistas mexicanos cuya trayectoria en la vida jurídica de nuestro país, ha influido en varias generaciones. Así es como apoyándonos con GUTIÉRREZ y GONZÁLEZ ( <sup>31</sup> ), damos un concepto de acto jurídico.

*"(...) el acto jurídico es la conducta del ser humano en que hay una manifestación de voluntad, con la intención de producir consecuencias de Derecho, siempre y cuando una norma jurídica sancione esa manifestación de voluntad, y sancione los efectos deseados por el autor."*

Para comparar conceptualmente una categoría de Derecho tan importante, recurrimos también a la opinión de BONNECASE ( <sup>32</sup> ):

*"El acto jurídico es una manifestación exterior de voluntad, bilateral o unilateral, cuyo fin directo consiste en engendrar, con fundamento en una regla de derecho o en una institución jurídica, a cargo o provecho de una o varias personas, un estado, es decir, una situación jurídica permanente y general o por el contrario, un*

( <sup>29</sup> ) LARES-MARTÍNEZ, Eloy, *Manual de Derecho administrativo*, Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas, Universidad Central de Venezuela, 10ª. ed., Caracas, 1996, pp. 142.

( <sup>30</sup> ) *Idem*, pp. 144 a 146 en cuanto a la duda de su diferencia, la cual no existe en el tenor de las posiciones en sentido contrario de: ACOSTA-ROMERO y SERRA-ROJAS.

( <sup>31</sup> ) GUTIÉRREZ y GONZÁLEZ, Ernesto, *Derecho de las obligaciones*, Porrúa, S.A., 7ª., ed., México, 1990, p.127.

( <sup>32</sup> ) Apud, GARCÍA-MAYNEZ, Eduardo, *Introducción al estudio del Derecho*, Porrúa, S. A., 45ª ed., México, 1993, p. 184.

*efecto de derecho ilimitado, relativo a la formación, modificación o extinción de una relación jurídica."*

De estos conceptos podemos distinguir que tanto el acto administrativo como el reglamento son actos jurídicos que devienen de la actividad del poder público.

Como ya se mencionó, el acto administrativo tiene un carácter ejecutivo tendiente a crear, modificar, transmitir, conservar o extinguir derechos y obligaciones entre sus destinatarios y que desde luego son consecuencias jurídicas sancionadas por el Derecho, además de "... la realización de operaciones materiales..." ( <sup>33</sup> ).

Ahora bien, el Reglamento viene a ser un acto regla por constituirse con normas de carácter general, abstracto, obligatorio e impersonal en tanto engendran a cargo o en provecho de varias personas una situación general, así pues, tenemos que la manifestación de voluntad de la autoridad se plasma mediante normas jurídicas que regulan una conducta dada.

En consecuencia, ambas categorías están relacionadas específicamente con elementos del género acto jurídico, los cuales son: **a)** El motivo como la razón jurídica que origina la exteriorización de la conducta (tanto de la Administración como la de los destinatarios sea en relaciones de carácter unilateral o bilateral); **b)** La manifestación de voluntad administrativa en especial la referida a aquellas conductas mediante las cuales se materializa el acto jurídico; esto es: tanto los actos administrativos como los reglamentos y, **c)** Los efectos jurídicos que son el resultado que caracteriza a este tipo de decisiones administrativas en lo individual (las sanciones y/o multas pecuniarias desde luego reglamentarias para nuestro trabajo), y como es de suponerse, las de carácter general plasmadas en el Reglamento, esto es, la ejecución y aplicación del Reglamento de Tránsito del Distrito Federal cuyo sentido estriba desde la perspectiva individual (el infractor del Reglamento) y de la correspondiente a lo general (todos los conductores de vehículos automotores) que implica además al igual que la ley, a lo abstracto, a lo obligatorio e impersonal.

---

( <sup>33</sup> ) CORTIÑAS-PELÁEZ..., *op. cit.*, nota a pie (1), p. 59, llamadas por LARES-MARTÍNEZ, en nota a pie (29), pp. 130 y 142, como "... actos materiales ..."

Analizadas las similitudes entre estos actos jurídicos emitidos en el ejercicio de la función administrativa de principio, conlleva al análisis de los sistemas orgánicos competentes (dependencias y algunas entidades) para su creación y ejecución (sin menoscabo de seguir comparando diferencias y similitudes), lo cual se trata en los siguientes epígrafes.

### 2.1.1.2. Su órgano creador y ejecutor.

En una marcada insistencia, otra de las particularidades existentes entre el acto administrativo y el reglamento es su órgano creador y ejecutor, es decir, que ambos provienen de la Administración [dependencias y algunas entidades ( <sup>34</sup> )] ya que se relacionan con el ejercicio de la función administrativa.

Por lo que concierne a su órgano creador (criterio que tiene sustento en la doctrina contemporánea), toca a la Administración Pública la realización de todos los cometidos que le son encomendados normativamente, para lo cual emite una serie de actos administrativos, mismos que ejecuta a través de operaciones materiales, constituyéndose así en el sujeto activo de tales actos, precisamente por ser su creador, carácter éste que es correlativo al de órgano ejecutor, atendiendo a que:

*"(...), específicamente, la función administrativa, es la única que no puede contentarse con la simple emisión de actos jurídicos, pues su plenitud exige la ejecución de los mismos mediante operaciones materiales." ( <sup>35</sup> ).*

Cifñiéndonos al carácter formal y material de la función del Poder Público, podemos establecer que tratándose del reglamento los poderes ejecutivos y/o sus similares [*supra*, nota a pie (7)] desempeñan la función legislativa material (o derivada) tanto como órgano creador y ejecutor.

---

( <sup>34</sup> ) *Notas inéditas...*, nota a pie (7), en el sentido de que "... el Instituto Mexicano del Seguro Social que en su naturaleza jurídica dual (como entidad paraestatal de carácter federal y organismo fiscal autónomo), está dotado de la facultad económico-coactiva para el cobro de las aportaciones de seguridad social contempladas en el artículo 2º. del Código Fiscal de la Federación en su fracción II..." En este tenor, nos permitimos apoyar tales posturas con los criterios de tesis y jurisprudencias del Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito en *Semanario Judicial de la Federación*, Séptima Época, Volúmenes 89 y 90, Sexta Parte, pág. 43 y 180, respectivamente.

( <sup>35</sup> ) *Idem*, nota a pie (1), p. 59.



En atención a lo anterior, es importante enfatizar que por lo que toca al acto administrativo, los titulares del poder ejecutivo en Derecho administrativo mexicano en sus cuatro niveles, ejercen la función administrativa formal (o de principio), ya que como hemos establecido, son ellos los encargados de su creación y de su ejecución.

Lo anterior puede quedar más claro si consideramos lo vertido por el Profesor TENA-RAMÍREZ ( <sup>36</sup> ), en el sentido de la explicación que externa y que se traduce a:

*"(...) la realización de los actos necesarios para hacer efectiva, en casos concretos, la ley del Congreso. Estos actos comienzan inmediatamente después de la promulgación, se desarrollan a través de la tramitación encomendada a las oficinas del Ejecutivo y culminan en la ejecución material del remiso a cumplir la ley."*

### **2.1.2. Respecto de sus diferencias.**

Amén de las similitudes abordadas, enfatizaremos desde luego algunas diferencias que permitan entender la fuente creadora de las situaciones concretas y particulares; así como las referidas a las situaciones abstractas y generales, en el marco de los actos que se derivan de la ejecución de estos actos jurídicos (acto administrativo y reglamento) cuya aplicación incide en los derechos subjetivos de los destinatarios de este ordenamiento jurídico, tal y como lo reseñaremos *grosso modo*.

#### **2.1.2.1. El enfoque creador de situaciones concretas y particulares.**

Hemos apuntado ya las similitudes existentes entre el acto administrativo y el reglamento, ambos actos jurídicos al momento de ser creados y ejecutados por el órgano administrativo revisten diferencias en cuanto al ámbito más o menos general de las consecuencias jurídicas que producen entre los sujetos a quienes se dirigen.

En primer término, nos ubicamos en las situaciones concretas y particulares, en este caso nos referimos al acto administrativo, toda vez que es susceptible de verificarse creando entre los sujetos pasivos un estado concreto y particular en su ámbito de derechos, situación que no ocurre con el reglamento, en virtud de que una característica inherente a las normas que lo integran es la generalidad, en tal entendido, la generalidad

---

( <sup>36</sup> ) TENA-RAMÍREZ, Felipe, *Derecho constitucional mexicano*, Porrúa S.A., 30ª. ed., México, 1996, p. 464.

y la particularidad, son una diferencia relativa a la situación que originan entre sus destinatarios.

Al respecto, Gabino FRAGA ( <sup>37</sup> ) expone:

*“ (...) la situación jurídica individual es personal y concreta; los derechos y obligaciones que la constituyen, sólo existen para una persona determinada, con una extensión y contenido que varían de caso a caso.”*

Por su parte, el jurista FERNÁNDEZ-RUIZ ( <sup>38</sup> ) a manera de introducción, efectúa algunas referencias en torno a las situaciones concretas y particulares, pareciendo ubicarlas en la idea de los actos unilaterales cuyos efectos jurídicos incidirán en uno o en diversos gobernados como principal factor de distinción en tales situaciones jurídicas.

Textualmente podría razonarse su opinión en el sentido de considerar *“... individuales los actos unilaterales de la administración con efectos jurídicos respecto de una o varias personas determinadas, acerca de uno o varios casos específicos, como sucede en el otorgamiento de un permiso para expendio de licores o de una licencia de construcción, que confiere autorizaciones específicas a sus titulares...”*

En ese entendido el acto administrativo se ejecuta constriñendo los derechos y deberes de los sujetos que lo integran, toda vez que se encamina a crear, transferir, modificar o extinguir situaciones particulares, es decir, los efectos que la autoridad busca que se produzcan en la esfera jurídica de los particulares, se limitan en general a un solo sujeto.

Adecuándolo a nuestro objeto de tesis, en *la imposición de una multa de tránsito, el agente de tránsito es el sujeto activo del acto por ser el servidor público que por imperio del Reglamento, tiene reconocida la investidura y la competencia para tales efectos. Es decir, es la autoridad facultada para ello en nombre del Gobierno del Distrito Federal así como demás órganos competentes y de carácter subordinado a la cúspide de jerarquía administrativa y política (vid, anexo del organigrama), por lo que actúa en consecuencia.*

---

( <sup>37</sup> ) FRAGA..., *op.cit.*, nota a pie (24), p. 32.

( <sup>38</sup> ) *Idem*, nota a pie (3), p. 125.

Marcando algunas diferencias (y desde luego en el contexto de una simple referencia de la aplicación y ejecución de este orden jurídico), apuntamos que el conductor infractor es el sujeto pasivo, que a través de una conducta antirreglamentaria en principio, infringe disposiciones del Reglamento de Tránsito del Distrito Federal. Ello obliga al agente de tránsito a exteriorizar la voluntad del Gobierno del Distrito Federal, imponiendo al infractor la sanción pecuniaria respectiva, la cual trae en ocasiones aparejada una diversa molestia de sus bienes (**como es el caso del candado a la rueda (el neumático) de su vehículo automotor**) conforme a las formalidades previstas por dicho ordenamiento; distinguiéndose que el objeto de este acto es la conservación del orden público mediante lineamientos que sujetan la conducta de los automovilistas en su tránsito por la vía pública del Distrito Federal.

### **2.1.2.2. El enfoque creador de situaciones abstractas y generales.**

Explicadas las primeras diferencias entre acto y reglamento administrativos, no olvidemos que así como un acto administrativo crea, transfiere, modifica o extingue derechos y deberes entre sujetos determinados, denotando con ello una proyección limitada, el reglamento implica una situación contraria, toda vez que dicho acto al ser producto de la función legislativa material por parte de los Ejecutivos y/o sus similares [vid, nota a pie (7) ], implica la creación de situaciones generales entre los sujetos destinatarios.

Conviene precisar a grandes rasgos una idea conceptual del reglamento acorde a los soportes constitucionales que lo identifican como *una norma jurídica emitida en función administrativa por el responsable y titular del Poder ejecutivo para la ejecución de la ley, y cuya aplicación a sus destinatarios se efectúa sin distinción ni prerrogativas, a todos los que se encuentren en el presupuesto de la misma, y bajo las características de situaciones jurídicas generales, impersonales y objetivas, dictada para la atención y cumplimiento de los cometidos y fines de la Administración y el Estado.*

Empero y en el tenor de la doctrina, para el tratadista TENA-RAMÍREZ ( <sup>39</sup> ) es la siguiente:

*"El reglamento, como la ley, es una disposición de carácter general y abstracto, sancionada por la fuerza pública; es pues, un*

---

( <sup>39</sup> ) *Idem*, nota a pie (36), p. 468.

*acto objetivamente legislativo, que si se atribuye excepcionalmente al Poder ejecutivo es porque la exacta observancia de la ley requiere la determinación de numerosos detalles, que sólo puede conocer cabalmente el Poder que tiene a su cargo la ejecución."*

Las características enunciadas en la definición anterior, nos permiten denotar que el Reglamento es un acto que por su naturaleza rige e interviene en situaciones de generalidad, ello en virtud de que el órgano ejecutivo al promulgar y ordenar su publicación busca mediante la aplicación a un número indeterminado de sujetos que éstos ajusten su conducta a los preceptos normativos expedidos, logrando así la permanencia del Estado de Derecho.

Hemos precisado que el reglamento es un acto jurídico cuya naturaleza rige e interviene en situaciones de generalidad, ello en virtud de que los órganos ejecutivos deben expedir, promulgar y ordenar la publicación de sus normas. De no ajustarse a estos requisitos constitucionales (a diferencia de los actos administrativos) los destinatarios no podrán ni deberán ajustar su conducta a los preceptos de tal norma, con lo cual se fortalece el Estado de Derecho.

Ahondando, en atención a que los proveídos reglamentarios se expiden, se promulgan y se publican, resalta una de sus características: su abstracción. Ésta, nos ubica en el ámbito de un sin número de sujetos que aún ajustando su conducta al precepto normativo resulta imposible individualizarlos de manera exacta para determinar a cuáles de esos sujetos les serán aplicables sus normas, a menos de que caigan en el presupuesto normativo, en el sentido de desobedecer el mandato, lo que obligará a imponer las sanciones que procedan, acorde a los preceptos de legalidad y sin menoscabo de los artículos 16 en su párrafo primero y 14 de la Constitución de la República hasta ahora vigente.

En conclusión, las situaciones jurídicas generadas por los reglamentos se caracterizan por: su generalidad, su abstracción, su obligatoriedad e impersonalidad.

### **2.1.2.3. De los actos administrativos derivados de la ejecución del Reglamento.**

Como hemos señalado, el reglamento tiene como finalidad detallar y facilitar el cumplimiento de la Ley mediante normas jurídicas subalternas, además indicamos que

corresponde a los poderes ejecutivos (en este caso, al Jefe de Gobierno del Distrito Federal) expedir este tipo de normas, toda vez que la Administración Pública al tener encomendada la ejecución y cumplimiento de los cometidos y la realización de operaciones materiales respecto de los actos que emite, tiene una relación directa en la aplicación de la Ley, de ahí que al advertir las conveniencias o inconveniencias de ésta, su titular cuenta con la facultad de expedir disposiciones reglamentarias que la ajusten a la realidad sin menoscabo de los principios de: reserva de ley y subordinación jerárquica a la misma.

En esa tesitura, la Administración Pública como autoridad encargada de la ejecución de las disposiciones normativas, realiza una gran diversidad de actos tendientes a su aplicación.

Avocándonos al Reglamento de Tránsito del Distrito Federal, la actividad de las autoridades competentes en la materia, se encamina a proveer de los medios que tal ordenamiento señale para el efecto de actualizar la conducta de los gobernados a los preceptos reglamentarios; y pueda actuar en consecuencia, es decir, si es deber de los conductores de vehículos portar la licencia respectiva, la autoridad administrativa tiene el deber de establecer el módulo indicado para ello, los requisitos a satisfacer para su obtención, las sanciones a que se harán acreedores aquellos conductores que transiten sin haberla obtenido, entre otros; estos actos administrativos se derivan a partir de que existe el precepto relativo y de que es la Administración Pública la autoridad facultada para obtener el exacto cumplimiento mediante actos de sanción.

Podrá observarse que paralelo a la ejecución del Reglamento, pueden derivarse de su incumplimiento una diversidad de actos administrativos de diferente naturaleza y de una importante clasificación ( <sup>40</sup> ), lo que permite plantear que además de sus similitudes y diferencias, coadyuvan entre sí y a favor de la actividad administrativa toda.

---

( <sup>40</sup> ) FRAGA..., *op. cit.*, nota a pie (24), pp. 229-242.

## **2.2. PERSPECTIVA DE LA NORMATIVIDAD EN EL GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL.**

Después de abordar algunas generalidades relacionadas con los actos administrativos y reglamentos, en lo doctrinario y normativo en su sentido amplio, toca ahora restringir su estudio al ámbito político-territorial y administrativo del Distrito Federal, considerado casi como una entidad federativa [*supra*, nota a pie (2)].

Se planteará en consecuencia, un análisis de la teoría reglamentaria plasmada en el artículo 21 de la Constitución Política que rige a nuestra República Mexicana en su concepción tradicional o clásica y desde luego en sentido amplio, pero adecuándolo al caso del Distrito Federal, pasando por los nuevos planteamientos del artículo 122 del mismo texto indicado, e ilustrando las reglas de carácter secundario o subordinado a reglas de mayor jerarquía.

### **2.2.1. En el marco del artículo 21 Constitucional Federal.**

En el ámbito local del Distrito Federal, la emisión de reglamentos es una facultad concedida tanto al Presidente de la República, en términos de lo dispuesto por los artículos 89, fracción I, y 122, apartado B, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, como al Jefe de Gobierno, en términos de lo previsto por el artículo 122, Base Segunda, fracción II, inciso b), del ordenamiento en cita.

De la interpretación de los numerales referidos advertimos que la facultad concedida está condicionada para ejercerse en relación a las leyes que expida el Congreso de la Unión o la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, respectivamente, es decir, se trata de disposiciones reglamentarias que derivan y tienen su justificación en la Ley correspondiente.

En el caso del artículo 21 Constitucional Federal, éste regula la existencia de Reglamentos de Policía y Buen Gobierno, doctrinariamente identificados como reglamentos autónomos, por no hallarse condicionados a la preexistencia de una Ley.

En lo conducente, el artículo citado dispone:

**"ARTÍCULO 21.- (...)** Compete a la autoridad administrativa la aplicación de sanciones por las infracciones de los reglamentos gubernativos y de policía, las que únicamente consistirán en multa o arresto hasta 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."

De la trascripción anterior, se destaca que es la autoridad administrativa (no existe distinción si es federal o local), la competente en la aplicación de las sanciones previstas por los reglamentos de policía y buen gobierno; Asimismo, aclara el precepto que dichas sanciones consistirán en multa o arresto hasta por treinta y seis horas, para lo cual queda permitida la permuta del pago de la multa por el arresto.

Ahora bien, nuestro reconocido jurista, Don Andrés SERRA-ROJAS ( <sup>41</sup> ) precisa en relación a los reglamentos de policía y buen gobierno que "... En ambos casos se trata de infracciones leves o menores las que se cometen. Los reglamentos de policía o

( <sup>41</sup> ) SERRA-ROJAS..., *op. cit.*, nota a pie (5), p. 202; además en *Notas inéditas...*, nota a pie (7), el Profr. MARTÍNEZ-CASTAÑÓN abunda: "... la idea incorrecta de los reglamentos administrativos vinculados al artículo 21 constitucional se fue subsanando en virtud de la evolución del Derecho constitucional y administrativo, toda vez que tales reglamentos quebrantaban los imperativos constitucionales [vid. nota a pie (28)] de las funciones del poder público de principio, el principio de juridicidad, la colaboración interorgánica y los principios de supremacía y reserva tanto constitucional como legal; esto es, que no pueden existir ni se justifican los reglamentos autónomos si no están sujetos a estos imperativos, dado que sería contrario a los artículos 49 y 89, fracción I. sobre todo éste, que preceptúa la potestad reglamentaria del ejecutivo federal y/o sus similares, esto con sustento en la interpretación de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Dicha evolución constitucional-administrativa es reciente, dado que ello fue lo que motivó que en el caso del Distrito Federal surgiera la normatividad sobre justicia cívica o de barandilla, a nivel de ley para adecuarla a los criterios del artículo constitucional en comento..."

Además, insiste el Profr. que "... los conceptos policía y buen gobierno en el marco del Cameralismo resultan tautológicos, dado que el concepto de policía en esta corriente tiene diversos significados, entre ellos, el de gobierno y administración, esto es, que forma parte de la ciencia de la policía y que está referido al mantenimiento del sistema interno y externo estatal en relación del orden y la felicidad tanto del monarca como de sus súbditos, además de que ubicaba en las leyes y en los reglamentos cuya misión era el fortalecimiento del poder estatal pero procurando la felicidad de los súbditos en lo que se refería al comercio, a la hacienda, agricultura, explotación, uso y aprovechamiento de los recursos naturales, entre otros, concluyendo que todo esto se basaba en el sentido de que la felicidad del Estado dependía de la buena administración; esto es lo que posiciona en la confusión de policía, gobierno y administración. En cuanto a la teoría de los cometidos del poder público, sabemos que el concepto de policía está referido a una tarea concreta como responsabilidad de la Administración pública que le impone el ordenamiento jurídico (Constitución, leyes y reglamentos), para prevenir o impedir la comisión de delitos, la defensa del orden público y el libre y pacífico ejercicio de los derechos públicos subjetivos reconocidos por el ordenamiento

*bandos de policía se refieren a aquellos que tienen por finalidad mantener el orden y la tranquilidad; en tanto que los reglamentos gubernativos o de buen gobierno, regulan aquellas actividades sociales que el poder público reglamenta...*" Siguiendo los planteamientos del Doctor, advertimos que el Reglamento de Tránsito del Distrito Federal, materia de análisis de la presente investigación reviste primero: La naturaleza de reglamento de policía y buen gobierno en el sentido *lato*, ello en atención a su contenido normativo, pues se colige que su objetivo es brindar seguridad a los peatones, automovilistas y pasajeros en su tránsito por la vía pública del Distrito Federal; y segundo: No debe desvincularse de su carácter de subordinación legal, en este caso, a la Ley de Transporte del Distrito Federal, circunstancia que no le excluye de la visión reconocida por el artículo 21, constitucional federal, ésta, en la dimensión restringida del tránsito vehicular.

Atento a lo externado, es de sumo interés delimitar la medida en que el Reglamento de referencia, cumple con los lineamientos normativos preceptuados en la Constitución General de la República, por cuanto hace al artículo en comento (21 constitucional), toda vez que el artículo 63 preceptúa lo siguiente:

**"ARTÍCULO 63.-** *Los vehículos estacionados en la vía pública en lugares prohibidos o donde se encuentren instalados parquímetros y que no hayan cubierto la cuota de estacionamiento, en el momento de la revisión, se harán acreedores a la sanción económica establecida en el Código Financiero del Distrito Federal.*

*En ambos casos, los vehículos serán inmovilizados por autoridad competente, o por quien ésta autorice, y serán liberados hasta que el conductor del vehículo haya cubierto las sanciones económicas a las que se hizo acreedor, debiendo pagar la misma en las oficinas que se especifiquen en las boletas de sanción."*

El enfoque coactivo que este precepto normativo establece es contrario a la estimativa jurídica del artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, toda vez que el ejecutivo local no únicamente estableció el pago de una multa pecuniaria o en su caso el arresto administrativo para los infractores, sino que extralimitándose de lo permitido constitucionalmente, faculta mediante dicha norma a la

---

*jurídico, en consecuencia el cometido de policía es un cometido esencial clásico. vid CORTIÑAS-PELÁEZ..., op cit, nota a pie ( 1 ), pp. 63, 65-67.*



autoridad administrativa o a quien dicha autoridad autorice, a colocar un candado de rueda al vehículo del infractor.

Ante esa situación, se advierte que por medio de la colocación del candado de rueda se restringen los derechos de los gobernados toda vez que aunado a la sanción económica que oscila entre los cinco y los quince días de salario mínimo general vigente en el Distrito Federal, señalada por estacionamiento en lugar prohibido o la sanción que en derecho proceda de conformidad con los artículos 6º; 62 segundo párrafo; 63; 71, fracciones I, II, III, X y XIX; 72 fracciones I y III; y 83, fracciones I, II, III y IV; en relación con el diverso 103 fracción V, incisos a, b, c, d, e, f, g, h, i, j, k y l, del Reglamento de Tránsito del Distrito Federal en vigor, ocurre lo siguiente:

- 1.- Se restringe el tránsito del vehículo;
- 2.- Se obliga al gobernado a la erogación de un pago extra por la cantidad de \$100.00 en concepto de servicio de retiro de candado inmovilizador, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 242 del Código Financiero del Distrito Federal;
- 3.- La autoridad hace caso omiso a la posibilidad de permuta del pago de la multa por el arresto administrativo de hasta 36 horas (permitida constitucionalmente); y
- 4.- Se violenta la garantía de propiedad, por cuanto se ocasionan molestias al infractor que le impiden disponer del vehículo.

Luego entonces, el artículo 63 del Reglamento de Tránsito del Distrito Federal es anti e inconstitucional porque contraviene y limita las prerrogativas consagradas por el artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en razón de que las sanciones establecidas por éste son excesivas conforme a lo permitido por la Ley Suprema.

Bajo esa perspectiva, podemos afirmar que existió exceso en el ejecutivo local en cuanto:

- 1.- Al establecimiento de las sanciones aplicables por concepto de infracciones al ordenamiento jurídico de referencia, ya que no se atendió sólo a la cuestión pecuniaria;
- 2.- Por el contrario, al incorporarse el elemento coactivo, se descalifica a la permuta;
- 3.- Se adiciona la cuantía de la multa y;
- 4.- Se restringe la propiedad o posesión de un vehículo, traduciéndose todo ello en mayores afectaciones a los derechos fundamentales de los particulares.

### **2.2.2. Para el caso específico del artículo 122 Constitucional Federal.**

Normativamente el artículo 122 de la Constitución General de la República Federal Mexicana permite que se encuentren en éste, los preceptos y principios constitucionales respecto de la entidad federativa [de excepción: *supra*, nota a pie (2)] denominada "Distrito Federal", ciertamente, tal precepto contiene las reglas sobre la naturaleza jurídico-política del Distrito Federal, de su organización, de su funcionamiento y de las facultades de los sistemas orgánicos del Gobierno local y las relacionadas con los poderes federales.

La regulación de este precepto referida a nuestra investigación, da pauta a señalar que el Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos también ejerce la facultad reglamentaria en dicha entidad respecto de las leyes emanadas del Congreso de la Unión en materia local.

Corresponde además al Jefe de Gobierno del Distrito Federal, ejercer la facultad reglamentaria respecto de las leyes expedidas por la Asamblea Legislativa; en relación al tema que nos ocupa, el artículo 122, en su Base Primera, fracción V, inciso j), constitucional federal, prevé las facultades que dicho Órgano Colegiado tiene en materia de tránsito y estacionamientos; así pues, al contemplarse el establecimiento de las leyes

correspondientes, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal adquiere el deber de reglamentar éstas.

Por otra parte, no sólo es menester que los titulares del Poder Ejecutivo y de la Jefatura de Gobierno, respectivamente, cuenten con facultades para expedir reglamentos; sino que también es menester que el Órgano Legislativo del Distrito Federal, cuente con potestades para legislar en dicha entidad, sin que ello se oponga a las facultades análogas del Congreso de la Unión.

En razón de ello, la Base Primera del artículo 122, en su fracción V, dispone cuáles son las facultades de la Asamblea Legislativa. Entre las más importantes para nuestra investigación tenemos:

- i) *Normar la protección civil; justicia cívica sobre faltas de policía y buen gobierno; los servicios de seguridad prestados por empresas privadas; la prevención y la readaptación social; la salud y la asistencia social; y la previsión social;*
  
- j) *Legislar en materia de planeación del desarrollo; en desarrollo urbano, particularmente en uso de suelo; preservación del medio ambiente y protección ecológica; vivienda; construcciones y edificaciones; vías públicas, tránsito y estacionamientos; adquisiciones y obra pública; y sobre explotación, uso y aprovechamiento de los bienes del patrimonio del Distrito Federal; (...)" ( **El subrayado es nuestro.** )*

En ejercicio de tales facultades, es que los asambleístas de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal discutieron y aprobaron primeramente la Ley de Transporte del Distrito Federal, misma que fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 20 de diciembre de 1995, con el objeto de: *"Regular la prestación de los servicios de transporte de*

*pasajeros y de carga en el Distrito Federal en todas sus modalidades, así como el equipamiento auxiliar de transporte, sea cualquiera el tipo de vehículos y sus sistemas de propulsión, a fin de que de manera regular, permanente, continua, uniforme e ininterrumpida se satisfagan las necesidades de la población; así como regular el uso de vialidades con motivo del tránsito de vehículos; las garantías de los peatones y los usuarios del transporte.” (El subrayado es nuestro.)*

Sin embargo, como se ha precisado, suele ocurrir que el legislador no prevea determinadas situaciones que surjan con la aplicación de la Ley, de ahí que son normas reglamentarias las que vienen a cubrir esos vacíos jurídicos.

La Ley de Transporte del Distrito Federal, contempla en los artículos 74 a 78, Capítulo IX “De las Vialidades y del Tránsito”, los lineamientos generales a que habrá de sujetarse el Reglamento de Tránsito del Distrito Federal.

Efectivamente, de acuerdo con el artículo 74 de la Ley en cita, se establecen las bases a que se sujetará la vialidad y el tránsito en el Distrito Federal, de conformidad con las previsiones de la propia Ley, así como de las demás disposiciones jurídicas (el **Reglamento de Tránsito**) y administrativas aplicables.

Como podrá observarse, el criterio de los reglamentos autónomos según el artículo 21 de la Constitución Federal (*supra*, 2.2.1.) no se detecta en lo preceptuado por el artículo en comento, toda vez que los principios de: supremacía constitucional y de reserva de ley son respetados por el legislador al enunciar que “... de conformidad con las previsiones de la propia Ley, así como de las demás disposiciones jurídicas...” . En consecuencia, el Reglamento de Tránsito del Distrito Federal se halla supeditado a estos criterios así como al artículo 122, al Estatuto de Gobierno y las “reglas subordinadas”.

