

623



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA
DE MÉXICO**

FACULTAD DE DERECHO

**"EL REGISTRO NACIONAL DE VEHICULOS COMO
FUNCION INDELEGABLE DEL EJECUTIVO
FEDERAL MEXICANO"**

T E S I S
QUE PARA OBTENER EL TITULO DE
LICENCIADA EN DERECHO
P R E S E N T A :
MYRNA PACHECO PACHECO

MEXICO, D. F.

2007



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.

INDICE

INTRODUCCION

CAPÍTULO PRIMERO ANTECEDENTES Y NATURALEZA JURÍDICA DEL REGISTRO NACIONAL DE VEHICULOS

I.	Antecedentes del Registro Nacional de Vehiculos	
A.	Registro Federal de Automóviles de 1957	1
B.	Registro Federal de Automóviles de 1965	3
C.	Registro Federal de Vehiculos de 1977	6
II.	Naturaleza jurídica del Registro Nacional de Vehiculos	
A.	Origen del Registro Nacional de Vehiculos	17
B.	Objeto del Registro Nacional de Vehiculos	46
C.	De la Naturaleza Jurídica del Registro Nacional de Vehiculos	49

CAPÍTULO SEGUNDO DEFINICIONES Y CONCEPTOS

I.	Función Pública	
A.	Definición de Función	59
B.	Definición de Función Pública	60
II.	Función Registral del Estado	
A.	Definición de Registro	67
B.	Principios Registrales	69
C.	Definición de Fe Pública	73
III.	Definición de Concesión	74
IV.	Definición de Seguridad Pública	79

CAPÍTULO TERCERO ARTICULOS CONSTITUCIONALES Y LEGALES RELACIONADOS CON EL REGISTRO NACIONAL DE VEHICULOS

I.	Artículos Constitucionales relacionados con el Registro Nacional de Vehiculos	83
II.	Ley Orgánica de la Administración Pública Federal	87
III.	Ley del Registro Nacional de Vehiculos y su Reglamento	91
IV.	Procedimiento para el otorgamiento de la concesión	99
V.	Facultades de la Secretaría de Economía respecto al Registro Nacional de Vehiculos	112
A.)	En el Comité Consultivo	
B.)	En la Vigilancia	

CAPÍTULO CUARTO RAZONES DE OPERATIVIDAD POR PARTE DEL EJECUTIVO FEDERAL MEXICANO DEL REGISTRO NACIONAL DE VEHICULOS

I.	Por ser los Registros instituciones de orden publico	118
II.	Por los Sujetos Obligados	120
III.	Por las Funciones del Registro Inscripciones y Avisos	131
IV.	Por la Propiedad y Contenido de la Base de Datos	133
V.	Por ser el Registro un medio de control en la Seguridad Publica	138
VI.	Por ser el Registro un medio de control en la Seguridad Nacional	150

CONCLUSIONES

BIBLIOGRAFIA.

INTRODUCCION

Ante el incremento de acciones delictivas relacionadas con vehículos y la falta de seguridad jurídica en la realización de las transacciones efectuadas con los mismos, es importante que se cuente con un Registro de los vehículos que se fabrican y que circulan en el país, la aseveración anterior tiene su fundamento principalmente en 2 causas: la primera para que los particulares tengan seguridad jurídica en la realización de sus transacciones, la segunda a la competencia del Estado, como el encargado de brindar dicha seguridad jurídica a los gobernados.

El presente trabajo pretende abordar dichas cuestiones, para lo que es necesario primeramente hacer una semblanza de las leyes que han regulado los registros que a nivel federal y en materia de vehículos han existido en el país, mencionando las principales diferencias de esos ordenamientos jurídicos. Sin embargo, nos avocaremos específicamente al Registro Nacional de Vehículos.

Así, se tratará de determinar la naturaleza jurídica y origen del "Registro Nacional de Vehículos", analizando su ley de creación y el reglamento respectivo, además de Acuerdos y disposiciones relacionadas con el mismo.

Se mostrarán los aspectos legales, sociales y económicos del Registro Nacional de Vehículos, ya que en primer lugar el procedimiento de la ley de su creación fue realizado en corto tiempo; además de que no fue el Estado el que inició su operación, sino que lo concesionó a una empresa particular, por lo que se mostrará la inconveniencia de dicha acción en virtud de las funciones inherentes al Registro y también por la celeridad con que se realizaron los procedimientos desde la aprobación de la Ley por el Congreso, hasta el otorgamiento de la concesión.

Desde la puesta en marcha del Registro Nacional de Vehículos, existió descontento de la población en general por el cobro del mismo, sin embargo, las autoridades no tomaron cartas en el asunto, hasta que la empresa

concesionaria se vio envuelta en una serie de escándalos y se tuvo que suspender el servicio por parte de la misma; se mostrarán los hechos relacionados con lo anterior.

Se tratará de responder a interrogantes tales como: si el Registro debe ser operado por el Estado, y si el procedimiento para otorgar la concesión se llevó correctamente, desde la discusión del proyecto de ley en las cámaras, hasta la expedición del título respectivo; asimismo, si al otorgar una concesión a una sola empresa no se estaba incurriendo en prácticas monopólicas y si se debió retirar la concesión otorgada por los hechos escandalosos que rodearon al Registro, aunado a la reacción popular de rechazo.

De igual manera, si existen razones suficientes para que el Estado se encargue de la operación del Registro, tomando en consideración la conveniencia de ello en virtud de que la base de datos del Registro, contiene información personal de particulares y de robo de vehículos; También por que si estuviera a cargo del Estado, habría coordinación con otros órganos de la administración pública federal y local.

Por lo que se espera que durante el desarrollo del presente trabajo se cuenten con los elementos suficientes para responder a dichas interrogantes, sosteniendo desde este momento que la operación del Registro debe ser a cargo del Estado, no concesionado a particulares.

El Registro Nacional de Vehículos, al estar vinculado por su Ley de creación a la Seguridad Nacional y a la Seguridad Pública, se convierte en coadyuvante de ellas, constituyendo un instrumento útil por la información de que dispone, para la prevención y el seguimiento a hechos delictivos como el robo de vehículos.

CAPÍTULO PRIMERO

ANTECEDENTES Y NATURALEZA JURÍDICA DEL REGISTRO NACIONAL DE VEHÍCULOS

I. Antecedentes del Registro Nacional de Vehículos

Los antecedentes del actual Registro Nacional de Vehículos los podemos encontrar en los Registros que para tal efecto se han llevado en el país, siendo estos los siguientes:

A. Registro Federal de Automóviles de 1957

Este Registro fue creado por el "Decreto que establece el registro de automóviles de todas clases para el transporte de personas o de carga, omnibuses, camiones, tractores, remolques y chassises que se encuentren en el país, o que se importen, fabriquen o ensamblen en el mismo," publicado en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de 1957.

Este Decreto mencionaba que el registro estaría a cargo de la Dirección de Registro Federal de Automóviles, la cual dependía de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Establecía que los propietarios o poseedores de los vehículos o sus representantes, debían presentarlos a la Dirección de Registro Federal de Automóviles, a la Aduana, al Servicio Aduanero de la planta de montaje o a la Oficina Federal de Hacienda ante la que hubieren hecho la solicitud de inscripción, para que se hiciera la identificación y se tomaran calcas del número de serie y del motor.

Como documentos comprobatorios de inscripción en el Registro, se expedía una constancia y se fijaban en el vehículo, una calcomanía y una placa.

Se establecía la publicidad del Registro al señalar que todos los particulares tendrían derecho a obtener copias certificadas de las constancias del registro, con la excepción señalada en el artículo 13, mediante el pago de los derechos respectivos; dicha excepción se refería a que solamente los propietarios o poseedores de algún vehículo registrado tendrían derecho a la solicitud de expedición de un nuevo ejemplar del certificado de inscripción.

No se separaban las infracciones de las sanciones, sino que en el mismo artículo se describía la acción o la omisión y su correspondiente sanción, así por ejemplo se indicaba que tanto los propietarios o poseedores de los vehículos que fueran enajenados, como las personas que los adquiriesen, estaban obligados a dar aviso del cambio de propietario a la oficina encargada del registro, dentro de un plazo de 15 días contados a partir de la fecha de la operación y la falta de cumplimiento, sería sancionada con multa de \$20.00 a \$100.00 pesos.

Asimismo, la presentación extemporánea de la solicitud de registro sería sancionada con multa de \$20.00 pesos. Si algún vehículo era detenido y no se comprobaba la inscripción en el registro, se imponía una multa de \$100.00 pesos salvo que se demostrara que se había presentado en tiempo la solicitud de registro.

Las autoridades federales, estatales o municipales, no podían dar de alta ni proporcionar placas de circulación a vehículos que no estuvieran registrados, la constancia era la única que amparaba la legal estancia en el país, por tanto, era obligatorio que el vehículo llevara siempre dicho documento, ya que de lo contrario, podía ser detenido por las autoridades fiscales.

Dejaba al Reglamento la diferenciación de la inscripción para las importaciones temporales y las definitivas, así como la forma y términos en que se debían dar los avisos, cabe mencionar que dicho Reglamento nunca se expidió.

B. Registro Federal de Automóviles de 1965

El 13 de enero de 1965 se publicó en el Diario Oficial de la Federación la "*Ley del Registro Federal de Automóviles*", con la cual se creó el Registro Federal de Automóviles, dicha Ley establecía como concepto genérico de automóvil toda clase de vehículos automotores para transporte de personas o de carga tales como automóviles, omnibuses, camiones, remolques, chasis y tractores no agrícolas, que se encontraran, fabricaran o ensamblaran en el país o que se importaran, los cuales debían inscribirse en el Registro.

Señalaba el otorgamiento de franquicias para la internación de automóviles a las zonas fronterizas y perímetros libres, y para el disfrute de las mismas se requerían dos requisitos: que se tuviera permiso para internar el vehículo por parte de la Secretaría de Industria y Comercio y que el precio oficial no excediera de \$40,000.00. También indicaba que quienes importaran automóviles sin la autorización de la Secretaría de Industria y Comercio cometerían el delito de contrabando y serían castigados con las sanciones para dicho delito. Cabe mencionar que iguales penas se aplicarían a todo funcionario o empleado que autorizara la internación del vehículo, proporcionara permiso de circulación o placas para el mismo, o lo inscribiera en el Registro Federal de Automóviles sin contar con la autorización de la Secretaría de Industria y Comercio.

Asimismo, es de hacer notar que los empleados federales, estatales y municipales que dieran de alta un vehículo o proporcionaran placas para la circulación del mismo y que no hubiesen sido inscritos en el Registro, serían responsables solidarios en el pago de la multa. Mientras que los funcionarios o empleados de la Federación, Estados o Municipios que, ilegalmente, dieran de alta o proporcionaran permisos o placas para la circulación de automóviles o los inscribieran en el Registro, cometerían el delito de contrabando y se les aplicaría la pena correspondiente.

Señalaba que el Registro Federal de Automóviles era público, los particulares podían obtener informes relativos a los automóviles inscritos en el Registro y copias certificadas de documentos.

Distinguía tres clases de inscripción en el Registro:

- Definitiva: Para los vehículos fabricados o ensamblados en el país o en el extranjero que se hubieran importado definitivamente.
- Provisional: Para los importados definitivamente para transitar en zonas y perímetros libres; los importados provisionalmente para circular en la zona fronteriza; los de miembros de los cuerpos diplomáticos y consulares mexicanos y extranjeros.

La inscripción indicada al inicio del presente punto solamente se haría a nombre de personas que comprobaran su residencia en las zonas o perímetros libres o zonas fronterizas, respecto de vehículos de su propiedad, la residencia se comprobaría con la constancia del Registro Federal de Causantes y en su defecto con pruebas fehacientes que serían valorizadas por la Dirección del Registro.

- Temporal: Para los automóviles en tránsito, importados temporalmente o internados temporalmente al resto del país.

Los comprobantes de la inscripción en el Registro eran: para los inscritos definitivamente, un certificado de inscripción, una placa y una calcomanía; para los inscritos provisionalmente, una constancia y una calcomanía, de diferente color a la de los inscritos definitivamente; para los inscritos temporalmente, una calcomanía y permiso.

Los avisos que los propietarios o legítimos poseedores de automóviles inscritos en forma definitiva o provisional, estaban obligados a dar eran:

- a) De cambio de domicilio, de propietario o legítimo poseedor, de motor, de bastidor, de carrocería, de tipo de vehículo.
- b) De robo.
- c) De recuperación.
- d) De destrucción de la calcomanía o placa metálica.
- e) De pérdida, destrucción o inutilización parcial o total de certificado o constancia de registro.
- f) De baja, por destrucción o exportación definitiva.

La Ley del Registro Federal de Automóviles contemplaba el secuestro de los vehículos cuya estancia en el país fuera ilegal, y se consideraba ilegal si los mismos circulaban sin la documentación de registro correspondiente o si habían sufrido alteraciones que impidieran la identificación total o de alguna de sus partes por cambios de bastidor, carrocería o motor, por lo que se procedía a su secuestro a fin de inscribirlos o en su caso, hacer las rectificaciones que procedieran.

La autoridad encargada del Registro era la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, por conducto de la Dirección del Registro Federal de Automóviles, de sus delegaciones y de las aduanas, que la auxiliaban. A dicha Dirección le correspondían entre otras funciones, valorizar los documentos que presentaran los interesados para acreditar la propiedad o legal posesión de los automóviles y su legal estancia en el país, así como vigilar la aplicación de las disposiciones fiscales relacionadas con automóviles.

Prohibía la enajenación de los automóviles importados temporalmente, mientras que los importados definitivamente a zonas o perímetros libres y zonas fronterizas, sólo podían enajenarse dentro de dichas zonas y entre personas residentes de las mismas.

Entre las principales infracciones estaban las siguientes:

No Inscribir el automóvil, no presentar o presentar extemporáneamente los avisos, enajenar los automóviles importados temporalmente, enajenar automóviles importados definitivamente a zonas o perímetros libres o

provisionalmente a zonas fronterizas, internar automóviles de zonas libres o zonas fronterizas al resto del país sin el permiso correspondiente. Mientras que las sanciones iban desde multas hasta la cancelación del permiso correspondiente.

C. Registro Federal de Vehículos de 1977

Este Registro Federal de Vehículos, fue creado por la Ley del mismo nombre, la cual fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 30 de diciembre de 1977; el objeto de la ley era el control fiscal y el registro de vehículos que se encontraran en el territorio nacional.

Esta ley no sólo comprendía automóviles, sino también el registro de las aeronaves y embarcaciones, excepto los vehículos militares, aeronaves y embarcaciones de las Secretarías de la Defensa Nacional y de Marina.

La autoridad encargada para la aplicación de la ley era la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Se prohibía a las autoridades federales, de los Estados, del Distrito Federal y de los municipios, dar de alta o proporcionar placas a vehículos que no estuvieran inscritos en el Registro.

Como legislación supletoria se estableció al Código Fiscal de la Federación y la legislación aduanera.

Se señalaba el carácter público del Registro, pudiendo cualquier interesado obtener información sobre las inscripciones, mediante solicitud escrita; al respecto y con independencia de ser tratado en el capítulo correspondiente, podemos señalar que el principio de publicidad del Registro proporcionaba seguridad jurídica a los particulares al brindar certidumbre en cuanto a sus registros.

Excluía de la obligación de inscripción a las embarcaciones o aeronaves que prestaran servicio público extranjero de transporte internacional y a los

vehículos fabricados o ensamblados para ser exportados, así como a los vehículos importados temporalmente, es decir, los vehículos de procedencia extranjera que entraban para permanecer en el país por tiempo limitado; los extranjeros que viajaran en calidad de turistas, visitantes oficiales, estudiantes, podían importar su vehículos por igual plazo al autorizado para permanecer en el país, pudiendo prorrogarse si se ampliaba el plazo de permanencia, teniendo la Secretaría de Hacienda y Crédito Público la facultad para autorizar la importación temporal de vehículos pertenecientes a organismos internacionales y a sus funcionarios, prorrogables por seis meses.

Establecía que en el Registro se harían las inscripciones, cambios y rectificaciones, mencionando que las inscripciones posteriores dejarían sin efecto a las anteriores, y solamente se rectificarian en cumplimiento de resolución firme de autoridad competente.

Esta ley mencionaba 3 tipos de inscripciones:

- Definitiva, la cual era aplicable para los vehículos fabricados, ensamblados e importados en definitiva a territorio nacional.
- Provisional, se hacía para los vehículos importados en franquicia y los que se importaban provisionalmente a las franjas fronterizas.
- Zonal, se realizaba para los vehículos importados de manera definitiva en franjas fronterizas y zonas libres y sólo podían enajenarse a personas físicas que comprobaran ser residentes, empresarios o personas morales con establecimientos permanentes en dichas zonas.

Entre los avisos que los propietarios o legítimos poseedores debían hacer se encontraban los de cambio de propietario, domicilio o motor, aviso de robo y de recuperación de vehículo robado, aviso de pérdida, destrucción o inutilización de documentos y aviso de baja por destrucción o exportación

definitiva, (estos avisos debían realizarse dentro de los 15 días siguientes a la fecha de realización del supuesto).

Los fabricantes y las plantas ensambladoras debían mantener los vehículos en recinto fiscal mientras iniciaban el trámite de inscripción para lo cual disponían de 30 días contados a partir de que las unidades estuvieran terminadas. Además debían rendir un informe mensual de las unidades exportadas.

La ley señalaba como comprobantes de inscripción una calcomanía y un certificado, además de una placa metálica para los vehículos inscritos definitivamente.

Distinguía entre las importaciones temporales y las internaciones temporales, siendo las primeras las que se realizaban cuando un vehículo de procedencia extranjera entraba a territorio nacional para permanecer por tiempo limitado, o que perteneciera a estudiantes, turistas o mexicanos residentes en el extranjero; mientras que la internación temporal se refería a la introducción al resto del país por tiempo limitado, de vehículos con inscripción zonal o provisional.

Cabe mencionar que las operaciones temporales debían garantizarse con fianza o depósito en efectivo, siendo el monto de la garantía el 100% de los impuestos de importación. Asimismo, los vehículos importados o internados temporalmente, no podían enajenarse ni ser objeto de explotación comercial.

A diferencia de la ley anterior, enumeraba las causas en las que operaría la franquicia, siempre que existiera reciprocidad con:

- gobiernos extranjeros con los que México tuviera relaciones diplomáticas.
- embajadores extranjeros acreditados en el país.
- miembros del personal diplomático y consular extranjero.

- funcionarios del servicio exterior mexicano que hubieran permanecido por lo menos 2 años fuera en el desempeño de comisión oficial.

Entre las infracciones señaladas en la ley se encontraban la no inscripción en el Registro, circular un vehículo con registro vencido, no presentar o hacer extemporáneamente los avisos, explotar comercialmente los vehículos de importación temporal, enajenar o adquirir vehículos importados temporalmente, introducir al país o poseer dentro del mismo, vehículos de procedencia extranjera sin comprobar su legal importación o estancia.

Las sanciones por las infracciones mencionadas con anterioridad, consistían en multas y, por ejemplo, en la cancelación de permiso por el retorno extemporáneo del vehículo al extranjero, zona libre o franja fronteriza, también se contemplaba que el vehículo pasara a ser propiedad de la Hacienda Pública Federal, cuando no se daba el aviso por robo, ya que se consideraba que el vehículo no había retornado al extranjero, zona libre o franja fronteriza.

En esta ley aparece la figura del secuestro, ya que se indicaba que la autoridad procedería a secuestrar los vehículos cuando existieran elementos para creer en una infracción a las fracciones IV a XVII del artículo 40 (no exhibir la documentación, uso indebido de comprobantes, alteración de documentos, explotar comercialmente y enajenar vehículos importados o internados temporalmente). Si el secuestro se realizaba en el domicilio de los particulares, eran preciso orden de visita de la autoridad administrativa correspondiente

En cuanto a la vigilancia, la ley establecía un procedimiento administrativo para investigar de oficio, la comisión de infracciones, y en su caso imponer las sanciones respectivas.

Como se mencionó anteriormente, la ley indicaba en el art. 3° que la autoridad encargada de su aplicación, sería la Secretaría de Hacienda y

Crédito Público, por lo que en el Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de 1979, se fijaron las áreas y funciones para la operación del Registro, estableciendo como una de sus unidades administrativas a la Dirección General del Registro Federal de Vehículos.

En el artículo 80 del referido Reglamento se enumeran las facultades de la Dirección General, las cuales eran:

I. Proponer, para aprobación superior, las políticas, planes y programas en materia de inscripción en el registro Federal de Vehículos, autorización de operaciones temporales de vehículos, comprobación de la legal estancia en el país de vehículos y el correcto pago de los impuestos, derechos y aprovechamientos relacionados con estos vehículos, liquidación de dichos conceptos de ingresos, imposición de sanciones por infracciones, cobro coactivo, recaudación de los mismos y recursos administrativos de su competencia.

II. Establecer los sistemas y procedimientos a que deban ajustarse las inspecciones, verificaciones y reconocimientos en la materia de su competencia y los que deban aplicar las Delegaciones Regionales del Registro Federal de Vehículos y las Unidades Regionales Fronterizas e interiores del Registro Federal de Vehículos, en dicha materia, así como evaluar sus resultados.

III. Llevar el Registro Federal de Vehículos y realizar los trámites e inscripciones que legalmente procedan, previa la comprobación de la legal estancia en el país de los vehículos.

IV. Intervenir en materia del impuesto sobre tenencia o uso de automóviles en la formulación de los proyectos de convenios y acuerdos de coordinación fiscal con las entidades federativas, así

como cuidar y promover el cumplimiento de las obligaciones derivadas de los mismos.

V. Recibir de los particulares y en su caso, exigir los avisos, manifestaciones y demás documentación que conforme a la legislación aduanera y a la Ley del Registro Federal de Vehículos deban presentarse ante la misma.

VI. Resolver las consultas que formulen los interesados en situaciones reales y concretas sobre la aplicación de las disposiciones materia de su competencia sobre las autorizaciones y permisos previstos en las mismas; otorgar las franquicias para la importación de vehículos y comprobar el cumplimiento de los requisitos por los que se otorgaron así como resolver en la materia de su competencia las solicitudes de devolución de cantidades pagadas indebidamente.

VII. Aplicar la Ley del Registro Federal de Vehículos, autorizar, controlar y supervisar las importaciones e internaciones temporales de vehículos y verificar sus entradas y reomos, admitir, cancelar y ordenar se hagan efectivas las garantías otorgadas en relación con dichas operaciones temporales; así como aplicar los subsidios, franquicias, exenciones y estímulos fiscales que se otorguen con arreglo a las disposiciones en la materia.

VIII. Ordenar y practicar visitas domiciliarias de inspección, verificaciones y reconocimientos, para comprobar la legal estancia en el país, la inscripción en el Registro y el correcto pago de los impuestos federales causados en relación con los vehículos, secuestrarlos en los términos de la Ley del Registro Federal de Vehículos y del Código Fiscal de la Federación; así como rematar en subasta pública los vehículos que pasen a ser propiedad de la Hacienda Pública Federal.

IX. Requerir de los propietarios de vehículos la documentación correspondiente a fin de comprobar su legal estancia en el país, la inscripción en el registro y el cumplimiento de las obligaciones fiscales en materia de los impuestos federales causados en relación con dichos vehículos.

X. Determinar la existencia de créditos fiscales, dar las bases para su liquidación y fijarlos en cantidad líquida respecto de los impuestos de importación y de tenencia o uso de automóviles; de los derechos por servicios en materia del Registro Federal de Vehículos, y de los recargos causados, a cargo de causantes y demás obligados tratándose de vehículos, sus accesorios y partes, cuando en el ejercicio de sus funciones verifique o compruebe que no han sido debidamente pagados, comunicando a las autoridades competentes las omisiones de cualquier otro impuesto federal causado en relación con los mismos vehículos, para que ejerzan sus facultades.

XI. Investigar y comprobar la comisión de infracciones a la Ley del Registro Federal de Vehículos e imponer las sanciones respectivas.

XII. Conceder prórrogas y autorizaciones para el pago en parcialidades de créditos fiscales en las materias de su competencia, previa garantía de su importe y accesorios legales, con sujeción a las directrices, requisitos, limitaciones, sistemas de control y supervisión que fije la Tesorería de la Federación.

XIII. Recaudar, cuando así proceda, los conceptos de ingresos a que se refiere la fracción X anterior y las multas correspondientes, observando los sistemas, procedimientos e instrucciones que fije la Tesorería de la Federación.

XIV. Tramitar y resolver los recursos administrativos en la materia de su competencia.

XV. Informar a la Procuraduría Fiscal de la Federación de la presunta comisión de delitos fiscales y oficiales de que tenga conocimiento con motivo de sus actuaciones, así como a las demás unidades administrativas competentes de la Secretaría de las infracciones fiscales diversas a las señaladas en la fracción anterior.

XVI. Coordinarse con las autoridades de las entidades federativas y municipios y con las dependencias del Gobierno Federal para el mejor ejercicio de sus funciones.

La Dirección General del Registro Federal de Vehículos estaba a cargo de un Director General, auxiliado por los Subdirectores Técnico y de Vigilancia; así como por Delegados Regionales del Registro Federal de Vehículos y por el personal de inspección que fuera necesario.

Este Registro quedó extinto en el año de 1989, ya que la *"Ley que establece, reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones fiscales y que adiciona la Ley General de Sociedades Mercantiles"* publicada en el Diario Oficial de la Federación el 28 de diciembre de 1989, se refiere a la Ley del Registro Federal de Vehículos y al efecto determina en el artículo noveno, lo siguiente:

ARTICULO NOVENO.- Se abroga la Ley del Registro Federal de Vehículos de 28 de diciembre de 1977, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 30 de diciembre de 1977.

Se observa que con estos registros se buscaba tener el control de los vehículos para fines de impuestos, ya que de acuerdo al artículo primero de la ley de 1977, el objeto era el control fiscal de los vehículos; en cuanto al carácter público del registro se aprecia un logro importante al establecer esta situación, ya que se buscaba dar seguridad jurídica a los particulares, al efecto conviene mencionar la propuesta expresada por Oscar Manuel Aguilar Durán que a la letra dice:

*"Sería conveniente establecer el principio de la fe pública registral en la Ley del Registro Federal de Vehículos. Con ello, la utilidad pública del Registro se incrementaría, sobre todo en materia contractual en la que las personas serían protegidas en base a los registros asentados, evitando que un tercero con algún derecho anterior pero no inscrito, perjudicara el interés de los primeros. Constituiría una seguridad en todos y cada uno de los actos jurídicos que se llevaran a cabo en relación con los vehículos, además de que los particulares se preocuparían por dar los avisos respectivos, sobre todo el de cambio de propietario, manteniéndose de esta manera la actualización de los registros."*¹

¹ "El Registro Federal de Vehículos". Tesis que para obtener el título de Licenciado en Derecho presentó Oscar Manuel Durán. P. 115, Facultad de Derecho, UNAM, México, 1980.

CUADRO COMPARATIVO DE LAS PRINCIPALES DIFERENCIAS DE LAS DISPOSICIONES ANTERIORES.

	Registro de 1957	Registro de 1965	Registro de 1977
OBJETO	En el decreto no existía un artículo específico que expresara el objeto	En la ley no existía un artículo específico que expresara el objeto	La ley si lo mencionaba expresamente: El objeto era el control fiscal y el registro de vehículos que se encuentren en territorio nacional. (art. 1°)
SUJETOS OBLIGADOS	Propietarios o poseedores de vehículos, propietarios de plantas ensambladoras y fábricas y los importadores. (art 2)	Propietarios y legítimos poseedores. las plantas ensambladoras, fábricas establecidas en el país y los importadores. (Art.18)	No hace referencia a los sujetos sino a los vehículos sujetos a registro: automóviles, omnibuses, camiones, tractores no agrícolas, aeronaves y embarcaciones. remolques. semirremolques y chasises. (art. 2)
Presentación del vehículo para su inscripción	Si. (art. 6)	Si. (art. 22)	No.
Documentos comprobatorios de inscripción	Constancia de inscripción, calcomanía y placa. (art. 8)	Para los inscritos definitivamente, un certificado, una placa y una calcomanía. Inscritos provisionalmente, constancia y calcomanía de diferente color que la anterior.	Un certificado y calcomanía. Para los vehículos inscritos definitivamente se expediría además una placa metálica. (art. 19)
Autoridad encargada	Secretaría de Hacienda y Crédito Público a través de la Dirección de Registro Federal de Automóviles. (art. 3)	Inscripción temporal, calcomanía y permiso (art. 13) Secretaría de Hacienda y Crédito Público a través de la Dirección del Registro Federal de Automóviles, sus delegaciones y las aduanas, que serían auxiliares de la Dirección. (art.29)	Secretaría de Hacienda y Crédito Público. (art. 3) <i>La ley no menciona la oficina por conducto de la cual ejercerá la Secretaría sus facultades, sino que es el Reglamento en el art. 80</i>

	Registro de 1957	Registro de 1965	Registro de 1977
Retención del vehículo	Si no se acreditaba su legal estancia y por presentar documentación falsa. (arts. 10 y 14)	Se secuestra si no se comprobaba la legal estancia, si circulaban sin documentación del Registro.	Si, cuando no se exhibía la documentación, se alteraba o se hacía mal uso de ella, explotar comercialmente y enajenar vehículos importados o internados temporalmente
Publicidad Registro	No se establece expresamente la publicidad, sólo se indica que: Todos los particulares tienen derecho a obtener copias certificadas de las constancias del registro. (art. 16)	Si. El Registro Federal de Automóviles es público. Los particulares podrán obtener información y copias certificadas. (art.5)	Si. Se establece el Registro Federal de Vehículos de carácter público, pudiendo cualquier interesado obtener información sobre las inscripciones y demás datos que respecto de los vehículos consten en el mismo, mediante solicitud escrita. (art. 6°).
Entrada en vigor:	15 días después de la fecha de la publicación de su Reglamento en el Diario Oficial de la Federación. (art. primero transitorio)	El día de su publicación en el Diario Oficial de la Federación. (art. primero transitorio)	Al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial. (art. primero transitorio)
Tipos de inscripción	No menciona	Definitiva, provisional, temporal. (art.6)	Definitiva, provisional o zonal. (art. 10)
Avisos	No menciona	De cambio de domicilio, de propietario o legítimo poseedor, de motor, de carrocería, de tipo de vehículo, de robo, de recuperación, de destrucción, pérdida o inutilización del certificado de registro, calcomanía, placa, de baja (art.26)	De cambio de domicilio, de propietario, de motor, de carrocería, de servicio, tipo de vehículo, clase y capacidad; de robo, de recuperación, de destrucción, pérdida o inutilización de los comprobantes del registro, de baja. (art.16)
Sanciones	Multas. (arts. 18, 22 y 23)	Multas, detención. (art. 44)	Multas, cancelación de permisos, secuestro. (arts. 41 y 43)

II. Naturaleza Jurídica del Registro Nacional de Vehículos

A. Origen del Registro

El 2 de junio de 1998 se publicó en el Diario Oficial de la Federación la Ley del Registro Nacional de Vehículos, la que indicaba en su artículo 1° transitorio que entraría en vigor al día siguiente de su publicación, sin embargo, la operación del Registro fue postergada ya que no se contaba con la infraestructura necesaria para el inicio de la misma. Esta ley trata de retomar el control vehicular, lo cual no se realizaba desde la extinción del antiguo registro (1989)

Ya que el Registro Nacional de Vehículos tuvo su origen en una ley, a continuación se verán algunos aspectos de la formulación de las leyes.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su artículo 49 indica que los poderes de la Unión son el Ejecutivo, Legislativo y Judicial. En nuestro país, la facultad para hacer leyes la tiene el Poder Legislativo, y de acuerdo al artículo 50, se encuentra depositado en un órgano llamado Congreso General, formado por dos Cámaras: la de Diputados y la de Senadores, asimismo, en el artículo 73 se enumeran las facultades del Congreso para la expedición de las leyes; no obstante, la Constitución también establece los órganos competentes para presentar iniciativas de proyectos de ley, señala como un derecho dicha facultad, así, el artículo 71 dice:

El derecho de iniciar leyes o decretos compete:

- I. Al Presidente de la República;
- II. A los diputados y senadores al Congreso de la Unión; y
- III. A las Legislaturas de los Estados.

De acuerdo a lo que establece el Dr. Eduardo García Máynez, en su libro *Introducción al Estudio del Derecho*², hay varias etapas para la formulación de una ley, las cuales son:

- Iniciativa
- Discusión
- Aprobación
- Sanción
- Publicación
- Iniciación de la vigencia

En cuanto al primer rubro, correspondiente a la *Iniciativa*³, ésta debe contar con ciertos elementos, los principales son:

- La Cámara destinataria o de origen.
- El nombre de la persona u órgano que promueve.
- La exposición de motivos.
- El fundamento jurídico constitucional del derecho para iniciar leyes o decretos.
- El texto del cuerpo normativo propuesto.
- Las disposiciones transitorias
- El lugar y fecha en donde se produce el documento.
- El nombre y firma de quien o del órgano que lo promueve.

El Derecho de iniciativa constituye el ejercicio de una petición formal, ante el órgano legislativo, para que estudie la propuesta, la discuta y eventualmente sea aprobada como ley. En el sistema mexicano las iniciativas pueden provenir del exterior o del interior de los órganos legislativos. Proviene del exterior cuando las envía el Ejecutivo o las legislaturas de las distintas entidades de la República, provienen del interior, cuando son presentadas por los propios diputados

² García Máynez Eduardo, *Introducción al Estudio del Derecho*, Ed. Porrúa, 44ª. Edición, México, 1992, p.53.

³ *Manuales Elementales de Técnicas y Procedimientos Legislativos "De las Iniciativas"* 2ª. Edición, Ed. H. Cámara de Diputados del Congreso de la Unión. México, 1993.

federales. Las iniciativas que presentan los diputados y senadores pueden correr dos trámites, a elección del autor: puede ser presentada por escrito ante la Mesa Directiva para que informe a la Cámara y se turne a las Comisiones para su estudio o puede ser leída por el autor desde la tribuna, para que posteriormente el presidente la envíe a la Comisión respectiva.

Debido a que una ley o decreto puede iniciarse en cualquiera de las dos Cámaras del Congreso, se habla de Cámara de origen para referirse a la que inicia la ley o decreto y de Cámara revisora cuando se refiere a la que recibe la propuesta para su revisión.

En el caso concreto del Registro Nacional de Vehículos, la iniciativa de ley fue realizada por el Titular del Ejecutivo Federal, lo cual no es de extrañar, según lo expresa Acosta Romero:

*"Desde 1938 es el Ejecutivo el que mayor número de iniciativas ha presentado al Congreso de la Unión, hecho que ha suscitado críticas por parte de algunos tratadistas de la materia y que tampoco es exclusivo de nuestro país, pues lo mismo sucede en otros. Un análisis detenido del procedimiento de formación de las leyes, nos lleva a preguntar si éstas efectivamente, se formulan por el Congreso de Unión o no, y cuál es el papel que este órgano del Estado juega dentro de dicho procedimiento. Si se hace un análisis estadístico, por lo menos en México, del número de iniciativas de ley que parten del Congreso de la Unión, de cualquiera de sus dos Cámaras o de los miembros de ellas, en relación con el número de iniciativas que tienen su origen en el Poder Ejecutivo, es necesario llegar a la conclusión de que, la mayor parte, si no es que todas las iniciativas de ley, provienen del Ejecutivo."*⁴

Así, el proyecto de ley y la exposición de motivos fueron enviados por el Ejecutivo a la Cámara de Senadores, la cual fungió como cámara de origen, elaborando la Minuta correspondiente el día 22 de abril de 1998 y enviándola en esa misma fecha a la Cámara de Diputados, siendo ésta la cámara revisora por lo que a

continuación se mostrará el dictamen y aprobación de la ley tanto en la cámara de origen como en la revisora.

Dictamen y Aprobación de la Ley del Registro Nacional de Vehículos en la Cámara de Senadores:

El Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, por conducto de la Secretaría de Gobernación mediante oficio número 1863 de fecha 9 de diciembre de 1997, remitió a la Cámara de Senadores la iniciativa de ley; la mesa directiva de la Cámara en sesión ordinaria del 10 de diciembre de 1997, dio cuenta al pleno del contenido del oficio, dictó el trámite de recibo y ordenó el turno a las Comisiones Unidas de Comercio y de Estudios Legislativos, para su consideración, análisis y dictamen correspondiente.

(Fuente: Diario de los Debates de la Cámara de Senadores. Abril 22, 1998, Tomo II, LVII Legislatura, pp. 26 y 27).

En el dictamen presentado a la Cámara de Senadores, en las Consideraciones, se mencionó la carencia de controles vehiculares, y que con la abrogación de la Ley del Registro Federal de Vehículos de 1977, cada entidad había integrado un insuficiente padrón estatal vehicular, en el cual se registraban las altas, cambios y bajas de los vehículos, con fines principalmente fiscales, dicha información se remite cada seis meses a la red nacional de información integral tributaria de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Sin embargo, se indicó, dichos registros no eran bastos para afrontar la problemática del robo de vehículos, ya que la información, al estar aislada en cada dependencia o entidad federativa, no lograba ser integral ni oportuna. Por ello, al consolidarse en una sola base de datos, se busca dar certeza y seguridad a todas las operaciones relacionadas con vehículos, ya que será un instrumento eficaz y completo de consulta para certificar la situación jurídica de cada vehículo objeto de una posible transacción entre particulares o entre comerciantes.

⁴ Acosta Romero Miguel, *Teoría General del Derecho Administrativo*, Ed. Porrúa, 14ª. Edición, México, 1999, pp. 82 y 83.

En otra de las Consideraciones, se hizo referencia a la incidencia criminal, y que el robo de vehículos es uno de los delitos de mayor frecuencia y se agrava al ser cometido por miembros de la delincuencia organizada, por ello el registro sería un instrumento que coadyuvara con las instituciones encargadas de la seguridad pública para prevenir y perseguir de manera eficaz a los delincuentes mediante la detección de las transacciones que tengan por objeto la compraventa de vehículos robados. En el Distrito Federal en 1995 se cometieron un total de 56,498 robos de vehículos, por lo que es necesario tomar acciones para la prevención y el combate de esta modalidad delictiva, sobre todo por el frecuente uso irregular de los mismos en la comisión de otros delitos como el secuestro, delitos contra la salud y asaltos a comercios, instituciones de crédito o en carretera.

Se enumeraron los fines que persigue la ley, entre ellos la seguridad jurídica, ya que el registro sería un sistema que serviría tanto a autoridades como a particulares, pudiéndose conocer con oportunidad la situación que guarda cada vehículo en cualquier entidad federativa; una pretensión principal era garantizar la protección al particular al procurar evitar la reiteración de enajenaciones ilícitas, pues el tráfico de vehículos robados provoca que compradores de buena fe se vean involucrados en cuestiones legales adversas.

Otro fin de la ley era el de control hacendario, precisando que el fin medular de la iniciativa no era el control fiscal, sino lograr la identificación de los vehículos, sin embargo, la información sistematizada que contendrá el registro coadyuvará también con las labores de todas las autoridades fiscales, ya sean federales o locales, considerando que en México el parque vehicular es de aproximadamente 12.9 millones. Dentro del concepto de coordinación, la propuesta también prevé que al pagarse el impuesto federal correspondiente sobre el uso y tenencia de vehículos se exija la constancia de inscripción ante el Registro, permitiendo la actualización constante de la información

Otro de los fines indicados en el dictamen, fue la Seguridad Pública, ya que el registro sería coadyuvante en la solución de los problemas que derivados del

robo de vehículos y sus hechos criminales conexos, guardando un estrecho intercambio con el Sistema Nacional de Seguridad Pública.

Ya que la organización y diseño de ese Sistema contempla un capítulo especial para acopiar y actualizar todos los datos relativos al robo y rescate de vehículos, enlazando a las procuradurías del país, teniendo el vínculo legal institucional con el Registro, la información se alimentaría recíprocamente para surtir efectos mucho más eficientes, en este concepto se comprende que el registro sea un instrumento de prevención y de auxilio en la persecución de conductas antisociales.

Se afirmó la pretensión de que la información que contenga la base de datos sea integral, por ello, la alimentación y actualización de la misma contempla que las autoridades relacionadas con la seguridad pública, el comercio, la fiscalización, el tránsito, las comunicaciones, coadyuvan a ese propósito, tal es el caso de las Secretarías de Hacienda y Crédito Público, de Gobernación, de Comunicaciones y Transportes y de Economía, la Procuraduría General de la República, las demás instituciones del Sistema Nacional de Seguridad Pública y otras que de manera indirecta también tienen injerencia en el tema.