En términos textuales el precepto legal de referencia dispone lo siguiente:

**“ARTÍCULO 74.-** *La vialidad y el tránsito en el Distrito Federal, se sujetarán a lo previsto en esta Ley y demás disposiciones jurídicas y administrativas aplicables, y a las políticas establecidas por la Secretaría de acuerdo con las siguientes bases:*

- I .- La aplicación de políticas de vialidad y tránsito para personas y vehículos;*
- II .- Las limitaciones y restricciones que se establezcan para el tránsito de vehículos en la vía pública, con objeto de mejorar la vialidad, preservar el ambiente, salvaguardar la seguridad de las personas y el orden público;*
- III .- El registro de vehículos y la expedición de los documentos de identificación de los mismos, así como la vigilancia, verificación y supervisión a fin de que reúnan las condiciones y equipo que establezcan las disposiciones jurídicas y administrativas aplicables;*
- IV .- La verificación que realicen los centros autorizados sobre emisión de contaminantes, a vehículos automotores;*
- V .- La suspensión o cancelación por determinación administrativa o judicial, de licencias o permisos para conducir vehículos;*
- VI .- La determinación de lineamientos para permitir el estacionamiento de vehículos en la vía pública y fuera de ella, de acuerdo con el uso de suelo autorizado, y las disposiciones aplicables en materia de construcción, así como las medidas de auxilio, protección civil y emergencia que se adopten en relación con el tránsito de vehículos o peatones, en situaciones de fuerza mayor, caso fortuito, accidentes o alteración del orden público;*
- VII .- El retiro de la vía pública de los vehículos y objetos que, indebidamente obstaculicen o pongan en peligro el tránsito de personas o vehículos;*
- VIII .- Las disposiciones que en materia de educación vial, prevención de accidentes y capacitación, se expidan y apliquen en el reglamento correspondiente; y*

*IX.- El diseño y aplicación de medidas para estimular otros medios de transporte, que utilicen tecnología, alternativas complementarias a los vehículos automotores."*

Como se observa, algunas de las bases del artículo en comento, concretamente las fracciones III y VIII, dan pauta a que mediante preceptos reglamentarios se profundice sobre los alcances de éstas, siempre y cuando no se aparte o contravenga el espíritu legal.

***Luego entonces, el contexto normativo del Capítulo IX de la Ley de Transporte del Distrito Federal, es el basamento legal de las disposiciones jurídicas del Reglamento de Tránsito del Distrito Federal, mismo que fue expedido, promulgado y publicado por el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, dándose a conocer en la Gaceta Oficial del Distrito Federal, el 29 de noviembre de 1999.***

En ese entendido, la Base Segunda, fracción II, inciso b), del artículo en comento, establece a cargo del Jefe de Gobierno del Distrito Federal las facultades de promulgar, publicar y ejecutar las Leyes expedidas por la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, así como la de proveer en la esfera administrativa a su exacta observancia; de esta manera se fija la competencia de dicha autoridad correlativamente a la del Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos.

En el desglose de las facultades de los poderes federales y locales, podemos afirmar que en el marco del artículo 122 en comento se halla: El marco intergubernamental en un plano de aparente jerarquía, la coordinación político-administrativa, y las relaciones interorgánicas para el debido cumplimiento del Estado de Derecho.

Empero, para una mayor comprensión y soporte jurídico de nuestro objeto de estudio, es menester que en el siguiente epígrafe se aborde la normatividad complementaria a los criterios constitucionales vertidos.

### 2.2.3. Su panorámica en el marco jurídico secundario del Gobierno del Distrito Federal.

A los efectos de ubicar la idea del orden jurídico secundario en lo que respecta a la normatividad que rige al poder público de la Capital de la República Mexicana, que en principio se halla sometido a serias ambigüedades normativas en donde se debe resaltar el problema jurídico-constitucional y doctrinal de esta porción territorial ( <sup>42</sup> ) del Estado mexicano.

La temática de las "reglas subordinadas" u "orden jurídico secundario", plantea la necesidad de considerar al Estado en su sentido amplio y de institución mayor en cuanto a la idea de organización jurídica se refiere, lo cual permite contemplar la jerarquía de la norma de Derecho dado que es el Estado por conducto de sus sistemas orgánicos competentes el único legitimado para crear el sistema jurídico todo (Constitución y reglas subordinadas) ( <sup>43</sup> ).

Un aspecto doctrinal de enorme importancia y que ilustra la jerarquía normativa, lo es el concepto "reglas subordinadas" que es precisamente el que se analizará en este epígrafe, considerando para ello y en el orden, sus aspectos establecidos primero en la norma fundamental (*supra*, 2.2.2), seguidos de los del Estatuto de Gobierno (*infra*, 2.2.3.1), los de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal (*infra*, 2.2.3.2) y por último, los del Reglamento Interior respectivo (*infra*, 2.2.3.3), resaltando en

---

( <sup>42</sup> ) MARTÍNEZ-CASTAÑÓN..., en nota a pie (2); así como en *Notas inéditas...*, en nota a pie (7), en el sentido de que en principio el Distrito Federal debe ser considerado "una entidad federativa de excepción", además de que acorde al artículo 44 del Constitución Política Federal vigente, el propio catedrático agrega "... un doble carácter constitucional...", esto es, "... como asiento de los poderes federales y a la vez, capital de los Estados Unidos Mexicanos, que cohabita política y administrativamente con los poderes locales de este cuarto nivel político-administrativo..."

( <sup>43</sup> ) KELSEN, Hans, *Teoría pura del Derecho y del Estado*, (trad. de Eduardo GARCÍA-MAYNES), UNAM, 4ª., reimp., México, 1988, en lo referente a considerar al Estado "... como un orden jurídico centralizado..." p. 244; además de que este mismo orden que personifica al Estado "... no es por lo tanto un sistema de normas coordinadas entre sí una al lado de la otra, en un mismo nivel, sino que se trata de una verdadera jerarquía de diferentes niveles..." p. 146; Por otro lado, importa resaltar la postura de CORTIÑAS-PELÁEZ, León, *Administración financiera y Derecho público mexicano (notas para una meditación crítica)*, rev. Alegatos, No., 39, mayo-agosto, 1998, pp. 285-304 con nutrida bibliografía. Se halla además, el comentario del Magistrado del ahora Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, Rafael IBARRA-GIL, en "una investigación científica del horizonte ius-financiero. (comentarios ante la nueva aportación de León CORTIÑAS-PELÁEZ)", rev. Alegatos, No 39, mayo-agosto, 1998, pp- 305-309; con selecta bibliografía.

el plano de los valores extranormativos, la ausencia de éstos en la ejecución de la Ley y el Reglamento que son inherentes al tránsito y vialidad en el Distrito Federal.

### 2.2.3.1. Estatuto de Gobierno del Distrito Federal.

En el marco de regla subordinada en cuanto a la normatividad relacionada con el Distrito Federal, los ordenamientos relativos a su organización son el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal y el Reglamento Interior de la Administración Pública del Distrito Federal, mismos ordenamientos que reconocen la existencia y competencia de las autoridades administrativas de la entidad para el cumplimiento y goce de los deberes y derechos jurídicamente establecidos [ **tanto para los conductores de vehículos automotores, de las autoridades en la materia y la empresa concesionaria (ServiMet) en la materia de parquímetros y candados a los neumáticos de los mismos en cuanto a infracciones de tránsito se refiere.**

Así y en inicio de análisis, destaca el contenido del artículo 1º, del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal:

*"Las disposiciones contenidas en el presente Estatuto son de orden público e interés general y son norma fundamental de organización y funcionamiento del gobierno del Distrito Federal, de conformidad con lo dispuesto en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos."*

Ahora bien, reiterando el carácter "dual" de poderes, el artículo 7, del ordenamiento de referencia señala la intervención de los Poderes Federales, además de los Locales, en el Gobierno del Distrito Federal; tal dispositivo resulta acorde a las normas constitucionales que hemos referido (*supra*, 2.1.2.)

Existen principios de organización política y administrativa que deben respetarse por las autoridades del Distrito Federal, dichos principios están previstos en el artículo 12 del Ordenamiento en comento, por lo que importa advertir que **la legalidad, la eficiencia, la funcionalidad, la eficacia, la simplificación, la agilidad, la economía, la información**, son sólo algunos valores extranormativos que se busca, prevalezcan en los actos de las autoridades de la Administración Pública del Distrito Federal.



Sin embargo, como se pondrá de manifiesto, la emisión de los formatos de boletas de sanción, así como la imposición de multas de tránsito dista de atender alguna de estas características-valores, ya que no puede entenderse una resolución como fundada y motivada cuando en primer término materialmente no se destinan recursos para la vigilancia y respeto a las disposiciones del Reglamento de Tránsito del Distrito Federal.

Esta situación se traduce en que sólo en áreas específicas existe vigilancia en su cumplimiento y en la mayor parte del territorio del Distrito Federal, la comisión de infracciones se sucede repetidamente, lo cual origina que los conductores de vehículos no tengan una conciencia de respeto en el tránsito o que sólo conozcan infracciones que mayoritariamente se actualizan, pero no con la amplitud que el Reglamento de Tránsito regula y sanciona.

Los vicios que adolecen los formatos empleados en la imposición de multas de tránsito, se comentarán en el momento oportuno, sin embargo, hacemos la observación de que las autoridades emisoras omiten ajustar su conducta a Derecho y por ende prevalece un nugarorio interés en el respeto de los principios referidos.

Resulta importante destacar que el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, regula en su artículo 17, los derechos de los habitantes de dicha entidad federativa, las fracciones I y V que a continuación se transcriben son las de mayor interés para nuestro objeto de estudio:

***“ARTÍCULO 17.- Los habitantes del Distrito Federal, en los términos y condiciones que las leyes establezcan, tienen derecho a:***

*I. La protección de las leyes, reglamentos y demás normas jurídicas que rijan en el mismo;*

*(...)*

*V. Ser informados sobre las leyes y decretos que emitan la Asamblea Legislativa y el Congreso de la Unión, respecto de las materias relativas al Distrito Federal; reglamentos y demás actos administrativos de carácter general que expidan el Presidente de la República y el Jefe de Gobierno así como sobre la realización de obras y prestación de servicios públicos e instancias para presentar quejas y denuncias relacionadas con los mismos y con los servidores públicos responsables.”*

Al tenor de la transcripción anterior, se advierte la vigencia de la garantía de respeto y no privación de derechos a favor de los particulares, sin embargo, la autoridad omite considerarla en el momento de emitir los actos materia de controversia y estudio.

Los artículos 24, fracción I, y 32, fracción V, del Estatuto de Gobierno que se comenta, prevén el desempeño de las facultades del Congreso de la Unión y del Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos en el Distrito Federal, bastando por tanto señalar que la competencia de estas autoridades la comentamos anteriormente.

El Título Cuarto del ordenamiento en análisis hace referencia "De las Bases de la Organización y Facultades de los Órganos Locales de Gobierno del Distrito Federal"; de esta manera el artículo 36, encomienda a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, las facultades para legislar *"en materia de planeación del desarrollo; en desarrollo urbano; particularmente en el uso del suelo; preservación del medio ambiente y protección ecológica, vivienda, construcciones y edificaciones, vías públicas, tránsito y estacionamientos, adquisiciones y obras públicas, y sobre explotación, uso y aprovechamiento de los bienes patrimonio del Distrito Federal."* (artículo 42). En tal virtud, podemos advertir que dicho Órgano Legislativo es competente para emitir normas relativas al tránsito del Distrito Federal.

A lo largo de la presente investigación precisamos que el titular de la Administración Pública local es el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, quien tiene a su cargo el órgano ejecutivo, tal reconocimiento se regula en el artículo 52, del Estatuto de Gobierno y es el numeral 67, el que precisa cuáles son las facultades y obligaciones de dicha autoridad.

Atendiendo los objetivos de nuestra investigación, nos enfocaremos a las estipuladas en las fracciones II, III y IV.

**"ARTÍCULO 67.-** *Las facultades y obligaciones del Jefe de Gobierno del Distrito Federal son las siguientes:*

*(...)*

*II. Promulgar, publicar y ejecutar las leyes y decretos que expida la Asamblea Legislativa, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia, mediante la expedición de reglamentos, decretos y acuerdos;*

*III. Cumplir y ejecutar las leyes relativas que expida el Congreso de la Unión en la esfera y competencia del órgano ejecutivo a su cargo o de sus dependencias; (...)*

*IV. Formular proyectos de reglamentos sobre leyes del Congreso de la Unión relativas al Distrito Federal y vinculadas con las materias de su competencia, y someterlos a la consideración del Presidente de la República; (...)"*

La fracción II, ha sido comentada cuando referimos el contenido del artículo 122 Constitucional Federal, por lo que en obvio de repeticiones estériles, nos remitimos a los argumentos expresados (*supra*, 2.2.2.)

Respecto a la fracción III, alude a la actividad encomendada a la Administración Pública del Distrito Federal, es decir, a la función administrativa, en relación a los ordenamientos legales federales.

Y finalmente, la fracción IV hace referencia también a normas federales, precisando la competencia del Jefe de Gobierno del Distrito Federal, para emitir la normatividad reglamentaria correspondiente.

Así pues, hemos agotado el estudio de las disposiciones del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, relacionadas a la facultad reglamentaria, precisando la competencia de las autoridades a ella vinculadas, análisis en el que también incluimos disposiciones que si bien es cierto no se relacionan inmediatamente con ésta, (artículos 12 y 17), si repercuten en la esfera jurídica de los gobernados, por referirse a los actos de la autoridad tendientes a la ejecución de la Ley.

Orgánicamente se enfatizará en lo referente a las facultades de las autoridades administrativas, por lo que se abordaran los criterios funcionales y de organización plasmados en la Ley Orgánica de la Administración distritense.

#### **2.2.3.2. Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal.**

El presente ordenamiento faculta en su artículo 14, de conformidad con lo dispuesto por el diverso artículo 122 constitucional federal, al Jefe de Gobierno del Distrito Federal, para promulgar, publicar y ejecutar las leyes y decretos que expida la Asamblea Legislativa del Distrito Federal.

Además dispone que el Jefe de Gobierno, tiene el deber de cumplir y ejecutar las leyes y decretos que emita el Congreso de la Unión respecto del Distrito Federal; así como la facultad de elaborar proyectos de reglamentos relativos a dichas leyes y decretos.

No obstante lo anterior, cabe precisar que la dependencia de la Administración Pública que tiene específicamente señalada a su cargo, la facultad de *“cumplir y hacer cumplir las leyes, reglamentos, acuerdos, circulares y demás disposiciones del Jefe de Gobierno”*, es la Secretaría de Gobierno.

En efecto, a esta dependencia, se le encomendó velar por el debido cumplimiento de la normatividad emitida por el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, sin embargo, es nugatorio el cumplimiento de dicho deber en la ejecución de actos derivados de la imposición de multas de tránsito, tal y como se demostrará en su oportunidad.

### **2.2.3.3. Reglamento Interior de la Administración Pública del Distrito Federal.**

Finalmente, el Reglamento Interior de la Administración Pública del Distrito Federal (que también no se adecua a los criterios clásicos del artículo 21 Constitucional), contempla dentro de su marco normativo el detalle de los poderes jurídicos a ejercerse por cada una de las autoridades que integran la Administración Pública local, así como ciertos lineamientos generales que deben estar presentes en la actuación de dichas autoridades.

En ese entendido, el artículo 1º, primer párrafo contempla: *“Las disposiciones contenidas en este ordenamiento tienen por objeto reglamentar la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal, así como adscribir y asignar atribuciones a las Unidades Administrativas y a los Órganos Político-Administrativos y demás Órganos Desconcentrados que constituyen la Administración Pública Central y Desconcentrada, atendiendo a los principios estratégicos que rigen la organización administrativa del Distrito Federal.”*

Prescribiéndose en el siguiente precepto, el deber para que en los actos y la organización de la Administración Pública, la autoridad atienda los principios que el artículo 12 del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal prevé, tales como el principio de

legalidad, eficiencia, funcionalidad, eficacia, simplificación, agilidad, economía e información, entre otros.

Por otra parte, el artículo 4º establece que en el despacho de los negocios del orden administrativo se proveerán los recursos humanos, materiales y financieros para su exacto cumplimiento, de acuerdo a los principios de transparencia y legalidad.

En ese entendido, se colige que si bien es cierto normativamente se prevé la suficiencia de recursos, ello no tiene plena vigencia, más aún cuando se advierte que en diferentes puntos de la Ciudad de México se cuenta con señales de tránsito dañadas, con semáforos que no funcionan, con cruceros y avenidas en que no hay un policía preventivo que vigile el apego por parte de los conductores y peatones, al Reglamento de Tránsito del Distrito Federal, de ahí que tal precepto no se actualiza en la materia que nos ocupa.

A su vez, el artículo 7º del reglamento de referencia, señala las Unidades Administrativas, las Unidades Administrativas de Apoyo Técnico-Operativo, los Órganos Político-Administrativos y los Órganos Desconcentrados que habrán de integrar las Dependencias de la Administración Pública.

Sobre estos aspectos ya indicamos que la Secretaría de Transportes y Vialidad, la Secretaría de Seguridad Pública y la Secretaría de Finanzas, todas del Distrito Federal, cuentan con una estructura administrativa más o menos compleja que les permite verificar las facultades relacionadas al ramo de gobierno respectivo, aunado a tales autoridades, la cúspide de la Administración corresponde al Jefe de Gobierno del Distrito Federal, por ser él quien en términos del artículo 14 del Reglamento Interior "... tiene a su cargo el Órgano Central Local por lo que le corresponden todas y cada una de las atribuciones que a dicho órgano le confieren los ordenamientos jurídicos y administrativos relacionados con el Distrito Federal.

Para finalizar, este Ordenamiento contempla en sus artículos 26 a 144, la serie de facultades que el ejecutivo local atribuyó a cada uno de los "subsistemas orgánicos" que integran la Administración Pública del Distrito Federal, sin menoscabo de los ya indicados (*supra*, 1.2.2, a 1.2.6).

## CAPÍTULO TERCERO.

### LA EMISIÓN DE INFRACCIONES POR VIOLACIÓN AL REGLAMENTO DE TRÁNSITO DEL DISTRITO FEDERAL.

#### *Sumario*

**3.1) Entorno orgánico-competencial en la emisión de infracciones al Reglamento de Tránsito del Distrito Federal, 3.1.1) La facultad reglamentaria de los poderes ejecutivos: El caso federal y del Distrito Federal, 3.1.2) Infracciones al Reglamento de Tránsito del Distrito Federal: competencia de su aplicación y ejecución, 3.2) Inadecuación jurídico-constitucional de los formatos y su emisión por infracciones al Reglamento de Tránsito, 3.2.1) Análisis crítico-jurídico del formato de boleta de sanción, 3.2.2), Análisis crítico-jurídico del formato de Orden de Cobro, 3.2.3) Pago por cuota de estacionamiento en vía pública: Un análisis lógico-jurídico del formato "boleta de sanción por la infracción cometida al estacionarse en la vía pública, sin haber cubierto la cuota de estacionamiento", 3.2.4) Análisis de los efectos jurídicos por infracción reglamentaria: el formato de recibo de pago por el servicio de retiro de candado inmovilizador, por no cubrir la cuota correspondiente al estacionamiento en la vía pública, de acuerdo al artículo 242 del Código Financiero del Distrito Federal, 3.3) Las infracciones al Reglamento de Tránsito a la luz del contencioso administrativo: Una adecuación al cometido de tránsito y vialidad en sus mecanismos de impugnación, 3.4) La necesidad de modificar la normatividad administrativa, del cometido de vialidad y transporte en el Distrito Federal: un caso de respeto a la jerarquía normativa, 3.4.1) Directrices constitucionales: a manera de confirmación de tesis, 3.4.2) La necesidad de adecuar al Reglamento de Tránsito del Distrito Federal los principios estatutarios en materia de seguridad jurídica, 3.4.3) La necesidad de derivar los principios legales hacia el Reglamento de Tránsito del Distrito Federal, 3.5) A manera de porpuestas y conclusiones preliminares: La necesidad de modificar la normatividad en materia del cometido de tránsito vehicular automotriz a los criterios del principio de certeza jurídica.**

### 3.1. ENTORNO ORGÁNICO COMPETENCIAL EN LA EMISION DE INFRACCIONES AL REGLAMENTO DE TRÁNSITO DEL DISTRITO FEDERAL.

Según hemos advertido, la labor de los policías preventivos -agentes de tránsito- adscritos a la Secretaría de Seguridad Pública del Distrito Federal, es fundamental en la imposición de sanciones al Reglamento de Tránsito del Distrito Federal, en ese sentido, abordaremos las cuestiones reglamentarias relativas al entorno orgánico-competencial correspondiente y atribuidas por la Ley de Seguridad Pública del Distrito Federal a dicha Secretaría, lo que obliga en primer término, a hacer hincapié en el fundamento de la facultad reglamentaria de los titulares de la función administrativa de principio, en la justificación de dicho sistema de normas jurídicas y en los principios que lo rigen, entre otros aspectos, para de ese modo comprender *grosso modo* la ejecución de los preceptos que de tal ordenamiento se efectúa por parte de las autoridades antes referidas.

#### 3.1.1. La facultad reglamentaria de los poderes ejecutivos: el caso federal y del Distrito Federal.

En términos de la temática que rodea a nuestro objeto de estudio, el mandato constitucional plasmado en el artículo 89, fracción I, y el 122 Base Segunda, fracción II, inciso b), la potestad reglamentaria corresponde a los poderes ejecutivos tanto federal como locales (facultad preceptuada en el orden jurídico particular de cada entidad), entre ellos según el artículo 122, al Jefe de Gobierno del Distrito Federal.

Bajo esos criterios, dicha facultad para el caso del artículo 89 citado, se atribuyó al Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, sin más trámites que la sola voluntad del Estado y el respeto al espíritu de la Ley que se va a reglamentar (si no se trata de un reglamento "autónomo"), así como también del referendo por el (los) Secretario (s) del ramo a que la materia corresponda.

Es obvio que por el paralelismo de las formas, en el ámbito local del Distrito Federal, el Jefe de Gobierno exterioriza la voluntad del ordenamiento jurídico en términos similares a los del Ejecutivo Federal, pues debe enfatizarse que dicha facultad es compartida aún con el titular de éste.

Para el caso de nuestra investigación, y de acuerdo a la normatividad expresa y relativa al cometido de tránsito y vialidad en el Distrito Federal, exponemos los criterios constitucionales de las facultades del Jefe de Gobierno.

*"ARTÍCULO 122.- (...)*

*BASE SEGUNDA.- Respecto al Jefe de Gobierno del Distrito Federal:*

*(...)*

*II. El Jefe de Gobierno del Distrito Federal tendrá las facultades y obligaciones siguientes:*

*a) ...*

*b) Promulgar, publicar y ejecutar las leyes que expida la Asamblea Legislativa, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia, mediante la expedición de reglamentos, decretos y acuerdos. Asimismo, podrá hacer observaciones a las leyes que la Asamblea Legislativa le envíe para su promulgación..."*

Como lo hemos indicado y para aclarar esta facultad compartida, es importante recalcar que en el Distrito Federal el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos también ejerce la facultad para expedir Reglamentos, cuando éstos se refieren a las leyes que expide el Congreso de la Unión, ello de conformidad con el Apartado B, fracción IV, del artículo en comento.

Dicha facultad conferida a los titulares de los poderes ejecutivos tanto federal como del Distrito Federal en sus respectivos ámbitos competenciales, se traduce a la expedición de disposiciones jurídicas cuyo objeto es desarrollar en detalle las normas de la ley, pero sin exceder del alcance de sus mandatos, ni contrariar o alterar sus disposiciones afectando la esfera de derechos de los particulares.

En efecto, la doctrina mexicana emite su criterio en el decir del Dr. BURGOA ( <sup>44</sup> ) de tal manera que: *"El ejercicio de la facultad presidencial de que tratamos se manifiesta en la expedición de normas jurídicas abstractas, generales e impersonales cuyo objetivo estriba en pormenorizar o detallar las leyes de contenido administrativo que dicte el Congreso de la Unión para conseguir su mejor y más adecuada aplicación en los diferentes ramos que regulan."*

---

( <sup>44</sup> ) BURGOA-ORIHUELA, Ignacio, *Derecho constitucional mexicano*, Porrúa, S.A., 10ª ed., México, 1996, p. 783.



Por otra parte, debemos señalar que la facultad reglamentaria también puede ser ejercida por el Poder Ejecutivo sin que previamente exista una ley a la cual se deba detallar, esto es, constitucionalmente existen en contraposición reglamentos autónomos cuya existencia contempló el Constituyente cuando previó que sin que preceda una ley se emita un reglamento que regule una materia determinada, v.g. El caso previsto por el artículo 27, párrafo quinto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, cuando discrecionalmente contempla que el Ejecutivo federal reglamente la extracción y utilización de las aguas del subsuelo en el caso de que así lo exija el interés público o se afecten otros aprovechamientos.

Entre los objetivos que se buscan obtener con el desempeño de la facultad reglamentaria, ACOSTA-ROMERO externa que son los siguientes ( <sup>45</sup> ):

- 1.- Recoger las experiencias inmediatas más útiles de la ley;
- 2.- Sustituir las normas de un reglamento previo en breve plazo; y
- 3.- Adecuar en forma (más) precisa las normas a la realidad.

De esta manera se advierte que el reglamento es un instrumento normativo de gran utilidad, que no puede quedar al margen del Derecho, sino por el contrario, a efecto de que se provea en la esfera administrativa a la exacta observancia de las leyes expedidas por el Congreso de la Unión y en su caso, las expedidas por la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, este tipo de ordenamiento jurídico está sujeto a dos principios, que son el de Reserva de la Ley y el de Subordinación Jerárquica a la misma, tal y como se colige de los criterios jurisprudenciales [ *supra*, nota a pie (26)] bajo el tenor literal siguiente:

"FACULTAD REGLAMENTARIA DEL PRESIDENTE DE LA REPUBLICA. PRINCIPIOS QUE LA RIGEN. Según ha sostenido este alto Tribunal en numerosos precedentes, el artículo 89, fracción I, Constitucional, faculta al Presidente de la República para expedir normas reglamentarias de las leyes emanadas del Congreso de la Unión, y aunque desde el punto de vista material ambas normas son similares, aquéllas se distinguen de éstas básicamente, en que provienen de un órgano que al emitir las no expresa la voluntad general, sino que está instituido para acatarla en cuanto dimana del Legislativo, de donde, por definición, son normas subordinadas,

( <sup>45</sup> ) *Idem*, nota a pie (6), pp. 770 y 771.

de lo cual se sigue que la facultad reglamentaria se halla regida por dos principios: El de reserva de ley y el de subordinación jerárquica a la misma. El principio de reserva de ley, que desde su aparición como reacción al poder ilimitado del monarca hasta su formulación en las constituciones modernas, ha encontrado su justificación en la necesidad de preservar los bienes jurídicos de mayor valía de los gobernados (tradicionalmente libertad personal y propiedad), prohíbe al reglamento abordar materias reservadas en exclusiva a las leyes del Congreso, como son las relativas a la definición de los tipos penales, las causas de expropiación y la determinación de los elementos de los tributos; mientras que el principio de subordinación jerárquica, exige que el reglamento esté precedido por una ley cuyas disposiciones desarrolle, complemente o pormenorice y en las que encuentre su justificación y medida.”

Amparo en revisión 1949/94. Proveedora de Señales y Dispositivos para Tránsito, S.A. de C.V. 16 de junio de 1995. Cinco votos. Ponente: Juan Díaz Romero. Secretaria: Adriana Campuzano de Ortiz.

Atento a lo externado por las autoridades jurisdiccionales (para ilustrar el respeto a la reserva de ley y subordinación a ella), podemos observar que dentro de la legislación ordinaria debe contemplarse y regularse el ejercicio de la facultad reglamentaria en el ámbito del Distrito Federal, esto es, en términos de las normas de mayor jerarquía como lo son: El Estatuto de Gobierno del Distrito Federal en su artículo 67, fracciones II, III y IV y la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal, en su artículo 14.

### **3.1.2. Infracciones al Reglamento de Tránsito del Distrito Federal: Competencia de su aplicación y ejecución.**

En una segunda visualización normativa y desde luego con el soporte de la Constitución, el Estatuto y la Ley Orgánica, en un examen descriptivo de su contenido y con la explicación de la importancia que tiene la capacitación (según el Programa de Estudio) de los servidores públicos que lo aplican, el Reglamento de Tránsito fue expedido por primera vez por la entonces Asamblea de Representantes del Distrito Federal en cumplimiento de sus facultades para dictar Bandos, Ordenanzas y Reglamentos de Policía y Buen Gobierno, con la finalidad de atender las necesidades de seguridad vial entre los gobernados de ese territorio.

Como lo hemos precisado, este Reglamento tiene sus bases en la Ley de Transporte del Distrito Federal, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 20 de

diciembre de 1995, razón por la cual al detallar las normas de dicha Ley, sus propias disposiciones son consideradas "subalternas y/o subordinadas" en relación a ésta porque en ella tienen su medida y justificación.

El Reglamento de Tránsito del Distrito Federal (**objeto de nuestro estudio**), fue publicado en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el día 30 de noviembre de 1999, con el objeto de establecer las **normas de seguridad vial a que están sujetos los peatones, los pasajeros y los conductores de vehículos en su tránsito por la vía pública del Distrito Federal** (artículo 1°), para lo cual contempla una serie de facultades encaminadas a hacer cumplir sus disposiciones por conducto de los agentes de tránsito (elementos de la Policía Preventiva), adscritos a la Secretaría de Seguridad Pública del Distrito Federal.

Ello en virtud de que los agentes realizan actividades encaminadas a la prevención de accidentes de tránsito; a salvaguardar la seguridad de los peatones, también desempeñan facultades de dirección y vigilancia del tránsito, con la finalidad de que los gobernados cumplan con la normatividad contenida en el ordenamiento de referencia, y no menos importante, ejercen también facultades de sanción.

Sobre las actividades antes indicadas, cabe hacer énfasis en algunos detalles de la preparación académica que los agentes de tránsito deben recibir para el desempeño de éstas.

Con esa finalidad, se creó el "Programa de Estudio" correspondiente a la asignatura "Reglamento de Tránsito", que se imparte en el Instituto Técnico de Formación Policial, dentro de la carrera de Policía Preventivo, y que se justifica debido a:

*"El acelerado ritmo de vida capitalino aunado a la falta de conciencia vial por la que actualmente atraviesa la Ciudad de México dificulta el libre tránsito por la vía pública provocando diarias dificultades viales que desencadenan disturbios e inclusive accidentes vehiculares y peatonales, esto hace evidente la necesidad de hacer respetar las normas de tránsito en la vía pública, papel de imperante trascendencia en la función del policía preventivo, dado que éste cubre servicios de vialidad cuidando que no se altere el flujo*

*vehicular, previendo que no se cometan violaciones al Reglamento de Tránsito en vigor y elaborando la infracción de acuerdo a la sanción correspondiente.*

*Tomando en cuenta lo expuesto, el programa ha sido diseñado con base al Reglamento de Tránsito publicado el día 30 de noviembre de 1999; con el propósito de apoyar la labor del policía preventivo, dotándolo de los conocimientos legales que le permitan prevenir, controlar y fomentar la circulación peatonal y vehicular armónica.*

*La asignatura se relaciona con nomenclatura del Distrito Federal, por ser ésta en la que se estudia la conformación urbana de la Ciudad de México, habitada por individuos que se desplazan por toda ella y que en su diario ir y venir se encuentran unos con otros requiriendo de una educación vial y la excelsa atención y trato al público que garantice por un lado el respeto a las normas de circulación y por el otro el mejoramiento de la relación policía sociedad..."*

*En ese entendido, el citado Plan precisa que: "La materia de Reglamento de Tránsito forma parte del curso básico de formación policial, etapa instrucción activa, tiene una duración de tres meses a desarrollarse un tiempo clase de 24 horas, bajo el modelo escolarizado y para su mejor desarrollo en cuanto a su finalidad ( educación desde adentro y para los de adentro), se tomó en cuenta su perspectiva pedagógica, para lo cual se dividió en: Unidad I; Introducción al Reglamento de Tránsito; Unidad II. Circulación Peatonal; Unidad III. Circulación Vehicular; Unidad IV. El Papel del Policía Preventivo en la Vía Pública."*

*En la Primera Unidad se revisan las disposiciones generales enmarcadas por el Reglamento de Tránsito, ello con el objetivo particular de: "Identificar la estructura y funcionalidad del Reglamento de Tránsito para el Distrito Federal como antecedente para la aplicabilidad del mismo."*

*En la Segunda y Tercera Unidades se analizan los preceptos jurídicos que resaltan las obligaciones y preferencias en la circulación de los peatones, de tal suerte que los objetivos particulares para cada una de estas unidades son identificar: "... los derechos y obligaciones que como peatón y policía debe cumplir y hacer respetar (el alumno), para la correcta circulación vehicular en la vía pública.", e identificar: "... los derechos y*

*obligaciones que como conductor y policía debe dar cumplimiento durante la circulación vehicular por la vía pública.”, respectivamente.*

Finalmente, en la Cuarta Unidad se estudian las obligaciones y sanciones que el policía debe respetar y hacer respetar en beneficio de la estabilidad en la circulación vehicular de los habitantes del Distrito Federal, buscándose que: *“Al término de la unidad el alumno identificará las obligaciones y medidas de control a implementar para mantener el orden y estabilidad de las vías públicas del Distrito Federal”.*

El objetivo final de la asignatura de referencia es que: *“Al término de la materia el alumno (agente de tránsito) empleará correctamente y en estricto apego al Estado de Derecho, el Reglamento de Tránsito para el Distrito Federal, en caso de ser transgredidos los lineamientos establecidos en éste, conservando así, la seguridad vial de los moradores de la Ciudad de México.”*

En esas circunstancias, los agentes de tránsito reciben la instrucción básica para ejecutar las normas jurídicas del Reglamento de Tránsito, sancionando al remiso a fin de mantener la seguridad vial.

Con tal propósito, el artículo 7º del multicitado ordenamiento prevé la amonestación verbal para los peatones que incumplen sus disposiciones y el diverso 101, contempla la imposición de sanciones pecuniarias, o en su caso, el arresto administrativo (sin violentar el artículo 21 constitucional federal) para sancionar las infracciones cometidas por los conductores de vehículos.

Aunada a las sanciones indicadas con anterioridad, hemos referido que el artículo 63, del Reglamento de Tránsito del Distrito Federal, establece una medida coactiva que sanciona a los automovilistas por estacionar sus vehículos en la vía pública en lugares prohibidos o donde se encuentren instalados parquímetros.

El precepto normativo en cita contempla la inmovilización del vehículo infractor por la autoridad competente o por quien ésta autorice, para el efecto de que se asegure el pago de la infracción cometida, sin embargo, ello es contrario a lo ordenado por el artículo 21 constitucional federal, toda vez que indebidamente además de permitirse a la autoridad

administrativa la imposición de sanciones económicas y corporales, se le faculta para imponer –asegurar- un ingreso en beneficio de la Hacienda Pública del Distrito Federal, mediante la inmovilización del vehículo, desconociendo la posibilidad de permutar la sanción económica por el arresto por hasta 36 horas.

Por otra parte, resulta interesante advertir que el Reglamento vigente hasta el 30 de noviembre de 1999, contemplaba 48 supuestos de infracción sancionables con pago de multas equivalentes a 2, 5, 10, 15, 25 y 30 veces el salario mínimo, dependiendo de la gravedad de la infracción cometida; el actual ordenamiento prevé 120 conductas infraccionables, es decir, un 40% más que la legislación derogada.

Actualmente los montos de la sanción en veces del salario mínimo general vigente en el Distrito Federal, son de 5, 10, 15, 25 y 30, de acuerdo a la Tabla de Sanciones Pecuniarias prevista en el artículo 103 del Reglamento de Tránsito del Distrito Federal, en el cual además se prevé el arresto administrativo del infractor de 12 a 36 horas, de conformidad con lo dispuesto por el diverso artículo 102 del ordenamiento en cita y *en forma por demás inconstitucional se permite la inmovilización del vehículo, a fin de garantizar el pago de las infracciones cometidas.*

Al respecto, es importante hacer una observación, estas sanciones y las anteriores, se establecen en montos fijos que no permiten a la autoridad impositora atender elementos básicos en la comisión de la infracción, es decir, no se consideran las circunstancias que llevaron al infractor a infringir las disposiciones particulares del multicitado Reglamento de Tránsito.

En esas circunstancias, no debe soslayarse el mandato del artículo 22 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que prohíbe la multa excesiva, concepto éste último que no debe constreñirse a un determinado sujeto, toda vez que serían las circunstancias particulares de cada infractor, las que en última instancia permitirían a la autoridad impositora delimitar o definir tal cuestión.

Luego entonces, las sanciones pecuniarias permitidas por el Reglamento de Tránsito, no distinguen la diversidad de circunstancias económicas y personales que

varían en cada infracción prevista, de ahí que se sanciona igual a infractores que merecen ser multados en diferentes cuantías.

**Permítansenos ejemplificar lo anterior:** A un conductor multireincidente de clase alta que excede los límites de velocidad (85km/h) por diversión y a un conductor de clase media que por primera vez en situación de emergencia pretende acudir a un hospital circulando a 75 km/h, se les sanciona por igual con una multa de 25 días de salario mínimo general vigente en el Distrito Federal, siendo que en el primer caso las consecuencias debieran ser más severas y onerosas que para el segundo de los infractores. ( Debe aclararse que el artículo 65, del Reglamento de Tránsito del Distrito Federal, sanciona el exceso de velocidad en vías primarias a partir de los 71 km/h). En esta línea de análisis resulta evidente la falta de proporcionalidad en las multas controvertidas.

Sobre este tópico, nuestro más Alto Órgano de Interpretación normativa ha pronunciado diversos criterios jurisprudenciales, tales como la tesis publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, de la 9a. Época, Tomo II, julio mil novecientos noventa y cinco, pág. 19; que textualmente señala lo siguiente:

**“MULTAS FIJAS, LAS LEYES QUE LAS ESTABLECEN SON INCONSTITUCIONALES.-** Esta Suprema Corte ha establecido que las leyes, al establecer multas, deben contener las reglas adecuadas para que las autoridades impositoras tengan la posibilidad de fijar su monto o cuantía, tomando en cuenta la gravedad de la infracción, la capacidad económica del infractor, la reincidencia de éste en la conducta que la motiva y, en fin, todas aquellas circunstancias que tiendan a individualizar dicha sanción, obligación del legislador que deriva de la concordancia de los artículos 22 y 31, fracción IV, de la Constitución Federal, el primero de los cuales prohíbe las multas excesivas, mientras el segundo aporta el concepto de proporcionalidad. El establecimiento de multas fijas es contrario a estas disposiciones constitucionales, por cuanto al aplicarse a todos por igual, de manera invariable e inflexible, propicia excesos arbitrarios y tratamiento desproporcionado a los particulares.”

No obstante lo anterior, debemos señalar que el monto de las multas previstas por el Reglamento de Tránsito, se trató de fijar en proporción al daño causado con la infracción cometida, de ahí que no se sanciona igual a quien circula en sentido contrario

(30 veces el salario mínimo general diario vigente en el Distrito Federal), que a quien usa inmoderadamente el claxon, radio o el motor del vehículo produciendo ruido excesivo (5 veces el salario mínimo general del Distrito Federal); tales extremos son un primer elemento distintivo para sancionar una conducta, sin embargo lo cierto es que la norma reglamentaria pugna con los preceptos constitucionales federales 22 y 31, fracción IV, al no contemplar la existencia de circunstancias atenuantes o agravantes que al presentarse en cada caso particular de sanción, se advirtiera de su actualización que una misma conducta debe merecer una sanción diferente y que por corresponder esta situación al ámbito competencial de la autoridad administrativa, debiera facultársele a imponer sanciones de acuerdo a un parámetro que se contemple en el propio Reglamento de Tránsito del Distrito Federal.

Los actuales enfoques reglamentarios no incluyen la consideración de factores que permitan una adecuación entre la conducta a sancionar y el monto de la infracción, especialmente en cuanto a la dominación subjetiva que imperó en el Jefe de Gobierno del Distrito Federal para sancionar conductas similares con un amplio margen de diferencia en la multa.

Ello en razón de que no podemos aseverar que para fijar la cuantía de cada una de las multas se haya atendido el daño objetivo ocasionado, pues basta advertir que en la Tabla de Sanciones Pecuniarias, fracción III, inciso b), "Circulación prohibida", prevé una sanción de 30 veces el salario mínimo general vigente en el Distrito Federal "por circular en sentido contrario", mientras que la fracción IV, inciso r), "Conducción", contempla una multa de 25 veces el salario mínimo general vigente en el Distrito Federal "por circular en sentido contrario e invadir el carril contrario así como rayas longitudinales".

Ciertamente, haciendo una valoración objetiva, debería considerarse que la conducta prevista en el segundo supuesto de referencia es una conducta compuesta y debiera por sus posibles consecuencias imponerse al infractor una mayor sanción que la referida primeramente, sin embargo no es así, lo que nos permite advertir que en la cuantificación de multas además de no existir proporcionalidad ya que se imponen multas de forma fija contrariando la estimativa jurídica prevista por el artículo 22 Constitucional; no existe una valoración objetiva para determinar adecuadamente las cuantías correspondientes.



En el epígrafe siguiente se abordará con cierta meticulosidad jurídica, a todos y cada uno de **los formatos** ( boleta de sanción; orden de cobro; boleta de sanción por la infracción cometida al estacionarse en vía pública, sin haber cubierto la cuota de estacionamiento; y recibo de pago por el servicio de retiro de candado inmovilizador, por no cubrir la cuota correspondiente al estacionamiento en la vía pública, de acuerdo al artículo 242 del Código Financiero del Distrito Federal), que la Administración Pública del Distrito Federal utiliza para emitir las sanciones por violación al Reglamento que nos ocupa, ello con la finalidad de demostrar la **inadecuación jurídico-constitucional de los formatos y su emisión por infracciones al Reglamento de Tránsito** que se actualiza en el cometido de transporte (tránsito y vialidad) en el Distrito Federal.

### **3.2. Inadecuación jurídico-constitucional de los formatos y su emisión por infracciones al Reglamento de Tránsito.**

En el marco del estado de Derecho y del principio de juridicidad, resaltaremos en este epígrafe los temas que están en estrecha relación con nuestro objeto de estudio. Por ello es que el enfoque partirá sin menoscabo de los principios constitucionales más relevantes en cuanto al respeto del Derecho y de la legalidad, concretamente de los artículos 16 y 31 fracción IV (aunados al 21 y 22), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos vigente.

Es bien sabido que en cuanto a los **formatos o machotes** (<sup>46</sup>) a pesar de su tan criticado uso, en algunos casos son bastante útiles *v.g.* actas del Registro Civil, licencias y permisos para conducir vehículos automotores, declaraciones fiscales, pasaportes, demandas en materia fiscal ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, entre tantos otros.

---

(<sup>46</sup>) *Notas inéditas...*, nota a pie (7) . "... los formatos también llamados actos tipo son una categoría del Derecho Administrativo contemporáneo que son bastante utilizados por la Administración Pública en sus cuatro niveles dentro de nuestro Estado mexicano, los cuales son vistos por la misma como una forma de agilizar y flexibilizar las tareas estatales, y para el cumplimiento de las técnicas y los principios administrativos de la eficacia y la eficiencia...". Además hay que agregar que el Poder Judicial de la Federación los enuncia como "machotes" según la jurisprudencia emitida por el Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, en Séptima Época, Volumen 90, Sexta Parte, página 180; al hacer referencia a los formatos para el cobro de las cuotas obrero-patronales del I.M.S.S. No puede dejar de citarse que se visualizan como "Fuentes de Derecho atípicas" en el Programa de Derecho Administrativo I vigente de la Carrera de Derecho en la Escuela Nacional de Estudios Profesionales de Acatlán de la U.N.A.M.

Sin embargo, al margen de su utilidad y frecuente uso por la enorme cantidad de trámites que se tienen que efectuar ante la Administración, es menester enunciar en términos generales los puntos medulares que se ligan a la anti e inconstitucionalidad del uso de formatos en materia de tránsito y vialidad que conllevan al análisis crítico-jurídico de los formatos: 1) de boleta de sanción; 2) de orden de cobro; 3) de boleta de sanción por la infracción cometida al estacionarse en vía pública, sin haber cubierto la cuota de estacionamiento; y 4) de recibo de pago por el servicio de retiro de candado inmovilizador, por no cubrir la cuota correspondiente al estacionamiento en la vía pública, de acuerdo al artículo 242 del Código Financiero del Distrito Federal.

### **3.2.1. Análisis crítico-jurídico del formato de boleta de sanción.**

Conviene según el orden expuesto, llamar la atención sobre las peculiaridades de los formatos empleados para hacer constar las infracciones de tránsito, por lo que comenzaremos con el relativo a la boleta de sanción. **(Veáse anexo número dos).**

El Distrito Federal está provisto de los medios a través de los cuales sancione las infracciones cometidas por los gobernados en materia de tránsito, por lo cual es preciso hacer notar que las autoridades facultadas para tal efecto, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 2º fracción VI, 55, 56 y 57 del Reglamento multicitado y según lo hemos precisado, son los agentes de tránsito adscritos a la Policía Preventiva de la Secretaría de Seguridad Pública del Distrito Federal.

En uso de las facultades referidas, se emplea el formato de boleta de sanción, mismo que para los fines analíticos que nos proponemos, hemos tenido a bien distinguir seis rubros en los que se ubican cada uno de los datos que en él se asientan: 1) Referencias de la autoridad emisora, para fines de control administrativo; 2) Referencias del infractor; 3) Referencias del vehículo; 4) Referencias de una pretendida fundamentación y motivación legal; 5) Referencias del agente de tránsito; y 6) Referencias de la tasa de descuento.

Respecto al primer rubro, los datos que el formato contiene se refieren a que es emitido por el Distrito Federal por conducto de los agentes, con los respectivos números de folio y serie, sobre este último aspecto, las boletas de sanción cuentan con la serie "AA", cuando se trata de infracciones en que el conductor está ausente, ya que para los

casos en que el conductor está presente al momento de la infracción se emplean boletas de la serie "BB".

Con estos datos la autoridad administrativa busca tener un debido control para efectos internos, haciéndose la salvedad que la boletas con serie AA, por razones obvias suprimen los datos concernientes al nombre, domicilio y RFC del infractor, así como el número de licencia y tipo de ésta, fuera de ello y la firma del infractor, los formatos de ambas series tienen los mismos datos.

En cuanto al segundo rubro, según referimos contiene los datos generales que identifican al infractor.

En el tercer rubro ubicamos datos concernientes al número de licencia o permiso, de qué tipo es y el lugar de expedición, así como la marca, tipo, color y número de placa del automóvil, al igual que el lugar en que dicha placa se expidió; sobre el particular advertimos que si el agente se avocara al debido llenado del formato, tendría conocimiento de otras infracciones que tienen origen en la presencia de anomalías en tales documentos.

En efecto, en la Tabla de Sanciones Pecuniarias prevista por el artículo 103 del Reglamento de Tránsito del Distrito Federal, fracción IV, "Conducción", contempla en sus dos primeros supuestos sanciones equivalentes a cinco veces el salario mínimo general vigente en el Distrito Federal por conducir un vehículo al amparo de una licencia o permiso vencidos, y quince veces por conducir sin la licencia o el permiso correspondiente.

Estas situaciones en primera instancia pasarían inadvertidas, toda vez que no es sino hasta que el agente solicita dichos documentos, cuando puede percatarse de las anomalías que presentan, estando incluso facultado a remitir el vehículo al depósito correspondiente (artículo 59, fracciones I, IV y V, del Reglamento en cuestión). Aunado a lo anterior, en relación al número y lugar de expedición de las placas, cabe precisar que estos datos se cuestionan al infractor con el objeto de retenerlas cuando son vehículos no matriculados en el Distrito Federal y el conductor no posee una licencia de conducir expedida por las autoridades locales, sobre estos aspectos habremos de abundar con posterioridad.

En lo concerniente al cuarto rubro, en el cual pretendidamente se abordan los requisitos de fundamentación y motivación legales, textualmente se contempla que el conductor "... *infringió las disposiciones del Reglamento de Tránsito del Distrito Federal, previstas en su artículo \_\_\_\_ fracción \_\_\_\_ inciso \_\_\_\_, párrafo \_\_\_\_ cuya falta consistió en: \_\_\_\_ cometida en \_\_\_\_ entre las calles de \_\_\_\_ y \_\_\_\_ a las \_\_\_\_ hrs. el día \_\_\_\_ de \_\_\_\_ de \_\_\_\_ en la Ciudad de México, Distrito Federal.*"

Por otra parte, también en ese rubro se aprecia lo siguiente.

*"Corresponde conforme al artículo 103 fracción \_\_\_\_ inciso \_\_\_\_, párrafo \_\_\_\_ del Reglamento de Tránsito del Distrito Federal la sanción de: 5, 10, 15, 20, 25 y 30 veces el salario mínimo general vigente en el Distrito Federal."*

Debemos advertir que la preparación académica que en la materia posea el agente de tránsito involucrado, juega un papel determinante, ya que le brinda el conocimiento de las conductas infractoras previstas por el Reglamento de Tránsito y el precepto que las sanciona, pues al momento de imponer las sanciones correspondientes tiene el deber de especificar los artículos, las fracciones e incisos del Reglamento que prevean dicha conducta, asimismo debe señalar en qué consistió la falta cometida adecuando los supuestos normativos, a fin de dar cabal cumplimiento a los requisitos de fundamentación y motivación legales exigidos por el artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Y es que, todo acto de autoridad para que goce de plena validez, debe estar debidamente fundado y motivado; entendiéndose que la fundamentación ( <sup>47</sup> ) "... *consiste en que los actos que originen la molestia de que habla el artículo 16 constitucional, deben basarse en una disposición normativa general, es decir, que ésta prevea la situación concreta para la cual sea procedente realizar el acto de autoridad, que exista una ley que lo autorice ... La exigencia de fundar legalmente todo acto de molestia impone a las autoridades diversas obligaciones, que se traducen en las siguientes condiciones:*

---

( <sup>47</sup> ) BURGOA-ORIHUELA, Ignacio, *Las garantías individuales*, Porrúa S.A., 31ª ed., México, 1999, p. 602.

1. En que el órgano del Estado del que tal acto provenga, esté investido con facultades expresamente consignadas en la norma jurídica (ley o reglamento) para emitirlo;
2. En que en el propio acto se prevea dicha norma;
3. En que su sentido y alcance se ajusten a las disposiciones normativas que lo rijan;
- 4) En que el citado acto se contenga o derive de un mandamiento escrito, en cuyo texto se expresen los preceptos específicos que lo apoyen..."

Por su parte, de conformidad con lo dispuesto por la fracción I, del artículo 57 del Reglamento de Tránsito, los formatos de las boletas de sanción prevén el cumplimiento del requisito de fundamentación legal, al disponer textualmente lo siguiente:

**"ARTICULO 57.-** Las sanciones en materia de tránsito, señaladas en este Reglamento y demás disposiciones jurídicas, serán impuestas por el agente que tenga conocimiento de la comisión de alguna de las infracciones contenidas en el mismo y se hará constar en las boletas autorizadas por la Secretaría y por Seguridad Pública, las cuales para su validez deberán contener:

*I.- Fundamentos jurídicos: Señalar los preceptos de este Reglamento y en su caso las demás disposiciones jurídicas aplicables a la infracción cometida y a la sanción impuesta, precisando los artículos, y en su caso las fracciones, incisos o párrafos;"*

En el formato cuestionado se hace un señalamiento del cual se desprende que el conductor "(...) *infringió las disposiciones del Reglamento de Tránsito del Distrito Federal previstas en su artículo \_\_, fracción \_\_, inciso \_\_, párrafo \_\_ cuya falta consistió en: \_\_*". De igual modo consta que: "*Corresponde conforme al artículo 103 fracción \_\_, inciso \_\_, párrafo \_\_ del Reglamento de Tránsito del Distrito Federal, la sanción de 5 10 15 20 25 30 veces el salario mínimo general vigente en el Distrito Federal.*"

*Sobre este particular, se corrobora que el formato de boleta de sanción como acto abstracto cumple con el requisito de fundamentación legal por cuanto hace a la conducta infractora, en virtud de que en él consta que debe atenderse al señalamiento preciso de los preceptos jurídicos que habrán de fundamentarla, no así se atiende a este requisito por cuanto hace a la sanción, ya que de acuerdo a la Tabla de Sanciones Pecuniarias prevista por el artículo 103 del Reglamento en cita, es inexistente el monto de la sanción en 20 veces el salario mínimo general vigente en el Distrito Federal, es decir, este acto*

*contempla la posibilidad de que la autoridad imponga una sanción más allá de lo que el Reglamento permite expresamente.*

Nótese de ese modo que el formato de referencia previamente a su materialización contiene deficiencias que denotan que es contrario a Derecho y si a lo anterior se suma la inexactitud que en la práctica ocurre durante el llenado de dicho documento, eso trae como consecuencia que este formato no sea idóneo para sancionar las infracciones al Reglamento de referencia.

A su vez, el requisito de motivación legal que el artículo 57, fracción II del Reglamento de Tránsito contempla para este **acto tipo** (formato y/o machote), se cumple con:

***"ARTICULO 57.- Las sanciones en materia de tránsito, señaladas en este Reglamento y demás disposiciones jurídicas, serán impuestas por el agente que tenga conocimiento de la comisión de alguna de las infracciones contenidas en el mismo y se hará constar en las boletas autorizadas por la Secretaría y por Seguridad Pública, las cuales para su validez deberán contener:***

*(...)*

***II.- Motivación.- El señalamiento de los siguientes datos:***

***a) Día, hora y lugar en que se cometió la conducta infractora.***

***b) Nombre y domicilio del infractor, salvo que no esté presente o se niegue a proporcionarlos.***

***c) Marca, tipo, color, placas, y en su caso número del permiso para circular del vehículo.***

***d) En su caso, número y tipo de licencia o permiso de conducir,***

***e) Infracción cometida y sanción impuesta."***

(El subrayado es nuestro)

Cada uno de los datos antes referidos se enunció en el multicitado formato, sin embargo, el requisito de motivación legal que exige el artículo 16 Constitucional, contrario a lo que la autoridad administrativa estableció en el precepto jurídico en comento, se satisface cuando en el acto se señalan los hechos, circunstancias particulares y razones

por las cuales se concluye que la conducta del gobernado encuadra en la hipótesis normativa.

Sobre el particular, la H. Suprema Corte de Justicia de la Nación ha conceptualizado a la motivación legal en los siguientes términos:

**"MOTIVACION, CONCEPTO DE LA.-** La motivación exigida por el artículo 16 Constitucional, consiste en el razonamiento contenido en el texto mismo del acto autoritario de molestia, según el cual quien lo emitió llegó a la conclusión de que el acto concreto al cual se dirige se ajusta exactamente a las prevenciones de determinados preceptos legales. Es decir, motivar un acto es externar las consideraciones relativas a las circunstancias de hecho que se formuló la autoridad para establecer la adecuación del caso concreto a la hipótesis legal.

Amparo en revisión No. 4862/59. Pfizer de México, S.A. 2 de octubre de 1983, cinco votos.

Amparo en revisión No. 766/79. Comisariado Ejidal del Poblado Emiliano Zapata, Municipio de la Huerta, Jalisco. 9 de agosto de 1979, unanimidad de cuatro votos.

Amparo en revisión No. 3459/78. Lorenzo Ponce de León Sotomayor y otra (acumulados). 27 de marzo de 1983, cinco votos.

Revisión Fiscal No. 6/81. Armando's Beach Club, S.A. 2 de julio de 1981, unanimidad de cuatro votos.

Amparo Directo No. 1278/80. Constructora Itza, S.A. 6 de julio de 1980, unanimidad de cuatro votos.

REFERENCIA.

JURISPRUDENCIA No. 7

Informe 1981, Segunda Parte, Sala Administrativa, Página 9, Suprema Corte de Justicia de la Nación. 7ma. Época.

Por otro lado, la doctrina constitucionalista en postura del Dr. BURGOA ( <sup>48</sup> ) ha señalado que: *"La motivación de la causa legal del procedimiento implica que, existiendo una norma jurídica, el caso o situación concretos respecto de los que se pretende cometer el acto autoritario de molestia, sean aquellos a que alude la disposición legal fundatoria, esto es, el concepto de motivación empleado en el artículo 16 constitucional indica que las circunstancias y modalidades del caso particular encuadren dentro del marco general correspondiente establecido por la ley (...)*

*Ahora bien, para adecuar una norma jurídica legal o reglamentaria al caso concreto donde vaya a operar el acto de molestia, la autoridad respectiva debe aducir los motivos que justifiquen la aplicación correspondiente, motivos que deben manifestarse en los hechos, circunstancias y modalidades objetivas de dicho caso para que éste se encuadre dentro de los supuestos abstractos previstos normativamente. La mención de estos motivos debe formularse precisamente en el mandamiento escrito, con el objeto de*

---

( <sup>48</sup> ) *Idem*, p. 604.

*que el afectado por el acto de molestia pueda conocerlos y estar en condiciones de producir su defensa..."*

Los elementos doctrinarios e interpretativos anteriores, conllevan a advertir la carencia de técnica jurídica que imperó en la redacción del Reglamento de Tránsito del Distrito Federal, de tal suerte que viene a repercutir en la emisión de los actos materia de análisis, toda vez que los 120 supuestos jurídicos sancionables con multa originarán su motivación legal si la autoridad hace una razonada adecuación de la conducta a la norma de derecho que los contempla, no así detallando aisladamente cada uno de los datos a que la fracción II, del artículo 57 alude.

Haciendo un consenso de estos requisitos se tiene que la referencia a un artículo no puede generar como resultado que se cumpla con el imperativo constitucional de la debida fundamentación legal, toda vez que para ello es indispensable que la autoridad precise además las fracciones, incisos o párrafos que en su caso contemplen el o los supuestos sancionables.

Aunado a lo anterior, también es necesario satisfacer el correlativo deber de adecuar la conducta al dispositivo legal, lo anterior debido a que la fundamentación y motivación legales de un acto de autoridad son requisitos imprescindibles para la validez y legalidad de estos actos administrativos, en los cuales de conformidad con lo dispuesto por el artículo 16 constitucional, así como en el deficiente artículo 57 , fracciones I y II del Reglamento de Tránsito, deben expresarse en la boleta de sanción los fundamentos legales, así como las circunstancias especiales, razones particulares o causas inmediatas que hayan fincado su emisión.

En ese contexto de ideas se destaca la circunstancia de que el reducido espacio concedido en el formato de referencia para especificar en qué consiste la infracción a sancionar, no permite a la autoridad competente hacer un señalamiento detallado, y a la vez exacto y preciso de las circunstancias de modo y ocasión de la infracción, de ahí que previamente a su exteriorización el acto incumple con el requisito de motivación legal.

**ESTA TESIS NO SALE  
DE LA BIBLIOTECA**



Luego entonces el formato de la boleta de sanción vulnera en perjuicio de los gobernados el principio de legalidad reconocido constitucionalmente, pues como lo explica el emérito y ya citado catedrático Don Ignacio BURGOA –ORIHUELA ( <sup>49</sup> ).

*“La eficacia jurídica de la garantía de legalidad reside en el hecho de que por su mediación se protege todo el sistema de derecho objetivo de México, desde la misma Constitución hasta el reglamento administrativo más minucioso (...)*

*La garantía de legalidad implicada en la primera parte del artículo 16 constitucional, que condiciona todo acto de molestia (...) se contiene en la expresión fundamentación y motivación de la causa legal del procedimiento...”*

Por su parte MARTÍNEZ-CASTAÑÓN ( <sup>50</sup> ), al ilustrar la estrecha relación que existe entre el **Estado**, el **Derecho** y la **Administración**, plantea la relación existente que se da con las **formas de Estado y de Gobierno** y desde luego con el **principio de juridicidad** “... lo que permite entender a nuestro Estado Democrático y Social de Derecho, y las limitaciones que el poder público tiene en razón de los principios constitucionales y demás reglas subordinadas...”