El dato primario del Registro será la información relativa a la identidad de los vehículos desde su producción, por eso prevé el deber de los fabricantes y ensambladores de solicitar la inscripción original de los vehículos destinados al mercado nacional, las comercializadoras tendrán la obligación de proporcionar mediante aviso, los datos sobre las operaciones de compraventa indicando los datos del nuevo propietario.

El dictamen indica que la iniciativa presentada por el Ejecutivo, alude de manera indirecta a la obligación de los particulares para proporcionar la información, al disponer que tanto autoridades como aseguradoras o instituciones de crédito exijan la presentación de la constancia de inscripción ante el Registro, por lo que las comisiones dictaminadoras consideraron que no era suficiente tal disposición, sino que se debía abarcar explícitamente la obligación de aquellos para que la información fuera permanente y actual, de manera que todos los eventos

relacionados con los automotores quedaran inscritos públicamente, y así se propuso en el dictamen.

También se estableció que el número de identificación oficial estaría integrado conforme a la norma oficial mexicana, que de acuerdo a la Ley Federal sobre Metrología y Normalización constituye una regulación técnica de observancia obligatoria. En el mes de junio de 1997 la Secretaría de Economía emitió la disposición NOM-EM-005-SCFI, que consiste en la determinación, asignación e instalación del número de identificación vehicular, basada en normas internacionales. La regla otorga un número de identificación uniforme compuesto de 17 dígitos, donde cada uno representa una característica esencial del vehículo que permite identificarlo individualmente de manera inequívoca y certera.

Señaló el dictamen que todo el mecanismo del registro está ideado para que pueda ser operado mediante dos fórmulas jurídicas: una, administrada directamente por la autoridad federal por tratarse de un servicio público derivado de una importante función estatal, y otra, por medio de la concesión, que encargaría a particulares calificados la operación de toda la base de datos y los mecanismos sistematizados para recibir, concentrar y disponer la información, caso en que el concesionario tendrá la obligación importantísima de sostener un nivel de calidad siempre vigente y aceptable, además de contar con el equipo, instalaciones e infraestructura adecuada y la de preservar los principios de confidencialidad y reserva de la información.

Respecto a las infracciones y sanciones, se mencionó que no era pretensión elevar al rango de delito las conductas infractoras, sino que son faltas administrativas, justificadas porque se consideran necesarias tratándose de una norma de derecho público y de observancia general, cuyos destinatarios son personas oficiales y particulares.

En cuanto a las modificaciones que realizaron las Comisiones al proyecto de ley, se señalan las siguientes: en el artículo primero se consideró determinar el ámbito territorial de vigencia y obligatoriedad, su jerarquía y el orden. Por lo que se agregó: Sus disposiciones son de orden público y de observancia general en todo

el territorio nacional. En el artículo tercero se modificaron las fracciones II, III y VII en el sentido de precisar que debe ser facultad de la autoridad reguladora, la administración y operación del registro, la de vigilar la aplicación debida de los precios, tarifas o contraprestación establecida legalmente que paguen los usuarios para recibir los beneficios de alguna consulta o inscripción, y la autoridad administrativa tendrá facultades de regulación, verificación, inspección, vigilancia y sanción de las actividades y funcionamiento del servicio en caso de ser concesionado.

En el artículo cuarto respecto al Comité Consultivo, se expresó que su regulación debía tener requisitos mínimos como la materia de su atribución y las facultades, los sujetos o instituciones con que debiera integrarse dicho Comité. Por ello las comisiones de dictamen estimaron conveniente que el comité fuera presidido por un representante de la entonces Secretaría de Comercio y Fomento Industrial e integrado por representantes de las Secretarías de Gobernación, de Comunicaciones y Transportes, de Hacienda y Crédito Público, de Relaciones Exteriores y de la Procuraduría General de la República, por ser las dependencias de gobierno que tienen funciones relacionadas con el control de automotores.

Asimismo que el sector privado también debía participar con un representante de los fabricantes y los ensambladores, las comercializadoras de vehículos, las instituciones de seguros, las de fianzas y las de crédito; se indicó que el Comité debía sesionar 2 veces al año.

En el artículo 7° se expresó la finalidad de conformar la base de datos y por ello se impuso a los particulares una obligación de derecho público consistente en dar aviso de las operaciones de compraventa u otros actos jurídicos que celebren en relación a un vehículo.

Otro cambio que estableció el dictamen fue que las autoridades jurisdiccionales pudieran ordenar la inscripción de embargo sobre vehículos, pues la naturaleza y justificación que tiene el mandamiento o aviso de inscripción que una autoridad jurisdiccional dirige al Registro Público de la Propiedad y de Comercio, respecto

de los bienes inmuebles embargados, es la misma que tiene el supuesto jurídico que impone un gravamen a un bien mueble automotor, derivado de una resolución ejecutiva dentro de un procedimiento civil, mercantil o laboral, o bien el mandamiento económico-coactivo que la autoridad administrativa despache para asegurar algún crédito o prestación, con el embargo de un automóvil.

En lo que toca al artículo segundo transitorio que propuso el Presidente de la República, las comisiones consideraron que estaba redactado en términos tales que parecía contradecir el principio de irretroactividad del artículo 14 constitucional, porque al imponer la obligación a los fabricantes, ensambladores, o importadores de vehículos de proporcionar la información de 15 años anteriores a la entrada en vigencia de la ley, se estaban modificando derechos actuales o imponiendo obligaciones respecto de hechos pretéritos, además que sería un mandamiento de difícil cumplimiento, porque ninguna otra ley exige a los particulares la conservación de sus archivos por tanto tiempo.

(Fuente: Diario de los Debates de la Cámara de Senadores. Abril 22, 1998, Tomo II, LVII Legislatura. pp. 27-37).

Después de que fue leído el dictamen y las modificaciones propuestas, el C. Secretario **José Luis Medina Aguilar** consultó a la Asamblea en votación económica si autorizaba que la discusión se realizara en lo general y en lo particular en un solo acto, a lo que la Asamblea asintió. El Presidente concedió el uso de la tribuna al senador **Juan Ramiro Robledo Ruiz**, para fundamentar el dictamen a nombre de las comisiones, quien expresó esencialmente lo siguiente:

"Por lo que hemos auscultado con las fracciones partidarias de Senadores, que en cuanto al propósito central de esta nueva ley, crear este registro, no puede haber ningún inconveniente por que es a los ojos de todos una necesidad que los mexicanos podamos contar con este instrumento que hoy no tendrá un enfoque exclusivamente fiscal, sino principalmente el de un instrumento que coadyuve para el control de múltiples operaciones comerciales en el interior del país o internacionales, la importación, exportación, de seguridad pública, pero por encima de todo esto y como un resumen de la utilidad que tendrá este nuevo registro de vehículos, el de dar

*certidumbre a los mexicanos, a las instituciones, a las empresas, a las organizaciones y a cualquier mexicano que quiera saber de quién es, de quién no es, si tiene un gravamen, si está reportado como robado, si ha sido recuperado un vehículo cualquiera”.*⁵

Posteriormente el Presidente informó que para discusión en lo general y en lo particular del dictamen se inscribió únicamente el Senador **Jorge Calderón Salazar**, quien en uso de la palabra expresó que:

“Por mandato del grupo parlamentario del Partido de la Revolución Democrática en el Senado de la República, presentaré a ustedes la posición de la fracción en torno al dictamen de la Ley, el 9 de diciembre de 1997, el titular del Poder Ejecutivo por conducto de la Secretaría de Gobernación, remitió a esta soberanía la iniciativa de Ley del Registro Nacional de Vehículos.

...Consideramos pertinente que México cuente con un instrumento legal, garantizado por el gobierno federal, que protege el patrimonio de las familias, brindándoles seguridad jurídica y permita combatir la delincuencia.

...El Registro Nacional de Vehículos si efectivamente funciona como un órgano público del gobierno federal no concesionado a particulares, constituirá un instrumento de información de gran valor que permitirá contribuir a un control integral del parque vehicular en beneficio de la ciudadanía, al dar certidumbre a las transacciones que se efectúan en este rubro. Pero como grupo parlamentario del Partido de la Revolución Democrática en el Senado, estamos en contra de las disposiciones contenidas en el Título Tercero de la ley en discusión, que permite y posibilita que el gobierno federal, particularmente la Secretaría de Economía, concesione a particulares la operación del registro.

... Consideramos que la base de datos generada por el Registro, debe ser instrumentada, aplicada, organizada y ejecutada por un órgano del gobierno federal, y debe pertenecer y permanecer de manera exclusiva en propiedad del gobierno federal y de los mexicanos

⁵ Diario de los Debates de la Cámara de Senadores. Abril 22, 1998, Tomo II, I.VII Legislatura, p. 47

...Consideramos positivas algunas modificaciones que fueron incorporadas en comisiones unidas...Pero el problema de fondo, estimados legisladores, es que no modifica en lo más mínimo las facultades que se otorgan a la Secretaría de Economía de concesionar la operación del registro. El título Tercero en consecuencia, está prácticamente intacto respecto a lo que fue la iniciativa original del Ejecutivo Federal.

...Esta ley es pues, necesaria para impedir el tráfico ilegal de vehículos, para combatir su robo, para dar seguridad a las operaciones de compraventas, ayuda también a prevenir operaciones ilícitas, contribuye al control de información sobre operaciones comerciales y establece un sistema útil para fines fiscales, censales, de control de tráfico y transporte vehicular, imponiendo obligaciones a vendedores, compradores y autoridades respectivas. Pero manifestamos nuestro total desacuerdo en que dicho registro, y lo reiteramos, sea concesionado a particulares, pues en el fondo, de acuerdo con lo señalado en el último párrafo del artículo 16 de la iniciativa que se discute, existe la pretensión final, no solo de privatizar dicho registro sino de concesionarlo a empresas multinacionales que previa resolución de la Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras, se establece la posibilidad en consecuencia, de autorización a estas empresas extranjeras con capital mayoritariamente extranjero, incluso del 100 por ciento, dado que no establece límite alguno, razón por la cual reitero nuestra oposición decidida a estas determinaciones.

...Pero hay otros elementos de preocupación, los derechos, tarifas, precios o contraprestaciones que señala esta iniciativa y que deberá ser prerrogativa del gobierno, negociar con las empresas concesionarias, son contribuciones de acuerdo al artículo 2° fracción IV del Código Fiscal de la Federación. Y estas contribuciones tienen es comentano nuestro- como finalidad ayudar en el gasto público de la Federación, de los estados y de los municipios.

...Pero es totalmente incongruente con nuestro régimen jurídico que una facultad orgánica del Estado mexicano que es el cobro de las contribuciones sea transferida a concesionarios particulares especialmente bajo la modalidad que pueden ser concesionarios particulares que sean empresas multinacionales con 100 por ciento de propiedad de capital extranjero en estas funciones, que debieran ser funciones sustantivas del Estado mexicano.

...Hay otro elemento que nos preocupa y es que de acuerdo a la ley el documento que respalda el Registro de Vehículos, la llamada constancia no tiene en esta iniciativa de ley ninguna descripción y su identificación es particularmente vaga. Si va a amparar la propiedad del vehículo ante autoridades federales y otras entidades debería tener la calificación de documento público, tal como lo señalan las tesis jurisprudenciales. Porque la regulación de este documento de iniciativa en cuestión, no otorga seguridad jurídica para el propietario del vehículo y solo constituye un mecanismo de control, pero no es adecuado. Para esto es necesario certificar la propiedad a través de un documento fehaciente que surta efectos ante terceros. El otorgar esta certificación es facultad exclusiva de funcionarios públicos conforme al Código Federal de Procedimientos Civiles, en su artículo 129 y 130, y no lo deben realizar los particulares concesionarios

Y un último elemento de preocupación, es el hecho que la Secretaría de Comercio es la autoridad competente para aplicar las sanciones establecidas en este último Título, pero no especifica un procedimiento de defensa al particular.

Esto provoca inseguridad jurídica en el patrimonio de las familias y las actividades productivas lo que supuestamente se quiere evitar en esta iniciativa de ley.

Por todo lo anteriormente expuesto, el grupo parlamentario del Partido de la Revolución Democrática considerando los propósitos positivos que contiene la iniciativa de ley en cuestión, hemos decidido votar en lo general a favor de esta iniciativa...y dado que estamos discutiendo en un solo acto lo general y en lo particular, en lo particular votaremos en contra del Título Tercero, consideramos inconveniente e improcedente que lo que son funciones sustantivas del Estado mexicano se concesionen y se privaticen. De continuar esta dinámica, no nos extrañaría que algún exceso neoliberal pretendiera que la expedición de pasaportes fuera concesionado a empresas privadas o multinacionales o los certificados de nacimiento y defunción se entregaran a empresas privadas o multinacionales o que el registro de electores, el federal de Electores fuera entregado a particulares u otros elementos más. Esto significa ir cercenando facultades y funciones sustantivas del Estado mexicano.

Mas aún, cuando de acuerdo al artículo 8º. de la ley que estamos discutiendo, tendrá que establecerse un mecanismo de coordinación con el Sistema Nacional de Seguridad Pública y habrá por tanto factores coadyuvantes de carácter jurídico entre estas empresas privadas y entidades como la Procuraduría General de la República y la Secretaria de Gobernación. El gobierno de la República puede perfectamente a través de un órgano público que se establezca en base a la normalidad y la ley, cubrir la función sustantiva del Registro de Vehículos, dar seguridad jurídica, combatir el tráfico ilegal de estos vehículos y crear en consecuencia un mecanismo que sea en beneficio de todo el pueblo de México".⁶

Cabe mencionar que se está de acuerdo con lo manifestado por el Senador Jorge Calderón, en el sentido de que es necesario que se cuente con una ley de creación y regulación de un registro de vehículos, pero que no sea concesionado, sino operado por el Estado Mexicano, como lo expresó el Senador Calderón, es inconveniente que "funciones sustantivas del Estado se concesionen y se privaticen" ya que "existe la pretensión final, no sólo de privatizar dicho registro, sino de concesionarlo a empresas multinacionales", al respecto, el proyecto señala que previa consulta a la Comisión Nacional de Inversión Extranjera, las empresas concesionarias podrian obtener autorización para operar con un capital extranjero mayor del 49%.

En el caso del Registro Nacional de Vehículos, no se cuenta con la copia del acta constitutiva de la empresa a la que se le otorgó la concesión, por lo cual no se sabe el porcentaje de capital extranjero con que cuenta, pero sabemos que el Director General de la empresa es extranjero, de nacionalidad argentina, tampoco se sabe si se tiene autorización de la Secretaria de Relaciones Exteriores, esta autorización se fundamenta en la cláusula Calvo, la cual expresa lo siguiente:

"Es esta una cláusula que en ocasiones insertan los gobiernos latinoamericanos en contratos públicos celebrados con extranjeros. Implica que en caso de que surjan diferencias derivadas de esos contratos, el extranjero

⁶ Ibidem, pp. 47-49

deberá agotar los recursos locales antes de recurrir a la protección diplomática de su gobierno, no existe un criterio uniforme en torno a si la inclusión de la cláusula en esos contratos puede impedir al gobierno extranjero, tomar parte en la disputa. Los defensores de su validez sostienen que los extranjeros no deben tener más derechos que los que se conceden a los propios nacionales y que la intervención que pueda hacer el gobierno extranjero protegiendo a su connacional, es un atentado contra el principio de la soberanía del Estado. En cambio los que se opinan en contra de la validez de la cláusula afirman que si bien el individuo puede celebrar un contrato en donde se inserte la disposición de referencia ese acto no impide que su gobierno ejerza el derecho de defenderlo ante las autoridades del Estado en donde se encuentra. En México la esencia de la cláusula Calvo está contenida en el artículo 27 fracción I constitucional por la cual el extranjero que desee adquirir dominio de las tierras, aguas y sus accesiones, o concesión para explotar minas o aguas deberá renunciar ante la Secretaría de Relaciones Exteriores, a la protección de su gobierno para cualquier conflicto que surgiese al respecto de dichos bienes, bajo la pena de perderlos en beneficio de la Nación en caso de faltar al convenio".⁷

Otra observación es relativa a la constancia que expediría el Registro, la que no contaría con la característica de ser documento público, según lo indicado en el Código Federal de Procedimientos Civiles, opinión que compartimos y al efecto se transcriben los artículos 129 y 130 de dicho ordenamiento:

Artículo 129. Son documentos públicos aquellos cuya formación está encomendada por la ley, dentro de los límites de su competencia, a un funcionario público revestido de la fe pública, y los expedidos por funcionarios públicos, en el ejercicio de sus funciones.

⁷ *Diccionario Jurídico Mexicano*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Ed. Porrúa, 8ª. Edición, México, 1995, p. 475.

*Artículo 130. Los documentos públicos expedidos por autoridades de la Federación, de los Estados, del Distrito Federal y Territorios, o de los municipios, harán fe en el juicio, sin necesidad de legalización.*⁸

Y como se verá en el Capítulo segundo, letras B y C del presente trabajo, las certificaciones de los Registros las otorgan los titulares de los mismos, por ser depositarios de la fe pública registral, por tanto, las certificaciones que expidan tendrán fe pública con el fin de cumplir con uno de los principios registrales que es precisamente la publicidad de los actos.

Por la comisión, se otorgó el uso de la palabra al Senador **Rosendo Villareal** Dávila quien al pedir la votación en lo general y en lo particular, señaló, contestando al orador que discutió el dictamen, que la concesión sólo era una posibilidad, que no indicaba que fuera obligatoria; también que los precios de los servicios se establecerían anualmente en la Ley Federal de Derechos, por lo tanto la Cámara de Diputados sería la que indicaría cuánto es el valor a cobrar por este servicio.

El Senador **Jorge Alfonso Calderón Salazar** pidió la palabra para hechos, y en relación al porcentaje del 49% de participación de la inversión extranjera en el otorgamiento de la concesión, indicó.

**Hay experiencia de años de que la Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras se ha convertido en una instancia de trámite que autoriza de manera discrecional la participación de multinacionales en áreas estratégicas. Y si el legislador no impone, primero, una prohibición expresa a la concesión privada, y segundo, no impone un tope específico a la participación de inversión extranjera en una empresa que llevará el registro de vehículos mexicanos, puede en uso de facultades discrecionales, la Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras autorizar hasta un 100 por ciento de participación de esas empresas. Y dar a SECOFI, con esa visión privatizante que hoy existen en las autoridades de SECOFI la posibilidad de concesionar, casi les*

⁸ Código Federal de Procedimientos Civiles, Editorial Porrúa, 68ª. Edición, México, 1996.

puedo asegurar que ya existen grupos de empresarios mexicanos y extranjeros que están calculando ganancias y utilidades para las futuras concesiones, cuando se abre la posibilidad de concesionar, es que se da facultad legal discrecional a SECOFI para otorgar estas concesiones".⁹

Cabe mencionar que el proyecto de ley del Registro Nacional de Vehículos fue aprobado en la Cámara de Senadores en lo general por 92 votos y en lo particular 8 votos en contra del Título Tercero.

Uno de los comentarios que se pueden verter del dictamen y la discusión anterior, es en relación a la coincidencia de la necesidad de contar con un registro a nivel federal, cuyo fin no sea meramente fiscal como en las anteriores leyes, sino además el de llevar un control vehicular con el fin de brindar seguridad jurídica a los particulares.

Otro comentario se refiere al registro como instrumento que coadyuve con las instituciones encargadas de la seguridad pública; en virtud de que el robo de vehículos se ha incrementado notablemente, por ello es importante el intercambio de información que pueda tener el registro con las instituciones del Sistema Nacional de Seguridad Pública, con el objeto de prevenir y perseguir esta conducta delictiva.

El dictamen establece que la base de datos contendrá información de las autoridades fiscales (Secretaría de Hacienda y Crédito Público), de la de Economía, de la Procuraduría General de la República e instituciones del Sistema Nacional de Seguridad Pública, sin embargo, al concesionarse el registro, no podría existir una coordinación entre autoridades, ya que la empresa concesionaria no es autoridad, se estaría en una relación no entre iguales, sino de supra a subordinación.

Según el dictamen, hay dos formas para que el registro sea operado: una administrada directamente por la autoridad federal en tanto se trata de un servicio

⁹ Diario de los Debates de la Cámara de Senadores. Abril 22, 1998, Tomo II, LVII Legislatura., p. 52

público derivado de una importante función estatal, y otra, por la misma razón, por medio de la concesión. Por un lado, se reconoce que es un servicio público y se admite que el registro es una importante función estatal, pero por otro lado, se pretende justificar la concesión por los mismos motivos.