En consecuencia “... el Estado y sus poderes, se hallan obligados a respetar el ordenamiento jurídico, que en una interpretación restringida de la Suprema Corte de Justicia al concepto “ley” (no la Constitución ni los reglamentos), sólo identifica con el “principio de legalidad” (la ley secundaria), que se convierte en el punto toral de la actividad administrativa...” , en este caso, del Distrito Federal ( y de los otros tres niveles), esto es, que no puede hacer más de aquello que el legislador plasmó en la norma jurídica ( Constitución, ley y reglamento).

*De esta manera, si la autoridad administrativa tiene facultades para emitir boletas de sanción y para ello tiene el deber de cumplir los requisitos de legalidad previstos por el artículo 16 Constitucional, podemos aseverar que la estructura del formato con el que se auxilia no es suficiente para hacer la completa enunciación de las disposiciones infringidas y las circunstancias especiales, razones particulares o causas inmediatas que el agente ha de considerar y asentar para emitir la boleta respectiva, más aún cuando se prevé la posibilidad de imponer una sanción en veinte veces el salario mínimo general vigente en el Distrito Federal, que ni el propio ordenamiento de referencia contempla.*

( <sup>49</sup> ) *Idem*, p. 601.

( <sup>50</sup> ) *Notas inéditas...*, nota a pie (7)

El siguiente criterio jurisprudencial pone énfasis en las exigencias a que nos hemos venido refiriendo:

**"TRANSITO, MULTAS POR VIOLACION AL REGLAMENTO DE.** Para que una multa por infracción al Reglamento de Tránsito esté debidamente fundada y motivada, se requiere que se haga la descripción clara, completa de la conducta que satisface la hipótesis normativa y que se dé con absoluta precisión el artículo y la fracción e incisos en sus casos que tipifican la conducta sancionadora. Y sería inconstitucional mermar o anular la garantía del artículo 16 Constitucional por razones de aptitud o comodidades burocráticas, permitiendo la imposición de sanciones con motivaciones imprecisas y como en clave interna administrativa, o con la mención de varios preceptos, o de varias fracciones, o de varios incisos, o en reenvío a un grupo de infracciones, sin precisar con toda exactitud cual fue la conducta realizada y cual fue la disposición legal aplicada."

**Jurisprudencia emitida por el Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, Séptima Época. Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito. Fuente: Semanario Judicial de la Federación. Tomo: 109-114. Sexta Parte. Página 224.**

Por lo que se refiere al señalamiento que en la "Boleta de Sanción" se hace en torno a las referencias del agente de tránsito, es menester advertir que se asienta el nombre del policía, su firma y el número de placa.

Los datos antes aludidos atienden al requisito previsto por el artículo 16 constitucional, consistente en que todo acto de autoridad debe ser emitido por autoridad facultada para ello, es decir, debe ser mandamiento escrito de autoridad competente.

En ese entendido, como ya lo precisamos, son los policías preventivos adscritos a la Secretaría de Seguridad Pública del Distrito Federal los servidores públicos legitimados para imponer sanciones al Reglamento de Tránsito.

Así pues, cuando un agente de tránsito tiene conocimiento de una conducta contraria a las normas del Reglamento de referencia, se identifica como tal y hace saber

al conductor la infracción cometida, es por eso que el procedimiento de identificación se verifica con la finalidad de hacer manifiesta la garantía en comento y en adición a ese derecho, el ordenamiento de referencia prescribe en su artículo 55, en su segundo párrafo que: *"Ningún vehículo podrá ser detenido por agente que no porte su placa de identificación con el número y nombre perfectamente visibles, ni tampoco por agentes motorizados que, aún portando la placa de identificación respectiva, utilicen para el efecto vehículos o motocicletas no oficiales."*

De ello se advierte que normativamente se reconoce el derecho de los gobernados para que todo acto de autoridad que les ocasione molestias a sus prerrogativas constitucionales, se emita por autoridad competente para ello.

Respecto a la firma del policía, es éste el signo gráfico con el que se le da valor legal al acto de potestad, toda vez que en general por la firma se obligan las personas en todos los actos jurídicos en que se requiere la forma escrita, de tal manera que la falta de ésta en el acto, no le concede autenticidad y valor legal, al no satisfacer el requisito jurídico que señala el artículo citado.

Atendamos el siguiente criterio:

**"FIRMA AUTOGRAFA, ES INDISPENSABLE EN TODO ACTO DE AUTORIDAD.** Para que una resolución administrativa obligue jurídicamente a los particulares, debe contener la firma autógrafa, y no facsimilar, de la autoridad que la emita."

**Jurisprudencia número 6, emitida por la Sala Superior del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, publicada en la Gaceta Oficial del Distrito Federal, el veintisiete de junio de mil novecientos ochenta y ocho.**

En relación al rubro número 6, relativo a la tasa de descuento procedente en el pago de multas de tránsito, éste se consigna con la siguiente leyenda: *"El infractor que cubra el importe de la multa dentro de los cinco días siguientes de haber sido impuesta tendrá derecho a que se le descuenta un 50% del monto de la misma. Vencido este plazo no procederá descuento alguno."* (Art. 104 del Reglamento de Tránsito). Sobre este aspecto, es de señalarse que dicha política se implementó permanentemente con el

propósito por parte de las autoridades del gobierno capitalino de incrementar la recaudación de ingresos derivados de la comisión de infracciones de tránsito.

*En esas condiciones, podemos advertir que las disposiciones jurídicas del Reglamento de Tránsito, así como la estructura del formato referido no le imponen al agente el deber de motivar y fundar su resolución, sino que lo inducen a la simple referencia de datos.*

Ciertamente, **el requerimiento de crear un formato** para emitir una resolución genérica, implícitamente exige una debida asistencia, esto es capacitación, entendimiento o concientización por quienes tienen a su despacho la vigilancia del tránsito en el Distrito Federal, sobre los requisitos legales previstos por el artículo 16 constitucional, pues si bien es factible que la autoridad emita sus resoluciones en "**machotes**" o **formatos**, también lo es que deben estar debidamente fundadas y motivadas, circunstancia ésta que en la especie no es susceptible de concretizarse puesto que como ya lo anotamos existen deficiencias que impiden el cumplimiento de tales exigencias constitucionales.

Para finalizar, y con referencia a la instrucción académica del policía preventivo, cabe hacer la siguiente observación:

El programa de estudio de la asignatura "Reglamento de Tránsito", no contempla la trascendental importancia del imperativo previsto por el artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, ya que no brinda al aspirante una visión jurídica al respecto, traduciéndose dicha situación en que un gran número de las infracciones que imponen sea impugnada y declarada sin efectos por la autoridad competente, en razón de que los actos materia de análisis y el procedimiento de elaboración carecen de técnica jurídica en la comprensión y exacto cumplimiento de las exigencias previstas por el artículo de referencia.

De esa manera, damos por agotado el análisis del formato de boleta de sanción, para precisar que la forma como un elemento del acto administrativo impone al sujeto activo o emisor el deber de satisfacer las formalidades exigidas para su válida exteriorización, de ahí que tratándose de los actos cuestionados, el artículo 56 del

Reglamento de Tránsito contempla la manera en que habrá de satisfacerse tal requisito jurídico.

Al tratarse de formalidades que constitucionalmente deben observarse por la autoridad administrativa, en cuanto tales actos implican privación y molestia a los derechos de los gobernados, es conveniente atender al mandato que impone el artículo de referencia, de acuerdo a la siguiente mecánica: se transcribirá la fracción correspondiente del artículo 56 del Reglamento de Tránsito, e inmediatamente se expresará el comentario respectivo.

**ARTÍCULO 56.-** *Cuando los conductores de vehículos cometan una infracción a las disposiciones de este Reglamento y demás disposiciones aplicables, los agentes deberán proceder de la manera siguiente:*

*I. Indicarán al conductor que detenga la marcha de su vehículo;"*

Para efectos de la presente investigación el análisis de esta fracción no es trascendente ya que sólo nos permite advertir que la comisión de la mayoría de las infracciones implica que el conductor tiene su vehículo en marcha.

*Fracción II del artículo 56 del Reglamento de Tránsito.*

*"II. Se identificarán con su nombre y número de placa;"*

Al respecto, la satisfacción del requisito en comento es con la finalidad de que el conductor tenga la seguridad de que el acto a través del cual se le está infraccionando es emitido por autoridad competente para ello.

*Fracción III del artículo 56 del Reglamento de Tránsito.*

*"III. Señalarán al conductor, la infracción que cometió y le mostrarán el contenido del artículo del Reglamento que lo fundamenta, así como la multa que proceda por la infracción;"*

Por lo que se refiere a este requisito, podemos asegurar que no se satisface, ello en consideración al poco interés que en general se manifiesta por este ordenamiento, toda vez que en la práctica es común observar como un vicio recurrente que los agentes de tránsito no informen al conductor con la precisión debida la conducta motivo de

sanción, circunstancia que se traslada al llenado de la boleta respectiva, en razón de que se precisa el artículo del Reglamento de Tránsito (que contemple diversos supuestos de sanción), sin concretar la fracción, párrafo o inciso correspondientes, ocasionando con ello el desconocimiento a las garantías constitucionales tuteladas por el artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, aún y cuando el acto tipo sí contempla en términos generales que el agente especifique tales requisitos.

Aunado a lo anterior, no debe perderse de vista que existen violaciones que por ser de mayor actualización, es básico que la autoridad administrativa tenga conocimiento del precepto jurídico que las prevé, sin embargo, la autoridad no cumple los extremos del deber impuesto por esta fracción, toda vez que se limita al llenado del formato sin señalar con la amplitud y exactitud debidas, los fundamentos y motivos de la sanción pecuniaria.

El criterio jurisprudencial que sobre este tópico se ha pronunciado por los Magistrados del Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, en la Séptima Época, Volumen Semestral 121-126, 6ta Parte, pág. 233, es el siguiente:

**“TRÁNSITO, MULTA DE.-** Una infracción y una multa impuesta por el agente de tránsito como parte, testigo y juez en cuya acta se limita a asentar escuetamente "pasar con señal de semáforo", carece de motivación, pues por una parte no explica en forma clara y completa las circunstancias de la infracción y, por otra sería una denegación de justicia y una renuncia al debido proceso legal, contra el texto de los artículos 14 y 16 constitucionales, obligar a un particular a pagar sin más una multa, cuya motivación no es clara y en la que, como se dijo, el agente fue parte, testigo y juez, sin que su dicho admita prueba eficaz y legal (no simplemente teórica) en contrario”.

Por otra parte, cabe aclarar que el Reglamento de Tránsito prevé en su artículo 103 la Tabla de Sanciones Pecuniarias, identificando 120 conductas sancionables, la cual, dada la importancia que reporta para la presente exposición, a continuación sólo mencionamos los encabezados y el número de supuestos sancionables.

INFRACCIÓN	NÚMERO Y FUNDAMENTOS DEL SUPUESTO JURIDICO.
I. Alto.	Tres supuestos relacionados a los artículos 55; y 66, fracciones I, II y III.
II. Banquetas.	Dos supuestos relacionados a los artículos 70; y 71, fracción I.
III. Circulación Prohibida.	Quince supuestos relacionados a los artículos 56, fracción VIII; 66, fracción VII; 67, fracciones I y II; 68, fracciones I, II, III y IV; 70; 72, fracción V; 73, fracción III; 80; y 82, fracciones XVII y XVIII.
IV. Conducción.	Veinticinco supuestos relacionados con los artículos 22; 32, primer párrafo; 39, fracción II; 48, fracciones I, II y III; 59, último párrafo; 70; 73, fracción V; 74, primer párrafo; 76, segundo, tercero y último párrafos; 77, fracción III; y 82, fracciones I, II, V, VI, VII, VIII, IX, XX y XXI.
V. Estacionamiento.	Doce supuestos relacionados a los artículos 16; 62, segundo párrafo; 63; 71, fracciones X y XIX; 72, fracciones I y III; y 83, fracciones I, II, III y IV.
VI. Bicicletas, Bicicletas adaptadas, Bicimotos, Triciclos automotores, Tetramotos, Motonetas y Motocicletas.	Siete supuestos relacionados a los artículos 86, fracciones I, IV, V, VI, XI; 88; y 91 primer párrafo.
VII. Placas.	Tres supuestos relacionados a los artículos 38 primer párrafo; 40, fracción III; y 59 último párrafo.
VIII. Preferencias de paso.	Diez supuestos relacionados a los artículos 4, penúltimo párrafo y fracciones I, II, III, IV, V, VI; 9, fracciones II y III; y 16.
IX. Velocidad.	Dos supuestos relacionados al artículo 65 segundo y tercer párrafos.
X. Transporte colectivo y concesionado.	Trece supuestos relacionados al artículo 84, fracción I, inciso a), II, III, IV, V, VI, VII, VIII, IX, XI y XIV.
XI. Transporte de carga.	Cinco supuestos relacionados al artículo 85, último párrafo, fracciones I, III, IV y VI.
XII. Transporte de sustancias tóxicas o peligrosas.	Siete supuestos relacionados a los artículos 93; 94, fracciones I, II, III; 95; 97; y 98 segundo párrafo.
XIII. Equipo.	Diez supuestos relacionados a los artículos 74 segundo párrafo; 76 primer párrafo; 77 fracciones I, II y IV; y 82 fracciones VIII, X, XI, XVII y XIX.
XIV. Accidentes.	Cuatro supuestos relacionados a los artículos 52 primer párrafo; 53; y 54 fracciones I y IV.
XV. Otros.	Dos supuestos relacionados a los artículos 73, fracción I; y 80 primer párrafo.

Como hemos señalado, el formato en análisis contempla como fundamento de la multa impuesta el artículo 103 del Reglamento de Tránsito, sin embargo de dicho artículo se advierte que existe una amplia gama no sólo de fracciones, párrafos e incisos que significan tantos supuestos jurídicos, sino también se destaca la existencia de otros preceptos que se vinculan con la infracción cometida, para lo cual en el formato de boleta de sanción se establecen dos espacios en blanco en los cuales el agente de tránsito tiene el deber de precisar la fracción e inciso correspondientes al artículo 103 en comento que contemplen la conducta sancionada.

Empero en la práctica el agente omite atender tal deber, limitándose a señalar únicamente el importe de la multa, de este modo se imposibilita concretizar la conducta a

sancionar aún y que se precise el artículo, pues la remisión a una generalidad de sanciones no es acorde al cumplimiento del principio de legalidad protegido por el artículo 16 constitucional, máxime si el agente de tránsito considera a bien multar al infractor con el equivalente a 20 días de salario mínimo general vigente en el Distrito Federal, pues como lo hemos advertido no está permitido en los parámetros que el propio artículo 103 contempla.

*Fracción IV del artículo 56 del Reglamento de Tránsito.*

*"IV. Solicitarán al conductor la licencia de conducir y la tarjeta de circulación, documentos que serán entregados para su revisión y devueltos en el mismo sitio inmediatamente después de que los hubiese revisado;"*

El cumplimiento de este requisito es cuestionado, en virtud de que en el formato que se analiza consta que estos documentos deben solicitarse al conductor, sin embargo los espacios respectivos no son llenados, de ahí que, si bien quizá son revisados, ello no consta en las multas que se imponen, y que como ya referimos, de su revisión pueden derivarse nuevas infracciones.

*Fracción V del artículo 56 del Reglamento de Tránsito.*

*"V. Si el vehículo se haya estacionado o no se encuentra persona que pueda o quiera atender el requerimiento del agente, éste elaborará la boleta de sanción con los requisitos del artículo siguiente;"*

La inclusión de esta fracción pareciera tener como finalidad hacer constar el respeto a la garantía de audiencia de los gobernados en cuanto al procedimiento para emitir una boleta de sanción, sobre todo porque mediante ésta se pretende hacer constar en el acto la firma de recibido de la boleta por el infractor, así como la leyenda de que *"por negativa del usuario, se deja en el parabrisas"*; sin embargo, el derecho que el particular tiene para exponer lo que a su derecho convenga, no lo ejercita al momento de hacerse acreedor a la sanción, sino con posterioridad a ese momento, es decir, al ejercer los medios de defensa al efecto previstos.

Efectivamente, si un agente se percata de la comisión de una infracción al Reglamento de Tránsito del Distrito Federal y entiende la imposición de la sanción con el



gobernado, éste puede alegar de acuerdo a sus intereses, pero conforme a Derecho no evitará el cumplimiento del deber que tiene el agente.

En otro orden de ideas, es criticable que la autoridad administrativa emplee el vocablo "usuario" para referirse al "infractor" ya que dicho término tiene una exacta aplicación en tratándose de las contribuciones denominadas derechos, de ahí que es por demás inexacto que sea citado en los actos en cuestión.

*Fracción VI del artículo 56 del Reglamento de Tránsito.*

*"VI. Una vez efectuada la revisión de los documentos y de la situación en la que se encuentra el vehículo, si éstos están en orden, el agente procederá a llenar la boleta de sanción, de la que extenderá una copia al interesado.*

*En caso de que existan irregularidades el agente procederá de conformidad a lo que establece el artículo 59 del presente Reglamento."*

Este requisito es satisfecho parcialmente por la autoridad, toda vez que la elaboración de la **boleta de sanción** exige el debido llenado con todos los datos que requiere el formato, sin embargo en la especie esto no ocurre en razón de que los servidores públicos al efecto encargados se limitan a hacer constar sólo algunos de los datos solicitados, de ahí que esta carencia viene a sumarse a los vicios que como acto abstracto ya contiene, luego entonces si el formato a pesar de las deficiencias implícitas que conlleva, no se elabora adecuadamente, esta circunstancia hace por demás obvio que es contrario a Derecho.

La copia de la boleta que se extiende es para que el interesado efectúe el pago correspondiente.

*Fracción VII del artículo 47 del Reglamento de Tránsito.*

*"VII. Únicamente se remitirá el vehículo al depósito correspondiente, si la infracción cometida está prevista en los artículos 99 de la Ley y 59 del presente Reglamento;"*

Sobre estos supuestos normativos, es de señalarse que atendiendo a la situación que presenta el vehículo (v.g. estar estacionado en lugar prohibido), es necesario remitirlo a un depósito vehicular.

Entre los dos artículos a que hace referencia la fracción en análisis, se contemplan en total 27 supuestos jurídicos que hacen necesaria esta medida, misma que originará el pago de derechos por servicio de grúa, y en su caso los derechos por depósito previstos por los artículos 242 y 243 del Código Financiero del Distrito Federal, respectivamente, para lo cual las autoridades encargadas de tal remisión, tienen a bien exigir el pago de estos derechos mediante la emisión del formato de orden de cobro, (al que habremos de hacer referencia posteriormente), e independientemente de ello emitir la boleta de sanción por la infracción procedente.

Por su parte, el formato de orden de cobro guarda relación con las boletas de sanción toda vez que cometida una infracción al Reglamento de Tránsito, se expide ésta y se deposita el vehículo.

*Fracción VIII del artículo 56 del Reglamento de Tránsito.*

*"VIII. En el caso de vehículos no matriculados en el Distrito Federal, y cuando el conductor no tenga licencia del Distrito Federal, se les retendrá una placa como medida para garantizar el pago de la multa a que se hayan hecho acreedores, por cualquier infracción cometida, cuya sanción deberá pagarse en el tiempo previsto en el presente Reglamento."*

Solo importa señalar que en la práctica la facultad de retener al infractor una placa de su vehículo, auspicia que algunos malos elementos de la Secretaría de Seguridad Pública procedan a retenerlas aún y que no se satisfagan los supuestos jurídicos, ello con la finalidad de ejercer presión al conductor para obtener el pago de las multas impuestas, circunstancia ésta que a todas luces es arbitraria.

Finalmente, el artículo 56 en análisis contempla lo siguiente:

*Fracciones IX y X del artículo 56 del Reglamento de Tránsito.*

*"IX. Tratándose de vehículos que transporten sustancias tóxicas o peligrosas, se abstendrán de retirar documentación alguna o placa de matrícula, y*

*X. No podrán remitir al depósito los vehículos que realicen este tipo de transporte por violación a lo establecido en el presente Reglamento. En todo caso, se llenará la boleta de sanción correspondiente, permitiendo que el vehículo continúe su marcha."*

El análisis de estas fracciones no es trascendente para los fines de la presente investigación, ya que sólo nos permiten advertir que la comisión de infracciones por los conductores de vehículos automotores que transporten sustancias tóxicas o peligrosas (lo que ubica en la violación a las leyes de protección ambiental) implica un trato diferente que se justifica en atención al mantenimiento de la seguridad de la colectividad, así como para prevenir accidentes, por lo cual únicamente en estos casos los sujetos se harán acreedores a la multa respectiva y no se impedirá que el vehículo continúe su marcha.

De este modo, hemos agotado el estudio del requisito de validez denominado "forma", y que está contenido en las fracciones del artículo 56 del Reglamento de Tránsito, mismo que se encuentra estrechamente vinculado con el diverso artículo 57, pues es este numeral el que expresamente impone que las infracciones se harán constar en las boletas de sanción que deberán contener determinados requisitos.

De conformidad con los anteriores planteamientos, la satisfacción de los requisitos que al efecto prevé el artículo 57 del ordenamiento jurídico en comento, es obligatoria para la autoridad emisora del acto, en primer lugar en acatamiento al artículo 16 constitucional y, en segundo lugar, por así disponerlo, secundariamente este precepto.

Veamos entonces el contenido del dispositivo a que nos estamos refiriendo.

**"ARTÍCULO 57.-** *Las sanciones en materia de tránsito, señaladas en este Reglamento y demás disposiciones jurídicas, serán impuestas por el agente que tenga conocimiento de la comisión de alguna de las infracciones contenidas en el mismo y se harán constar en las boletas autorizadas por la Secretaría y por Seguridad Pública, las cuales para su validez deberán contener:*

*1. Fundamentos Jurídicos: señalar los preceptos de este Reglamento y en su caso las demás disposiciones jurídicas aplicables a la infracción cometida y a la sanción impuesta,*

*precisando los artículos, y en su caso las infracciones, incisos o párrafos;*

*II. Motivación.- El señalamiento de los siguientes datos:*

- a) Día, hora y lugar en que se cometió la conducta infractora.*
- b) Nombre y domicilio del infractor, salvo que no esté presente o se niegue a proporcionarlos.*
- c) Marca, tipo, color, placas, y en su caso número de permiso para circular del vehículo.*
- d) En su caso, número y tipo de licencia o permiso de conducir.*
- e) Infracción cometida y sanción impuesta.*

*III. Nombre; número de placa y firma del agente que imponga la sanción, y*

*IV. En su caso, la firma del infractor. La falta de ésta no invalida la boleta."*

De la transcripción anterior podemos reafirmar que son los requisitos de fundamentación y motivación legal los que dejan de cumplirse debidamente por la expedición del formato en análisis, bien porque la autoridad emisora no los precisa, o bien porque como en el caso de la motivación legal, existe inexactitud por cuanto a su concepto.

En relación a lo planteado y para concluir con el estudio del formato de boleta de sanción, sólo nos resta reiterar que los vicios que la autoridad administrativa hace consistir en la omisión del señalamiento exacto de la fracción e incisos del Reglamento objeto de estudio que sirven de fundamento a la sanción impuesta, así como la circunstancia de que en dicho formato se contemple la imposición de la multa por un equivalente a 20 días de salario mínimo general vigente en el Distrito Federal, cuando dicho importe no está jurídicamente previsto, y la no exigencia para que el policía exprese cómo se cercioró de la conducta que se imputa al gobernado (conductor de vehículo automotor), traen como consecuencia que no pueda tenerse el acto como debidamente fundado y motivado y que por lo tanto su anulación sea procedente.

Por otra parte, aunados al formato de boleta de sanción, según hemos señalado, existen otros tipos de formatos que igualmente se usan para emitir sanciones por infracción al Reglamento de Tránsito, o bien, para efectuar el cobro de servicios que presta el Gobierno de la Ciudad con motivo de tales infracciones, entre los cuales podemos señalar el servicio de grúa, el servicio de depósito o almacenaje y el servicio de retiro de candado inmovilizador por no cubrir la cuota correspondiente al estacionamiento en la vía pública, de cuyo análisis nos ocuparemos a continuación.

### 3.2.2.- Análisis crítico-jurídico del formato de Orden de Cobro.

A los efectos de abordar el análisis de este formato, es menester señalar que tiene sus antecedentes administrativos en otro tipo de documentos que permitían materializar el cobro de derechos generados por la imposición de sanciones por violación al Reglamento de Tránsito del Distrito Federal.

De tal suerte que para la prestación y ejecución de determinados servicios ( <sup>51</sup> ), existieron los formatos denominados talones de "pago por concepto de derechos por servicio de grúa" y de "pago por concepto de derechos por servicio de almacenaje de vehículos en depósito" que normativamente se fundaban en los artículos 242 y 243, del Código Financiero del Distrito Federal.

Ahora bien, en el marco del formato denominado "**orden de cobro**", debe indicarse que las consideraciones jurídicas que precisamos respecto de los demás formatos, son exactamente aplicables en el que aquí se analiza.

El formato en cuestión es empleado por las autoridades hacendarias para exigir el pago de los derechos generados por concepto de derechos por el servicio de grúa, y por los derechos por el servicio de almacenaje en depósito, previstos por los artículos 242 y 243, del Código Financiero del Distrito Federal, respectivamente, y que son prestados por las autoridades de la Secretaría de Seguridad Pública del Distrito Federal, con motivo de

---

( <sup>51</sup> ) CORTIÑAS-PELÁEZ..., *op. cit.*, nota a pie (1), pp. 62 a 83, respecto de que la Administración puede prestar de manera directa o indirecta los cometidos que "... le impone la Constitución y demás reglas subordinadas...", en una idea novedosa y contrapuesta a la teoría francesa de los servicios públicos y apoyada por el Profr. MARTINEZ-CASTAÑÓN en el sentido de que "... no todo lo que hace el Estado por conducto de la Administración, son servicios públicos...". De ello se deriva la importante aportación de la Teoría de los Cometidos del Poder Público.

las infracciones de tránsito previstas por el artículo 99, de la Ley de Transporte, así como las del diverso 59, del Reglamento de Tránsito, ambos del Distrito Federal, siendo éste último del que exclusivamente nos ocuparemos.

Dicho documento cuenta con características que permiten a la autoridad administrativa emplearlo para proceder al cobro de cualquier ingreso a la Hacienda Pública del Distrito Federal, es decir, se trata de un formato versátil, dado que igual se usa para exigir el cobro de una multa de tránsito o de los derechos que se generen a partir de ésta, que para exigir el pago de parcialidades derivadas de una autorización concedida por la Subtesorería de Fiscalización de la Tesorería del Gobierno del Distrito Federal o cualquier otro adeudo fiscal.

En efecto, este formato alude a datos diversos que intentan detallar el cobro de algún crédito fiscal y que en caso de ser aplicables, la autoridad llena el espacio correspondiente, pero si en la especie no se actualizan, dichas referencias son ignoradas. A reserva de apreciar las características del formato de orden de cobro en el anexo marcado con el número tres, se señalan las características con que cuenta dicho documento y que son las siguientes:

Es expedido por la Tesorería del Distrito Federal; contiene

*"Número de Folio; Datos del Contribuyente, a saber: Nombre, Reg. Fed. Contribuyente, Número de Cuenta, Domicilio, No. Ext., No. Int., Colonia, Código Postal, Concepto: Local o Federal; Clave: Capítulo y Concepto, Concepto, Función de Cobro; Período que se Paga: Del Día, Mes, Año, Al Día, Mes, Año; Certificación de la Caja o Sello y Firma del Cajero; Descripción del Concepto; Liquidación: Cuota, Recargos al \_\_% Mensual o Fracción del Mes, Cobranza, Embargo, Total, Total con Letra; Dependencia Ordenadora, Fecha: Día, Mes y Año; Elaboró: Nombre y Firma, y además contiene la leyenda: ESTE DOCUMENTO SOLO TENDRA VALOR COMO RECIBO SI LLEVA IMPRESA LA MARCA DE LA MAQUINA REGISTRADORA DE LA TESORERIA DEL D.F. O SELLO DE LA CAJA QUE EXPIDE Y FIRMA DEL CAJERO."*

Como se puede apreciar de la simple referencia de los datos anteriores, este formato no fue especialmente diseñado para exigir el cobro de los derechos que se generan por la prestación de los servicios públicos de grúa y de almacenaje de vehículos,

de ahí que se apartan completamente del principio de legalidad previsto por el artículo 16, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, sin embargo, la autoridad hacendaria los emplea con ese fin sin que atienda el deber de preservar la juridicidad de sus actos, y sin que evite incurrir en las arbitrariedades que comentamos cuando analizamos el formato de "Boleta de Sanción", pues poco interés demuestra en ello.

En efecto, mediante estos actos se obliga al pago de un servicio que no se detalla y que tampoco se justifica en los mismos, toda vez que las referencias que contiene no imponen a la autoridad emisora atender a dichas circunstancias, de ahí que se requiera de un juicio contencioso administrativo para obtener la declaratoria de nulidad respectiva y sólo hasta entonces, los efectos del acto ilícito del Distrito Federal dejan de subsistir y se restituyen los derechos afectados.

A fin de apreciar con claridad lo anterior, es necesario atender a lo dispuesto por el artículo 59 del Reglamento de Tránsito, en relación con el diverso 56, fracción VII, del mismo ordenamiento, el cual prevé la necesidad de remitir al depósito aquellos vehículos que:

**"ARTÍCULO 59.- ...**

- I. Les falte una o ambas placas de matrícula o no cuenten con el permiso de circulación temporal correspondiente;*
- II. Sus placas de matrícula no coincidan con la calcomanía permanente de circulación, o con los datos asentados en la tarjeta de circulación, o los datos del vehículo contenidos en la tarjeta de circulación y en las placas, no coincidan con los que aparecen en la base de datos de Control Vehicular;*
- III. Se encuentren estacionados en lugar prohibido, en la banqueta, en doble fila o más, o perturben gravemente la circulación y no haya en el interior del vehículo persona alguna.*

*En ese mismo caso, pero cuando en el interior del vehículo se encuentre persona responsable, ostensiblemente mayor de dieciséis años, que se niegue a la indicación del agente para moverlo, o en su caso, a descender del mismo, dicha persona será remitida al juez cívico correspondiente del lugar de los hechos, para su amonestación conforme al procedimiento previsto en la Ley de*

*Justicia Cívica para el Distrito Federal, por constituir su desobediencia una infracción cívica; el vehículo será remitido al depósito respectivo.*

*Si a bordo del vehículo, se encontrare, persona ostensiblemente menor de 16 años, mayor de 65 años o con discapacidad, el vehículo no será remitido al depósito y el agente actuará conforme a lo dispuesto en los artículos 56 y 57 de este Reglamento;*

- IV.** *Sean conducidos por personas que, habiendo cometido una infracción a las disposiciones en materia de tránsito, contenidas en este Reglamento y demás ordenamientos jurídicos aplicables, no exhiba la licencia o permiso de conducir, o cuando éstos se encuentren vencidos;*
- V.** *Sean conducidos por personas que, habiendo cometido una infracción en materia de tránsito, exhiba una licencia o permiso de conducir que no ampare el tipo de vehículo que se conduce;*
- VI.** *Teniendo obligación de efectuar la verificación vehicular, circule sin llevar adherido el holograma de verificación vehicular que acredite el cumplimiento de esa obligación para el periodo correspondiente y no se pueda acreditar dicha verificación con el certificado correspondiente;*
- VII.** *Circulen sin llevar adherida la calcomanía permanente de circulación y no se cuente con el permiso que justifique su falta;*
- VIII.** *Circulen sin llevar adherida la calcomanía de revista vehicular y no se pueda acreditar el cumplimiento de esta obligación con el documento correspondiente;*
- IX.** *Por deficiencias ostensibles que constituyan un peligro para la circulación o puedan producir daños a terceros o a la vía pública;*
- X.** *Permanezcan abandonados en la vía pública durante más tiempo del requerido para estacionamiento o descompostura y en las condiciones necesarias para presumir fundadamente su abandono; sea que se utilice para otros fines y no el de transportación, o presente señales de robo de piezas o mutilación de partes;*
- XI.** *Surtan o se abastezcan de gas natural o licuado de petróleo para su combustión en las vías públicas o en lugares no autorizados;*
- XII.** *Estando adaptados para usar gas natural o licuado de petróleo como combustible no cuenten con la autorización para circular expedida por la autoridad competente, de conformidad con las normas aplicables;*



- XIII. Sean conducidos por personas que se encuentren en estado de ebriedad o bajo el influjo de enervantes, estupefacientes o sustancias tóxicas o psicotrópicas;*
- XIV. Circulen o se encuentren en vía pública y tengan pendiente el pago de una infracción, según la base de datos de Control Vehicular, salvo que el conductor exhiba el comprobante de pago correspondiente;*
- XV. Circulen incumpliendo las disposiciones ambientales a que se refiere el artículo 47 de este Reglamento;*
- XVI. Cuando algún conductor no acate la indicación de alto que le haga el agente por la posible comisión de una infracción de tránsito, señalada en este Reglamento, o en las demás disposiciones jurídicas en materia de tránsito;*
- XVII. Circulen emitiendo humo negro o azul;*
- XVIII. Circulen en días u horas en que esté restringida la circulación, de acuerdo con las normas ambientales correspondientes, y*
- XIX. Cuando no cumplan con lo previsto en el artículo 82 fracciones II, III, VII y XII o en los casos establecidos en los artículos 84 y 85 de este ordenamiento, independientemente de las demás sanciones señaladas en el artículo 103 de este Reglamento y de lo dispuesto por el artículo 99 de la Ley.*

*Los agentes que hubieren ordenado o llevado a cabo la remisión al depósito del vehículo de que se trate, proporcionarán a la brevedad posible, al Servicio de Localización Telefónica (LOCATEL) los datos del depósito en el cual se entregó, tipo de vehículo y el número de placas de matrícula.*

*Lo previsto en este artículo no excluye de la aplicación de las disposiciones contenidas en los artículos 56 y 57 de este Reglamento."*

Por otra parte, el artículo 242, del Código Financiero del Distrito Federal, contempla las cuotas que proceden en la prestación del servicio en comento, conforme a lo siguiente:

**"ARTICULO 242.-** *Por el servicio de grúa que se preste como consecuencia de la comisión de infracciones al Reglamento de Tránsito del Distrito Federal o a solicitud de los conductores de vehículos, los propietarios de los mismos pagarán las siguientes cuotas:*

*I. Cuando se preste el servicio con vehículos cuya capacidad de arrastre sea hasta de 3.5 toneladas \$168.00*

*II. Cuando se preste el servicio con vehículos cuya capacidad de arrastre sea mayor a 3.5 toneladas \$335.00*

*Por el servicio de retiro de candado inmovilizador que se utiliza en los casos a que se refiere el artículo 63 del Reglamento de Tránsito del Distrito Federal, los propietarios de los vehículos pagarán una cuota de \$100.00.*

*El derecho a que se refiere este artículo se causara por la sola prestación del servicio, independientemente de las sanciones administrativas que procedan.”*

En ese contexto, podemos aseverar que el procedimiento para la emisión del formato detallado no implica seguimiento y satisfacción de formalidades, toda vez que el conductor se encuentra obligado a efectuar un pago para recuperar la disponibilidad de su vehículo, y la autoridad se limita a asentar únicamente los datos que en el caso concreto estima convenientes y que desde luego no justifican los extremos del cobro del gravamen de referencia, siendo que en la especie es evidente que la exigencia del pago es un acto que debe emitirse conforme a las formalidades exigidas constitucionalmente, por referirse a una erogación pecuniaria que afecta los derechos del gobernado.

Así pues, se demuestra el nugatorio interés de estas autoridades en la validez de sus actos, pues las consideraciones relativas a la falta de fundamentación y motivación legales se actualizan en la especie, vulnerando la garantía de legalidad de los gobernados, comentarios que ya vertimos y que son aplicables a este formato.

Aunado a lo anterior, en la especie hay un vicio con respecto a la garantía de audiencia de los particulares, pues debemos advertir que para los supuestos de las fracciones III y X del artículo 59, del Reglamento de Tránsito del Distrito Federal, se hace la remisión del vehículo sin que esté presente el propietario, es decir, por su ausencia no hay posibilidad de evitar la remisión que inclusive puede ser totalmente arbitraria, de ahí que siguiendo las indicaciones que el penúltimo párrafo señala, el particular deberá comunicarse al Servicio de Localización Telefónica (LOCATEL), para indagar sobre el paradero de su vehículo, y una vez que lo ubique será obligado a efectuar un pago ilegal, en contravención a dicha garantía, por lo que a las molestias ocasionadas se refiere.

De esa manera, podemos advertir que resultan inatendibles los requisitos de fundamentación y motivación legales, así como la garantía de audiencia tutelados constitucionalmente, pues las autoridades son irresponsables en la emisión de sus actos.

Pero además, al trasladarse el vehículo del infractor al depósito correspondiente, desde el día siguiente al en que ingresa comienzan a generarse los derechos por el servicio de almacenaje que contempla el artículo 243, del Código Financiero del Distrito Federal, de ahí que en el mismo formato se contempla su cobro.

El artículo que prevé el pago de los derechos por el servicio en cuestión, según hemos dicho, es el 243 del Código Financiero del Distrito Federal, que textualmente dispone:

**“ARTÍCULO 243.-** *Por el servicio de almacenaje de cualquier tipo de vehículo, se pagará por cada día un derecho, a partir del día siguiente en que entre el vehículo, de \$30.00 en tanto los propietarios no los retiren. (...)*

*La erogación por el concepto a que se refiere el párrafo anterior será a cargo del propietario del vehículo y tendrá el carácter de crédito fiscal.*

*(...)*

*Los propietarios de los vehículos a que se refiere este artículo y el anterior, sólo podrán retirarlos una vez cubierto el monto de los derechos a su cargo.”*

Por otra parte, cabe insistir en que las molestias ocasionadas al gobernado independientemente de que con su conducta se hubiera hecho acreedor a las sanciones pecuniarias correspondientes, eso no justifica que las autoridades competentes dejen a un lado su responsabilidad de actuar acorde los marcos normativos jerarquizados ( <sup>52</sup> ) que rigen sus actuaciones, desde la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, pasando por el Estatuto de Gobierno, el Código Financiero, la Ley Orgánica de la Administración Pública, el Reglamento Interior de la Administración Pública y el Reglamento de Tránsito, todos para el Distrito Federal, ya que deben estar plenamente justificadas todas y cada una de las molestias y privaciones que causen a los derechos de los particulares.

---

( <sup>52</sup> ) *Idem*, nota a pie (43).

Y si en la especie, a un gobernado se le ocasionan una serie de molestias sin motivo ni fundamento al impedírsele el uso de su vehículo y obligársele a erogar diversas cantidades pecuniarias para estar en aptitud de recuperar su unidad, no solo es justificado sino que es enteramente necesaria la impugnación de dichas actuaciones para que le sean devueltas las cantidades enteradas al fisco local, lo cual no puede traer beneficio alguno al Gobierno de la Ciudad de México ( <sup>53</sup> ), sino al contrario, ello le ocasiona mayores perjuicios no sólo económicos, sino también por corrupción de sus autoridades, sin mencionar la pérdida de recursos humanos que debieran aprovecharse para beneficio de los capitalinos como lo disponen las normas jurídicas analizadas en el segundo capítulo del presente trabajo.

Consideramos entonces oportuno no abundar sobre la carencia de los requisitos constitucionales de fundamentación y motivación legales, toda vez que hacerlo sería incurrir en repeticiones innecesarias, de ahí que a continuación exponremos las particularidades que presenta el formato de boleta de sanción, elaborado exclusivamente para sancionar la infracción del conductor consistente en estacionarse en la vía pública sin haber cubierto la cuota de estacionamiento prevista por el artículo 257 del Código Financiero del Distrito Federal.

### **3.2.3. Pago por cuota de estacionamiento en vía pública: Un análisis lógico-jurídico del formato "boleta de sanción por la infracción cometida al estacionarse en la vía pública, sin haber cubierto la cuota de estacionamiento".**

El Reglamento de Tránsito multicitado, contempla en su artículo 57 que las sanciones en materia de tránsito se harán constar en el formato de boleta de sanción, que por sus características generales se emplea para sancionar cualquier tipo de infracción al Reglamento de la materia, sin embargo la autoridad consideró oportuno emitir un formato especial que sancionara una conducta particular, a saber la "boleta de sanción por la infracción cometida al estacionarse en la vía pública sin haber cubierto la cuota de estacionamiento". Efectivamente, en la vía pública se hallan instalados **parquímetros** a efecto de que el estacionamiento de un vehículo automotor esté debidamente regulado en el pago de los derechos previstos por el artículo 257, del Código Financiero.

---

( <sup>53</sup> ) *Idem*, nota a pie (42), en el sentido de que el artículo 44 Constitucional Federal, refiere indistintamente como Ciudad de México al Distrito Federal, e ilustrándolo se tiene: artículo 44.- "La Ciudad de México es el Distrito Federal..."

Ante ese supuesto, si el usuario emplea dicho servicio sin enterar el pago correspondiente, o bien, depositando un importe inferior al tiempo respecto del cual se efectuó el pago no acude oportunamente a depositar la cantidad faltante, ello será causa para que el policía que se percate de dicha anomalía sancione al usuario multándolo con cinco días de salario mínimo general vigente en el Distrito Federal, según disposición del artículo 103 fracción V, inciso e) del Reglamento de Tránsito.

Es procedente señalar las características que dicho formato presenta, a fin de facilitar la comprensión de sus deficiencias, (*vid anexo número cuatro*), por lo cual comenzaremos precisando que en el encabezado consta un rubro en el cual se advierte: Gobierno del Distrito Federal. Secretaría de Seguridad Pública; contiene un número de folio a efecto de tener un debido control administrativo en la documentación; se expresa la leyenda de "BOLETA DE SANCIÓN POR LA INFRACCIÓN COMETIDA AL ESTACIONARSE EN LA VÍA PÚBLICA, SIN HABER CUBIERTO LA CUOTA DE ESTACIONAMIENTO."

En relación con los datos referidos no tenemos a bien abundar en comentarios, por cuanto se trata de elementos de índole administrativa, sino precisar que por mandato del artículo 57 del Reglamento de Tránsito, las boletas en las que se hacen constar los formatos de boletas de sanción deben ser autorizados por la Secretaría de Transportes y Vialidad y por la Secretaría de Seguridad Pública. En el presente formato, no consta señalamiento alguno que denote la colaboración de ambas Secretarías; además la publicación de este acto tipo no se ha efectuado en la Gaceta Oficial del Distrito Federal, por lo cual no hay certeza sobre el respeto que al numeral de referencia debe considerar la autoridad administrativa.

El formato en estudio también contiene un párrafo en el cual se expresa lo siguiente:

*" Siendo las \_\_\_\_\_ horas, del día \_\_\_\_ de \_\_\_\_\_ de \_\_\_\_; en mi recorrido de revisión, observé ubicado en la calle \_\_\_\_\_ el vehículo marca \_\_\_\_\_ color \_\_\_\_\_ modelo \_\_\_\_\_ con placas \_\_\_\_\_ entidad \_\_\_\_\_ que se encuentra estacionado sin haber cubierto la cuota de estacionamiento en la vía pública, previsto en el **Código Financiero del Distrito Federal**, según señalización del parquímetro ubicado en dicho lugar y procedí con fundamento a lo dispuesto por el **artículo 63 del Reglamento de Tránsito del Distrito Federal** a imponer la sanción a que se refieren dichos preceptos, consistente en 5 días de salario mínimo general vigente en el Distrito Federal."*

El párrafo antes transcrito nos hace presumir que con la referencia de los datos en él señalados la autoridad emisora pretendió hacer constar el requisito de motivación legal que todo acto de autoridad debe atender.

En efecto, el señalamiento de las circunstancias de tiempo (hora y fecha de comisión de la infracción), lugar (calle), y modo en la comisión de la infracción (el vehículo con determinadas características se encuentra estacionado sin haber cubierto la cuota de estacionamiento en la vía pública), son fundamentales para tener por satisfecho el requisito en cuestión. Sin embargo es de explorado Derecho que aún y cuando la autoridad en términos generales intente referir aquellos datos ello no dará como resultado que el acto emitido pueda considerarse debidamente motivado.

Lo anterior es así, toda vez que como se ha dejado precisado, no basta la cita de una referencia genérica, sino que deben razonarse pormenorizadamente por la autoridad sancionadora todas aquéllas referencias **de facto** que actualizan la infracción al Reglamento de la materia, por lo que si bien es cierto es un gran avance la redacción que contiene el presente formato, lo cierto es que de nueva cuenta lo importante es que el agente de tránsito pormenore debidamente todas y cada una de las circunstancias por las cuales considera que en efecto el conductor no depositó el pago de los derechos en el parquímetro o bien, que el importe enterado no fue equivalente al servicio prestado, de acuerdo a la cuota a pagar por el estacionamiento de vehículos en la vía pública, a saber de \$1.00 por diez minutos, en términos de lo dispuesto por el artículo 257 del Código Financiero.

Resalta así nuevamente la importancia que en la instrucción académica de los aspirantes a policías preventivos tiene el desarrollo de cuestiones constitucionales sobre la materia, ello a fin de evitar a los gobernados esta serie de molestias sin motivo ni fundamento.

Por cuanto hace al requisito de la fundamentación legal que el formato de Boleta de sanción por la infracción cometida al estacionarse en la vía pública, sin haber cubierto la cuota de estacionamiento, contiene, éste se limita a la siguiente transcripción:

"Asimismo con fundamento en el citado **Artículo 63 del Reglamento de Tránsito del Distrito Federal** que a la letra dice: "... Los vehículos estacionados en la vía pública en lugares prohibidos o donde se encuentren instalados parquímetros y que no hayan cubierto la cuota de estacionamiento, en el momento de la revisión, se harán acreedores a la sanción económica establecida en el Código Financiero del Distrito Federal. En ambos casos, los vehículos serán inmovilizados por autoridad competente, o por quien ésta autorice, y serán liberados hasta que el conductor del vehículo haya cubierto las sanciones económicas a las que se hizo acreedor, debiendo pagar la misma en las oficinas que se especifiquen en las boletas de sanción". Procedo a la inmovilización del vehículo referido: \_\_\_\_\_ marca \_\_\_\_\_ color \_\_\_\_\_ placas \_\_\_\_\_ mediante la colocación de un candado de rueda, fijando original y copia de la presente boleta de sanción en el parabrisas del vehículo."

Sobre el particular, para efectos de la presente investigación es suficiente con reforzar lo anteriormente argumentado, cuando se dio el concepto de fundamentación legal y se señalaron sus alcances, en el sentido de que la simple cita de los preceptos legales en el acto de la autoridad no trae como consecuencia que sea *ad hoc* con el mandato del artículo 16 Constitucional Federal.

En el siguiente apartado del acto de referencia se pretende hacer constar la identificación del infractor y de su vehículo automotor, ya que se asientan las siguientes referencias:

"Nombre del infractor \_\_\_\_\_ Firma \_\_\_\_\_ Domicilio \_\_\_\_\_ Licencia No. \_\_\_\_\_  
 \_\_\_\_\_ Tipo \_\_\_\_\_ Vigencia \_\_\_\_\_ Lugar de Expedición \_\_\_\_\_"

Y aclaramos que pretende identificar al sujeto infractor de la norma reglamentaria y a su vehículo, en virtud de que por regla general, éste se halla ausente, por lo cual la autoridad sancionadora no hace constar todos aquellos datos que en el formato se refieren pues se limita a señalar textualmente: "*Al responsable*".

De este modo, es fácil advertir que la molestia a los derechos del propietario del vehículo, se ocasiona sin tener la mínima consideración de respeto a los requisitos del artículo 16 constitucional, toda vez que además de hacerse acreedor a la multa equivalente a cinco días de salario mínimo general vigente en el Distrito Federal, su vehículo quedará inmovilizado con un candado de rueda hasta que el supuesto infractor

cubra la sanción de referencia y los derechos por el servicio de retiro del candado inmovilizador.

En concordancia con el mandamiento constitucional previsto por el artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos relativo a que todo acto de autoridad debe ser emitido por autoridad competente, en el formato materia de análisis se aprecian los siguientes datos:

*"Conforme al Artículo 56 del Reglamento de Tránsito para el Distrito Federal, me identifiqué y mostré los artículos infringidos al conductor, entregándole original y copia.*

Agente Placa No. \_\_\_\_\_ Nombre \_\_\_\_\_ Firma \_\_\_\_\_"

De conformidad con los cuales, una vez que el formato se expide al infractor y el agente de tránsito señala éstos podemos aseverar que la competencia material en la imposición de sanciones al Reglamento de la materia es el único requisito legal que como acto administrativo se satisface por su emisor.

Las características a que hemos hecho referencia son todas las que el acto tipo presenta, con las cuales finalizamos su análisis para dar pauta a otro formato que guarda estrecha relación con éste, debido a que la sanción por no enterar el pago del servicio de estacionamiento en la vía pública en la que se encuentren instalados parquímetros, trae aparejada que la autoridad inmovilice el vehículo automotor, colocándole un candado de rueda al neumático, para lo cual el infractor-usuario deberá enterar cada uno de los pagos por concepto de la sanción y del servicio en comento, empleando para el segundo, el recibo de pago por el servicio de retiro de candado inmovilizador, que a continuación se analizará.

**3.2.4. Análisis de los efectos jurídicos por infracción reglamentaria: el formato de recibo de pago por el servicio de retiro de candado inmovilizador, por no cubrir la cuota correspondiente al estacionamiento en la vía pública, de acuerdo al artículo 242, del Código Financiero del Distrito Federal.**

Hemos precisado que a consecuencia de la infracción de tránsito consistente en que el conductor de un vehículo automotor se estacione en la vía pública sin haber



cubierto la cuota de estacionamiento, o aún haciéndolo no deposite las monedas respectivas para cubrir más del tiempo inicial, originará que se hará acreedor a la imposición de una multa equivalente a cinco veces el salario mínimo general vigente en el Distrito Federal.

No obstante, la autoridad tiene a bien obligar al usuario del servicio de parquímetro, a pagar dicha sanción ejerciendo coacción mediante la inmovilización del vehículo, adaptándole un candado circular al neumático del vehículo automotor, que no se retirará sino hasta que cubra además de la multa, el pago de los derechos respectivos.

En este contexto, es oportuno hacer un estudio del formato del "RECIBO DE PAGO POR EL SERVICIO DE RETIRO DE CANDADO INMOVILIZADOR, POR NO CUBRIR LA CUOTA CORRESPONDIENTE AL ESTACIONAMIENTO EN LA VÍA PÚBLICA DE ACUERDO AL ARTÍCULO 242 DEL CODIGO FINANCIERO DEL DISTRITO FEDERAL" el cual necesariamente se emite como consecuencia de la boleta de sanción cuyo análisis efectuamos anteriormente (3.2.1).

Este **acto tipo** (formato o machote) no reviste juridicidad de manera alguna, ya que únicamente de integra del correspondiente encabezado el cual señala: "Gobierno del Distrito Federal. Secretaría de Finanzas. Tesorería del Distrito Federal. Recibo de pago por el servicio de retiro de candado inmovilizador, por no cubrir la cuota correspondiente al estacionamiento en la vía pública, de acuerdo al artículo 242 del Código Financiero del Distrito Federal." (*vid anexo número cinco.*)

Además contiene el número de placas y modelo del vehículo inmovilizado, el lugar en el que se hallaba estacionado especificando calle, colonia y código postal.

Se refieren algunas claves administrativas relativas a la "*Clave de Capitulo y Concepto: 03.03; Concepto: Der. Cont. Vehicular; y Función de Cobro: 13*", y de igual modo los datos relativos a la fecha de elaboración, el número de parquímetro y el importe a pagar, así como la firma y nombre del cajero, y la certificación de la caja de la Tesorería del Distrito Federal ante la cual se efectúa el pago correspondiente, como las únicas referencias que la autoridad administrativa considera para emitir el formato en análisis para de esa manera sustentar sus actos.

En tal entendido, aún y cuando no se trata de un acto tipo de los que se refieren en el artículo 57 primer párrafo del Reglamento de Tránsito, (pareciera suponer que no debe contener los requisitos que tal precepto contempla), lo cierto es que de manera paralela a la emisión del formato de "boleta de sanción por la infracción cometida al estacionarse en la vía pública, sin haber cubierto la cuota de estacionamiento", tal formato contiene una carga para el gobernado, y como tal debe estar debidamente fundado y motivado.

Efectivamente, la conducta que constituye una infracción al Reglamento de Tránsito se sanciona por parte de la autoridad con una multa equivalente a cinco días de salario mínimo general vigente en el Distrito Federal, razón por la cual aunado al cobro de la sanción, se impone al gobernado una carga más que consiste en efectuar el pago de un derecho generado por el retiro de un candado inmovilizador colocado a su vehículo automotor.

Esa conducta por parte de la autoridad es extremadamente drástica, toda vez que en la mayoría de los casos las circunstancias en el modo de la comisión de la infracción hacen que el supuesto infractor no se encuentre al momento en que su vehículo es inmovilizado y si a esta situación se cifra la circunstancia de que la disponibilidad de su bien mueble es limitada sin fundar y motivar tales actuaciones, entonces no solo es ilegal sino in y anticonstitucional dicha medida.

El hecho de que la autoridad no sea conciente en el deber que tiene de emitir sus actos en estricto cumplimiento a los mandamientos legales y constitucionales al efecto impuestos, hace nugatorio que aún y cuando tales actos sean sometidos a juicio de la autoridad jurisdiccional, en un momento dado ésta pudiera reconocer su validez y hacer subsistir no sólo el acto sino también el ingreso pecuniario percibido en la especie, pues de observarse los multicitados requisitos constitucionales, se evitarían los consabidos perjuicios no sólo a los gobernados sino también a las autoridades del Gobierno del Distrito Federal.

De esta manera, hemos hecho hincapié en los vicios de que adolecen los formatos que se expiden en general a consecuencia de las infracciones en materia de tránsito, evidenciando la falta de juridicidad que prevalece en estos actos de la autoridad administrativa, los cuales pueden ser impugnados en términos de lo previsto por el

artículo 106, del Reglamento de Tránsito, de conformidad con la Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal mediante el recurso de inconformidad, o bien ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal.

Sobre este aspecto cabe precisar que no sólo es procedente la impugnación mediante estas dos vías ordinarias, sino también es factible controvertir los citados actos mediante el juicio de amparo, en el que bien puede impugnarse la inconstitucionalidad de la norma jurídica, como un medio para hacer prevalecer el Estado de Derecho.

No obstante el señalamiento de los anteriores mecanismos de defensa, esta investigación se enfocará a la impugnación de las sanciones por violación al Reglamento de Tránsito, mediante la vía del juicio de nulidad ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal.

### **3.3. Las infracciones al Reglamento de Tránsito a la luz del contencioso administrativo: Una adecuación al cometido de tránsito y vialidad en sus mecanismos de impugnación.**

Acorde a los planteamientos de la Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal, es menester señalar que los particulares afectados por decisiones administrativas legales y/o ilegales, tienen la tendencia a nunca agotar el procedimiento administrativo ante la propia autoridad emisora del acto de molestia (cualquiera de los formatos que se utilizan para la aplicación de la sanción al Reglamento de Tránsito), motivo por el cual se hace innecesaria la descripción del procedimiento administrativo que para la impugnación de los actos administrativos en la materia que nos ocupa, pudiera efectuarse conforme a dicha Ley.

En virtud del carácter potestativo de la interposición del recurso administrativo, ha resultado más conveniente jurídicamente para los conductores de vehículos automotores afectados por la imposición de multas por violación al Reglamento de Tránsito, efectuar la presentación de la demanda respectiva ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal.

Lo anterior se sustenta además con las prácticas administrativas antijurídicas por parte de la Secretaría de Seguridad Pública en el sentido de colocar en las áreas

respectivas, anuncios en los que se indica que no se dará trámite a ningún recurso administrativo presentado ante dicha Secretaría que tenga la finalidad de impugnar alguna infracción a las leyes o reglamentos de la materia. En consecuencia, se desprende que de acuerdo a los propios anuncios, cualquier impugnación deberá hacerse valer ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal.

Este Tribunal de lo Contencioso Administrativo es en principio un órgano de justicia administrativa dotado de plena jurisdicción y autonomía para dictar sus fallos, de carácter constitucional, que no se haya adscrito ni al Poder Ejecutivo ni al Judicial y se integra de una Sala Superior, tres Salas Ordinarias y una Sala Auxiliar.

En consecuencia, describiremos ***grosso modo*** el procedimiento jurisdiccional para resolver ilegalidades con motivo de infracciones al Reglamento de Tránsito del Distrito Federal, toda vez que es importante reseñar una guía procedimental para los particulares afectados por las dependencias centrales de la Administración Pública del Distrito Federal.

El marco jurídico que norma la actuación del Tribunal en cuestión se inicia en los parámetros del artículo 122, que facultó a la Asamblea Legislativa a crear la ley del contencioso administrativo.

En ese entendido, dicha ley fue publicada en el Diario Oficial de la Federación de 19 de diciembre de 1995 (aunque su antecedente es de 1972) y entró en vigor el 1º de enero del siguiente año; en ella entre otras cuestiones se contempla en el artículo 23, que las Salas que lo integran tienen atribuida la función jurisdiccional administrativa de carácter material, esto en virtud de los principios constitucionales "dotados de plena jurisdicción" y "autonomía" que las faculta para conocer de "*... los juicios en contra de actos administrativos que las autoridades de la Administración Pública del Distrito Federal dicten, ordenen, ejecuten o traten de ejecutar, en agravio de personas físicas o morales;*" así como para resolver "*...los juicios en contra de las resoluciones definitivas dictadas por la Administración Pública del Distrito Federal en las que se determine la existencia de una obligación fiscal, se fije ésta en cantidad líquida o se den las bases para su liquidación, nieguen la devolución de un ingreso indebidamente percibido o cualesquiera otras que causen agravio en materia fiscal;*"

Así pues, y marcando su relación con la normatividad del cometido de vialidad, transporte y tránsito, atento a lo dispuesto por el artículo 106 del Reglamento de Tránsito del Distrito Federal, es como a continuación exponemos someramente el juicio de nulidad promovido por los particulares impugnando las sanciones impuestas con motivo de violación a las disposiciones del propio Reglamento.

Es de señalarse en **primer término**, que orgánicamente son sujetos a juicio administrativo tanto el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, como los Secretarios del Ramo, los Directores Generales, así como las autoridades administrativas del Distrito Federal que en razón de su esfera de competencia intervengan directamente en la resolución o acto administrativo impugnado; así como las autoridades administrativas del Distrito Federal, tanto ordenadoras como ejecutoras de las resoluciones o actos que se les imputen, por lo que tienen el carácter de autoridades demandadas en los procesos ventilados ante dicho Órgano Colegiado, en términos del artículo 33, fracción II, incisos A) y C) de la Ley que rige ese Tribunal.

Por otra parte, una vez que el gobernado resiente las molestias del acto impugnado, debe presentar su demanda dentro del plazo de 15 días hábiles contados a partir del día siguiente a aquél al en que hubiere sufrido dicha afectación, ante la Oficialía de Partes del citado Tribunal.

La demanda deberá ser presentada por escrito en el que se satisfagan (de acuerdo a lo previsto por el artículo 50 de la Ley de referencia), los siguientes requisitos:

- I. Nombre y domicilio del actor y, en su caso de quien promueva en su nombre;
- II. Las resoluciones o actos administrativos que se impugnan: Esto es, las multas o derechos respectivos, así como la emisión de la boleta, orden o recibo de pago correspondientes. En este rubro la parte actora debe precisar los datos contenidos en el formato impugnado.
- III. La autoridad, autoridades o partes demandadas. En términos generales tienen este carácter los CC. Jefe de Gobierno del Distrito Federal, Secretario de Transportes y

Vialidad, Secretario de Seguridad Pública y Tesorero del Distrito Federal, así como el agente de tránsito encargado de la imposición de las multas.