Dictamen y Aprobación de la Ley del Registro Nacional de Vehículos en la Cámara de Diputados:

En el Diario de Debates de la Cámara de Diputados, del día 29 de abril de 1998, se estipuló que en sesión celebrada por la Cámara de Diputados el día 23 de abril de 1998, los secretarios dieron cuenta al pleno de la minuta del proyecto de Ley del Registro Nacional de Vehículos, al efecto, la Presidencia de la mesa directiva dictó el siguiente trámite: "recibo y túrnese a la comisión de comercio". El día 24 de abril de 1998, se dio cuenta a los integrantes de la Comisión de Comercio de la iniciativa. El día 27 de abril de 1998 se publicó en la Gaceta Parlamentaria de la Cámara de Diputados, la convocatoria a la reunión para analizar, discutir y en su caso aprobar el proyecto de Ley del Registro Nacional de Vehículos, a celebrarse el día 28 de abril de 1998 a las 18.00 horas. En dicha sesión se analizó, se discutió y se aprobó el proyecto de ley del Registro Nacional de Vehículos.

Cabe mencionar que en la discusión de la ley, los oradores de los partidos políticos fueron:

Felipe de Jesús Preciado Coronado, de la fracción legislativa del Partido Acción Nacional

El diputado **Antonio Prats García** de la fracción parlamentaria del Partido de la Revolución Democrática.

El diputado **Manuel Angel Núñez Soto** de la fracción legislativa del Partido Revolucionario Institucional.

El diputado **Felipe de Jesús Preciado** expresó lo siguiente:

"Como legisladores tenemos obligación de hacer que el orden impere sobre el caos. Nuestro país, entre otros muchos problemas está flagelado por una constante ruptura del orden legal, robo de vehículos, venta de lo robado, asaltos, secuestros, cantidad de hechos delictuosos perpetrados en vehículos de los que no queda ni existe rastro alguno o padrón al que se pueda acudir a tener información confiable, es por eso, que debemos apoyar con nuestro voto afirmativo la iniciativa de ley que crea el Registro Nacional de Vehículos, que será sin duda un adecuado instrumento para dar la debida seguridad jurídica a la propiedad y a la posesión del parque vehicular de todo el país.

El Registro Nacional de Vehículos adecuadamente operado garantizará la protección de los derechos de propiedad vehicular de los mexicanos y será una valiosa herramienta para combatir el robo de vehículos que por centenas de miles ocurren en el país. Dicho registro permitirá tener acceso a una fuente de información valiosa para la impartición de justicia que podrá ser utilizada por procuradurías, por gobiernos estatales, municipales y por otras instituciones públicas y privadas.

El dictamen que se discute deja percibir en sus características los siguientes elementos de este registro nacional de vehículos: confiabilidad, actualización permanente y la susceptibilidad de ser concesionado en los términos que establece el artículo 134 de la Carta Magna pero además deberá ser económico, de lo que también se encargará esta soberanía al aprobar la ley de ingresos del próximo ejercicio donde puntualmente se tendrá que establecer el pago adecuado, equitativo y razonable por el servicio que se preste, y no con esta medida pretender que sea motivo de un pago alto en perjuicio del ciudadano.

Crear el registro que nos ocupa, es el inicio del retorno a la legalidad en muchos campos: será un valioso auxiliar en la lucha contra el crimen organizado, permitirá controlar la importación temporal y definitiva de vehículos

pero sobre todo, se da al ciudadano un mecanismo que le ayudará en la defensa de su patrimonio.

Votemos pues compañeros y compañeras diputados en lo general y en lo particular a favor de la creación del registro nacional de vehículos.”¹⁰

El diputado Antonio Prats García manifestó que:

“Los integrantes del Partido de la Revolución Democrática reconocemos que la mencionada ley mejora el sistema que dejó la derogada ley que regulaba el Registro Federal de Automóviles, de la misma forma creemos que permitirá combatir de manera más eficaz el robo y el tráfico de vehículos, permitirá un control nacional por parte de las propias autoridades, desalentará el comercio de vehículos robados, permitirá identificar todos y cada uno de los automotores que circulan en el territorio nacional y en particular a los servicios que prestan un servicio público, da seguridad a las operaciones de compraventa, establecerá un sistema útil para fines fiscales, censales y de tráfico vehicular, impondrá obligaciones a vendedores, compradores y autoridades respectivas. Quoremos reconocer todas estas bondades que he marcado de manera precisa.

También queremos dejar constancia que existen desventajas que debemos señalar y que son el que consideramos como improcedente que se faculte a la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial SECOFI para que pueda concesionar a particulares y extranjeros la operación del Registro, ya que es un problema de legitimidad, es un problema de soberanía y esta posición queremos que quede muy claro.

La Cámara de Diputados desde nuestra visión deberá establecer la tabla de cobro por estos servicios anualmente, deberá preocuparse también de que las cuotas por inscripción altas, bajas y todos los movimientos relacionados con los vehículos, no afecten la economía de los ciudadanos mexicanos beneficiando a unas cuantas empresas.

¹⁰ Diario de Debates de la Cámara de Diputados, abril 29, 1998. Año I. No. 18 p. 3.

Estamos convencidos de que la constancia que expida el mencionado registro en esta ley no cuenta con el reconocimiento de documento público o la certificación, que es facultad de funcionarios públicos, conforme al Código Federal de Procedimientos Civiles, en sus artículos 129 y 130 y no puede ser realizado por particulares concesionarios.

Manifestamos nuestro total desacuerdo con el artículo 3° en su fracción II que dice: Que operar y en su caso concesionar y regular la operación de estas pretendidas concesiones de este obsesivo espíritu privatizador. Manifestamos igualmente nuestro total desacuerdo con el último párrafo del artículo 16 que consiste en privatizar dicho registro concesionándolo a empresas multinacionales con una inversión de hasta el 49% y no tenemos ninguna duda de que esto tendrá que contar con la previa resolución de la comisión nacional de inversiones extranjeras para que la inversión extranjera participe con un porcentaje mayor.

Queremos dejar muy claro nuestro desacuerdo con el artículo 20 fracción IV que sólo define de manera genérica que las concesionarias prestarán el servicio público de manera general y que tendrán que cumplir con todas las obligaciones que se asuman. Pero no existe ninguna precisión jurídica ni de funciones, ni de capacidades ni tampoco de acciones que se van a realizar, en un tema tan trascendente para los mexicanos, tan importante para los legisladores mexicanos, esto no puede quedar en los términos que ha propuesto el propio Ejecutivo.

Consideramos inconveniente e improcedente que lo que son funciones sustantivas del Estado mexicano se concesionen y se privaticen ya que estos significa ir cercenado dichas facultades. No podemos seguir aceptando el solo argumento de que por una pretendida eficiencia y transparencia se requiera justificar la privatizaciones. Ejemplos sobran, ahí está teléfonos de México que un principio de se un monopolio público pasó a ser un monopolio particular.

Y esta pretendida eficiencia ha dejado con un gran disgusto a miles y millones de usuarios, como verán la privatización por sí misma no funcionó como no ha habido transparencia en otras privatizaciones, entonces el sólo argumento de privatizar, de concesionar por hacer esta acción, no nos parece que sea la justificación para que un registro tan importante deba de tener el destino que ha tenido parte del patrimonio nacional, hoy en manos de la iniciativa privada y en el peor de los casos de empresas multinacionales.

Por lo anteriormente expuesto y como resultado de la reflexión realizada por los integrantes de la Comisión de Comercio, expreso a ustedes que votaremos a favor de esta ley en lo general, pero en lo particular, votamos en contra del artículo 3° del Título tercero y esperando que el debate del Senado y de esta Cámara, sirvan para que el gobierno, para que el Ejecutivo, para que los parlamentarios de las diferentes fracciones analicen la propuesta de que este servicio no sea concesionado porque no existe la garantía en ningún término, en ningún aspecto, de que no será usado por bandas de especuladores, de que no sea usado por bandas de delincuentes, y también por que no será penetrado por el propio poder del dinero de los que hacen el narcolavado.

Los invito a que reflexionemos y a que decidamos de manera libre, en una votación responsable, que votemos a favor de los intereses de los mexicanos, no aceptando la concesión, no aceptando la privatización." ¹¹

El diputado Manuel Angel Núñez Soto se pronunció de la siguiente manera:

"Cabe recordar que el anterior Registro Federal de Vehículos fue abrogado en 1989 y que sólo servía prácticamente para fines fiscales. En la actualidad operan en el país los padrones vehiculares estatales, los cuales han llegado a ser con el paso del tiempo, ineficientes en el ámbito nacional, por el acelerado aumento de automóviles que circulan en la República Mexicana.

¹¹ Ibidem.

Asimismo, dichos patrones no proporciona el servicio de consulta pública se integran con una periodicidad variable y sólo sirven para propósitos fiscales. Por lo anterior, la conformación de un registro de carácter nacional, el cual se sustente bajo un nuevo régimen jurídico, previamente consensado en lo general por los diversos partidos políticos en la Cámara de Senadores y en el seno de la Comisión de Comercio de esta Cámara, es lo más benéfico, oportuno y justo para toda la población fuera de intereses o banderas políticas y fuera de pretensiones personales o de grupo.

Se determina la creación del Comité Consultivo del Registro Nacional de Vehículos, en el que participarán diversas dependencias del Ejecutivo Federal y representantes de los sectores de fabricantes y ensambladores, comercializadoras de vehículos, instituciones de seguros, afianzadora e instituciones de crédito, reuniéndose con una periodicidad mínima de seis meses por cada sesión.

Por otra parte, se faculta, con base en el artículo 28 constitucional, a otorgar concesiones a la SECOFI y que tenga entre sus facultades, la de establecer las reglas para el manejo de la información y en general, para la operación, funcionamiento y administración del Registro así como la de vigilar la debida aplicación de los precios y tarifas.

Otra de las facultades de la Secretaría, son celebrar convenios de coordinación con los gobiernos estatales y del Distrito Federal y coadyuvar con el Sistema Nacional de Seguridad Pública, vigilar y verificar el cumplimiento de la ley, así como sancionar con infracciones a la misma. El proyecto otorga a la operación del registro, el carácter de servicio público y encarga su operación a la Secofi. Asimismo determina que la base de datos es propiedad exclusiva del gobierno federal y podrá ser consultada por cualquier persona conforme al procedimiento y niveles de acceso que se establezcan en el Reglamento de la ley.

Hoy en día existe una carencia de controles vehiculares y el robo de vehículos es uno de los delitos con mayor incidencia cometidos generalmente por miembros de la delincuencia organizada quienes los utilizan para otros ilícitos graves y para comercializarlos. El tráfico de vehículos robados ha generado que los compradores de buena fe, quienes actualmente no cuentan con medio alguno que les permita conocer con certeza la situación legal del vehículo que adquieren, sean sorprendidos y se vean involucrados en problemas de índole legal y económico.

En relación con el robo y la recuperación de vehículos, se considera apropiado que la información correspondiente sea proporcionada por el Sistema Nacional de Seguridad pública, con base en los convenios que para tal efecto se celebren. Mi partido, el Revolucionario Institucional considera que un elemento fundamental para combatir a la delincuencia y proteger al patrimonio de los ciudadanos brindándoles seguridad jurídica, es el establecimiento de un instrumento como este registro, el cual sirve a los particulares para conocer con oportunidad el estado legal de los vehículos en cualquier entidad federativa e incluso los gravámenes que sobre los mismos pudieran existir.

El registro será un elemento de primer orden para garantizar el interés de nuestro pueblo, así como para perseguir eficazmente a los delincuentes e identificar las transacciones que tengan por objeto la compra venta de vehículos robados. Por otra parte, se establece la obligación a los fabricantes y ensambladores, de asignar a los vehículos que fabriquen y ensamblen, un número de identificación vehicular previsto en la norma oficial mexicana correspondiente, el cual consta de 17 dígitos, conforme a una norma internacional en donde cada dígito representa una característica del vehículo, lo cual nos permite una identificación certera e inequívoca de cada uno de ellos.

Apoyamos decididamente que con el fin de asegurar la obligatoriedad del registro, así como propiciar el cumplimiento de sus disposiciones y facilitar la

cobertura y seguridad del mismo, se establezcan una serie de requerimientos para exigir la constancia de inscripción.

Estamos convencidos que la concesión puede ser una figura ágil para la administración y operación del citado registro, por ello, los concesionarios deberán contar con sistemas tecnológicos modernos y eficientes, previéndose en la ley que la Secofi pueda otorgar concesiones por 10 años prorrogables por el mismo plazo a quienes reúnan los requisitos establecidos en la ley, ajustándose igualmente a lo previsto por la ley Federal de Competencia Económica.

Aspecto importante de la ley es el establecimiento de un concurso para el otorgamiento de las concesiones, determinándose las etapas y requerimientos para efectuarlo, en donde destaca el hecho de que los concesionarios tendrán mayoría de capital mexicano y que cualquier solicitud en otro sentido, requerirá del análisis y resolución de la Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras.

Dentro de la fracción parlamentaria del Partido Revolucionario Institucional, estamos convencidos que la creación de este registro cubre una necesidad imperiosa en los mexicanos. Dicho registro será un valioso instrumento que proporcione seguridad jurídica al patrimonio de los ciudadanos, garantice el cumplimiento de las obligaciones que con el Estado tienen los particulares y combata de manera decidida a la delincuencia organizada.

Esta ley que busca a través de la organización y la eficiencia, dar respuesta a la exigencia permanente de la ciudadanía por una mayor seguridad y una mayor justicia. Por ello los invito a todos ustedes a ponderar su voto al igual que mi partido el Revolucionario Institucional, votar a favor de este proyecto de ley que es en beneficio de todos los ciudadanos de nuestro país.¹²

En virtud de lo anterior podemos advertir que los representantes de las distintas fracciones de los partidos políticos coincidieron en los siguientes aspectos:

¹² Ibidem.

♦ En la necesidad de llevar un control de los vehículos a través de la creación de un organismo llamado registro, con una ley que lo regule; efectivamente, desde que el anterior Registro dejó de operar, existía un vacío en la materia, no había ninguna institución que realizara dicha actividad a nivel federal.

♦ Otro punto importante es el relativo al robo de vehículos; los oradores estuvieron de acuerdo en señalar que es un problema grave que se ha acrecentado en los últimos años y uno de los delitos que se realizan con mayor frecuencia; aún más cuando del robo de vehículos se desprenden otros ilícitos: el comercializarlos y utilizarlos para delinquir, por lo que el registro sería un instrumento útil en contra de la delincuencia, al poder rastrear dichos vehículos y pedir información acerca de ellos a través de los convenios entre autoridades federales, locales y municipales.

♦ Asimismo, como los particulares no tenían seguridad jurídica en cuanto a las operaciones que realizaban con vehículos, ya que no había manera de verificar la situación de los mismos, o si su procedencia era legal o existía algún gravamen, el registro vendría a ser el medio que otorgaría certidumbre en las operaciones con vehículos.

Sin embargo existió discrepancia por el representante del Partido de la Revolución Democrática, ya que es el único que señala desventajas de la ley, como por ejemplo:

- Otorgar en concesión la prestación del servicio público, dejando su operación y administración en manos de particulares;
- Que la inversión extranjera pueda participar mayoritariamente en la empresa concesionaria
- La constancia que se expida no será un documento público; ya que será emitida por los particulares que obtengan la concesión, lo cual lo hace un documento privado.

Efectivamente se considera inconveniente la concesión del registro a particulares, en vista de la importancia del mismo, ya que como se verá en el capítulo correspondiente, la actividad registral la realiza el Estado en virtud del carácter público de la misma, ya que se trata de una función estatal y como lo señaló el diputado Prats, el concesionarla significa ir cercenando dichas facultades. En cuanto a la constancia del registro si es emitida por particulares, efectivamente, carecerá de la fuerza de instrumento público realizado por un miembro del Estado facultado para ello.

Por último cabe señalar que la Ley del Registro Nacional de Vehículos fue aprobada en lo general por 373 votos en pro y uno en contra, y en lo particular por 281 votos y 93 en contra de la fracción segunda del artículo 3° y del conjunto del título tercero, por lo que quedó aprobada en lo general y en lo particular.

Es de observarse la celeridad con que esta ley fue aprobada, lo que puede indicar falta de cuidado en el análisis de la misma, ya que el plazo desde que fue presentada a la Cámara de Diputados hasta que se aprobó fue de 7 días, como puede observarse en el siguiente cuadro:

Remisión por la cámara de senadores	Recepción en la cámara de diputados	Recepción en la comisión de comercio	Publicación de convocatoria para sesión	Sesión de discusión y aprobación de la ley
22 abril	23 abril	24 de abril	27 de abril	28 de abril de 1998

A continuación se presenta el texto de la Exposición de Motivos de la Ley del Registro Nacional de Vehículos:

"Existe consenso entre ciudadanos, empresas dedicadas a la compra venta y aseguramiento de vehículos, autoridades de todos los niveles de gobierno y en general de todos los interesados en el comercio de vehículos automotrices, en el sentido de que un registro nacional de vehículos constituiría una medida importante para ayudar a remediar muchos de los problemas que se derivan del robo de vehículos.

En este contexto se suscribe la presente iniciativa de ley, que tiene por objeto crear y regular el Registro Nacional de Vehículos, el cual tendría como propósitos identificar cada uno de los automotores que circulan en territorio nacional y prestar el servicio público de información respecto de estos.

Esta iniciativa tiene como antecedente directo la Ley del Registro Federal de Vehículos de 1977, cuyo objeto era establecer un control fiscal mediante el registro de vehículos en territorio nacional. Dicho Registro servía también para conocer el estado legal de los vehículos.

Sin embargo, debido a que el Registro Federal de Vehículos no contaba con la capacidad técnica y organizacional para responder a las necesidades de un parque vehicular nacional cada vez mayor y debido a la gran cantidad de archivos documentales que manejaba, dicho Registro se convirtió en una estructura administrativa compleja e ineficiente, razón por la cual, en el año de 1989, se determinó su desaparición.

En la actualidad, operan en el país los padrones vehiculares estatales, cuyos datos se integran en una base de datos nacional. No obstante, este sistema de control de vehículos presenta graves deficiencias, entre las cuales destacan, que la información correspondiente se integra con una periodicidad variable, que sólo sirve para propósitos fiscales, que no se incluye en él toda la información que generan las dependencias federales, estatales u otras fuentes, y que no proporciona el servicio de consulta pública.

Debido a que el Registro Nacional de Vehículos que se propone crear sería un instrumento para otorgar certeza jurídica a las transacciones realizadas sobre vehículos, su operación estaría a cargo de la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, como dependencia responsable de regular la promoción de la industria, la comercialización de bienes y la protección al consumidor. En su estructura se eliminarían las deficiencias del anterior registro y se aprovecharían todos los avances en materia tecnológica.

Entre los objetivos que se tiene contemplado alcanzar con la creación del Registro Nacional de Vehículos, está el que en el mismo se inscriban todos aquellos automotores que circulen en territorio nacional, de origen nacional o extranjero, ya sea que se importen de manera definitiva, temporal o en franquicia.

Otro aspecto importante de la iniciativa de Ley que se somete a la consideración de ese Honorable Congreso de la Unión, es que la base de datos del Registro sería alimentada por las diversas autoridades federales y por los particulares, con el fin de contar con un control que permitiría saber en todo tiempo los datos más importantes de cada automotor, desde su origen y durante toda su existencia. Por lo que se refiere a la información de las entidades federativas, de aprobarse la presente iniciativa, se impulsaría la celebración de convenios de coordinación con los Estados a fin de lograr un procedimiento ágil de inscripción en el Registro y la relación de éste con los trámites estatales en materia de control vehicular, en beneficio de la ciudadanía.

...Conforme a lo dispuesto por la Ley que establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública, el Registro Nacional de Vehículos guardaría un estrecho intercambio de información con dicho Sistema, principalmente en relación con el robo y recuperación de vehículos.

Un elemento importante para el eficaz funcionamiento del Registro es el Número de Identificación Vehicular, cuya asignación, determinación e instalación estaría a cargo de los fabricantes y ensambladores de vehículos, y el cual se compone de 17 dígitos conforme a una Norma Oficial Mexicana basada en disposiciones aceptadas internacionalmente. Dicho número permitiría identificar a cada vehículo de manera inequívoca y determinar con precisión sus atributos principales.

En virtud de su carácter nacional, el Registro Nacional de Vehículos constituiría un instrumento de información de gran valor, que coadyuvaría

eficazmente a un control integral del parque vehicular, en beneficio de la ciudadanía, al dar certidumbre a las transacciones que ésta efectúa en este rubro del comercio. Además, serviría para el mejor desarrollo y funcionamiento de los mercados de seguros y automotrices, y la base de información a la que daría lugar el Registro coadyuvaría a un mejor control fiscal y a combatir el robo de automotores en todo el territorio nacional.

Otro de los aspectos modulares consiste en la posibilidad de concesionar a los particulares la operación del Registro. Lo anterior obedece al éxito que han demostrado las concesiones para la operación de bases de datos, como lo son las Instituciones nacionales para el Depósito de Valores y la de los Sistemas de Ahorro para el Retiro. La concesión permitiría el ahorro de recursos públicos, así como el uso de tecnología de punta en su operación y la elasticidad de su organización administrativa. Ello en la inteligencia de que la base de datos generada por el Registro, permanecerá siempre en propiedad exclusiva del Gobierno Federal.

Por otra parte, la iniciativa prevé que la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial cuente con las facultades necesarias para sujetar a las posibles concesionarias a una supervisión eficiente..."

Uno de los aspectos más significativos de la exposición de motivos antes transcrita, constituye el considerar la creación del Registro Nacional de Vehículos como una medida importante, ya que a través del mismo, se llevaría una identificación de los vehículos, lo que permitiría tener un mayor control y con ello evitar el robo de los mismos.

Otro aspecto significativo es el relacionado a que se brindaría servicio de información al público, a diferencia de los padrones vehiculares estatales, los que no cuentan con dicho servicio y no están vinculados con otras autoridades y con particulares, por ello el Registro tendría carácter nacional, pudiéndose celebrar convenios de coordinación con las entidades federativas; sin embargo, dichos convenios no fueron celebrados, ya que el registro fue concesionado.

Siguiendo con la exposición de motivos, el texto nos indica que la Base de Datos será alimentada con información que proporcionen autoridades y particulares, al

respecto, no se considera conveniente que la información de la base de datos sea manejada por particulares, ni mucho menos que exijan a autoridades estatales y federales su alimentación y actualización periódica, ya que no son autoridad y carecen de imperium. Así mismo, indica la posibilidad de concesionar a particulares la operación del Registro, bajo el argumento de la ineficiencia del antiguo Registro Federal de Vehículos, de ahorro de recursos públicos y de utilización de tecnología de punta, haciendo referencia "al éxito que han demostrado las concesiones para la operación de bases de datos", sin mencionar cómo se ha comprobado dicho éxito y cuáles son las concesiones que lo han tenido.

B. Objeto del Registro Nacional de Vehículos

La Ley del Registro Nacional de Vehículos precisa en su artículo primero que tiene por objeto crear y regular el Registro Nacional de Vehículos, por tanto, dicho Registro tendrá las facultades y características que le otorgue la misma ley, en este orden de ideas, el artículo quinto de la referida Ley menciona que el Registro tiene como fines la identificación de los vehículos que se fabrican, ensamblan, importan o circulan en el territorio nacional, así como la de brindar el servicio de información al público. De lo anterior podemos precisar que el Registro busca un control de la información relacionada con la identificación de los vehículos y por otro lado, el de informar al público, lo anterior se desglosa de la siguiente manera:

a) Identificación de los vehículos.

Los que se fabrican - Entendiéndose a los que hacen las plantas productoras de vehículos, sean nacionales o internacionales, es decir, aquellas empresas que estén establecidas en el país y que produzcan en su totalidad el vehículo. El artículo 10 de la ley, establece que quienes fabriquen o ensamblen vehículos en territorio nacional deberán asignar a éstos un número de identificación vehicular

que será el principal elemento de identificación en el Registro, el cual estará integrado de conformidad con la norma oficial mexicana respectiva.

Los que se ensamblen.- Se refiere a las empresas armadoras de vehículos, es decir, sólo se encargan de la unión de una o varias partes del vehículo.

Los que se importan.- Es decir los vehículos que sean introducidos al país ya sea en forma definitiva o temporal, en éste último caso, se deberá realizar una inscripción provisional. La Ley no precisa cuáles son los vehículos importados temporalmente y cuáles los que son importados en franquicia.

Los que circulen por el país.- La Ley establece excepciones en el sentido que no deben registrarse los vehículos militares, los ferrocarriles y los que se destinen a usos agrícolas o industriales, por lo que los vehículos de transporte comercial sí deben registrarse.

b) Servicio de Información al Público.

El artículo 5 de la Ley menciona en su tercer párrafo que cualquier persona podrá consultar la información contenida en el Registro, conforme al procedimiento y niveles de acceso que para la consulta de la información determine el Reglamento.

El Reglamento de la Ley del Registro Nacional de Vehículos, fue publicado el 27 de abril del dos mil, y establece que para el cumplimiento del objeto del Registro, las armadoras, instituciones de seguros, instituciones de fianzas, instituciones de crédito, sociedades nacionales de crédito, organizaciones auxiliares de crédito, así como las demás entidades financieras y distribuidoras, deberán proporcionar al Registro la información y avisos a través de los medios informáticos que establezca la Secretaría, excepto cuando por caso fortuito, fuerza mayor o causa justificadas, la Secretaría permita proporcionarlos por otros medios, además coadyuvar con el Registro para establecer procesos o mecanismos de control que permitan verificar que dicha información se integra a la base de datos del Registro

debidamente, y sin menoscabo de la seguridad, eficiencia y consistencia de dicha base de datos.

El Reglamento establece como objeto del Registro lo siguiente:

- La Inscripción Definitiva.
- La Inscripción Provisional.
- Los Avisos.

Trámite	Fundamento	Sujetos obligados	Procedimiento
Inscripción Definitiva	Artículo 12 Reglamento	Las armadoras. Quienes sin ser armadoras importen vehículos para permanencia definitiva en territorio nac	Informar al Registro los números de identificación vehicular de las unidades que fabriquen, ensamblen o importen definitivamente, así como los datos de los distribuidores a los que se asignen. Una vez cumplido con lo anterior se asigna un número de inscripción. Posteriormente, cuando se presente el aviso de venta de primera mano, se expide la constancia de inscripción. Deberán hacer la inscripción dentro de los quince días siguientes de la fecha del despacho aduanero. Se asigna un número de inscripción y una clave de propietario y se envía al domicilio la constancia.
Inscripción Provisional	Artículo 16 Reglamento	Secretaría de Hacienda y Crédito Público.	Informar sobre las operaciones realizadas bajo el régimen de importación temporal, incluidas las hechas en franquicia diplomática, el Registro asigna un número de inscripción. No hay constancia.
Aviso de venta de primera mano.	Artículo 21	Armadora o distribuidor.	Se debe avisar al momento de efectuar la venta o después de efectuada pero antes de entregar el vehículo al adquirente. El enajenante deberá proporcionar al adquirente a más tardar al momento de la entrega del vehículo el número de acuse de recibo del aviso de venta de primera mano que haya proporcionado el registro, así como el documento que contenga la clave de propietario.

Trámite	Fundamento	Sujetos obligados	Procedimiento
Aviso de cambio de estado.	Artículo 23	<p>Comercializadoras</p> <p>Personas adquirentes que no sean comercializadoras</p> <p>Propietarios.</p>	<p>Deben presentar avisos de compra y venta con otras comercializadoras. (15 y 3 días respectivamente de efectuada la operación).</p> <p>Presentar el aviso de cambio de propietario (15 días siguientes a la adquisición).</p> <p>Deben presentar el aviso de cambio de datos generales cuando cambie su nombre, domicilio, etcétera. (30 días naturales siguientes al cambio).</p> <p>Aviso de otorgamiento y cambio de placas y tarjeta de circulación (30 días naturales siguientes al otorgamiento o al cambio).</p> <p>Aviso de robo (5 días naturales siguientes al evento).</p>

C. De la Naturaleza Jurídica del Registro Nacional de Vehículos

A fin de determinar la naturaleza jurídica del Registro Nacional de Vehículos es conveniente precisar qué se entiende por naturaleza jurídica y por servicio público, ya que la ley del Registro Nacional de Vehículos en su artículo 2° señala que la operación del Registro es un servicio público, por lo que se presentan las siguientes definiciones:

La Enciclopedia Jurídica Omeba, nos indica que para entender la naturaleza jurídica, debemos atender a la conducta que se regula en alguna de las fuentes del derecho, ya sea la ley, la jurisprudencia, es decir la conducta que puede ordenar, prohibir o permitir, será derecho positivo en la medida en que haya sido establecida por un acto volitivo real de la comunidad, ya sea a través de la legislación, la jurisprudencia o alguna otra fuente del derecho. Nos explica también que la positividad es distinta de la legitimidad o justificación, ya que lo contenido en el acto

de voluntad consagrado por la fuente del derecho, puede ser tanto valioso cuanto disvalioso. En cuanto a la eficacia de la norma establecida por el derecho positivo, nos dice que si un ordenamiento jurídico no posee un mínimo de eficacia, va perdiendo también su validez como derecho positivo.

En el caso del Registro Nacional de Vehículos se observa que si bien es cierto es una institución establecida en el derecho positivo, su eficacia deja mucho que desear, ya que desde el inicio de su aplicación generó mucha polémica, como se verá más adelante.

Al tratar de definir la naturaleza jurídica nos precisa lo siguiente:

"Existen por los menos dos tipos de definiciones en materia jurídica, en función de ellas puede atribuirse dos significados a la expresión naturaleza jurídica, a veces designa el conjunto de rasgos que permiten identificar la institución de que se trata, distinguiéndola de las demás de una manera fácil y rápida lo que permite sobre todo, su manipulación (mental) práctica; su correlato lógico está representado por las descripciones, fórmulas que dan algún conocimiento de una cosa por los accidentes que le son propios y que la determinan suficientemente como para dar de ella alguna idea que la distinga de las demás. Se dirá por ejemplo que la naturaleza jurídica de la letra de cambio es indicada mediante los siguientes rasgos: documento, promesa incondicionada de pagar suma determinada de dinero, denominación letra de cambio inserta en el título, firma del librador, etcétera

Otras veces la expresión naturaleza jurídica indica aquellos rasgos que son necesarios y suficientes para comprender la presencia de los demás y para explicar el comportamiento de la institución, su correlato lógico es la definición propiamente dicha, se dirá por ejemplo que la naturaleza jurídica de la letra de cambio consiste en un mandato, una representación, un acto abstracto, etcétera. Las definiciones propiamente dichas tienden a ser comprensionales, ya que en ellas predomina el esfuerzo por determinar las notas esenciales del concepto respectivo (su significata) en tanto que las definiciones descriptivas

tienden a la extensionalidad, ya que allí predomina la intención de determinar el ámbito al cual es aplicable el concepto (su designata). Las definiciones son reemplazadas cada vez más en las normas legales, por descripciones porque se considera que aquellas no son propias del lenguaje que debe emplear la fuente del derecho, sino peculiares de la ciencia dogmática. " ¹³

En vista de lo anterior podemos indicar que en el presente capítulo se tratará de indicar la naturaleza jurídica del Registro Nacional de Vehículos desde el punto de vista de los rasgos característicos que le proporciona la Ley por la que fue creado, ya que su naturaleza jurídica entendida como el análisis del Registro y su operatividad, será objeto del siguiente capítulo.

Al efecto, la misma Enciclopedia Jurídica Omeba nos menciona lo siguiente:

"La naturaleza jurídica de una institución no se refiere, pues, a la institución efectiva sino a la construida por la regulación jurídica, abstrayendo ciertos rasgos a partir de aquella. La naturaleza jurídica de la familia, por ejemplo, no es idéntica a la naturaleza que de dicha institución pueda hablar una ciencia de la realidad, sociología, por ejemplo. Para la dogmática se trata, simplemente, de señalar los rasgos necesarios y suficientes para definir aquello que la regulación jurídica sobre la familia ha abstraído de la familia real." ¹⁴

Por otro lado, también es necesario dilucidar el concepto de servicio público, así, Emilio Fernández Vázquez, en su Diccionario de Derecho Público, indica acerca del Servicio Público:

"La primera palabra, servicio, designa actividad, conjunto de actos, inclusive el fin a que se dirigen, evoca en primer término la idea de una actividad dirigida al interés general, habitualmente consiste en suministrar prestaciones al público. También se comprenden en ella un organismo, una empresa, un conjunto de medios tendientes a un cierto fin permanente por la puesta en funcionamiento de

¹³ Enciclopedia Jurídica Omeba, Editorial Bibliográfica Argentina Omeba, Tomo XX. Buenos Aires, 1964 p. 78

¹⁴ Ibidem , p. 79

dichos medios, normalmente ambas nociones coinciden si se considera que el servicio –actividad, está asumido por el servicio organismo. La segunda palabra, puede referirse al fin que el servicio persigue a la persona que lo atiende, a la manera como se presta. Para Marienhoff, dice que 'público' refiérese al destinatario del servicio, de modo que sería igual a 'servicio para el público'.¹⁵

Nos menciona que a pesar de que el término servicio público es importante en el derecho administrativo, es de los más difíciles de definir, y que una de las razones de ello, es que los autores han dado cada uno su propia definición de acuerdo al punto de vista desde donde lo tratan de ver, ya sea un enfoque social, político, económico o jurídico. Nos indica que para autores como Duguit y Jéze el concepto fue muy importante al extremo de identificar el servicio público con todo el derecho administrativo, pero que en la actualidad esa visión ha cambiado al grado de que autores como Rivero sostienen que el servicio público no tiene importancia alguna, mientras que Waline expresa que ninguna de las anteriores posturas está justificada, ya que si bien es cierto que no tiene la relevancia de otra época, su presencia es innegable y que al menos, ha de tener alguna utilidad.

Siguiendo a Emilio Fernández Vázquez, nos señala que:

"La expresión servicio público evoca la idea de una actividad dirigida al interés público (corrientemente suministrarle prestaciones como agua potable). En este caso hay usuarios directos del servicio público, pero el servicio público puede ser prestado al público en forma indirecta (la conservación de rutas y puentes no tiene relación directa con el público, sino indirecta con los posibles usuarios, también el servicio puede ser prestado a la colectividad tomada en su conjunto, en bloque, sin que haya usuarios particulares, así ocurre con el servicio de defensa nacional, que protege a la Nación en su totalidad. Parece ser pues, que si no hay una actividad que se despliegue en el interés general no puede haber servicio público."¹⁶

¹⁵ Fernández Vázquez Emilio. Diccionario de Derecho Público, Ed. Astrea, Buenos Aires, 1981. p. 700.

¹⁶ *Ibidem.*, p. 701

Menciona a Hauriou diciendo que al definir el servicio público, lo hace como un servicio prestado al público por una organización pública, con lo cual si se aceptara este concepto, quedarían fuera de él todas las concesiones otorgadas a los particulares. Refiriéndose a Villegas Basavilbaso dice que servicio público es toda actividad directa o indirecta de la administración pública, cuyo objeto es la satisfacción de necesidades colectivas, por un procedimiento de Derecho Público. Indica que para Bielsa es servicio público toda acción o prestación realizada directa o indirectamente por la Administración Pública activa para la satisfacción concreta de necesidades colectivas, asegurada esa acción o prestación por el poder público.

Nos indica los rasgos característicos que debe tener el servicio público:

"Tres son las notas que caracterizan al servicio público, a saber:

- 1) La continuidad del servicio: al actuar en el interés público, éste debe proseguirse cotidianamente, en forma regular, continua, sin interrupción ni desórdenes.*
- 2) La mutabilidad: significa que las condiciones en las que las prestaciones se suministran al público deben, no obstante cualquier cláusula en contrario, adaptarse a las necesidades del público (la adopción de cualquier adelanto técnico, p. Ej. En el siglo XIX sustituir el servicio público de iluminación a gas por el de alumbrado eléctrico.*
- 3) La igualdad de los usuarios: la obligación de prestar por igual el servicio a toda persona que lo solicite, ajustándose a la reglamentación respectiva. Los particulares tienen verdadero derecho a beneficiarse con la prestación de los servicios públicos y en su caso a exigirlos.*

Si estas reglas se cumplen, podemos decir que se cumple un verdadero servicio público.

Los servicios públicos pueden clasificarse según distintos criterios en:

Nacionales, estatales, municipales y mixtos (en razón de las personas públicas que los tienen a su cargo.

Obligatorios o facultativos (impuestos por mandato constitucional o dependientes del arbitrio legal.

Esenciales y no esenciales o secundarios (ya sea por el carácter de la prestación, según responda o no a constituir una base para el mantenimiento del Estado y para la subsistencia física del individuo).

Esta clasificación es muy importante pues entre las funciones esenciales del Estado se enumeran: la defensa de la soberanía, el aseguramiento de la paz interior, la promoción del bienestar general. " ¹⁷

El Diccionario del Instituto de Investigaciones Jurídicas indica que el servicio público es una institución jurídica administrativa en la que el titular es el Estado y cuya única finalidad consiste en satisfacer de una manera regular, continua y uniforme necesidades públicas de carácter esencial, básico o fundamental, se concreta a través de prestaciones individualizadas las cuales podrán ser suministradas directamente por el Estado o por los particulares mediante concesión. Por su naturaleza, estará siempre sujeta a normas y principios de derecho público.

"Es una actividad técnica encaminada a satisfacer necesidades colectivas básicas o fundamentales, mediante prestaciones individualizadas, sujetas a un régimen de Derecho Público, que determina los principios de regularidad, uniformidad, adecuación e igualdad. Esta actividad puede ser prestada por el Estado o por los particulares (mediante concesión)

... En el Estado liberal se deja a la iniciativa privada el establecimiento y explotación de los servicios públicos, en el de economía mixta existen empresas de participación estatal que los realizan y en el de la intervención absoluta del Estado el mismo se encarga de la prestación de los servicios básicos". ¹⁸

¹⁷ Ibidem., pp. 702, 703, 704.

¹⁸ Diccionario Jurídico Mexicano, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Ed. Porrúa, 8ª. edición, México, 1995

Jorge Fernández Ruiz en su libro Derecho Administrativo nos expresa que el término servicio público encuentra su origen en Francia en el año de 1790 aproximadamente, en sus orígenes, el servicio público tuvo un significado distinto al que se le da hoy en día ya que el fin original consistió en prohibir a los tribunales judiciales el conocimiento de litigios administrativos y crear la jurisdicción administrativa. La doctrina elaboró desde entonces diversas acepciones de servicio público entre los principales podemos citar a León Duguit y Roger Bonnard, ambos exponentes de la teoría objetiva y a Gastón Jéze, Louis Rolland y Marcel Waline, exponentes de la teoría subjetiva.

Expresa las características de los servicios públicos: son creados y organizados por el Estado mediante leyes emanadas del poder legislativo, deben ser continuos, uniformes, regulares y permanentes, suponen siempre una obra de interés público, satisfacen el interés general oponiéndose al particular, satisfacen necesidades materiales, económicas, de seguridad y culturales, pueden ser gratuitos o lucrativos, varían de acuerdo con la evolución natural de la vida humana y las circunstancias de oportunidad política, espacio-temporales, de ambiente o climatológicas.

Fernández Ruiz menciona las 3 teorías principales del servicio público:

TEORIA DE LEON DUGUIT.- Duguit, sostiene que la noción de servicio público es capital, pues alrededor de ella gravita todo el Derecho público moderno, ya que para él, servicio público es toda actividad cuyo cumplimiento debe ser asegurado, reglado y controlado por los gobernantes, es decir, deben asegurarse, reglarse y controlarse el cumplimiento de la actividad legislativa, ejecutiva y judicial; dando así una concepción amplísima del concepto, ya que sería servicio público todas las funciones del Estado, tanto la legislativa, como la judicial y administrativa, además de cualquier otra actividad, incluso de particulares, siempre y cuando se encuentre asegurada, reglada y controlada por el Estado.¹⁹

¹⁹ Fernández Ruiz Jorge, Derecho Administrativo, (Servicios Públicos) Ed. Porrúa, 1ª. edición, México, 1995.

Se confunde toda la actividad del Estado con los servicios públicos.