- IV. La pretensión que se deduce: Misma que se traduce en la nulidad de la sanción impuesta y en su caso la devolución de las cantidades indebidamente pagadas por concepto de multa por estacionarse en la vía pública sin haber cubierto la cuota de estacionamiento; así como de los derechos por servicio de grúa; derechos por servicio de almacenaje; o derechos por el retiro de candado de rueda; ya que tratándose de las multas impuestas mediante el formato de boleta de sanción, las cuantías son variables y no siempre son pagadas por el infractor, por tanto cuando tales multas son enteradas, las cantidades a devolver por tal concepto no son iguales en todos los casos.
- V. Fecha en la que se tuvo conocimiento de la resolución o resoluciones que se impugnan. Este dato aparece en los formatos controvertidos y permite conocer al órgano jurisdiccional si su impugnación es oportuna, ya que de lo contrario acarrearía acordar que se trata de actos consentidos tácitamente;
- VII. La descripción de los hechos y de ser posible, los fundamentos de Derecho. En este rubro el actor debe señalar ordenadamente los hechos relacionados con la imposición de la sanción, a efecto que las autoridades demandadas realicen la contestación respectiva. Asimismo, deberá de ser posible señalar entre los fundamentos de Derecho, aquellas normas que tutelen sus derechos restringidos y que por tanto se estiman violadas por la autoridad en su perjuicio.
- VIII. La firma del actor; si éste no supiere o no pudiere firmar, lo hará un tercero a su ruego, poniendo el primero su huella digital; y
- IX. Las pruebas que se ofrezcan. A este efecto la actora deberá acompañar a su demanda las copias de los documentos controvertidos, así como del documento con el que acredite el interés legítimo para promover el juicio respectivo.

En relación a la suspensión del acto impugnado, la misma se concede por el Presidente de la Sala que conoce del asunto, a petición del Magistrado Instructor en

cualquier etapa del proceso siempre que haya sido solicitada por el actor, a efecto de evitar que se ejecute la resolución impugnada, en la práctica el momento procesal oportuno para solicitarla es con la presentación de la demanda.

Para cada una de las partes demandadas el actor deberá presentar una copia de la demanda y de los documentos anexos a ella.

Acto seguido a la presentación de la demanda el Presidente del Tribunal, turna la misma a una de las Salas ordinarias o a la Sala auxiliar que lo integran, si ésta no presenta omisiones o una vez que ya han sido subsanadas.

El Presidente de la Sala mandará emplazar a las autoridades demandadas para que contesten la demanda presentada en su contra, en un plazo de 15 días hábiles. En el mismo acuerdo citará para la celebración de la audiencia de ley en un plazo que no excederá de 20 días hábiles.

En su contestación, la autoridad demandada se refiere a cada uno de los hechos de la demanda.

Posteriormente, al encontrarse debidamente integrada la Sala del conocimiento, se declara abierta la audiencia de ley prevista en el artículo 74 de la Ley que rige a ese Tribunal; se abre el período de admisión y desahogo de pruebas, las cuales en el caso a estudio, siendo documentales se desahogan por su propia y especial naturaleza; acto seguido se declara cerrado el período respectivo y se pasa al período de alegatos, los cuales por regla general NUNCA se formulan debido a la inasistencia de las partes, cerrándose así dicha fase del proceso. Con estos antecedentes y con fundamento en los artículos 79 y 80 de la Ley en comento y vistos para resolver los autos del juicio, se procede a dictar sentencia, la cual no exige formulismo alguno.

Previamente al estudio del fondo del asunto, se procede a analizar y a resolver las causales de improcedencia hechas valer o no por las autoridades demandadas, en razón de ser ésta una cuestión de orden público.

Una vez que los Magistrados han concluido el estudio de las causales de improcedencia y sobreseimiento, proceden al estudio de la controversia, es decir, resuelven acerca de la legalidad o ilegalidad de las resoluciones administrativas

combatidas, haciendo las consideraciones que para tal efecto estiman pertinentes, declarando invariablemente su nulidad, ya que las mismas carecen de la debida fundamentación y motivación legales (sólo en excepcionales ocasiones se sobresee el juicio por extemporaneidad, pero por regla general, la sentencia dictada en esos juicios es de nulidad lisa y llana).

En ese entendido, se dicta sentencia con fundamento en lo dispuesto por el artículo 81, de la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo (entre otros artículos), ya que dicho precepto contempla las siguientes causas de nulidad del acto impugnado:

- I. *Incompetencia de la autoridad;*
- II. *Incumplimiento y omisión de las formalidades legales;*
- III. *Violación de la Ley o no haberse aplicado la debida; y*
- IV. *Arbitrariedad, desproporción, desigualdad, injusticia manifiesta o cualquiera otra causa similar.*

De ese modo, al concluirse que los actos controvertidos se emiten incumpliendo las formalidades legales al efecto previstas, la sentencia ordena a las autoridades demandadas que procedan a la restitución en beneficio de la parte actora del goce de sus derechos indebidamente afectados y desconocidos, para lo cual dichas demandadas deberán proceder a la devolución de las cantidades indebidamente pagadas por la parte actora, en el plazo que señale la sentencia respectiva.

Cabe hacer mención, que la Procuraduría Fiscal del Distrito Federal es el órgano encargado de la defensa jurídica de las autoridades demandadas, en razón de que en términos de lo previsto por el artículo 36, fracción XVII, del Reglamento Interior de la Administración Pública del Distrito Federal, se encarga de: *“Representar el interés de la Hacienda Pública del Distrito Federal en controversias fiscales y en los intereses que deriven de la funciones operativas inherentes a los acuerdos del Ejecutivo Federal en materia de contribuciones federales coordinadas, a la Secretaría de Finanzas y a las autoridades dependientes de la misma en toda clase de juicios, investigaciones o procedimientos administrativos ante los tribunales del Distrito Federal y de la República, ante otras autoridades administrativas o judiciales competentes, ejercitar las acciones, excepciones y defensas de las que sean titulares, e interponer los recursos que procedan ante los citados tribunales y autoridades, siempre que dicha representación no*



*corresponda a otra Unidad Administrativa de la Secretaría de Finanzas o al Ministerio Público del Distrito Federal y, en su caso, proporcionarle los elementos que sean necesarios."*

De ahí que es a esta Representación Fiscal ante la cual se notifica la sentencia, para que proceda a comunicarla a las autoridades encargadas de su cumplimiento, es decir, a las oficinas recaudadoras denominadas "Administración Tributaria" a fin de que procedan a cancelar el procedimiento de cobro, o bien a la devolución de las cantidades indebidamente pagadas, para lo cual se les requiere la remisión de copias certificadas del cumplimiento y de las constancias de notificación al gobernado, a efecto de exhibirlas ante los Magistrados integrantes de la Sala del conocimiento, y acreditar el cumplimiento respectivo, hecho lo cual se da por concluido el juicio.

Finalmente, el actor podrá interponer instancia de queja ante los Magistrados de la Sala, por el incumplimiento de las demandadas a la sentencia en el plazo concedido para tal efecto, el cual oscila entre los cinco y los veinticinco días hábiles. Hasta aquí se regula el juicio de nulidad previsto por la Ley a que hemos venido haciendo referencia.

Además es importante destacar que desde que se presenta la demanda y hasta que se dicta sentencia transcurren en términos generales tres meses, el procedimiento de devolución no se efectúa sino hasta que transcurre un plazo igual; debido a los trámites burocráticos que involucra, ello implica que el plazo concedido para el cumplimiento en realidad no se cumpla.

Visto el panorama jurisdiccional administrativo, y en virtud de las trabas por demás burocratizadas que rompen los criterios del artículo 17 constitucional federal (expeditez de justicia), es como justificamos la necesidad de ofrecer la alternativa de modificar y/o reformar los criterios jurídicos que adolecen de in y anticonstitucionalidad en la acción administrativa del Gobierno del Distrito Federal, situación que se abordará en el epígrafe siguiente.

### **3.4. La necesidad de modificar la normatividad administrativa del cometido de vialidad y transporte en el Distrito Federal: un caso de respeto a la jerarquía normativa.**

Como pauta final, y sin dejar de vincular todas las temáticas que rodean a nuestro objeto de tesis (desde el primer capítulo hasta este apartado), consideramos necesario enfatizar respecto de la inadecuación de los principios jurídicos y extranormativos que relacionados con la jerarquía de las normas, tales como: las directrices constitucionales que han permitido confirmar nuestra tesis; imponen la necesidad de adecuar al Reglamento de Tránsito del Distrito Federal los principios preceptuados en el Estatuto de Gobierno y del marco de las leyes inherentes a la actuación administrativa en materia del cometido de vialidad y transporte, ya que resulta violatorio de las garantías individuales, por lo que se plantea la necesidad de derivarlos (los principios) hacia el Reglamento de Tránsito vigente desde 1999.

De lo contrario, ese imperativo constitucional de que la Administración provea en la esfera de la Administración a su exacta observancia conlleva el peligro de vulnerar la esencia del Estado de Derecho. Es menester que la discrecionalidad de la Administración no vaya más allá de los criterios del Constituyente Permanente y del legislador ordinario, por lo que nos permitimos externar algunas ideas en torno al respeto de la jerarquía ya indicada en el marco de la Constitución Política federal vigente como soporte a los principios que los órganos legislativos se han permitido crear, sea por vía de ley o estatuto, a los efectos de que como es el caso que nos ocupa (el Reglamento de Tránsito) no se halle viciado jurídicamente y en consecuencia, derivar los principios de mayor valor a los preceptos del Reglamento para asegurar el fin supremo del Estado llamado seguridad jurídica.

Desarrollados los apuntamientos descritos, nos permitimos ahondar en ellos:

#### **3.4.1. Directrices constitucionales: a manera de confirmación de tesis.**

Refiriéndonos a los actos tipo materia de nuestro análisis es preciso destacar que la normatividad contemplada por el Reglamento de Tránsito del Distrito Federal, establece en su artículo 106, el derecho de los particulares de impugnar en las vías administrativa y judicial los actos de aplicación de dicho cuerpo jurídico.

Decimos lo anterior para advertir que si bien es cierto la autoridad administrativa, es decir, la Secretaría de Seguridad Pública del Distrito Federal por conducto de los agentes de policía preventiva están facultados para amonestar verbalmente a los peatones, sancionar a los conductores de vehículos automotores con multas que oscilan entre los cinco y los treinta días de salario mínimo general vigente en el Distrito Federal, remitir a los infractores de dicho ordenamiento ante la autoridad competente para su arresto de 12 a 36 horas; y aún el propio Reglamento de Tránsito contempla la facultad para la autoridad competente de inmovilizar los vehículos que se encuentren estacionados en zonas que cuenten con servicio de parquímetros sin haber cubierto la cuota que corresponda y en su caso remitirlos al depósito de vehículos correspondiente, también lo es que existe privación o molestia a los derechos de los gobernados, toda vez que la aplicación del Reglamento sujeto a estudio conlleva a una violación flagrante al principio de legalidad contemplado por el artículo 16 Constitucional Federal, por cuanto fomenta la emisión de actos de autoridad que adolecen de la debida motivación.

En efecto, basta atender al erróneo concepto jurídico respecto de la motivación legal que en el Reglamento de Tránsito se contempla, para advertir que para tal ordenamiento la directriz constitucional que el artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos prevé, no es sino una mera enumeración de circunstancias aisladas que de manera alguna satisfacen jurídicamente el requisito constitucional en comento.

Por otra parte, no debe pasar desapercibido el hecho de que las actividades desempeñadas por los policías adscritos a la Secretaría de Seguridad Pública del Distrito Federal, y en su caso las autoridades de la Secretaría de Transportes y Vialidad del propio Distrito, atienden en primera instancia a las disposiciones de un Reglamento administrativo que coloca a los gobernados en una situación de inseguridad jurídica, toda vez que mediante su artículo 57, fracción II, erróneamente considera que la motivación de un acto es una serie de datos aislados que de ninguna manera satisfacen dicha exigencia constitucional.

Ahora bien, si un ordenamiento jurídico como lo es el Reglamento de Tránsito del Distrito Federal establece la emisión de actos irregulares y a su vez las autoridades administrativas encargadas de elaborar los formatos analizados en la presente

investigación adicionan vicios a éstos, ello irremediablemente conduce a una condena al Distrito Federal para dejar sin efectos las consecuencias de sus actuaciones y en su caso, implica también una afectación a su Hacienda Pública, toda vez que la recaudación de los aprovechamientos y derechos generados por tales conceptos se limita debido a que las multas impuestas no se enteran o bien porque sus importes son devueltos a los particulares en acatamiento a una resolución *lato sensu*.

En este contexto de ideas, es menester no sólo precisar en su justo alcance el requisito de motivación legal en el Reglamento de Tránsito, sino hacerlo extensivo a los actos tipo que de él emanan.

En otro orden de ideas, se considera obligatorio ajustar el contenido normativo del artículo 63, del Reglamento de Tránsito del Distrito Federal, al contenido del diverso 21, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, toda vez que la facultad concedida a la autoridad para que mediante la coacción genere el pago de las multas impuestas por la infracción a dicho precepto es contraria al mandato constitucional.

Sobre dicha cuestión, se ha advertido que existe exceso a lo constitucionalmente permitido para sancionar las infracciones a los reglamentos gubernativos y de policía, en razón de que la medida permitida a la autoridad para que inmovilice el vehículo del infractor, no es tolerada por el artículo de referencia, aunado a ello, se niega la permuta del pago de la sanción por el arresto administrativo, toda vez que no es sino hasta que se ha efectuado el pago de la sanción pecuniaria y los derechos por el servicio de retiro de candado inmovilizador, cuando el conductor puede disponer nuevamente de su unidad, es decir, después de haber sido sometido por tales actos administrativos inconstitucionales, de ahí que debe evitarse el empleo de tales medidas coactivas por parte de la autoridad.

Por otra parte, el artículo 103, del Reglamento de Tránsito, coloca a los infractores en una situación de igualdad ante la norma jurídica, sin atender a que en la práctica existen circunstancias atenuantes o agravantes de una conducta que deben impedir tratar igual a los desiguales, de conformidad con el principio de equidad previsto por el artículo 31, fracción IV, Constitucional Federal y el diverso 22 del citado ordenamiento supremo, que prohíbe la multa excesiva.

En razón de ello, se hace indispensable facultar a la autoridad administrativa para que de acuerdo a un parámetro contemplado en el propio Reglamento de Tránsito del Distrito Federal, atienda a las circunstancias particulares del infractor y a las causas que originaron la infracción cometida, para en base a estos elementos fijar el *quantum* de dicha sanción pecuniaria.

#### **3.4.2. La necesidad de adecuar al Reglamento de Tránsito del Distrito Federal los principios estatutarios en materia de seguridad jurídica.**

Así como se busca la permanencia de los actos tipo objeto de nuestra investigación a través de la adopción de los mecanismos constitucionales que contemplen la seguridad jurídica de los gobernados, también el Reglamento de Tránsito del Distrito Federal y los actos que de él derivan deben estar ceñidos a los mandamientos legales que el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal prevé al efecto.

Ciertamente la Constitución Federal establece máximas jurídicas que la autoridad debe atender en sus actos, el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, viene a constituirse en el ordenamiento que en el ámbito local recoge aquellas máximas y las exige en la actuación de sus autoridades, disponiendo mediante su artículo 12, el respeto y debida atención a principios a que deben sujetarse éstas.

De ese modo, observamos que las potestades constitucional y estatutaria de hacer coincidir el ejercicio de los derechos individuales con el orden público están restringidas por el Reglamento de Tránsito del Distrito Federal y los actos que de él emanan, precisamente porque en primer término es nugatoria la motivación en ellos y porque la instrumentación de los principios exigidos por el artículo 12 de dicho Estatuto no se da en la práctica.

Por otra parte, el artículo 17 del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, confiere derechos a sus habitantes, entre los que sobresalen el que: *las disposiciones jurídicas de las Leyes, reglamentos y demás ordenamientos locales los protejan*; así como el *estar informados sobre su contenido*; otro derecho reconocido se refiere a *estar informados sobre los actos administrativos de carácter general expedidos por el Presidente de la República y el Jefe de Gobierno*; ahora bien, tales derechos no son contemplados por el

Reglamento de Tránsito del Distrito Federal, pues la protección de las disposiciones jurídicas implica precisamente que éstas sean aplicadas por la autoridad competente, de tal suerte que el tránsito de peatones y vehículos sea seguro, sin embargo, más que ánimo de servicio y protección, sobrepasa a éstos el desinterés y ánimo de lucro, es decir, la comisión de infracciones al ordenamiento de referencia se sucede sin sancionarse y son determinadas conductas en lugares específicos las que sancionan, evidenciando la inseguridad de los transeúntes y automovilistas en el Distrito Federal.

Efectivamente, es de explorado Derecho que la eficacia de una norma jurídica no depende exclusivamente de su vigencia, sino de su aplicación, luego si existen conductas que hacen inseguro el tránsito y la autoridad competente no las sanciona, entonces es necesario que se haga efectivo lo dispuesto por el artículo 64 del Reglamento de Tránsito, que señala que: ***“A los agentes que violen lo preceptuado en este Reglamento o que en aplicación del mismo remitan a un conductor ante un Juzgado Cívico, sin que medie infracción de tránsito alguna o remitan un vehículo a un depósito sin causa, se les aplicarán las sanciones correspondientes.”*** (el resaltado es nuestro), pues debe compelerse a los agentes para que supervisen debidamente la seguridad vial a efecto de que la protección a que tienen derecho los habitantes y transeúntes del Distrito Federal se actualice en la especie.

De esta manera basta advertir que la sola difusión del contenido de las disposiciones reglamentarias alusivas al tránsito en el Distrito Federal no es por sí misma una medida de protección a los gobernados, sino que es menester para ello obligar al remiso al cumplimiento de sus mandatos para tener una cultura de respeto entre transeúntes, automovilistas y autoridades competentes, a fin de que exista armonía entre los principios contemplados por los artículos en comento.

En ese entendido, en la medida en que los preceptos del Reglamento de Tránsito del Distrito Federal, sean acatados se fomentará una cultura vial que haga efectiva la protección también vial que debe prevalecer en dicha entidad.

### **3.4.3. La necesidad de derivar los principios legales hacia el Reglamento de Tránsito.**

El requerimiento de que el Reglamento de Tránsito del Distrito Federal deba adecuarse a la normatividad eficiente del cometido de vialidad y transporte en el Distrito

Federal nos conduce a que la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal y la Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal, toda vez que son otros ordenamientos jurídicos a los que debe encauzarse dicho ordenamiento.

En la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal, en su artículo 7º, primer párrafo, establece que: *“Los actos y procedimientos de la Administración Pública del Distrito Federal, atenderán a los principios de simplificación, agilidad, economía, información, precisión, legalidad, transparencia e imparcialidad”*. De tales principios importa hacer hincapié sobre el referido a la legalidad, toda vez que en estrecha vinculación con la Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal existe una evidente trasgresión por parte del Reglamento de Tránsito hacia los ordenamientos jurídicos primeramente enunciados.

En efecto, todos los actos administrativos derivados de la aplicación del Reglamento de Tránsito deben hallarse sujetos a los mandamientos constitucionales, estatutarios y de carácter legal, ya expuestos, pero además debe señalarse que de conformidad con lo dispuesto en el artículo 11, tercer párrafo de la Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal, la autoridad administrativa tiene el deber de publicar en el periódico oficial local los formatos que expidan para materializar sus actos.

Textualmente dicho precepto jurídico dispone lo siguiente:

*“ARTICULO 11.- Los actos administrativos de carácter general, tales como decretos, acuerdos, circulares y otros de la misma naturaleza, deberán publicarse en la Gaceta Oficial del Distrito Federal para que produzcan efectos jurídicos y, en su caso, en el Diario Oficial de la Federación para su mayor difusión.*

*Los actos administrativos de carácter individual, cuando lo prevean los ordenamientos aplicables deberán publicarse en el referido órgano informativo local.*

*Los acuerdos delegatorios de facultades, instructivos, manuales y formatos que expidan las dependencias y entidades de la Administración Pública del Distrito Federal, se publicarán previamente a su aplicación, en la Gaceta Oficial del Distrito Federal.”*

Vista la transcripción anterior, tenemos que la Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal, da a la publicidad de los actos de autoridad el carácter de requisito para su aplicación.

Por su parte, el diverso artículo 57, primer párrafo del Reglamento de Tránsito del Distrito Federal establece que:

*"Las sanciones en materia de tránsito señaladas en este Reglamento y demás disposiciones jurídicas, serán impuestas por el agente que tenga conocimiento de la comisión de alguna de las infracciones contenidas en el mismo y se hará constar en las boletas autorizadas por la Secretaría y por Seguridad Pública, las cuales para su validez deberán contener: (...)"*

En ese orden de ideas, se colige que los formatos de boletas de sanción y demás actos tipo relativos a la sanción de infracciones al Reglamento de Tránsito deben publicarse en la Gaceta Oficial del Distrito Federal, pues si bien es cierto la redacción del Reglamento de referencia atribuye a las Secretarías de Seguridad Pública, y de Transportes y Vialidad únicamente su autorización, también lo es que tales dependencias al ser competentes para la aplicación del Reglamento de Tránsito, son quienes tienen a su cargo la expedición y publicación de tales formatos, sin embargo no han acatado tal deber jurídico, toda vez que en la práctica los formatos materia de nuestro análisis no han sido objeto de publicación alguna.

A manera de antecedente permitásenos advertir que por disposición transitoria (artículo tercero), del Reglamento de Tránsito, publicado en la Gaceta Oficial local el 23 de diciembre de 1997, se ordenó por el Jefe de Gobierno del Distrito Federal la publicación en la Gaceta de referencia de las entonces actas de infracción, sin que tal disposición hubiese sido atendida y es que los formatos en que se hace constar un acto de autoridad pueden ser objeto de alteraciones que perjudiquen al gobernado, por lo que es importante darle a conocer los documentos oficiales mediante los cuales el Distrito Federal exterioriza su voluntad.

Luego entonces, si el artículo 11, de la citada Ley de Procedimiento Administrativo no es respetado, ello conlleva a una violación de legalidad que originaría inseguridad en el particular pues si no existe motivación y fundamentación en estos actos tipo y además no se publican, ello origina una serie de vicios en su expedición por parte de la autoridad, lo



que denota que la dependencia Secretaría de Gobierno del Distrito Federal tampoco esté cumpliendo con el mandamiento legal que los asambleístas le impusieron mediante el artículo 23, fracción XIV, de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal, en el sentido de que:

*"ARTICULO 23.- A la Secretaría de Gobernación corresponde el despacho de las materias relativas al gobierno; relaciones con estados y municipios, la coordinación metropolitana; trabajo y previsión social; seguimiento de funciones desconcentradas de las Delegaciones del Distrito Federal; reclusorios y centros de readaptación social; protección civil, regulación de la tenencia de la tierra y acción cívica.*

*Específicamente cuenta con las siguientes atribuciones:*

*(...)*

*XIV. Vigilar, en el ámbito administrativo, el cumplimiento de los preceptos constitucionales por parte de las autoridades del Distrito Federal, especialmente en lo que se refiere a las garantías individuales y derechos humanos, así como dictar las medidas administrativas que requiera su cumplimiento."*

Así, existe inadecuación jurídica por parte del Reglamento de Tránsito, al mandamiento del texto constitucional y de las demás reglas subordinadas, lo cual denota una necesaria reforma a sus preceptos.

### **3.5. A manera de propuestas y conclusiones preliminares: La necesidad de modificar la normatividad relacionada con el cometido de tránsito de vehículos automotores en el Distrito Federal, y adecuarla a los criterios del principio de seguridad y certeza jurídica.**

El desarrollo de la presente investigación generó algunas inquietudes y puntos de vista controvertidos, es por ello que mediante las siguientes argumentaciones manifestamos nuestra convicción de mantener vigente el Estado de Derecho proponiendo algunas ideas que en nuestro humilde concepto buscan ser una vía de discusión y de nuevas críticas tendientes al mejoramiento en la emisión de los formatos (**actos tipo**) analizados, así como de los elementos normativos que se involucran con dicha emisión.

Al margen de las cuestiones controvertidas en el marco de la teoría clásica y francesa de los servicios públicos y en la perspectiva del artículo 115 fracción III, de la Constitución Política Federal vigente en nuestro país, es menester indicar la importancia

de la teoría de los cometidos del poder público mexicano [ *vid* notas a pie (17 y 51)], en la perspectiva de la actividad administrativa del Gobierno del Distrito Federal o de la Ciudad de México.

Es el caso que tocante a los criterios de la doctrina mexicana, no sería discutible que estamos en presencia de un servicio público, empero, y encuadrado a la doctrina administrativa contemporánea, la imposición de sanciones en el cometido de vialidad y transporte, debe ubicarse en un cometido esencial, toda vez que acorde a las características de éstos ( <sup>54</sup> ) nos permiten cuestionar en cierto grado su naturaleza de servicio público, primero en sentido restringido y, segundo, distinguiéndolos de los cometidos sociales y privados del poder público.

Por otro lado, también es importante resaltar las características del Estado de Derecho, toda vez que en relación a las aspiraciones de la colectividad ( <sup>55</sup> ) se hallan los planteamientos de los fines supremos ( <sup>56</sup> ) del Estado y de los imperativos constitucionales [ *vid*, nota a pie (28)]

Como es el caso de nuestro objeto de tesis, **la emisión de infracciones al Reglamento de Tránsito del Distrito Federal de 1999**, en el caso concreto de los formatos que se utilizan para su materialización, nos hallamos ante un cometido esencial clásico del Estado mexicano que se realiza por los cuatro niveles de Gobierno que en él se contemplan.

---

( <sup>54</sup> ) CORTIÑAS-PELÁEZ..., *op.cit.*, nota a pie (1), pp. 64-69; en el sentido de que éstos se hallan clasificados como "clásicos" (como sería el caso de la **coacción administrativa en el estricto cumplimiento del Reglamento de Tránsito del Distrito Federal**) y "del constitucionalismo social mexicano" y cuyas características parafraseadas con el autor *grosso modo* son: 1) ejercidos directamente por la Administración, con facultades intensas de Derecho público; 2) en consecuencia del punto que antecede, son insusceptibles de concesionarse a los particulares; 3) se aplican sanciones severas en el incumplimiento o violación de los deberes que imponen sus reglas y, 4) sus destinatarios se hallan en calidad de súbditos.

( <sup>55</sup> ) *Idem*, pp. 58-59, en su expresión "... manifestación de la voluntad general..." como eje troncal de las funciones estatales.

( <sup>56</sup> ) *Notas inéditas...*, nota a pie (7), en el sentido de que "...sólo por cuestiones didáctico-pedagógicas, los fines supremos del Estado pueden considerarse **primero** como: la seguridad jurídica (también como garantía individual), el orden público y el interés público [ *vid*, nota a pie (2)] y **segundo**, que en el contexto de la Constitución Política como producto de la "manifestación de la voluntad general", contiene en ella, los **imperativos constitucionales** [ *supra*, nota (28) ] también de la certeza jurídica...". Al respecto de nuestra investigación, la certeza jurídica debe prevalecer en los **formatos de infracción** al Reglamento de Tránsito no sólo como un "imperativo constitucional" y garante de la actuación del poder público y del respeto al Estado de Derecho, sino también como una directriz de la colectividad cuyas aspiraciones son lograr la armonía social u orden público.

Empero y aunque acorde a las características de estos cometidos [*supra*, nota a pie (54)], no implica la violación al principio de juridicidad expuesto en el desarrollo de esta investigación. Esto justifica **la in y anticonstitucionalidad de los formatos** que a pesar de reflejar una decisión administrativa de carácter unilateral como expresión de la voluntad general aparejada de operaciones materiales no pueden quebrantar los principios de seguridad y certeza jurídica.

Para adecuar los criterios expuestos, a continuación nos permitimos exponer las modificaciones que consideramos pertinentes para no violentar el ordenamiento jurídico, los fines supremos del Estado y los imperativos constitucionales.

### **Primera propuesta de modificación.**

El curso básico de formación policial exige atención en brindar a los aspirantes a policías preventivos los conocimientos sobre la forma en que deben exteriorizar sus actos, es decir, debe destacar la trascendencia que reviste dejar de ocasionar molestias o privaciones injustificadas a los derechos reconocidos constitucionalmente en beneficio de los gobernados, así como de proveer las medidas que los limiten.

Para ello, en lo que se refiere a la imposición de multas por infracción al Reglamento de Tránsito del Distrito Federal, la asignatura así denominada no debe conformarse en su unidad IV, con el objetivo de identificar "*... las obligaciones y medidas de control a implementar para mantener el orden y estabilidad de las vías públicas del Distrito Federal.*", mediante la revisión y análisis de los preceptos del Reglamento de referencia (en los que se prevén los aspectos funcionales de los agentes de la policía de tránsito, para una correcta aplicación jurídica de la facultad sancionadora sin menoscabo de los medios de impugnación), sino que es necesario incluir el análisis y la argumentación sobre los requisitos constitucionales previstos por el artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, haciendo hincapié en las garantías de fundamentación y motivación legales que deben revestir los actos de molestia, ello sin soslayar la importancia que revisten los diversos 14, 21, 22 y 31, fracción IV, del citado ordenamiento jurídico.