TEORIA DE GASTON JEZE.- Considera como servicio público toda la actividad de la administración pública, ya que el derecho público administrativo es el conjunto de reglas relativas a los servicios públicos. Según Jorge Fernández Ruiz, en su obra *Derecho Administrativo*, conforme a esta corriente teórica, la noción de servicio público descansa en tres puntos fundamentales:

- No hay más servicio público que el determinado por la voluntad de los gobernantes, ya que las autoridades de un país en determinada época, deciden satisfacer las necesidades de interés general mediante el procedimiento de servicio público, el cual es una creación artificial del legislador, quien es el único que puede instituirlo y otorgar discrecionalmente este carácter a una actividad cualquiera. Fernández Ruiz cita a Marienhoff, para combatir este punto: "El servicio público no es simplemente un concepto jurídico, es ante todo, un hecho, una realidad. Las manifestaciones de la autoridad pública declarando que tal o cual actividad es un servicio público, no pasarán de meras declaraciones arbitrarias en el supuesto de que no exista de por medio la satisfacción efectiva de una necesidad de interés general. Tal declaración, cuando ella concuerde con la realidad, tendrá indiscutiblemente su valor en el orden jurídico, para que una actividad sea considerada como servicio público en modo alguno se requiere que un precepto legal lo declare así, la calidad de servicio público surge virtualmente, por su carácter objetivo, de la índole misma de la actividad ejercida."²⁰
- Se requiere un régimen jurídico especial, exorbitante del derecho privado. "En opinión de Jeze, conviene reservar la expresión servicio público a los casos de satisfacción de necesidades de interés general en que los agentes públicos puedan recurrir, por los procedimientos del derecho público, a reglas que están fuera de órbita del derecho privado, o sea que sólo debe hablarse de servicio público, cuando se trate de necesidades de carácter general cuya satisfacción se da dentro de un régimen jurídico especial, es decir un régimen de derecho público, en cambio, cuando se utilizan procedimientos de derecho

²⁰ *Ibidem.*, p. 47.

privado para la satisfacción de necesidades de interés general, se propone el empleo de la locución gestión administrativa." ²¹

- Posibilidad de modificar las reglas de organización y funcionamiento del servicio público en todo momento. "En torno a este punto, Jeze considera que por ser el servicio público un procedimiento técnico mediante el cual se satisfacen necesidades de interés general, para lo cual se utilizan reglas de un régimen jurídico especial, estas son susceptibles de modificarse en todo momento para protección permanente del interés general, cuya satisfacción se procura por medio del mencionado servicio, en consecuencia, este régimen, afirma Jeze, se caracteriza por la subordinación de los intereses privados al interés general, la organización del servicio es siempre modificable con arreglo a las del interés general, y en consecuencia, legal y reglamentaria." ²²

TEORIA DE MAURICE HAURIUO.- Define el servicio público como una parte de la actividad de la administración pública, es un servicio técnico prestado al público de una manera regular y continua para la satisfacción de una necesidad pública y por una organización pública. Esta definición intenta delimitar el concepto a una parte de la actividad de la administración pública, a diferencia de la teoría de Duguit (toda actividad asegurada, controlada y reglamentada por los gobernantes) y de la de Jeze (toda actividad de la administración pública). Sin embargo al establecer que es prestado por una organización pública, quedaría fuera el servicio público prestado por una persona o sociedad privada, es decir, casi todos los casos de concesión de servicio público. "Maurice Hauriou redujo todavía más el tamaño de la noción del servicio público al limitarlo a una parte de las actividades de la administración pública, propuesta que ganó un gran número de adeptos y que prevalece en la doctrina contemporánea que por tanto, ya no consideró servicios públicos, salvo raras excepciones-, a las actividades asignadas a los órganos legislativos y jurisdiccionales, que fueron entonces conceptuadas como funciones públicas, al igual que algunas actividades atribuidas al órgano administrativo o ejecutivo" ²³

²¹ Ibid., p. 48

²² Ibid., p. 49

²³ Ibid., p. 64

Por tanto podemos apreciar que la naturaleza jurídica del Registro Nacional de Vehículos según la Ley del Registro Nacional de Vehículos, es que se trata de un servicio público enfocado a cubrir una necesidad colectiva y brindar información a cualquier interesado; si bien es cierto que el Estado no es el único que realiza servicios públicos, ya que puede permitir que particulares los realicen, también es cierto que por la importancia de ciertos servicios públicos no puede eludir su participación en ellos, tal es el caso del Registro Nacional de Vehículos en virtud de la actividad registral que realiza y por la publicidad de que deben estar revestidos sus actos, como se apreciará en el siguiente capítulo del presente trabajo.

CAPITULO SEGUNDO

DEFINICIONES Y CONCEPTOS

I. Función Pública

A. Definición de Función

El Diccionario de la Lengua Española de la Real Academia Española, nos dice que función viene del latín *functio*, capacidad de acción o acción propia de los seres vivos y de sus órganos y de las máquinas o instrumentos, capacidad de acción o acción propia de los cargos y oficios.

*"La función es una operación teleológica, en el sentido que siempre es subordinada a la realización de un objeto o de una finalidad. De manera más concreta, ella sirve para designar una actividad o una acción que no se puede concebir sin objeto o fin. Esta noción es utilizada con frecuencia para describir el funcionamiento de secuencias complejas o de múltiples actividades concurrentes para asegurar la realización de un fin real".*²⁴

Emilio Fernández Vázquez, en su Diccionario de Derecho Público, nos dice que la palabra función *"deriva del latín funtio y pertenece a la misma raíz del verbo fungor-fungi, que significa cumplir, ejecutar, desempeñar. Etimológicamente función es cumplimiento, ejecución, desempeño. Función, vocablo de la terminología de la ciencia médico-biológica, que significa actividad ejercida por un órgano para la realización de un fin determinado, función es la causa final específica de una actividad, pero con la palabra función se designa también en general, y objetivamente el conjunto de actos que alguien tiene que ejecutar para desempeñar una obligación que le es impuesta"*²⁵

²⁴ Acosta Romero, Miguel. *Teoría General del Derecho Administrativo*, Ed. Porrúa, 33ª edición, México, 1997 pp. 699, 700.

²⁵ Fernández Vázquez Emilio. *Diccionario de Derecho Público*, Ed. Astrea, Buenos Aires, 1981, p. 339.

B. Definición de Función Pública

Para Bielsa, función pública significa una delegación de autoridad, una atribución de poder jurídico correlativo a un deber administrativo que tiene una causa de interés público, dicha delegación de autoridad la realiza el Estado a órganos que obran en representación y por cuenta del Estado.

"Naturalmente, cuando se trata de la función pública o del servicio público, ya hay un aliquid de vis política o fuerza gubernativa, evidente y necesaria, pues el Estado realiza una actividad pública, propia y necesaria.

*...El Estado realiza su actividad en interés de sus súbditos. En cuanto el Estado, en el cumplimiento de sus deberes o fines, reconoce a los individuos la capacidad jurídica de exigir que el poder del Estado obre o actúe en su favor, les da facultad de valerse de instituciones del Estado, concediéndoles pretensiones jurídicas positivas (derechos), o sea, que le reconoce un estado positivo, el status civitatis, que se presenta como el fundamento del complejo de las prestaciones estatales en el interés individual (derecho a la protección jurisdiccional, a los servicios públicos.)"*²⁶

Para Emilio Fernández, la función pública consiste en la actividad ejercida por un órgano público para realizar los fines del Estado, por lo tanto función es una noción de significado eminentemente dinámico que encierra en sí la idea de movimiento, de vida, de actividad, abarca toda la actividad del Estado y éste para su ejercicio se divide en tres actividades principales, así se habla también de competencias, es decir el ámbito donde pueden actuar las autoridades según la ley.

Por tanto, la función pública abarca a las funciones administrativa, legislativa y judicial, respecto a la función administrativa, nos indica que:

"La función administrativa es la actividad concreta mediante la cual se provee a la satisfacción de las necesidades colectivas que debe ejercerse dentro del

²⁶ Bielsa, Rafael. La Función Pública. Caracteres jurídicos y políticos. Ed. De Palma, Buenos Aires, 1960.

*orden jurídico y de acuerdo con los fines de la ley, se traduce en actos de voluntad de las personas que integran los órganos administrativos. Toda función pública se caracteriza por su competencia, o sea, por ese círculo de atribuciones que cada uno de los órganos puede o debe ejercer legalmente por medio de las personas físicas que lo componen.”*²⁷

Asimismo hace una diferenciación entre las funciones del Estado y el servicio público.

*“La función pública administrativa como las funciones legislativa o jurisdiccional son instituciones distintas de la de servicio público propiamente dicho, la función pública es lo abstracto y genérico y el servicio público es lo particular. La función pública como institución de derecho público es una actividad que el ordenamiento jurídico reserva a los órganos de una institución y que se manifiesta por la voluntad de los órganos individuos. Toda función pública implica una esfera de atribuciones limitada por el derecho objetivo, esos límites definen la competencia de los órganos institución cuyo ejercicio corresponde exclusivamente a los órganos individuos.”*²⁸

Por tanto podemos acotar que la función pública es la actividad del Estado que está dentro de un marco jurídico que le otorga competencia a sus órganos para juzgar, administrar y legislar y que tiene como fin el satisfacer necesidades colectivas, asegurar la paz interior, y todos aquellos actos y actividades que promuevan el bienestar general. Se observa que en el caso del Registro, la actividad de operación del mismo, constituye función pública que debe realizarla el Estado a través del Ejecutivo Federal.

La Nueva Enciclopedia Jurídica al definir a la función pública, hace mención a las Funciones del Estado, y señala que a veces la división de las funciones del Estado se confunden con la división de poderes, el origen de tal confusión tiene una doble causa: de una parte ocurre que quienes defienden la teoría de la división de poderes, que es una teoría eminentemente política y que responde por

²⁷ Fernández Vázquez Emilio. *Diccionario de Derecho Público*. E. J. Astrea, Buenos Aires, 1981, p. 339.

tanto a una fundamentación de esta naturaleza, intentan darle una base racional haciendo coincidir el contenido de los conceptos "poder" y "función"; de otra parte, si bien la doctrina de la separación de poderes tiene un origen y un autor conocidos: Montesquieu en su obra *L'Esprit de Lois*, sus comentaristas han descrito las funciones realmente desarrolladas por los distintos órganos que constituían al Estado en un momento histórico determinado. Citando a Jellinek nos dice que:

*"Todas las divisiones de las funciones del estado, debidas a escritores de importancia, revelan que al hacerla tuvieron presente el Estado de su época, y abstraieron, después de las actividades observadas, una doctrina general. El camino así abierto es el que ha sido continuado. De un modo más o menos manifiesto, todos los escritores parten del sistema de los órganos del Estado o de las atribuciones formales del órgano supremo de éste, tal como se ofrecía en su tiempo, e intentan reducir los distintos órganos o formas externas de la actuación de la voluntad del Estado a sus funciones fundamentales, a causa de la convicción, inconsciente a menudo, de que la separación de los órganos y formas necesita tener como base una distinción real. Una vez más búscase en la Historia lo racional, y con el caso particular histórico se construye la teoría general."*²⁹

En cualquier momento histórico las distintas funciones estatales están encomendadas a órganos diversos, esto no es de extrañar, pues responde a una necesidad organizativa, a un principio mecánico de división del trabajo.

Asimismo menciona que uno de las precisiones más rigurosas se debe a Carré de Malberg, que distingue entre poder, funciones y órgano, de la siguiente manera:

²⁹ *Ibidem.*, p. 340.

*"Las funciones, son las diversas formas como se manifiesta la actividad dominadora del Estado, por ejemplo, dictar la ley, en cambio, los órganos son los diferentes personajes o cuerpos públicos encargados de desempeñar las diversas funciones del poder. Por ejemplo, la asamblea o cuerpo legislativo es el órgano que desempeña la función legislativa del poder estatal. Lo que ocurre es que esta distinción tan sencilla se haya desvirtuada por la terminología habitual, al designarse con una misma palabra, por ejemplo, poder legislativo, la función (legislativa) y el órgano que la desempeña (cámara legislativa), deben pues, emplearse separadamente los tres términos de poder, función y órgano para designar sin ambigüedad y respectivamente a la potestad del Estado, a las diversas actividades que entraña y a las varias autondades que ejercen esas actividades."*³⁰

Igualmente, la misma Enciclopedia Jurídica nos señala que la clasificación tradicional de las funciones del Estado son la Ejecutiva, Legislativa y Jurisdiccional y citando a Jellinek, nos indica que tres son las funciones materiales del Estado: legislación, jurisdicción y administración (empleando este término en lugar de ejecución), ya que las funciones materiales del Estado nacen de la relación entre la actividad del mismo y sus fines, a causa de los fines jurídicos tiene el Estado que dirigir su actividad a la implantación y protección del Derecho. En cambio, para Duguit, buscar la definición de cualquier función estatal a través del criterio del fin es erróneo, ya que el criterio del fin no puede servir para determinar las funciones jurídicas del Estado, pues éste está obligado por el Derecho a perseguir el desarrollo de la cultura del pueblo, y este fin único se logra mediante cualquiera de las funciones estatales (legislativa, administrativa y jurisdiccional):

"Realmente, lo que revela el análisis de la actividad estatal es la existencia de tres categorías de actos jurídicos: actos-reglas, actos-condición y actos-subjetivos. Mientras que los primeros forman el contenido de la función legislativa, cualquiera que sea el órgano que la dicte, los segundos y terceros constituyen la función administrativa, ahora bien, para comprender esta

³⁰ Nueva Enciclopedia Jurídica. Tomo X. Editorial Francisco Seix, 1985, p. 512.

totalmente, hay que añadir a los actos jurídicos, aquellas operaciones materiales que sirven de preparación o ejecución de los mismos." ³¹

Asimismo se menciona que hay autores para que los que los términos función ejecutiva y función administrativa son equivalentes entre sí, otros sostienen que la función administrativa es sólo lo que queda de la actividad estatal una vez que se ha prescindido de lo que constituye típicamente de aquellas otras dos funciones. Otros que la función ejecutiva sólo se refiere a la ejecución, a la puesta en acción de las leyes, limitando la actividad del poder ejecutivo y otros más que opinan que la función ejecutiva es muy estrecha ya que no sólo ejecuta la ley, y por eso prefieren utilizar el termino función administrativa. Así, la función ejecutiva es un hacer efectivo, mientras que la legislación y la jurisdiccional, son actividades exclusivamente jurídicas.

"Cuando el Estado dicta una ley estableciendo un plan quinquenal para la construcción de carreteras, está claro que la función legislativa se agota de suyo con el propio hecho de que dicha ley haya sido elaborada y debidamente promulgada, asimismo, cuando se dicta sentencia condenando a un delincuente a una determinada pena, por resultar probada su condición de autor de un cierto delito, la función jurisdiccional se agota, en principio, emitiendo tal juicio. Ahora bien, ni con la ley de carreteras ni con el pronunciamiento judicial quedan totalmente satisfechas las necesidades sociales y jurídicas que justificaron aquellas funciones: es necesario, además, que las carreteras sean construidas y que el delincuente cumpla su condena en una prisión del Estado, he aquí la necesidad de la ejecución de la ley o sentencia y por ende, de que el Estado actúe materialmente para que dicha ejecución se realice." ³²

Sin embargo, a diferencia de las otras 2 funciones, es difícil definir las materias que comprende la función administrativa en virtud de que no sólo realiza la función ejecutiva, sino otras muchas y muy diversas y ante la imposibilidad de

³⁰ Ibidem.

³¹ Ibid., p. 515.

³² Ibid., p. 516.

definirla desde el punto de vista material, se hace atendiendo al titular de dicha función, que es el poder Ejecutivo. En los estados absolutistas el depositario de dicho poder era el monarca, pero la revolución francesa consagró como principio constitucional la doctrina de la división de poderes expuesta por Montesquieu en 1748, con la idea de que cada función estatal fuera realizada por unos órganos expresamente creados para ello. Aparecen así en la organización del Estado los 3 poderes: ejecutivo, legislativo y judicial

"Ahora bien, en el proceso que acaba de ser descrito no debe olvidarse un dato sumamente significativo: así como los poderes legislativo y judicial se forman con las competencias que se han ido arrancando de manos del antiguo monarca absoluto, en cambio el poder ejecutivo es justamente lo que queda en manos de aquel monarca una vez realizadas las antedichas sustracciones. Se deduce de aquí el carácter residuario del poder ejecutivo, que debe ser muy tenido en cuenta para comprender debidamente el tipo de funciones que le corresponde. Sobre todo si se piensa que son las mismas necesidades de la comunidad política las que han determinado que no desaparezcan de sus manos la totalidad de las funciones." ³³

Así, el principio de la división de poderes es una simple tendencia jamás lograda plenamente que aspira a confinar cada función estatal como competencia propia del poder de su respectivo nombre. Por lo que para sorpresa de algunos, el llamado poder ejecutivo no se limita a una actividad de pura ejecución, sino que produce con gran frecuencia actos que desde el punto de vista material, podrían calificarse de función legislativa o jurisdiccional del Estado.

Acosta Romero expresa lo siguiente:

"Que exista una verdadera autonomía entre los poderes, consideramos que nunca ha sucedido, y en este aspecto, no podemos aceptar la teoría de Montesquieu, sino más bien considerar que se trata de una cooperación, una

³³ *Ibid.*, p. 488.

coordinación, entre los poderes formando una unidad que es el gobierno del Estado, y los tres se coordinan para el ejercicio de la actividad de ese Estado.

De acuerdo con nuestro criterio, consideramos que no existe división de poderes, existe el ejercicio de una sola actividad, que es la del Estado y que se ha dividido, por razones de trabajo, de colaboración más eficaz, para el desarrollo de esa actividad, en distintos poderes, sin que esto quiera decir que necesariamente tengan fuerzas y contrapesos y que existan exclusivamente los tres clásicos poderes de acuerdo a la teoría, ya que podrían existir tres, cuatro, cinco poderes, los que se consideren necesarios según el crecimiento de la sociedad, para llevar a cabo las tareas del Estado".³⁴

La Enciclopedia Jurídica Omeba, nos indica que administración pública define la actividad funcional de ciertos órganos del Estado que se encuentran en relación con el poder administrador. Tradicionalmente conceptuábase a la administración pública como la actividad estatal que ejecutaba la ley; no había ningún error en esta definición, pero limitábase el concepto y la función que representaba. La administración pública no es ejecución automática de una norma, sino su realización material oportuna, eficaz y efectiva a través de potestades reglamentarias o discrecionales e imperativas. Todas las funciones estatales- legislación, jurisdicción y administración- se encuentran investidas de los atributos del poder público. Las características específicas de cada una de estas clases de actividades, son las que determinan que las manifestaciones de la supremacía se materialicen en formas objetivas distintas. Genéricamente, estas manifestaciones reciben el nombre de potestades. Las potestades de la administración pública pueden clasificarse según el modo y la forma de su manifestación exterior: en reglamentarias, imperativas, ejecutivas, sancionadoras y algunos también agregan las jurisdiccionales

El poder reglamentario de la administración pública se expresa materialmente en una labor secundaria de complementar en forma concreta las disposiciones de la ley.

La potestad imperativa es la determinación inmediata y sin gestión intermedia, con carácter de orden y mando, que tiene la administración pública sobre cosas y personas para obligar su acatamiento, se manifiesta exteriormente por medio de decisiones, órdenes, resoluciones e imposiciones. La administración, por las características específicas de su labor, se expresa y manifiesta en forma más autoritaria que las otras dos actividades. Esta potestad de imposición se complementa con la denominada de ejecución que se manifiesta por la actividad desarrollada por la misma administración, por medio de sus órganos, para cumplir en forma exhaustiva el objeto de la ley.

La potestad sancionadora es el complemento necesario que tiene la administración pública para que sus órdenes y disposiciones se cumplan, esta potestad tiene por principal motivo sancionar o castigar las desobediencias e infracciones a los acatamientos impuestos, sin este poder, toda la actividad de la administración pública no tendría la seguridad de su efectiva realización.³⁵

En nuestro país el fundamento de la facultad reglamentaria es el artículo 89 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que enumera las facultades y obligaciones del Presidente y en su fracción I, en su parte conducente nos indica que proveerá en la esfera administrativa la exacta observancia de las leyes que expida el Congreso.

II. Función Registral del Estado

A. Definición de Registro

Acerca de los registros, éstos son sujetos del llamado Derecho Registral, enfocado principalmente a inmuebles, y que es:

³⁴ Acosta Romero Miguel, *Teoría General del Derecho Administrativo*, Ed. Porrúa, 14ª. Edición, México 1999, pp. 133 y 135.

³⁵ *Enciclopedia Jurídica Oméba*, Editorial Bibliográfica Argentina Oméba, Tomo XX, Buenos Aires, 1964.

"La expresión registral de los actos civiles de constitución, transmisión, etc...No trata del contenido de (composición íntima) del Derecho, lo cual pertenece al derecho civil, sino de su mutabilidad. Por eso se habla de él como de la dinámica del Derecho. Pero es únicamente la dinámica de los derechos inscribibles, o sea de aquellos que requieren hacerse públicos para seguridad del comercio jurídico".

"El registro nació de la necesidad de llevar una cuenta a cada titular. Es decir, que en un principio tuvo una finalidad meramente administrativa sin propósito de publicidad, pues no se había descubierto siquiera la conveniencia de ésta. La necesidad de la publicidad quedó manifiesta cuando la clandestinidad de las cargas y de los gravámenes que recaían sobre los inmuebles fue tal que se hacía imposible conocer la verdadera situación de éstos. Entonces aquel registro que nació por una razón administrativa con miras a llevar una cuenta a cada titular, se convirtió en un registro con miras a la publicidad, así puede decirse que el registro nació como un medio de seguridad del tráfico jurídico"³⁶

Jorge Ríos Hellig, en su libro "La Práctica del Derecho Notarial" nos dice que los registros son las instituciones dotadas de fe pública que brindan seguridad jurídica a los otorgantes de los actos, sus causahabientes o terceros, a través de la publicidad, oponibilidad y a veces la creación de estos actos jurídicos, o bien de hechos con relevancia jurídica.³⁷

Asimismo, hace una clasificación de los registros, entre los cuales están:

- Los registros locales, diseñados para publicitar actos o hechos de competencia local. Reservados a las legislaturas de los estados.
- Los registros federales, dedicados a publicitar actos o hechos de competencia federal, ejemplo: Registro Nacional de Inversiones Extranjeras, Registro Agrario Nacional.

³⁶ Carral y de Teresa Luis - Derecho Notarial y Derecho Registral. Ed. Porrúa, 12ª edición, México, 1993, pp. 212 y 215.

³⁷ Jorge Ríos Hellig, La Práctica del Derecho Notarial Editorial Mc Graw Hill, 3ª. Edición, México, 1998.

- Los registros constitutivos, se crean para inscribir actos jurídicos, los cuales únicamente se perfeccionan y surten efectos entre las partes después de la inscripción de éstos, ejemplo: Registro de Asociaciones Religiosas.
- Declarativos, son los registros que se crean únicamente para brindar el servicio de publicidad a terceros y de hacer oponibles los actos o hechos inscritos en estos frente a cualquier persona, pero sin depender de este registro la existencia de los actos, ejemplo, Registro Público de la Propiedad y de Comercio.

B. Principios Registrales

Los principios registrales son las orientaciones básicas del sistema registral y el resultado de la sintetización del ordenamiento jurídico aplicables a todo tipo de registro.

Dichos principios son:³⁸

Consentimiento. Se refiere al consentimiento del titular del registro para cualquier modificación o cancelación de los asientos, así como de las personas involucradas, salvo resolución judicial.

Tracto sucesivo: Este principio obedece al concepto filosófico de causalidad, es decir, sólo puede inscribirse la transmisión de lo que existe registrado previamente, esto es, la serie de actos sobre un mismo bien nos llevan al último, por tanto, no puede inscribirse un acto si no está inscrito antes el acto que le da origen.

Rogación: Dicho principio se encuentra vinculado con el de consentimiento, consiste en que se le solicite al registro su actuación, pues el Registro público no puede actuar de oficio, la solicitud la puede hacer el particular o la autoridad judicial.

³⁸ Jorge Ríos Hellig, La Práctica del Derecho Notarial, Editorial Mc Graw Hill, 3ª. Edición, México, 1998. p. 261

*"El Registro Público de la propiedad en México tiene una función declarativa y no constitutiva o sustantiva de acuerdo con el consensualismo aceptado en nuestros códigos civiles, los derechos reales nacen, se modifican, transmiten y extinguen fuera del Registro Público de la Propiedad. Sólo cuando se desea que surtan efectos frente a terceros se inscriben y siempre a petición de parte legitimada, de ser el registro constitutivo o sustantivo, la inscripción sería necesaria no sólo para la publicidad sino también para la transmisión de la propiedad."*³⁹

Prioridad. Este principio también es llamado de prelación, es uno de los principios registrales más importantes pues alrededor de él gira la utilidad del registro, y consiste en que el primero en inscripción es primero en derecho, no significa el primero en realizar el acto sino el primero en su registro, esto es base de la seguridad jurídica. El artículo 3009 del Código Civil del Distrito Federal determina que el registro protege los derechos adquiridos por terceros de buena fe, una vez inscritos, aunque después se anule o resuelva el derecho del otorgante, excepto cuando la causa de la nulidad resulte claramente del mismo registro. El artículo 3015 del Código Civil establece que la prelación entre los diversos documentos ingresados al Registro Público se determinará por la prioridad en cuanto a la fecha y número ordinal que les corresponda al presentarlos para su inscripción.

El artículo 3016 menciona que cuando se va a otorgar una escritura en la que se declare, reconozca, adquiera, transmita, modifique, limite, grave o extinga la propiedad o posesión de bienes raíces el notario dará aviso preventivo al registro, dicho aviso tendrá una vigencia de 30 días. Posteriormente ya firmada la escritura, se da otro aviso al registro, con una vigencia de 90 días.

"Si el testimonio respectivo se presentare al registro público dentro de cualquiera de los términos que señalan los dos párrafos anteriores, su inscripción surtirá efectos contra tercero desde la fecha de presentación del aviso y con arreglo a su número de entrada. Si el documento se presentare

³⁹ Pérez Fernández del Castillo Bernardo. - *Derecho Registral*. Editorial Porrúa, 6ª. edición, México, 1998

*fenecidos los referidos plazos, su registro sólo surtirá efectos desde la fecha de presentación".*⁴⁰

En la Prelación o prioridad la fecha de presentación ante el registro, va a determinar la preferencia y rango del documento que ha ingresado al mismo, por el axioma *prior tempore, potior jure*. Pueden coexistir derechos iguales pero con preferencia distinta, una finca puede estar gravada por dos hipotecas, cuando coexisten derechos iguales presentados para su inscripción entra en acción el principio de prelación, en dos compraventas sobre el mismo inmueble o una hipoteca.⁴¹

Legalidad: También es llamado de calificación, consiste en que el registrador haga un estudio de fondo y forma del documento a inscribir, es decir, el documento en que se consigna el acto debe satisfacer los requisitos de forma y fondo que exige la ley, se ha criticado este principio señalando que es repetitivo el hecho de que el registrador califique de si cumple o no con la ley.

Publicidad: Es la razón de ser del registro. Consiste en permitir al público la consulta de las inscripciones, el artículo 3001 del Código Civil establece que el registro será público, los encargados del mismo tiene la obligación de permitir a las personas que lo soliciten, que se enteren de los asientos que obren en los folios del Registro Público y de los documentos relacionados con las inscripciones, también tiene la obligación de expedir copias certificadas de las inscripciones o constancias que figuren en los folios del registro, así como certificaciones de existir o no gravámenes

"Una de las finalidades del registro es proporcionar seguridad jurídica mediante la publicidad de la constitución, declaración, transmisión, modificación, extinción y gravamen de los derechos reales y posesión de inmuebles, dándole una apariencia jurídica de legitimidad y fe pública a lo que aparece asentado y anotado en el Registro, que de no existir, no habría certeza de la titularidad pues se tendrían que investigar sus antecedentes más remotos para verificar si

⁴⁰ Ríos Hellig, Jorge.- *La Práctica del Derecho Notarial* Editorial Mc Graw Hill, 3ª Edición, México, 1998.

hay concatenación entre el primer y último título o poseedor, la llamada 'prueba del diablo'.

La publicidad formal consiste en la posibilidad de consultar personalmente los libros y folios así como obtener las constancias y certificaciones de los asientos y anotaciones. No se requiere tener interés jurídico para examinar personalmente los libros y folios, como tampoco para obtener constancias. La publicidad material está concebida como los derechos que otorga la inscripción y estos son la presunción de su existencia o apariencia jurídica y la oponibilidad frente a otro no inscrito.⁴²

Especialidad: Consiste en la materia de que se ocupa el registro, es decir el tipo de actos objeto de cada registro, así como una descripción pormenorizada y los datos más importantes, tiene como finalidad determinar los bienes objeto de inscripción, sus titulares, así como el alcance y contenido de los derechos.

Fe Pública Registral: Consiste en que se da una presunción de validez a los actos expedidos por el registro:

*"La fe pública es un imperativo jurídico o coacción que nos obliga a tener como verdaderos determinados hechos o acontecimientos, sin que podamos decidir en principio sobre su objetiva verdad, es decir, la fe pública registral da una presunción de existencia y validez a los actos expedidos por el titular de la fe pública registral".*⁴³

Legitimación: llamado también de exactitud, otorga certeza y seguridad jurídica sobre la titularidad de los bienes, nace con el asiento o anotación en el registro y mientras no se pruebe la inexactitud de lo inscrito frente a lo real, prevalece lo que se encuentra asentado, lo inscrito es eficaz y crea una presunción iuris tantum de que el titular aparente es el real, presumiendo que un derecho inscrito existe y pertenece al titular registral.

⁴² Pérez Fernández del Castillo Bernardo, *Derecho Registral*, Editorial Porrúa, 6ª. edición, México, 1998

⁴³ *Ibidem.*, pp. 61 y 76

⁴⁴ Ríos Hellig, Jorge, *La Práctica del Derecho Notarial*, Editorial Mc Graw Hill, 3ª. Edición, México, 1998.

C. Definición de Fe Pública:

Podemos decir que la fe pública es un acto del Estado por medio del cual una autoridad (fedatario) hace constar un acto o un hecho, y que por esa sólo razón, obliga a todas las personas a creer que ese acto o hecho es cierto y que da seguridad jurídica frente a terceros.

"Imperativo jurídico que impone el Estado a un pasivo contingente universal para considerar cierta y verdadera la celebración de un acto o el acaecer de un evento que no percibe este contingente por sus sentidos, también es el contenido del instrumento que los contiene.

Imperativo jurídico se refiere a que es forzoso tener por cierto lo que se contiene en cualquier instrumento emanado del Estado a través de un fedatario o una autoridad.

Pasivo contingente, se refiere al efecto erga omnes, o sea el carácter de oponible frente a cualquier persona del contenido de un documento auténtico.⁴⁴

Así, los registros cuentan con la fe pública, la cual es necesaria para que sus titulares otorguen las certificaciones relativas a los actos o hechos que se quieran hacer constar, ya que la esencia de los registros es precisamente la publicidad de los actos.

De las definiciones hasta aquí expuestas, se puede observar que una de las actividades del Estado y por tanto función pública, es la función administrativa desarrollada por el Ejecutivo Federal, sin embargo, en el caso del Registro Nacional de Vehículos, el Estado se desprendió de una actividad importante; por otro lado, como dicho registro fue concesionado, se observa que no se cumplen los principios registrales citados en la doctrina.

⁴⁴ Ibidem., pp. 46 y 47.

III. Definición de Concesión:

Serra Rojas nos dice que frente a las necesidades sociales, el Estado tiene una doble opción, o bien prestar sus funciones directamente o bien dejar en manos de los particulares esta prestación, reservándose el poder concesional y de control.

El Estado mexicano se enfrenta a graves y urgentes problemas que la iniciativa privada está en imposibilidad de atender, tales como una justa distribución de la riqueza, la explosión demográfica, el desarrollo económico, el alza de los precios y otros.

En la concesión, el Estado Mexicano confiere u otorga ciertas facultades a una persona jurídica, privada o pública, que se denomina el concesionario, quien adquiere un derecho que no tenía antes del otorgamiento de la concesión, a la vez que contrae determinadas obligaciones relacionadas con la misma, además, el término concesión alude al documento formal que contiene el acto administrativo que otorga la misma. Así, la concesión administrativa es:

"un procedimiento discrecional eficaz dentro de la estructura de la sociedad moderna, para entregar a los particulares ciertas actividades o la explotación de bienes federales que el Estado no está en condiciones de desarrollar por su incapacidad económica, o porque así lo estima útil o conveniente o se lo impide su propia organización.

*"Sin embargo, las graves responsabilidades del Estado lo obligan paulatinamente a ir rescatando de la actividad privada a aquellas materias en las que debe predominar el interés general, sin obstáculos e intereses privados, que puedan interferir con su régimen. No debemos olvidar que la experiencia enseña que los particulares no son siempre aptos para asumir aquellas tareas del Estado dominadas por el interés general. La concesión aparece como decisión de la administración pública, subordinada a la ley."*⁴⁵

⁴⁵ Serra Rojas Andrés, *Derecho Administrativo*, Ed. Porrúa, 19ª edición, México, 1999, pp. 387 y 388.

La legislación mexicana no ha sido muy precisa en el empleo del término concesión, pues hace referencia a numerosos actos administrativos, algunos de los cuales no deben llamarse, propiamente hablando, concesión.

En cuanto a la naturaleza jurídica de la concesión, en la doctrina administrativa extranjera predomina la naturaleza contractual de la concesión, en la doctrina administrativa mexicana ha prevalecido el criterio de considerarla como un acto de naturaleza compleja o mixta. Las diferentes opiniones que se han expresado para determinar la naturaleza de la concesión, pueden enunciarse en estos términos:

- La teoría contractual de la concesión.
- La concesión como un acto unilateral y meramente reglamentario regulado por la ley de la materia.
- La concesión como un acto mixto.

La teoría contractual es la teoría tradicional para explicar la naturaleza jurídica de la concesión, principalmente la concesión de servicio público, así, la concesión es el resultado de un contrato celebrado entre el Estado Mexicano y el concesionario, que es una persona física o una persona jurídica colectiva, el concesionario se encarga de la realización de una obra o de la prestación de un servicio mediante prestaciones de carácter económico.

La concesión como un acto unilateral y meramente reglamentario, es un acto jurídico unilateral que se somete por un mandato del poder público, a una situación legal y reglamentaria predeterminada, sin que la voluntad del concesionario intervenga en ningún momento, ya que se concreta a aceptar las condiciones preestablecidas.

La concesión como un acto mixto, es decir, un acto unilateral y un acto contractual:

"...se descompone en dos elementos: la situación reglamentaria y el contrato administrativo, la situación reglamentaria resulta de la organización del servicio y es la parte más importante, la contractual le está subordinada, es esencialmente de naturaleza financiera y está destinada a asegurar la remuneración al concesionario por la gestión que asume. Del carácter

complejo del acto de concesión resulta que el concesionario se halla en una situación jurídica especial, en el sentido de que en la parte reglamentaria se consignan todos los poderes y deberes relativos a la organización y funcionamiento del servicio, y en la contractual, los poderes y deberes resultantes de las ventajas personales, económicas y de otra índoles que le son otorgadas. Así, no está el concesionario en una situación puramente contractual, puesto que el concedente asegura el funcionamiento de un servicio público, ni estrictamente legal o reglamentario, porque no deja de ser un particular."⁴⁶

La concesión, según Serra Rojas es una institución en transición, que de afirmarse el Estado liberal seguirá siendo un medio auxiliar del Estado para impulsar su desarrollo económico, de acentuarse el Estado intervencionista, la concesión tenderá a desaparecer.

Acosta Romero indica que la concesión nada tiene de contrato ni de acto mixto, sino que se trata de un acto administrativo discrecional, que la mayoría de las concesiones se otorgan por medio de estos actos, ya que los particulares no celebran ningún convenio o contrato con la Administración ni tampoco pueden pedirle el otorgamiento forzoso de las concesiones, por lo que nos proporciona la siguiente definición:

*"Es el acto administrativo discrecional por medio del cual la autoridad administrativa faculta a un particular para utilizar bienes del Estado, dentro de los límites y condiciones que señale la ley o para establecer y explotar un servicio público".*⁴⁷

Mientras que Gabino Fraga se pronuncia a favor de la tesis del acto mixto, pero con tres elementos:

⁴⁶ *Ibidem.*, p. 397.

⁴⁷ Acosta Romero Miguel, *Teoría General del Derecho Administrativo*. Ed. Porrúa, México, 11ª. Edición, México, 1993.

"La concesión es un acto mixto compuesto de tres elementos: un acto reglamentario, un acto condición y un contrato.

El acto reglamentario fija las normas a que ha de sujetarse la organización y funcionamiento del servicio y dentro de el quedan comprendidas las disposiciones referentes a horarios, tarifas, modalidades. La administración puede variarlo en cualquier instante de acuerdo con las necesidades que se satisfacen con el servicio, sin que sea necesario el consentimiento del concesionario, pues no se trata de modificar una situación contractual.

El segundo elemento de la concesión, el acto condición, es el que como su nombre lo indica, condiciona la atribución al concesionario de las facultades que la ley le establece.

Finalmente, existe un tercer elemento cuya finalidad es proteger los intereses legítimos del particular concesionario, creando a su favor una situación jurídica individual que no puede ser modificada unilateralmente por la Administración".⁴⁵

En lo particular compartimos la idea de considerar a la concesión como un acto mixto, ya que por un lado, el Estado unilateralmente fija las condiciones reglamentarias a las que se sujetará el otorgamiento de la concesión y por el otro, se establecen derechos y obligaciones recíprocos de naturaleza contractual.

De la revisión efectuada a distintas tesis jurisprudenciales, se presentan algunas que por su contenido, parecen indicar que la Suprema Corte de la Justicia de la Nación, se ha expresado respecto a la concesión como contrato, de acuerdo a lo siguiente:

Quinta época.

Instancia: Segunda Sala

Fuente: Semanario Judicial de la Federación

Tomo: LVIII

Página:213

⁴⁵ Fraga, Gabino, Derecho Administrativo, Editorial Porrúa, 39ª. Edición, México, 1999, p.245.

CONTRATOS CONCESION, REQUISITOS DE LOS. En derecho administrativo, los contratos concesión se basan en una reciprocidad de derechos y obligaciones, entre el poder público y particulares, y sus estipulaciones no están sometidas a los principios generales del derecho civil, sino a los que son propios del derecho administrativo, cuyas bases son de derecho público; por tanto, unos actos jurídicos no constituyen un contrato concesión si en ninguna de las cláusulas de la escritura otorgada entre el gobernador de un Estado y una sociedad, se estipulan derechos y obligaciones con carácter bilateral, que es lo esencial de los contratos consensuales.

Amparo en materia administrativa 4183/38 Compañía Lagunera de Aceites, S.A de C.V. 6 de octubre de 1938 Unanimidad de cuatro votos La publicación no menciona el nombre del ponente.

Quinta época.

Instancia: Segunda Sala

Fuente: Semanario Judicial de la Federación

Tomo: LXX

Página:4647

CONCESIONES ADMINISTRATIVAS, SUS CARACTERISTICAS. El tratadista Gabino Fraga, enseña que en nuestro país, el régimen de concesión se emplea respecto de los siguientes asuntos: I. Para otorgar a los particulares facultades a fin de que desarrollen una actividad, consistente en el funcionamiento de un servicio público II. Cuando se refiere al otorgamiento de facultades a los particulares para aprovechar bienes de propiedad pública, y III. Cuando se trata de actividades que sin poder calificarse entre las atribuciones del Estado, por su naturaleza especial, pueden comprometer intereses de grandes grupos sociales o de terceros que aisladamente, no están en condiciones de adoptar las medidas adecuadas para la defensa de sus derechos y es preciso que el Estado intervenga para protegerlos, y señala como ejemplos de estas actividades, las de las compañías de seguros y las de las instituciones de crédito De lo anterior se desprende que el Estado puede concesionar los actos que caen dentro de sus atribuciones y aquellos que por interés público debe vigilar, pero no aquellos que

por estar dentro de las actividades que la constitución garantiza al individuo, puede este ejecutar libremente, sin el permiso o gracia de la autoridad. Por tanto no puede atribuirse el carácter de concesión administrativa, el contrato celebrado por el estado con un particular y por el cual aquél, otorga a éste la prerrogativa o privilegio consistente en que sólo se grava con determinados impuestos, la industria que dicho particular establece con fines de intereses privados, a condición de que debe invertir determinado capital en moneda nacional y la circunstancia de que tal privilegio revista forma contractual, no puede cambiar su naturaleza de acto unilateral de la autoridad, ni puede este regirse por otras leyes que las del derecho público, que son las que norman esta clase de actos

Amparo administrativo en revisión 4953/35 Compañía Mantequera de Torreón, S.A. 14 de mayo de 1936. Mayoría de tres votos Disidente José María Truchuelo Disidente y relator Alonso Aznar Mendoza

IV. Definición de Seguridad Pública

En el llamado Estado de derecho, la legalidad es la principal característica, y se refiere a que el Estado por un lado, reconoce y protege derechos de sus gobernados, pero también su actuación tiene que estar regida por la norma jurídica, y el pilar de ellas es la Constitución, en cuyo texto se contienen los derechos de los gobernados y la organización y facultades de los órganos públicos, ella establece límites para el poder público, que ha sido instaurado para la protección de los derechos de los sujetos, es decir la protección estatal debe garantizar que los gobernados tengan seguridad en la protección de sus bienes jurídicos.