En ese entendido, se justifican algunas adiciones al artículo 19, de la Ley de Seguridad Pública del Distrito Federal, mismo que actualmente prevé:

*"El Programa General de Formación Policial deberá contemplar los siguientes niveles:*

- I. Básico;*
- II. De actualización;*
- III. De especialización técnica o profesional;*
- IV. De promoción; y*
- V. De mandos.*

*La formación básica es el proceso mediante el cual se capacita a quienes habrán de incorporarse a la carrera policial, con el objeto de que puedan realizar las actividades propias de su función de manera profesional. (...)*

*Los programas de formación policial en sus diferentes niveles además de las materias propias de la función policial tenderán a mantener actualizados en materias legislativas y científicas a los elementos de los Cuerpos de Seguridad Pública. La formación será teórica y práctica. (...)"*

**En ese entendido, la propuesta se traduce a incorporar adiciones en el primer y en el segundo párrafo como sigue:**

*La formación básica es el proceso mediante el cual se capacita a quienes habrán de incorporarse a la carrera policial, con el objeto de que puedan realizar las actividades propias de su función **sujetándose a los principios previstos por el artículo 12, fracciones I y VI, del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal y al diverso 7º, de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal.** (...)*

*Los programas de formación policial en sus diferentes niveles **contemplarán el respeto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y demás ordenamientos jurídicos secundarios;** además de las materias propias de la función policial tenderán a mantener actualizados en materias legislativas y científicas a los*

elementos de los Cuerpos de Seguridad Pública. La formación será teórica y práctica.  
(...)"

(las negritas implican la propuesta de adición)

### Segunda propuesta de modificación.

Se hace obligatorio que la norma reglamentaria se aparte del criterio genérico (artículo 103 del Reglamento de Tránsito del Distrito Federal), que sanciona con la misma multa al cúmulo de infractores de ésta, ello en atención a que esa variante resulta inconstitucional, irrazonable e inequitativa por romper el equilibrio que necesariamente debe existir entre la multa impuesta, la gravedad de la infracción, la capacidad económica del infractor y las condiciones particulares del caso.

En ese entendido, reglamentariamente deben reconocerse facultades a la autoridad administrativa para valorar toda esta serie de circunstancias, e imponer la sanción que la infracción amerite dentro de un mínimo y un máximo establecidos.

A los efectos se presenta la siguiente propuesta de reforma, a partir de su texto vigente:

#### "ARTÍCULO 103.- ...

Las infracciones a este Reglamento sancionables con multa son las contenidas en la siguiente:

**TABLA DE SANCIONES PECUNIARIAS**

Infracción	Monto de la sanción en veces al Salario Mínimo General vigente en el Distrito Federal					Fundamento.
	5	10	15	25	30	

#### **I. Alto**

a) Por no obedecer la señal de alto en un semáforo			X			Art. 66-III
b) Por no detener la marcha del vehículo cuando un agente de tránsito lo indique.					X	Art. 55, primer párrafo y 66-II
c) Por no obedecer los demás señalamientos de tránsito.		X				Art. 71-I

(...)"

Para que en lo sucesivo el artículo de referencia disponga que:

**"ARTÍCULO 103.- ...**

Las infracciones a este Reglamento sancionables con multa que oscilará dependiendo de los factores señalados en el artículo 57, de este ordenamiento, son las contenidas en la siguiente tabla de sanciones pecuniarias, siendo como máximo en cualquiera de los casos el equivalente a treinta días de salario mínimo general vigente en el Distrito Federal y como mínimo el que se fije como sigue:

**TABLA DE SANCIONES PECUNIARIAS**

Infracción	Monto de la sanción en veces al Salario Mínimo General vigente en el Distrito Federal					Fundamento.
	5	10	15	25	30	

**I. Alto**

a) Por no obedecer la señal de alto en un semáforo			X			Art. 66-III
b) Por no detener la marcha del vehículo cuando un agente de tránsito lo indique.				X		Art. 55, primer párrafo y 66-II
c) Por no obedecer los demás señalamientos de tránsito.		X				Art. 71-I

(...)"

Como se observa, el límite inferior en su mayoría sigue siendo el contemplado por el Reglamento de Tránsito vigente, salvando el monto de treinta veces el salario mínimo general vigente en el Distrito Federal, toda vez que se consideró el límite inmediato siguiente, es decir, el de veinticinco veces. Con esa salvedad, si la autoridad sanciona al infractor con la multa mínima, entonces queda eximida de razonar su arbitrio para fijar la cuantificación de ésta.

Por otra parte, de ninguna manera deviene ocioso seguir precisando que la vigencia y por ende obligatoriedad de las normas de Derecho exige de la autoridad el deber de ceñir su conducta a éstas, por lo cual, es menester hacer patente dicho deber para que se traduzca en:

Primero.- Una debida fundamentación y motivación de sus actos y en adición a ello se satisfaga:

Segundo.- Respetar el requisito de la **publicación de los formatos y tablas** en la Gaceta Oficial del Distrito Federal (como las arriba indicadas), que serán empleados en materia de infracciones al Reglamento de Tránsito del Distrito Federal, a fin de observar el derecho de los gobernados a acceder a la publicidad de los actos de autoridad, esto en atención al artículo 11, tercer párrafo de la Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal, y

Tercero.- Importa magnificar el deber de proveer los recursos humanos, materiales y financieros para el exacto cumplimiento del despacho de los negocios del orden administrativo, a fin de que se propicie una cultura de respeto a las normas del Reglamento de Tránsito del Distrito Federal que sobre todo tienda a obligar eficazmente al infractor para que acate sus preceptos, en atención al artículo 4º, del Reglamento Interior de la Administración Pública del Distrito Federal; así como los diversos 15 y 16 de la Ley de Transporte del Distrito Federal.

### **Tercera propuesta de modificación.**

A fin de precisar el requisito jurídico de la motivación legal que todo acto de autoridad que importe molestias al gobernado, a su familia, domicilio, papeles o posesiones debe revestir, es obligatorio reformar el artículo 57, fracción II, del Reglamento de Tránsito del Distrito Federal, para que de prever lo siguiente:

**"ARTICULO 57.-** *Las sanciones en materia de tránsito, señaladas en este Reglamento y demás disposiciones jurídicas, serán impuestas por el agente que tenga conocimiento de la comisión de alguna de las infracciones contenidas en el mismo y se hará constar en las boletas autorizadas por la Secretaría y por Seguridad Pública, las cuales para su validez deberán contener:*

I. (...)

II. *Motivación: El señalamiento de los siguientes datos:*

a) *Día, hora y lugar en que se cometió la conducta infractora.*

- b) *Nombre y domicilio del infractor, salvo que no esté presente o se niegue a proporcionarlos.*
- c) *Marca, tipo, color, placas, y en su caso número del permiso para circular del vehículo.*
- d) *En su caso, número y tipo de licencia o permiso de conducir.*
- e) *Infracción cometida y sanción impuesta."*

**Pase a reformar su contenido en la siguiente manera:**

**"ARTICULO 57.-** *Las sanciones en materia de tránsito, señaladas en este Reglamento, serán levantadas por el agente que tenga conocimiento de la comisión de alguna de las infracciones contenidas en el mismo y se harán constar en las boletas autorizadas por la Secretaría y por Seguridad Pública, las cuales para su validez deberán contener:*

*I. (...)*

**II. Motivación:** *Los razonamientos lógico jurídicos del porqué la conducta del infractor se adecua a la hipótesis normativa prevista por el artículo infringido, para lo cual pormenorizadamente se señalarán los mecanismos que llevaron a la convicción de que en el caso se verificaron los supuestos de hecho que prevé el artículo que contempla la infracción, debiendo precisar al efecto:*

a) ..."

**(las negritas implican la modificación propuesta)**

**Cuarta propuesta de modificación.**

Se ha demostrado que la imposición de sanciones por infracción al Reglamento de Tránsito del Distrito Federal, es contraria al mandato del artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en razón de que el agente de tránsito involucrado omite atender a las garantías de fundamentación y motivación tuteladas por el artículo en cuestión, por esa circunstancia estimamos que un procedimiento para el levantamiento de la multa y otro para la posterior calificación de ésta por una autoridad diversa disminuirán los perjuicios *lato sensu*, causados al gobernado, de ahí que juzgamos conveniente:



1.- Instrumentar un **procedimiento de calificación** de las multas de tránsito, a cargo de las autoridades de la Secretaría de Seguridad Pública del Distrito Federal que permita evitar que los agentes de tránsito incurran en la imposición de multas fijas y excesivas prohibidas por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y

2.- Limitar las atribuciones del agente de tránsito al debido llenado del formato y facultar a la **Dirección General de Control de Tránsito e Ingeniería Vial**, adscrita a la Secretaría de Seguridad Pública del Distrito Federal, para calificar el monto de la sanción, atendiendo a:

- a) Los registros de los propietarios de los vehículos;
- b) El número y marca de sus automóviles (lo cual pone de manifiesto la capacidad económica del infractor), así como el número y clase de sanciones a que se han hecho acreedores (lo cual permite atender la reincidencia); y
- c) Las circunstancias particulares de la infracción y su gravedad, datos que en el formato asentaría el agente de tránsito.

De esa manera la reforma, a nuestro juicio, tendría los siguientes efectos:

- a) Limitaría el número de actos con miras a impugnarse, ya que todas aquellas boletas de sanción sin calificar impedirían al particular abanderar un interés legítimo para controvertirlas (artículo 72, fracción V, de la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal), lo que ocasionaría el sobreseimiento del medio de defensa intentado permitiendo la captación del ingreso respectivo.

En ese supuesto, la propuesta se traduce a los siguientes planteamientos, según los tres nuevos párrafos del artículo 57 que seguirían a su fracción IV:

**"ARTICULO 57.-** *Las sanciones en materia de tránsito, señaladas en este Reglamento serán **levantadas** por el agente que tenga conocimiento de la comisión de alguna de las*

*infracciones cometidas en el mismo y se harán constar en las boletas autorizadas por la Secretaría y por Seguridad Pública, las cuales para su validez deberán contener:*

*I.- (...)*

*II.- (...)*

*III.- (...)*

*IV.- (...)*

**Primer párrafo.**

***Por su parte, Seguridad Pública procederá a calificar la infracción cometida dentro de los tres días siguientes al levantamiento de ésta, de acuerdo al parámetro establecido en la tabla de sanciones pecuniarias prevista por el artículo 103, del Reglamento de Tránsito del Distrito Federal, para lo cual el infractor deberá presentarse dentro de dicho plazo a fin de que sea calificada la sanción correspondiente. Si transcurrido el plazo, el infractor no concurre, se calificará la multa atendiendo a los principios que tutelan el artículo 12, fracciones I y VI del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal y el diverso 7º de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal, de acuerdo con los datos asentados en la boleta correspondiente y a los registros que al efecto se lleven, remitiéndose a la oficina recaudadora que corresponda para que se haga efectiva.***

**Segundo párrafo.**

***En la imposición de las sanciones Seguridad Pública atenderá para su calificación: Al daño objetivamente causado, es decir, a la gravedad de la infracción, a la capacidad económica del infractor, a la reincidencia en la comisión de la infracción y a las circunstancias particulares del caso.***

**Tercer párrafo.**

***Para efectos de aplicación de este artículo, se entiende por reincidencia, la comisión de la misma infracción dos o más veces en un período de seis meses."***

b) Por otra parte, en caso de que la autoridad administrativa hubiese calificado la infracción cometida, y de esa forma el particular optara por impugnarla, existiría el supuesto no actualizado de que en el juicio de nulidad no se declarara su nulidad lisa y llana, sino la nulidad del acto para el efecto de que la autoridad procediera conforme a Derecho a calificar de nueva cuenta dicha infracción, con lo cual habiendo efectuado el particular dicho trámite, se incrementaría la posibilidad de que pagara la multa y no iniciara un juicio (más trámites) para combatirla.

#### **Quinta propuesta de modificación.**

La finalidad que se persigue al proponer la sustitución y en su caso el desuso de los actuales formatos empleados con motivo de las sanciones al Reglamento de Tránsito del Distrito Federal, así como de los usados para exigir el cobro de los derechos generados por la ejecución de ese cometido de servicio público que tiene su razón de ser en tales infracciones, no es la de continuar con la práctica recurrente de los vicios en que incurre la autoridad administrativa al expresar razonamientos vagos, imprecisos y genéricos susceptibles de señalarse en cualquier infracción, sino la de evitar tales imprecisiones pugnando por que se atienda a la gravedad o levedad de la infracción, a los elementos para considerar que la conducta del infractor es o no reiterativa, a la debida fundamentación y motivación legales, es decir, a la descripción clara y completa que evidencie que los supuestos de hecho que prevé el artículo que contempla la infracción se han actualizado; y al señalamiento preciso del artículo y en su caso, la fracción, párrafo o inciso que exactamente contempla la conducta sancionada; así como que se atienda a la capacidad económica del infractor y a las circunstancias en que fue cometida la infracción.

Todo ello involucra una serie de medidas que deben ponerse en práctica no sólo por las autoridades administrativas, sino también por parte de los mismos gobernados, a efecto de que adquieran la debida conciencia de respeto a la normatividad de tránsito en la vía pública del Distrito Federal.

En ese entendido, a continuación se presentan algunas propuestas sobre cambios a la estructura de los actos materia de la presente investigación.

**BOLETA DE SANCIÓN**

GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL.  
Secretaría de Seguridad Pública.

SERIE : (BB o AA)  
BOLETA (Número)

**BOLETA DE SANCIÓN.**

El C. Policía \_\_\_\_\_, con placa núm. \_\_\_\_\_, adscrito al sector No. \_\_\_\_\_; con fundamento en lo dispuesto por los artículos 2, fracción VI, 55, 56 y 57 del Reglamento de Tránsito del Distrito Federal vigente, hace constar que el C. \_\_\_\_\_, con domicilio en (calle, número y colonia) \_\_\_\_\_ licencia o permiso No. \_\_\_\_\_ tipo \_\_\_\_\_ expedida(o) en \_\_\_\_\_ con el vehículo marca \_\_\_\_\_, tipo \_\_\_\_\_, color \_\_\_\_\_, No. de placas \_\_\_\_\_, expedidas en \_\_\_\_\_, infringió la(s) disposición(es) del Reglamento de Tránsito del Distrito Federal prevista(s) en su artículo \_\_\_\_\_, fracción \_\_\_\_\_, inciso \_\_\_\_\_, párrafo \_\_\_\_\_; toda vez que incurrió en :

\_\_\_\_\_ en: \_\_\_\_\_, entre las calles de \_\_\_\_\_ y \_\_\_\_\_, a las \_\_\_\_\_ hrs. el día \_\_\_\_\_ de \_\_\_\_\_ de \_\_\_\_\_, en la Ciudad de México, Distrito Federal, surtiéndose todos los extremos que dicho precepto jurídico contempla para la comisión de la infracción y que fueron:

1 \_\_\_\_\_ 2 \_\_\_\_\_

3 \_\_\_\_\_ 4 \_\_\_\_\_

Se expide la presente boleta de sanción a efecto de que dentro de los tres días siguientes a su levantamiento sea calificada en la Secretaría de Seguridad Pública; haciéndose constar que el infractor expresó lo siguiente: \_\_\_\_\_

Firma del Policía

Corresponde conforme al artículo 103, fracción \_\_\_\_\_ inciso \_\_\_\_\_, párrafo \_\_\_\_\_, del Reglamento de Tránsito del Distrito Federal la sanción de:

5 10 15 25 30 veces el salario mínimo general vigente en el Distrito Federal.

Nombre y Firma del responsable.  
(Dirección General de Control de Tránsito e Ingeniería Vial.)

El infractor que cubra el importe de la multa dentro de los cinco días siguientes de haber sido calificada tendrá derecho a que se le descuente un 50% del monto de la misma. Vencido este plazo no procederá descuento alguno (Artículo 104 del Reglamento de Tránsito del Distrito Federal)

Firma de recibido de la boleta por el infractor.

Por negativa del infractor, se deja en el parabrasis

COLOR BLANCO

La propuesta de formato de boleta de sanción arriba indicado, incorpora elementos tendientes a evitar los vicios de forma y fondo de los que el actual adolece, para tal efecto y en relación a la motivación de la multa impuesta, en el formato en cuestión se pretende incorporar todos y cada uno de los supuestos jurídicos que el artículo infringido exige en el infractor para que se actualice la conducta prohibida por el Reglamento de Tránsito del Distrito Federal, de tal suerte que el agente de tránsito deberá ser cuidadoso en precisar

las circunstancias en que la infracción fue cometida y no sólo precisar el señalamiento del lugar y hora de comisión que actualmente se consideran.

Una cuestión de índole administrativo es el señalamiento del sector a que el agente pertenece, para de esa forma tener una debida identificación de las autoridades y actos que son emitidos.

#### **Sexta propuesta de modificación.**

Al respecto, es imperativo constitucional el desuso de **los formatos de “Boleta de sanción por la infracción cometida al estacionarse en la vía pública, sin haber cubierto la cuota de estacionamiento” y el de “Recibo de pago por el servicio de retiro de candado inmovilizador por no cubrir la cuota correspondiente al estacionamiento en la vía pública de acuerdo al artículo 242 del Código Financiero del Distrito Federal”**, (ver anexos: cuatro y cinco) en atención a que mediante tales actos administrativos además de que carecen de fundamentación y motivación legales, vulneran flagrantemente el artículo 21 Constitucional Federal, por la excesiva coacción que administrativamente se previó como medida para obligar al infractor al pago de la multa por estacionarse en la vía pública en lugar prohibido o sin pagar el servicio de parquímetro.

En efecto, nuevamente cabe citar la máxima de Derecho que reza: “La autoridad sólo puede hacer lo que la Ley le permite”, para denotar que la norma del Reglamento de Tránsito del Distrito Federal (artículo 63), omite atender a ésta.

Señalamos lo anterior, en razón de que si la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su artículo 21, primer párrafo, dispone que: “...*Compete a la autoridad administrativa la aplicación de sanciones por las infracciones de los*

*reglamentos gubernativos y de policía, las que únicamente consistirán en multa o arresto hasta por treinta y seis horas.*”; la norma secundaria no debió exceder las sanciones permitidas, como lo hace al contemplar la inmovilización del vehículo del infractor, generando un ingreso diferente al de la multa y que consiste en el pago del servicio prestado para liberar el neumático del vehículo.

En ese entendido, es inexistente el sustento jurídico de tales actos, por lo que a fin de evitar que la autoridad administrativa continúe violentando los derechos de los gobernados, expresamos nuestro punto de vista para que se derogue el artículo 63, del Reglamento de Tránsito del Distrito Federal; y los párrafos penúltimo y último del artículo 242, del Código Financiero del Distrito Federal, para que consecuentemente caigan en desuso los formatos de referencia.

**En esa línea de análisis es que no proponemos cambios a éstos, sino su cancelación por las razones multicitadas.**

#### **Séptima propuesta de modificación.**

El uso del formato genérico denominado “orden de cobro” debe suprimirse para exigir el pago de los derechos por los servicios de grúa y de almacenaje que presta el Gobierno del Distrito Federal con motivo de las situaciones que prevé el artículo 59, del Reglamento de Tránsito del Distrito Federal, en relación con los artículos 242 y 243, del Código Financiero del Distrito Federal. En ese sentido, nuestra postura es unificar el cobro de ambos derechos mediante un nuevo y diferente documento con las características siguientes:



SECRETARÍA DE SEGURIDAD PÚBLICA.

FOLIO (Número)  
Núm. de Remisión.

**CONSTANCIA PARA LA DETERMINACIÓN DE DERECHOS  
POR EL SERVICIO DE GRÚA Y DE ALMACENAJE DE  
VEHÍCULOS.**

Ciudad de México, a \_\_\_\_ de \_\_\_\_\_ del \_\_\_\_\_.  
Siendo las \_\_\_\_\_ horas del día señalado, se hace constar el ingreso del vehículo marca \_\_\_\_\_, tipo \_\_\_\_\_, color \_\_\_\_\_, placas \_\_\_\_\_, al Depósito de Vehículos No. \_\_\_\_\_, remitido por el C. Policía \_\_\_\_\_, número de placa \_\_\_\_\_, y sector \_\_\_\_\_, en razón de que el conductor de nombre \_\_\_\_\_, con domicilio en \_\_\_\_\_, incurrió en la infracción prevista por el artículo 59, fracción \_\_\_\_\_, del Reglamento de Tránsito del Distrito Federal, como se hizo constar en la boleta de sanción con serie \_\_\_\_\_, No. de folio \_\_\_\_\_, levantada el día \_\_\_\_\_.

En razón de lo cual, por la prestación del servicio de grúa, con fundamento en el artículo 242, del Código Financiero del Distrito Federal vigente, procede el pago de la cuota de:

I.- Servicio prestado con vehículos cuya capacidad de arrastre sea de  hasta 3.5. toneladas. \$168.00

II.- Servicio prestado con vehículos cuya capacidad de arrastre sea  mayor a 3.5. toneladas. \$335.00

Y con fundamento en lo previsto por el artículo 243, del Código Financiero del Distrito Federal vigente. A partir del día \_\_\_\_ de \_\_\_\_\_ del \_\_\_\_\_, se generó el pago de los derechos por el servicio de almacenaje, en razón de \$30.00 por cada día de servicio, hasta el día \_\_\_\_ de \_\_\_\_\_ del \_\_\_\_\_, fecha en que el propietario retira el vehículo, por lo cual por concepto de los derechos por servicio de almacenaje de vehículos en depósito, se deberán pagar \$ \_\_\_\_\_

Firma.  
Jefe del Depósito.

A manera de comentario final, sólo nos resta reconocer que las propuestas enderezadas, así como los formatos antes señalados, si bien es cierto se elaboraron con el objetivo de adecuar la actuación de las autoridades de la Administración Pública del Distrito Federal, a la normatividad jurídica vigente, los mismos son perfectibles, al ser un primer intento para alcanzar dicho objetivo.

Esperamos sin embargo que este sencillo y modesto trabajo de tesis, pudiera ser sometido a consulta por las autoridades tanto legislativas y administrativas en estos momentos de profundos cambios políticos y jurídicos, con la finalidad de contribuir al respeto irrestricto del Estado Democrático y Social de Derecho.

## CONCLUSIONES.

De acuerdo a los aspectos metodológicos referidos a: la justificación, la delimitación del objeto de estudio, el planteamiento del problema, las hipótesis y el objetivo general; a continuación se elabora una serie de conclusiones que resaltan su relevancia desde el planteamiento capitular, para indicar aquellos aspectos concluyentes que por capítulo son de considerarse.

Al margen de lo anterior, consideramos que estas conclusiones no son en menoscabo de nuestras propuestas concretas ( *supra* 3.4 a 3.4.3. y 3.5. ), las cuales deben considerarse en relación con el contenido de este apartado.

**Primera.-** Un acto administrativo emitido por la infracción al Reglamento de Tránsito del Distrito Federal, deberá exteriorizarse en el mundo del Derecho en la forma o manera que esté determinada en primera instancia en el marco constitucional según el artículo 16 párrafo primero; para en seguida considerar su ámbito legal o estatutario y por último, de acuerdo al marco reglamentario inherente al tránsito y vialidad según el artículo 57. Así, se puede establecer que toda decisión administrativa debe seguir un procedimiento para que pueda adquirir una forma específica que constituya como tal, la intención de quien o quienes en él intervengan para la producción de consecuencias de Derecho.

**Segunda.-** La multa emitida en las boletas de infracción al Reglamento de Tránsito del Distrito Federal en cuanto a su contenido va acompañada en términos normales, de la satisfacción del interés general y sin oposición a la norma.

**Tercera.-** Para el caso de los actos tipo emitidos por la infracción al Reglamento de Tránsito, les son inherentes también las reglas de extinción tales como: 1) La prescripción, 2) La caducidad, 3) Las irregularidades e ineficiencia del acto administrativo y 4) La extinción por decisiones dictadas en recursos administrativos o en procesos ante tribunales administrativos y federales en materia de amparo.

**Cuarta.-** El artículo 31 de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal, precisa en sus 23 fracciones, las facultades que el Secretario de



Transportes y Vialidad tiene el deber de cumplir en su ámbito competencial, en este caso las referidas a: *Formular y conducir la política y programas para el desarrollo del transporte de acuerdo a las necesidades del Distrito Federal; expedir la documentación para que los vehículos y sus conductores circulen, conforme a las leyes y reglamentos vigentes y las demás que le atribuyen las leyes y reglamentos*".

Dentro de esta última y en términos del artículo 57 del Reglamento de Tránsito del Distrito Federal, se contempla la autorización de los formatos en que se hacen constar las infracciones de tránsito.

**Quinta.-** El marco competencial de la Secretaría de Transportes y Vialidad no contempla facultades encaminadas directa e inmediatamente a la regulación del tránsito en la vía pública del Distrito Federal, ya que éstas se dirigen a la política del transporte en general, así como a los procedimientos regulados por la Ley de Transporte del Distrito Federal, es decir, no tienen mayor repercusión en cuanto a la aplicación del Reglamento de Tránsito del Distrito Federal y sólo se vinculan a éste por cuanto hace a los trámites de carácter administrativo relacionados con la documentación para transitar un vehículo, a las actividades de las oficinas de Control Vehicular y así como a la autorización del formato señalado por el artículo 57 del citado Ordenamiento.

**Sexta.-** Las facultades relativas al cometido de tránsito y vialidad nos permiten comprender las perspectivas económica y jurídica de la actividad financiera del Gobierno distritense, desde luego, ello, implica que la recaudación y cobro de multas se efectúe obligatoriamente dentro de los cauces del Derecho a través de procedimientos previamente establecidos en lo administrativo o jurisdiccional, para que las autoridades hacendarias locales intervengan (según nuestro objeto de estudio) en su cobro y en el de los derechos generados a partir de este tipo de contribuciones.

**Séptima.-** Para una autoridad exactora como lo es la Secretaría de Finanzas del Distrito Federal, es fundamental llevar a cabo una sana recaudación tributaria (**incluyendo las multas y derechos en materia de tránsito y vialidad**) para satisfacer las necesidades económicas del Distrito Federal, complementada con

una adecuada administración y erogación de los ingresos que comprenden su patrimonio pecuniario, máxime cuando es ésta la autoridad facultada por los artículos 8º y 13, del Código Financiero del Distrito Federal, para intervenir en la elaboración del Presupuesto de Egresos y la Ley de Ingresos para dicho territorio.

**Octava.-** La Secretaría de Seguridad Pública del Distrito Federal, es una dependencia de la Administración Pública del Distrito Federal a la que se encomienda la prestación del cometido del servicio de seguridad pública, mismo que está relacionado a su vez con el cometido de policía, entendido éste como la actividad concreta tendiente a prevenir o impedir los delitos (*y las infracciones administrativas*) antes de su exteriorización, así como mantener el orden público.

**Novena.-** La organización de las acciones de los cuerpos de policía está contenida en el Programa de Seguridad Pública del Distrito Federal, en el cual se detallan en forma planeada y coordinada las actividades a realizar por éstos en el corto, mediano y largo plazo, y que conjuntamente con la Ley de Seguridad Pública, nos dan otra idea del concepto de policía entendido como el agente, el personal de la policía preventiva del Distrito Federal que realiza funciones de control, supervisión y regulación del tránsito de personas y vehículos en la vía pública, así como la aplicación de sanciones por infracciones jurídicas en materia de tránsito para prevenir la comisión de delitos e infracciones a los reglamentos gubernativos y de policía.

**Décima.-** Las categorías administrativas del acto y reglamento, están relacionadas específicamente con elementos del género acto jurídico, los cuales son:

- a) El motivo como la razón jurídica que origina la exteriorización de la conducta tanto de la Administración como la de los destinatarios sea en relaciones de carácter unilateral o bilateral;
- b) La manifestación de voluntad administrativa, en especial la referida a aquellas conductas mediante las cuales se materializa el acto jurídico, tanto los actos administrativos como los reglamentos; y

- c) Los efectos jurídicos que son el resultado que caracteriza a las decisiones administrativas en lo individual como las sanciones y/o multas pecuniarias, y como es de suponerse, las de carácter general plasmadas en el Reglamento, esto es, la ejecución y aplicación del Reglamento de Tránsito del Distrito Federal cuyo sentido estriba desde la perspectiva individual (el infractor del reglamento) y de la correspondiente a lo general (todos los conductores de vehículos automotores) que implica además al igual que la ley, a lo abstracto, a lo obligatorio e impersonal.

**Décimo-primera.-** El acto administrativo se ejecuta constriñendo los derechos y deberes de los sujetos que lo integran, toda vez que se encamina a crear, transferir, modificar o extinguir situaciones particulares.

En la imposición de una multa de tránsito, el agente de tránsito es el sujeto activo del acto por ser el servidor público que por imperio del Reglamento, tiene reconocida la investidura y la competencia para tales efectos.

Marcando algunas diferencias ( y desde luego en el contexto de una simple explicación de cómo es la aplicación y ejecución de este orden jurídico), apuntamos que el conductor infractor es el sujeto pasivo, es decir, el infractor que a través de una conducta antirreglamentaria en principio, infringe disposiciones del Reglamento de Tránsito para el Distrito Federal, obligando al agente de tránsito a exteriorizar la voluntad del Gobierno del Distrito Federal, imponiendo la sanción pecuniaria que corresponda previamente a la molestia de sus bienes, como es el caso del candado en el neumático de su vehículo automotor.

**Décimo-segunda.-** Conviene precisar a grandes rasgos una idea conceptual del reglamento acorde a los soportes constitucionales y a la teoría de los cometidos del Poder Público como una norma jurídica emitida en función administrativa por el responsable y titular del Poder ejecutivo para proveer en la esfera de la Administración a su exacta

observancia, la ejecución de la ley, y cuya aplicación a sus destinatarios se efectúa sin distinción ni prerrogativas, a todos los que se encuentren en el presupuesto de la misma, y bajo las características de situaciones jurídicas generales, impersonales y objetivas, dictada para la atención y cumplimiento de los cometidos y fines de la Administración y el Estado respectivamente.

**Décimo-tercera.-** El enfoque coactivo de los criterios reglamentarios de la autoridad administrativa del Distrito Federal, es contrario a la estimativa jurídica del artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, toda vez que el ejecutivo local no únicamente estableció el pago de una multa pecuniaria o en su caso el arresto administrativo para los infractores, sino que extralimitándose de lo permitido constitucionalmente, faculta mediante dicha norma a la autoridad administrativa o a quien dicha autoridad autorice, a colocar un candado de rueda al vehículo del infractor.

Ante esa situación, se advierte que se restringen los derechos de los gobernados, toda vez que aunado a la sanción económica que oscila entre los cinco y los quince días de salario mínimo general vigente en el Distrito Federal: se restringe el tránsito del vehículo; se obliga al gobernado a la erogación de un pago extra por la cantidad de \$100.00 en concepto de servicio de retiro de candado inmovilizador omitiendo la autoridad la posibilidad de permuta del pago de la multa por el arresto administrativo de hasta 36 horas; y se violenta la garantía individual que prohíbe las molestias a la propiedad.

**Décimo-cuarta.-** En relación al cometido de Tránsito y vialidad, existen principios de organización política y administrativa en el Reglamento que deben respetarse por las autoridades del Distrito Federal, y que están previstos en el artículo 12 del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, por lo cual importa advertir que la legalidad, la eficiencia, la funcionalidad, la eficacia, la simplificación, la agilidad, la economía y

la información, son algunos valores extranormativos que se busca, prevalezcan en los actos del poder público.

**Décimo-quinta.-** No obstante lo anterior, la emisión de los formatos de boletas de sanción, así como la imposición de multas de tránsito dista de atender alguna de esas características-valores, ya que no puede entenderse una resolución como fundada y motivada cuando en primer término materialmente no se destinan recursos para la vigilancia y respeto a las disposiciones del Reglamento de Tránsito del Distrito Federal.

Esta situación se traduce en que sólo en áreas específicas existe vigilancia en su cumplimiento y en la mayor parte del territorio del Distrito Federal, la comisión de infracciones se sucede repetidamente, lo cual origina que los conductores de vehículos no tengan una conciencia de respeto en el tránsito o que sólo conozcan infracciones que mayoritariamente se actualizan, pero no con la amplitud que el Reglamento de Tránsito regula y sanciona.

**Décimo-sexta.-** Los agentes realizan actividades encaminadas a la prevención de accidentes de tránsito, a salvaguardar la seguridad de los peatones entre otras, también desempeñan facultades de dirección y vigilancia del tránsito, con la finalidad de que los gobernados cumplan con la normatividad contenida en el ordenamiento de referencia, y no menos importante, ejercen también facultades de sanción.

Con esa finalidad, se creó el "Programa de Estudio" correspondiente a la asignatura "Reglamento de Tránsito", que se imparte en el Instituto Técnico de Formación Policial, dentro de la carrera de Policía Preventivo, y que se justifica debido a: *"El acelerado ritmo de vida capitalino aunado a la falta de conciencia vial por la que actualmente atraviesa la Ciudad de México dificulta el libre tránsito por la vía pública provocando diarias dificultades viales que desencadenan disturbios e inclusive accidentes vehiculares y peatonales, esto hace evidente la necesidad de hacer respetar las normas de tránsito en la*

*vía pública, papel de imperante trascendencia en la función del policía preventivo, dado que éste cubre servicios de vialidad cuidando que no se altere el flujo vehicular, previendo que no se cometan violaciones al Reglamento de Tránsito en vigor y elaborando la infracción de acuerdo a la sanción correspondiente.”*

*“Tomando en cuenta lo expuesto, el programa ha sido diseñado con base al Reglamento de Tránsito publicado el día 30 de noviembre de 1999; con el propósito de apoyar la labor del policía preventivo, dotándolo de los conocimientos legales que le permitan emitir sanciones por la infracción al reglamento de Tránsito, pero además, prevenir, controlar y fomentar la circulación peatonal y vehicular armónica.”*

**Décimo-séptima.-** La asignatura “Reglamento de Tránsito” se relaciona con nomenclatura del Distrito Federal, por ser ésta en la que se estudia la conformación urbana de la Ciudad de México, habitada por individuos que se desplazan por toda ella y que en su diario ir y venir se encuentran unos con otros requiriendo de una educación vial y la excelsa atención y trato al público que garantice por un lado el respeto a las normas de circulación y por el otro el mejoramiento de la relación policía sociedad.

**Décimo-octava.-** Los agentes de tránsito reciben instrucciones en el Instituto Técnico de Formación Profesional para ejecutar las normas jurídicas del Reglamento de Tránsito, sancionando al remiso a fin de mantener la seguridad vial, con el objetivo de emplear correctamente y en estricto apego al Estado de Derecho, el Reglamento de Tránsito para el Distrito Federal, en caso de ser transgredidos los lineamientos establecidos en éste, conservando así, la seguridad vial de los moradores de la Ciudad de México.

**Décimo-novena.-** En el caso del control y vigilancia del tránsito vehicular en el Distrito Federal, y en especial en zonas de parquímetros, el agente o

concesionario en el caso del sistema de cobro de estacionamiento en vía pública, actúa de acuerdo con el artículo 63 del Reglamento de Tránsito del Distrito Federal, que establece una medida coactiva para sancionar a los automovilistas por estacionar sus vehículos en la vía pública en lugares prohibidos o donde se encuentren instalados los medidores de tiempo.

**Vigésima.-** La inmovilización del vehículo infractor por la autoridad competente o por quien ésta autorice, para el efecto de que se asegure el pago de la infracción cometida, es contraria lo ordenado por el artículo 21 constitucional federal, toda vez que indebidamente además de permitirse a la autoridad administrativa la imposición de sanciones económicas y corporales, mediante el artículo 63 del Reglamento de Tránsito del Distrito Federal se le faculta para obligar con la inmovilización de la propiedad móvil del propietario y/o poseedor del vehículo automotor, a asegurar el ingreso respectivo a la Hacienda Pública del Distrito Federal, desconociendo la posibilidad de permutar la sanción económica por el arresto por hasta 36 horas.

En consecuencia, son inconstitucionales los artículos 63 y 103, del Reglamento de Tránsito del Distrito Federal, ya que el primero de los preceptos citados, permite a la autoridad imponer sanciones diversas a las permitidas por el diverso 21, y porque la segunda norma establece sanciones pecuniarias en montos fijos, lo que impide a la autoridad administrativa atender a la capacidad económica del infractor, la reincidencia, la gravedad de la infracción y las circunstancias particulares del caso, para infraccionar proporcional y sin exceso una conducta contraria a las disposiciones reglamentarias de referencia.

**Vigésima-primera.-** El Reglamento vigente hasta el 30 de noviembre de 1999, contemplaba 48 supuestos de infracción sancionables con pago de multas equivalentes a 2, 5, 10, 15, 25 y 30 días de salario mínimo, dependiendo de la gravedad de la infracción cometida; el actual ordenamiento prevé 120 conductas infraccionables, es decir, un 40% más que la legislación derogada.

Actualmente los montos de la sanción en veces del salario mínimo general vigente en el Distrito Federal, son de 5, 10, 15, 25 y 30, de acuerdo a la Tabla de Sanciones Pecuniarias prevista en el artículo 103 del Reglamento de Tránsito del Distrito Federal, en el cual además se prevé el arresto administrativo del infractor de 12 a 36 horas, de conformidad con lo dispuesto por el diverso artículo 102 del ordenamiento en cita y en forma por demás inconstitucional se permite la inmovilización de vehículos, a fin de garantizar el pago de las infracciones cometidas.

Estas sanciones y las anteriores, se establecen en montos fijos que no permiten a la autoridad impositora atender elementos básicos en la comisión de la infracción, es decir, no se consideran las circunstancias que llevaron al infractor a infringir las disposiciones particulares del multicitado Reglamento de Tránsito.

En esas circunstancias, no debe soslayarse el mandato del artículo 22 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que prohíbe la multa excesiva.

Luego entonces, las sanciones pecuniarias permitidas por el Reglamento de Tránsito, no distinguen la diversidad de circunstancias económicas y personales que varían en cada infracción prevista, de ahí que jurídicamente se sanciona igual a infractores que merecen ser multados en diferentes cuantías.

Permitasenos ejemplificar lo anterior: A un conductor multirreincidente de clase alta que excede los límites de velocidad (85km/h) por diversión y a un conductor de clase media que por primera vez en situación de emergencia pretende acudir a un hospital circulando a 75 km/h, se les sanciona por igual con una multa de 25 días de salario mínimo general vigente en el Distrito Federal, siendo que en el primer caso las consecuencias debieran ser más severas y onerosas que para el segundo de los infractores. En esta línea de análisis se evidencia la falta de proporcionalidad en las multas controvertidas.



**Vigésima-segunda.-** Siguiendo con la desproporcionalidad y inequidad sancionadoras, presentes en el monto de las multas previstas por el Reglamento de Tránsito, no se pierde de vista que se intentó fijar las cuantías en proporción al daño causado con la infracción cometida, de ahí que no se sanciona igual a quien circula en sentido contrario (30 veces el salario mínimo general diario vigente en el Distrito Federal), que a quien usa inmoderadamente el claxon, radio o el motor del vehículo produciendo ruido excesivo (5 veces el salario mínimo general del Distrito Federal); ya que tales extremos son un primer elemento distintivo para sancionar una conducta, sin embargo lo cierto es que el ejecutivo pugna con los preceptos constitucionales federales 22 y 31, fracción IV, al no contemplar la existencia de circunstancias atenuantes o agravantes que al presentarse en cada caso particular de sanción, se advirtiera de su actualización que una misma conducta debe merecer una sanción diferente y que por corresponder esta situación al ámbito competencial de la autoridad administrativa, debiera facultársele a imponer sanciones de acuerdo a un parámetro que se contemple en el propio Reglamento de Tránsito del Distrito Federal.

**Vigésimo-tercera.-** Abordando los formatos o machotes, a pesar de su tan criticado uso, y en un plano objetivo, son bastante útiles en algunos casos, sin embargo, al margen de su utilidad y frecuente uso por la enorme cantidad de trámites que se tienen que efectuar ante la Administración, los formatos inherentes al marco sancionador del Reglamento de Tránsito, tales como: la boleta de sanción; la boleta de sanción por la infracción cometida al estacionarse en la vía pública sin haber cubierto la cuota de estacionamiento; la orden de cobro; y el recibo de pago por el servicio de retiro de candado inmovilizador, están ligados a la anti e inconstitucionalidad.

**Vigésimo-cuarta.-** Al margen de la utilidad de los formatos en la concreción de los actos administrativos que se desprenden de la ejecución del Reglamento, es importante insistir en que la preparación académica del agente de tránsito juega un papel determinante, ya que le brinda el conocimiento

de las conductas infractoras previstas por el Reglamento de Tránsito y el precepto que las sanciona, por lo que al momento de imponer las sanciones correspondientes tiene el deber de especificar el artículo, la fracción e inciso correspondientes que prevean dicha conducta, asimismo debe señalar en qué consistió la falta cometida, a fin de dar cabal cumplimiento a los requisitos de fundamentación y motivación legales exigidos por el artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. De lo contrario, el uso de los formatos o machotes, es en detrimento de la Administración sobre todo si ésta es expuesta a decisiones jurisdiccionales.

Empero, la supresión de los formatos que se expiden con motivo de infracciones al Reglamento de Tránsito, no es una medida mediante la cual se evite afectar a los particulares con el acto de autoridad y que a su vez omita perjudicar vía devolución de cantidades enteradas indebidamente a la Hacienda Pública local del Distrito Federal, ya que el uso y auxilio de formas prellenadas por parte de la autoridad administrativa es recomendable siempre y cuando se cumplan con los requisitos de fundamentación y motivación legal y no únicamente se empleen para hacer simples referencias de datos.

**Vigésimo-quinta.-** El efecto negativo del uso de los formatos de referencia, está en relación con la carencia de técnica jurídica que imperó en la redacción del Reglamento de Tránsito, de tal suerte que viene a repercutir en la emisión de los actos materia de análisis, toda vez que los 120 supuestos jurídicos sancionables con multa originarán su motivación legal si la autoridad hace una razonada adecuación de la conducta a la norma de Derecho que los contempla.

**Vigésimo-sexta.-** El formato de Boleta de Sanción como acto abstracto cumple con el requisito de fundamentación legal por cuanto hace a la conducta infractora, en virtud de que en él consta que debe atenderse al señalamiento preciso de los preceptos jurídicos que habrán de fundamentarla, no así se atiende a este requisito por cuanto hace a la sanción, ya que de acuerdo a la Tabla de Sanciones Pecuniarias

prevista por el artículo 103 del Reglamento en cita, no se contempla el monto de la sanción en 20 veces el salario mínimo general vigente en el Distrito Federal, es decir, este acto contempla la posibilidad de que la autoridad imponga una sanción más allá de lo que el Reglamento permite. El formato de referencia previamente a su materialización contiene deficiencias que denotan que es contrario a Derecho y si a lo anterior se suma la inexactitud que en la práctica ocurre durante el llenado de dicho documento, eso trae como consecuencia que este formato no sea idóneo para sancionar las infracciones al Reglamento de referencia.

**Vigésimo-séptima.-** Se destaca la circunstancia de que el reducido espacio concedido en el formato de referencia para especificar en qué consiste la infracción a sancionar, no permite a la autoridad competente hacer un señalamiento detallado, y a la vez exacto y preciso de las circunstancias de modo y ocasión de la infracción, de ahí que de antemano el acto incumple con el requisito de motivación legal. Luego entonces el formato de la boleta de sanción vulnera en perjuicio de los gobernados el principio de legalidad reconocido constitucionalmente.

**Vigésimo-octava.-** Si la autoridad administrativa tiene facultades para emitir boletas de sanción y para ello tiene el deber de cumplir los requisitos de legalidad previstos por el artículo 16 Constitucional, podemos aseverar e insistir que la estructura del formato con el que se auxilia no es suficiente para hacer la completa enunciación de las disposiciones infringidas y las circunstancias especiales, razones particulares o causas inmediatas que el agente ha de considerar y asentar para emitir la boleta respectiva, más aún cuando se prevé la posibilidad de imponer una sanción en veinte veces el salario mínimo general vigente en el Distrito Federal, que ni el propio ordenamiento de referencia contempla.

**Vigésimo-novena.-** Otro supuesto de suma relevancia jurídica es el establecido en el artículo 11 de la Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal, respecto de la publicidad de los actos de autoridad (formatos), ya que reconoce a la publicación en el periódico oficial el carácter de requisito para su aplicación, con soporte en diversa disposición (artículo 57, primer párrafo del Reglamento de Tránsito).

**Trigésima.-** Los actos de autoridad a que se hace referencia, son: los Decretos, Acuerdos, Circulares y otros de la misma naturaleza (los bandos que se someten al análisis de la Asamblea Legislativa para discutir su legalidad) entre otros, deberán publicarse en la Gaceta Oficial del Distrito Federal para que produzcan efectos jurídicos y, en su caso, en el Diario Oficial de la Federación para su mayor difusión. Incluye además a los actos administrativos de carácter individual, cuando lo prevean los ordenamientos aplicables, así como los acuerdos delegatorios de facultades, instructivos, manuales y formatos que expidan las dependencias y entidades de la Administración Pública del Distrito Federal.

**Trigésima-primera.-** Las Secretarías de Seguridad Pública, y de Transportes y Vialidad tienen el deber de autorizar los formatos de boletas de sanción y demás actos tipo relativos a la sanción de infracciones al Reglamento de Tránsito, pues si tales dependencias son competentes para la aplicación de dicho Reglamento, entonces también tienen a su cargo la expedición de tales formatos, por lo que tienen el deber oficial de publicarlos en la Gaceta Oficial del Distrito Federal, sin embargo no han acatado tal deber jurídico, toda vez que en la práctica los formatos materia de nuestro análisis no han sido objeto de publicación alguna.

**ANEXOS.**

**ANEXO 1**

**ANEXO 2.**  
**FORMATO ACTUAL DE LA BOLETA DE SANCIÓN.**



GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL  
Secretaría de Seguridad Pública

SERIE: BB  
BOLETA (Número)

**BOLETA DE SANCIÓN**

El C. \_\_\_\_\_ con domicilio en \_\_\_\_\_ (calle, número y colonia) \_\_\_\_\_ R.F.C. \_\_\_\_\_ licencia o permiso No. \_\_\_\_\_ tipo \_\_\_\_\_ expedida(o) en \_\_\_\_\_ con el vehículo marca \_\_\_\_\_ tipo \_\_\_\_\_ color \_\_\_\_\_ No. De placas \_\_\_\_\_ expedidas en \_\_\_\_\_, infringió las disposiciones del Reglamento de Tránsito del Distrito Federal previstas en su Artículo \_\_\_\_\_, fracción \_\_\_\_\_, inciso \_\_\_\_\_, párrafo \_\_\_\_\_ cuya falta consistió en: \_\_\_\_\_ cometida en \_\_\_\_\_ entre las calles \_\_\_\_\_ y \_\_\_\_\_ a las \_\_\_\_\_ hrs. el día \_\_\_\_\_ de \_\_\_\_\_ en la Ciudad de México Distrito Federal.

Nombre del Policía \_\_\_\_\_ placa No. \_\_\_\_\_

Firma del Policía

Corresponde conforme al artículo 103 fracción \_\_\_\_\_ inciso \_\_\_\_\_, párrafo, Del Reglamento de Tránsito del Distrito Federal la sanción de:

5      10      15      20      25      30

veces el salario mínimo general vigente en el Distrito Federal.

El infractor que cubra el importe de la multa dentro de los cinco días siguientes de haber sido impuesta tendrá derecho a que se le descuente un 50% del monto de la misma. Vencido este plazo no procederá descuento alguno (Artículo 104 del Reglamento de Tránsito del Distrito Federal)

Firma de recibido de la boleta el infractor

Por negativa del usuario, se deja en el parabrisas

COLOR BLANCO

**ANEXO 3**  
**FORMATO ACTUAL DE LA ORDEN DE COBRO.**



Ciudad de México

TESORERÍA DEL DISTRITO FEDERAL

FOLIO (Número)

**ORDEN DE COBRO**

<b>DATOS DEL CONTRIBUYENTE</b>												
NOMBRE					REG FED CONTRIBUYENTE			NUMERO DE CUENTA				
DOMICILIO					CODIGO POSTAL			No EXT No INT				
COLONIA								CERTIFICACIÓN DE LA CAJA O SELLO Y FIRMA DEL CAJERO				
CONCEPTO		CLAVE		PERIODO QUE SE PAGA								
LOCAL FEDERAL	CAPITULO Y CONCEPTO	CONCEPTO	FUNCIÓN DE COBRO	DEL			AL					
				DÍA	MES	AÑO	DÍA				MES	AÑO
DESCRIPCIÓN DEL CONCEPTO												
LIQUIDACIÓN				IMPORTE (PESOS)		¢	DEPENDENCIA ORDENADORA					
CUOTA							FECHA			ELABORÓ, NOMBRE Y FIRMA		
RECARGOS AL % MENSUAL O FRACCIÓN DE MES							DÍA	MES	AÑO			
COBRANZA												
EMBARGO							ESTE DOCUMENTO SOLO TENDRA VALOR COMO RECIBO SI LLEV A IMPRESA LA MARCA DE LA MAQUINA REGISTRADORA DE LA TESORERIA DEL D F O SELLO DE LA CAJA QUE EXIDE Y FIRMA DEL CAJERO					
TOTAL												
TOTAL CON LETRA												



**ANEXO 4**

**FORMATO ACTUAL DE LA BOLETA DE SANCIÓN POR LA INFRACCIÓN COMETIDA  
AL ESTACIONARSE EN LA VÍA PÚBLICA, SIN HABER CUBIERTO LA CUOTA DE  
ESTACIONAMIENTO.**

**GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL**  
Secretaría de Seguridad Pública

FOLIO N°

**BOLETA DE SANCIÓN POR LA INFRACCIÓN COMETIDA AL ESTACIONARSE EN LA VÍA PÚBLICA,  
SIN HABER CUBIERTO LA CUOTA DE ESTACIONAMIENTO.**

Siendo las \_\_\_\_\_ horas, del día \_\_\_\_\_ de \_\_\_\_\_ de \_\_\_\_\_; en mi recorrido de revisión, observé ubicado en la calle \_\_\_\_\_ el vehículo marca \_\_\_\_\_ color \_\_\_\_\_ modelo \_\_\_\_\_ con placas \_\_\_\_\_ entidad \_\_\_\_\_ que se encuentra estacionado sin haber cubierto la cuota de estacionamiento en la vía pública, prevista en el Código Financiero del Distrito Federal, según señalización del parquímetro ubicado en dicho lugar y procedí con fundamento en lo dispuesto por el artículo 63 del Reglamento de Tránsito del Distrito Federal a imponer la sanción a que se refieren dichos preceptos, consistente en 5 días de salario mínimo general vigente en el Distrito Federal.

Asimismo con fundamento en el citado Artículo 63 del Reglamento de Tránsito del Distrito Federal que a la letra dice: "... Los vehículos estacionados en la vía pública en lugares prohibidos o donde se encuentren instalados parquímetros y que no hayan cubierto la cuota de estacionamiento, en el momento de la revisión, se harán acreedores a la sanción económica establecida en el Código Financiero del Distrito Federal. En ambos casos, los vehículos serán inmovilizados por autoridad competente, o por quién ésta autorice, y serán liberados hasta que el conductor del vehículo haya cubierto las sanciones económicas a las que se hizo acreedor, debiendo pagar las mismas en las oficinas que se especifiquen en las boletas de sanción". Procedo a la inmovilización del vehículo refrendo:  
marca \_\_\_\_\_ color \_\_\_\_\_ placas \_\_\_\_\_ mediante la colocación de un candado de rueda, fijando original y copia de la presente boleta de sanción en el parabrisas del vehículo.

Nombre del infractor \_\_\_\_\_ Firma \_\_\_\_\_  
Domicilio \_\_\_\_\_ Licencia No. \_\_\_\_\_  
Tipo \_\_\_\_\_ Vigencia \_\_\_\_\_ Lugar de expedición \_\_\_\_\_

Conforme al Artículo 56 del Reglamento de Tránsito para el Distrito Federal, me identifiqué y mostré los artículos infringidos al conductor, entregándole original y copia.

Agente Placa No. \_\_\_\_\_ Nombre: \_\_\_\_\_ Firma \_\_\_\_\_

Oficinas para el pago de infracciones: Río Mississippi No. 57, Col. Cuauhtémoc entre Río Pánuco y Río Lerma, de lunes a viernes, de las 8:00 a las 20:00 hrs.; sábados de las 8:00 a las 15:00 hrs. Después de este horario favor dirigirse a Londres No. 71, Col. Juárez, entre Mza e Inaugurantes que permanece abierto las 24:00 hrs. de lunes a viernes y sábados hasta las 23:45 hrs.



**ANEXO 5**  
**FORMATO ACTUAL DEL RECIBO DE PAGO POR EL SERVICIO DE RETIRO DE  
 CANDADO INMOVILIZADOR, POR NO CUBRIR LA CUOTA CORRESPONDIENTE AL  
 ESTACIONAMIENTO EN LA VÍA PÚBLICA, DE ACUERDO AL ARTÍCULO 242 DEL  
 CÓDIGO FINANCIERO DEL DISTRITO FEDERAL.**



**GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL**  
 SECRETARÍA DE FINANZAS  
 TESORERÍA DEL DISTRITO FEDERAL

RECIBO DE PAGO POR EL SERVICIO DE RETIRO DE CANDADO INMOVILIZADOR,  
 POR NO CUBRIR LA CUOTA CORRESPONDIENTE AL ESTACIONAMIENTO EN LA VÍA PÚBLICA,  
 DE ACUERDO AL ARTÍCULO 242 DEL CÓDIGO FINANCIERO DEL DISTRITO FEDERAL

NUMERO DE PLACAS	MARCA DEL VEHÍCULO		LUGAR DE ESTACIONAMIENTO		
			CALLE:		
CLAVE DE CAPITULO Y CONCEPTO	CONCEPTO	FUNCIÓN DE COBRO	COLONIA	C.P.	
03.03	DER. CONT. VEHICULAR	13	FECHA DE ELABORACIÓN	No. DE PARQUÍMETRO	IMPORTE A PAGAR
FIRMA Y NOMBRE DEL CAJERO			CERTIFICACIÓN DE CAJA		

ESTE DOCUMENTO CARECE DE VALIDEZ SI NO LLEVA LA FIRMA DEL CAJERO Y LA CERTIFICACIÓN DE LA CAJA REGISTRADORA.

(A)  
BIBLIOGRAFÍA .

- 1.- ACOSTA-ROMERO, Miguel, *Teoría general del Derecho administrativo*, Primer Curso, Porrúa S. A., 13ª. ed. Actualizada, México, 1997.
- 2.- BURGOA-ORIHUELA, Ignacio, *Derecho constitucional mexicano*, Porrúa, S.A., 10ª ed., México, 1996.
- 3.- \_\_\_\_\_ , *Las garantías individuales*, Porrúa S.A., 31ª ed., México, 1999.
- 4.- CORTIÑAS PELÁEZ, León, *et, alis*, (coord), *Introducción al Derecho administrativo I*, Porrúa S.A., 2ª. ed., México, 1994.
- 5.- \_\_\_\_\_ , *Fundamentos de Derecho económico*, Porrúa, México, 1998.
- 6.- \_\_\_\_\_ (Coautor) *Asentamientos humanos, urbanismo y vivienda, Cometido del poder público en la segunda mitad del siglo XX*, Porrúa S.A., México, 1977.
- 7.- \_\_\_\_\_ , *Las ciencias administrativas en América Latina*, Instituto de Derecho Público, Universidad Central de Venezuela, Caracas, 1972.
- 8.- FERNÁNDEZ-RUIZ, Jorge, *Panorama del Derecho mexicano. Derecho administrativo*, Mc Graw Hill, I.I.J/UNAM., México, 1997.
- 9.- FRAGA, Gabino, *Derecho administrativo*, Porrúa, 35 ed., México, 1997.
- 10.- GARCÍA-MAYNEZ, Eduardo, *Introducción al estudio del Derecho*, Porrúa, S. A., 45ª ed., México, 1993.
- 11.- GUTIÉRREZ y GONZÁLEZ, Ernesto, *Derecho de las obligaciones*, Porrúa, S.A., 7ª., ed., México, 1990.
- 12.- LARES-MARTÍNEZ, Eloy, *Manual de Derecho administrativo*, Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas, Universidad Central de Venezuela, 10ª. ed., Caracas, 1996.
- 13.- SERRA-ROJAS, Andrés, *Derecho administrativo doctrina, legislación y jurisprudencia*, Primer Curso, Porrúa S. A., 21. ed. t. I, Corregida y aumentada por Andrés Serra Rojas Beltri, t. I, México, 2000.
- 14.- TENA-RAMÍREZ, Felipe, *Derecho constitucional mexicano*, Porrúa S.A., 30ª. ed., México, 1996.
- 15.- KELSEN, Hans, *Teoría pura del Derecho y del Estado*, (trad. de Eduardo GARCÍA-MAYNES), UNAM, 4ª., reimp., México, 1988.

**(B)**  
**FUENTES NORMATIVAS.**

- 1.- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- 2.- Estatuto de Gobierno del Distrito Federal.
- 3.- Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal.
- 4.- Reglamento Interior de la Administración Pública del Distrito Federal.
- 5.- Ley de Transporte del Distrito Federal
- 6.- Reglamento de Tránsito del Distrito Federal.
- 7.- Código Financiero del Distrito Federal.
- 8.- Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal.
- 9.- Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal.

**(C)**  
**OTRAS FUENTES**

- 1.- CORTIÑAS PELÁEZ, León, "De estos 55 años (1945-2000) en la Deuda externa Latinoamericana", Tribunal Fiscal de la Federación, Rev. No. 28, Cuarta Época, Año III, nov. 2000.
- 2.- \_\_\_\_\_, "Finanzas públicas y administración contemporánea (contribución al estudio del nuevo horizonte mexicano)", Rev. de Ciencias Jurídicas, División de Ciencias Jurídicas, UNAM/ENEP "Acatlán", Naucalpan, s/año.
- 3.- \_\_\_\_\_, "Cavilaciones 1992 sobre Derecho de las finanzas y de la Administración públicas", (separata), México D. F., Rev. de Investigaciones Jurídicas, Escuela Libre de Derecho.
- 4.- \_\_\_\_\_, "Nuevos umbrales del Derecho local mexicano", (separata), Rev. de Administración Pública, No. 128, mayo-agosto 1992.
- 5.- \_\_\_\_\_, "Estudio preliminar", *La teoría de la Administración pública*, Harla, México, 1986.
- 6.- \_\_\_\_\_, "Estudio preliminar", en *Aspectos jurídicos de la licitación pública en México*, UNAM/I.I.J., México, 1999.
- 7.- \_\_\_\_\_, "De la posibilidad de un Derecho Latinoamericano de los asentamientos humanos, el urbanismo y la vivienda", en *Asentamientos*

*humanos, urbanismo y vivienda, Cometido del poder público en la segunda mitad del siglo XX*, Porrúa S.A., México, 1977.

- 8.- \_\_\_\_\_, UAM-Azc., rev., Alegatos No 39, mayo-agosto, Depto de Derecho, México, 1998.
- 9.- MARTÍNEZ-CASTAÑÓN, José Antonio, *El interés público y la intervención estatal*, tesis de licenciatura, División de Ciencias Jurídicas, UNAM/ENEP "Acatlán", Naucalpan, México, 1985.
- 10.- \_\_\_\_\_, *La entidad federativa: Distrito Federal, UAM-Azcapotzalco, Depto de Derecho, Rev. Alegatos, No., 21, mayo-agosto, México, D.F., 1992.*
- 11.- \_\_\_\_\_, *Notas inéditas* de los Apuntes de Derecho Administrativo I y II, Constitucional Financiero y Financiero en la UNAM/ENEP "Acatlán"; inéditos.
- 12.- MARTÍNEZ-MORENO, José Javier, *El Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ejercitando acción penal como caso de excepción al artículo 21 constitucional*, tesis profesional, División de Ciencias Jurídicas de la UNAM/ENEP "ACATLÁN", Naucalpan de Juárez, 2000.
- 13.- SÁNCHEZ-GÓMEZ, Eulalio, " Seguridad pública y urbanismo", en *Desarrollo urbano y Derecho*, coed., D.D.F., Plaza y Valdez editores, UNAM., México, 1988.
- 14.- Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Octava Época.
- 15.- Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo II, Agosto de 1995.
- 16.- Gaceta Oficial del Distrito Federal, No. 80, de fecha 29 de junio del 2001.
- 17.- Programa de Estudios de la asignatura "Reglamento de Tránsito" impartida dentro del curso básico de formación policial, en el Instituto Técnico de Formación Policial.