"En su carácter de mandatario de la voluntad del pueblo, el gobierno deberá cuidar materialmente los bienes y las personas de los gobernados, para ello fue necesario crear un órgano del gobierno que realizara esta función protectora. Así, el Estado moderno asume como una de sus funciones la de otorgar seguridad al pueblo soberano, en razón de que por voluntad popular se instaure el Estado y el gobierno, a quienes se faculta para llevar a cabo la

seguridad pública, que significa seguridad de los ciudadanos. De este modo surge la función policial del gobierno para salvaguardar los valores, derechos, bienes y personas de la colectividad, es decir, la moderna policía. (recuérdese que los ejércitos del medievo eran protectores de los intereses del rey y no del pueblo).

Por ello es preciso hablar de seguridad ciudadana como función de la policía, ya que en realidad la función policial debe otorgar seguridad a los particulares respecto de sus bienes y sus personas y no proteger al status quo. Así las cosas, la sociedad debe contar con un aparato policial a su servicio y dispuesto para acudir al llamado de los particulares, debido a que el Estado cuenta con otros órganos y aparatos reservados para mantener el poder público como la fuerza armada y el ejército, que no son aparatos puestos a disposición de los gobernados sino exclusivos del Estado

Por consiguiente en materia de seguridad hay que suprimir la razón de Estado por las razones del gobernado, que entre otras cosas, implica el respeto de la soberanía popular, justificación del Estado, cuya finalidad reside en la permanente búsqueda del bien común, comprendido éste como la posibilidad que debe ofrecer el órgano estatal para la autorealización de los particulares.⁴⁹

La seguridad pública es manejada en la constitución y obedece a una razón de Estado, de modo que cualquier conducta perturbadora de los particulares que atente contra el orden impuesto por el gobierno, está contra la seguridad pública.

Al efecto, la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos, en el artículo 21, párrafos sexto y séptimo establece que:

"La seguridad pública es una función a cargo de la Federación, el Distrito Federal, los estados y los municipios, en las respectivas competencias que esta Constitución señala. La actuación de las instituciones policiales se regirá por los principios de legalidad, eficiencia, profesionalismo y honradez.

⁴⁹ Ortiz Ortiz, Serafin, *Función Policial y Seguridad Pública*, Ed. McGraw Hill, 1ª edición, México, 1998.

La Federación, el Distrito Federal, los estados y municipios se coordinarán, en los términos que la ley señale, para establecer un sistema nacional de seguridad pública."⁵⁰

La Ley General que establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública indica en su artículo 1° que la ley tiene por objeto establecer las bases de coordinación entre la Federación, los Estados, el Distrito Federal y los municipios para la integración y funcionamiento del Sistema Nacional de Seguridad Pública, que sus disposiciones son de orden público e interés social y de observancia general en todo el territorio nacional. En su artículo 2° establece que El Sistema Nacional de Seguridad Pública se integra con las instancias, instrumentos, políticas, servicios y acciones previstos en la ley, tendientes a cumplir los objetivos y fines de la seguridad pública. Mientras que el artículo 3° nos menciona que conforme al artículo 21 constitucional y para los efectos de la ley, seguridad pública es la función a cargo del Estado que tiene como fines salvaguardar la integridad y derechos de las personas, así como preservar las libertades, el orden y la paz públicos. También que la función de seguridad pública se realizará en los diversos ámbitos de competencia por conducto de las autoridades de policía preventiva, del Ministerio Público, de los tribunales, de las responsables de la prisión preventiva, ejecución de penas y tratamiento de menores infractores, de las encargadas de protección de las instalaciones y servicios estratégicos del país, así como por las demás autoridades que en razón de sus atribuciones deban contribuir directa o indirectamente al objeto de la ley.

El artículo 5° nos dice que la coordinación y la aplicación de la ley, se hará con respeto absoluto de las atribuciones constitucionales que tengan las instituciones y autoridades que intervengan en el Sistema Nacional

Es decir, sólo se entiende la coordinación entre instituciones y autoridades, las cuales deben hacer lo que estrictamente les permite la ley, no pueden pasar los límites impuestos por la legalidad, sin embargo, el Registro Nacional de Vehículos

⁵⁰ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, I. J. Porrúa, 130ª edición, México, 1999.

a pesar de estar concesionado a particulares, pretende fungir como autoridad al establecer la ley que le da origen, su coordinación con el Sistema Nacional de Seguridad Pública.

El artículo 10 indica las materias que comprenderá la coordinación:

- Procedimientos e instrumentos de formación, reglas de ingreso, permanencia, promoción y retiro de los miembros de las instituciones policiales.
- Sistemas disciplinarios, así como de estímulos y recompensas.
- Organización, administración, operación y modernización tecnológica de las instituciones de seguridad pública.
- Las propuestas de aplicación de recursos para la seguridad pública, incluido el financiamiento conjunto.
- Suministro, intercambio y sistematización de todo tipo de información sobre seguridad pública.
- Acciones policiales conjuntas, en los términos del artículo 5°.
- Regulación y control de los servicios privados de seguridad y otros auxiliares
- Relaciones con la comunidad y fomento de la cultura de prevención de infracciones y delitos y
- Las relacionadas con las anteriores, que sean necesarias para incrementar la eficacia de las medidas y acciones tendientes a alcanzar los fines de la seguridad pública.

A continuación se proporciona otra definición de seguridad pública:

*"Seguridad pública se refiere a los programas, principios, estamentos, niveles, formas y calidades en que el Estado establece una gran diversidad de aspectos legales, operativos y técnicos que redundan en la prevención, vigilancia, control, auxilio, regulación, protección y respeto a favor de los gobernados ya sea contra la violencia, contra el delito, contra la delincuencia organizada, contra la corrupción, con el único y evidente propósito de establecer y prestar los mecanismos estructurales de una supraespecialización dentro de estos rubros, encuadrándose el conjunto de sus acciones como la prestación de un nítido y transparente servicio de seguridad cuyo fin teleológico lo remarca la vigencia del derecho dentro de un conglobante sistema de vigilancia nacional, estatal o municipal"*³¹

³¹ Martínez Gamelo, Jesús. Seguridad Pública Nacional. Editorial Porrúa, 1ª. edición, México, 1999.

CAPITULO TERCERO

ARTICULOS CONSTITUCIONALES Y LEGALES RELACIONADOS CON EL REGISTRO NACIONAL DE VEHÍCULOS

I. Artículos Constitucionales relacionados con el Registro Nacional de Vehículos

En virtud de que el Registro Nacional de Vehículos fue concesionado, es conveniente presentar lo que nuestra Constitución Política nos refiere acerca de la figura de la concesión, al efecto el artículo 27 párrafo sexto de nuestra Carta Magna nos indica que:

*"En los casos a que se refieren los dos párrafos anteriores (*) el dominio de la Nación es inalienable e imprescriptible y la explotación, el uso o el aprovechamiento de los recursos de que se trata, por los particulares o por sociedades constituidas conforme a las leyes mexicanas, no podrá realizarse sino mediante concesiones, otorgadas por el ejecutivo Federal, de acuerdo con las reglas y condiciones que establezcan las leyes. Las normas legales relativas a obras o trabajos de explotación de los minerales y substancias a que se refiere el párrafo cuarto, regularán la ejecución y comprobación de los que se efectúen o deban efectuarse a partir de su vigencia, independientemente de la fecha de otorgamiento de las concesiones, y su inobservancia dará lugar a la cancelación de éstas. El Gobierno Federal tiene la facultad de establecer reservas nacionales y suprimirlas. Las declaratorias correspondientes se harán por el Ejecutivo en los casos y condiciones que las*

(*) Los párrafos cuarto y quinto se refieren al dominio directo de la Nación de, principalmente, los recursos naturales de la plataforma continental y los zócalos submarinos, de los minerales, los yacimientos de piedras preciosas, el petróleo y los hidrocarburos y el espacio situado sobre el territorio nacional. Asimismo a la propiedad de la Nación de las aguas de los mares territoriales, las lagunas, lagos, ríos y manantiales

leyes prevean. Tratándose del petróleo y de los carburos de hidrógeno sólidos, líquidos o gaseosos o de minerales radioactivos, no se otorgarán concesiones ni contratos, ni subsistirán los que en su caso se hayan otorgado y la Nación llevará a cabo la explotación de esos productos. en los términos que señale la ley reglamentaria respectiva. Corresponde exclusivamente a la Nación generar, conducir, transformar, distribuir y abastecer energía eléctrica que tenga por objeto la prestación de servicio público. En esta materia no se otorgarán concesiones a los particulares y la Nación aprovechará los bienes y recursos naturales que se requieran para dichos fines”⁵²

El párrafo anterior, comienza indicando el dominio inalienable e imprescriptible de la Nación sobre los recursos naturales, las tierras y aguas, mas no menciona a los servicios públicos; asimismo nos indica que la explotación, uso o aprovechamiento de dichos recursos sólo podrá hacerse mediante concesiones otorgadas por el Ejecutivo Federal, de acuerdo con las reglas y condiciones que fijan las leyes; sin embargo no nos establece qué se debe entender por concesión, por lo que de la sola lectura se infiere que es una figura que el Ejecutivo Federal otorga a los particulares para la explotación, uso o aprovechamiento de los recursos naturales, aguas y tierras.

Por lo que en primer lugar y por mandato constitucional, las concesiones sólo las otorga el Ejecutivo Federal, ninguna otra autoridad se encuentra facultada constitucionalmente para la expedición de concesiones. En segundo lugar el texto constitucional no nos indica el documento por el cual el Ejecutivo Federal realizará dicha acción; por último, deja a las leyes el fijar las reglas y condiciones para el otorgamiento de concesiones, sin embargo, cabe mencionar que no existe una ley en específico que regule el otorgamiento de las concesiones, indicando los supuestos, los sujetos obligados, los derechos y obligaciones y el procedimiento que deba seguirse, sino que, como se verá más adelante, se lleva a cabo un procedimiento de licitación según lo establecido en el artículo 134 constitucional y se expide un título de concesión específico para cada tipo de bien o servicio.

⁵² Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Ed. Porrúa, 130ª edición, México, 1999.

En lo que se refiere a la concesión de los servicios públicos, en este párrafo su fundamento está dado por exclusión, ya que indica que en materia de energía eléctrica que tenga por objeto la prestación de servicio público, no se otorgarán concesiones y la Nación aprovechará los bienes y recursos naturales que se requieran para dichos fines. Por lo que a contrario sensu podría decirse que en materias distintas a energía eléctrica si se pueden otorgar concesiones de servicios públicos.

Por su parte el artículo 28 constitucional en su párrafos décimo y décimo primero, ya señala a las concesiones de servicios públicos y al respecto nos indica lo siguiente:

"El Estado, sujetándose a las leyes, podrá en casos de interés general, concesionar la prestación de servicios públicos o la explotación, uso y aprovechamiento de bienes de dominio de la Federación, salvo las excepciones que las mismas prevengan. Las leyes fijarán las modalidades y condiciones que aseguren la eficacia de la prestación de los servicios y la utilización social de los bienes, y evitarán fenómenos de concentración que contraríen el interés público.

*La sujeción a regímenes de servicio público se apegará a lo dispuesto por la Constitución y sólo podrá llevarse a cabo mediante ley".*⁵³

Como puede observarse se menciona que el Estado podrá concesionar la prestación de los servicios públicos, a diferencia del artículo 27 que señala expresamente al Ejecutivo Federal como el facultado para otorgar concesiones; debiéndose entender que al indicar el Estado se refiere a que será por medio del órgano Ejecutivo Federal y como se verá en el apartado III del presente Capítulo, en materia de registro vehicular, específicamente a través de la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, hoy Secretaría de Economía. Otro punto importante que establece la Constitución, es el relativo a que las leyes fijarán las

⁵³ Ibidem.

modalidades y condiciones que aseguren la eficacia de la prestación de los servicios.

Constitucionalmente, el titular del órgano Ejecutivo es el Presidente de la República, sin embargo es humanamente imposible que realice todas las facultades que le otorga la propia Constitución, por lo tiene a subórganos que componen la Administración Pública Federal; regulada por la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la que tiene su fundamento en el artículo 90 constitucional, el que además nos señala la conformación de dicha Administración Pública Federal

"Art. 90.- La administración pública federal será centralizada y paraestatal conforme a la Ley orgánica que expida el Congreso, que distribuirá los negocios del orden administrativo de la Federación que estarán a cargo de las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos y definirá las bases generales de creación de las entidades paraestatales y la intervención del Ejecutivo Federal en su operación

*Las leyes determinarán las relaciones entre las entidades paraestatales y el Ejecutivo Federal, o entre éstas y las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos".*⁵⁴

Como pudimos observar, los artículos constitucionales están relacionados con el Registro Nacional de Vehículos en el sentido de que se indica la figura de la concesión, el otorgamiento de éstas por el Ejecutivo Federal y también en cuanto a que se trata de un servicio público, mas no a que tenga un fundamento constitucional directo la existencia del mismo.

⁵⁴ Ibidem.

II. Ley Orgánica de la Administración Pública Federal

En la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 29 de diciembre de 1976, como su nombre lo indica, se describe orgánicamente, entre otros, a las Secretarías de Estado integrantes del Poder Ejecutivo Federal, al cual como se vio en el segundo Capítulo, corresponde tradicionalmente la administración del Estado, en dicha ley se fija la competencia que tendrán las Secretarías.

El objeto de la Ley, está precisado en el artículo primero, el cual indica:

"Art. 1º.- La presente ley establece las bases de organización de la administración pública federal, centralizada y paraestatal.

La Presidencia de la República, las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos y la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal, integran la Administración Pública Centralizada.

Los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal, las instituciones nacionales de crédito, las organizaciones auxiliares nacionales de crédito, las instituciones nacionales de seguros y de fianzas y los fideicomisos, componen la administración pública paraestatal".⁵⁵

Es de señalarse que no existen Departamentos Administrativos.

También cabe decir que esta ley omite mencionar a la Procuraduría General de la República, sin embargo en el artículo 1º de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, se establece que ésta depende del Ejecutivo Federal: *"Artículo 1.- Esta Ley tiene por objeto organizar la Procuraduría General de la República, ubicada en el ámbito del Poder Ejecutivo Federal, para el despacho de los asuntos que al Ministerio Público de la Federación y a su titular, el Procurador*

⁵⁵ Ley Orgánica de la Administración Pública Federal Editorial Porrúa, 39ª Edición, México, 1999.

General de la República, les atribuyen la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, este ordenamiento y demás disposiciones aplicables”.

Gabino Fraga señala que la expresión paraestatal se considera como un vocablo que carece de valor jurídico ya que indica la idea de que paraestatal, es paralelo al Estado, semejante al Estado pero que no forma parte del mismo, sin embargo los organismos paraestatales forman parte integrante del Estado, en virtud de que son auxiliares del órgano Ejecutivo.

*“En la ley vigente la expresión Administración Pública Paraestatal, carece también de un sentido jurídico, pues en ella se comprenden entidades de naturaleza muy diversa, como lo es la de los organismos descentralizados, la de las empresas de participación estatal, la de las instituciones de crédito, seguros y fianzas y los fideicomisos. Por todo ello, habrá de concluir que la expresión paraestatal no corresponde al contenido de la sección en que se emplea y que sólo debe tomarse como una expresión cómoda, aunque arbitraria y a veces inexacta, para denominar los organismos que aún formando parte de la administración estatal, no son considerados como los tradicionales elementos de la administración centralizada”.*⁵⁶

Al respecto el maestro Gutiérrez y González con su singular estilo, señala acerca de esta división, lo siguiente:

“Se puede decir que la Presidencia de la República es el centro nervioso del robot Estados Unidos Mexicanos, ya que ahí teóricamente se reciben las órdenes del personal que labora en el órgano legislativo, para su aplicación y ejecución, y además ahí se dictan todas las órdenes que mueven al robot Estados Unidos Mexicanos. Se determina la política nacional e internacional.

Las Secretarías de Estado son simples dependencias o subórganos del órgano ejecutivo, y además no tienen funciones propias, sino que las funciones que en ellas se desarrollan a través de los funcionarios personas físicas que ocupan

⁵⁶ Fraga, Gabino. *Derecho Administrativo*, Ed. Porrúa, 3ª edición, México, 1999, p.198.

los cargos, son facultades que originariamente le corresponden al Estado, y las ejercita por conducto en primer lugar, del titular del órgano ejecutivo, esto es, el Presidente de la República, pero como este, físicamente no podría desarrollar tal cúmulo de funciones, entonces tiene que delegarlas en otros cercanos funcionarios que le autoriza la Constitución.

*Al frente de cada Secretaría de Estado, hay un "secretario del ramo" encargado del despacho, como se le denomina, pero si bien el secretario es un ser humano, y tiene por lo mismo corporidad física, en cambio la secretaria que le corresponde ocupar, NO ES PERSONA, ES SOLO UN SUBÓRGANO DEL ÓRGANO EJECUTIVO EL CUAL TAMPOCO ES PERSONA".*⁵⁷

Entre el Ejecutivo Federal y la administración centralizada existe una relación jerárquica que subordina a ésta al poder de aquél. Dicha relación jerárquica, implica poderes de decisión, de nombramientos, de mando, de revisión, de vigilancia, disciplinario y de competencia. Es una clara relación de supra a subordinación entre el jefe de la administración pública y sus dependencias. En cambio en relación a las entidades de la administración paraestatal, este poder no existe formalmente y sus relaciones con el Ejecutivo Federal se rigen por su Ley orgánica o por el acto jurídico que les dé origen, estas entidades se encuentran agrupadas por sectores administrativos, a cuya cabeza se hallan las dependencias centrales, encargadas de coordinar las relaciones entre el Ejecutivo Federal y estas entidades.⁵⁸

En el presente caso, la facultada para atender lo relativo al Registro Nacional de Vehículos era la anteriormente denominada Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, por así establecerlo la ley de creación del Registro; sin embargo, la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal fue reformada por Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 30 de noviembre de 2000, cambiando la denominación a la de Secretaría de Economía.

⁵⁷ Gutiérrez y González, Ernesto. *Derecho Administrativo y Derecho Administrativo al Estado Mexicano*. Ed. Porrúa, México, 1999 p. 318.

⁵⁸ *Diccionario Jurídico Mexicano*. Instituto de Investigaciones Jurídicas, Ed. Porrúa, 8ª. edición, México, 1995.

En el referido Acuerdo, en el artículo Quinto Transitorio, se establece que las menciones contenidas en otras leyes, reglamentos y en general en cualquier disposición, respecto de las Secretarías cuyas funciones se reforman por virtud de dicho Decreto, se entenderán referidas a las dependencias que, respectivamente, asuman tales funciones. Por lo que en lo sucesivo se empleará el término de Secretaría de Economía en vez de Secretaría de Comercio y Fomento Industrial.

Como ya se vio anteriormente, en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, se encuentran las funciones que le corresponden a cada Secretaría, por lo que a continuación se señalan las fracciones del artículo 34 de dicha Ley relacionadas con el tema del presente trabajo:

"Artículo 34.- A la Secretaría de Economía le corresponde el despacho de los siguientes asuntos:

I. Formular y conducir las políticas generales de industria, comercio exterior, interior, abasto y precios del país, con excepción de los precios de bienes y servicios de la administración pública federal.

*XII. Normar y registrar la propiedad industrial y mercantil, así como regular y orientar la inversión extranjera y la transferencia de tecnología."*³⁹

A diferencia de los anteriores Registros que estaban a cargo de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, el Registro Nacional de Vehículos atañe a la Secretaría de Economía y a sus disposiciones.

³⁹ Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, Editorial Porrúa, 39ª edición, México, 1999.

III. Ley del Registro Nacional de Vehículos y su Reglamento

La Ley del Registro Nacional de Vehículos fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 2 de junio de 1998 teniendo como objeto la creación y regulación del Registro (artículo 1º).

La aplicación de la ley corresponde al Ejecutivo Federal por conducto de la Secretaría de Economía (artículo 3º), otorgándole entre otras, las facultades para:

- Establecer las reglas en cuanto a la recepción, almacenamiento y transmisión de la información del Registro, así como a la operación, funcionamiento y administración del servicio público.
- Vigilar la debida aplicación de los precios, tarifas y contraprestaciones establecidas en la Ley de Derechos relativas a la prestación del servicio.
- Celebrar convenios de coordinación con los gobiernos estatales y del distrito Federal, a fin de facilitar la cobertura del Registro e intercambiar información.
- Realizar actividades de cooperación con otros países para el intercambio de información relacionada con el Registro.
- Coadyuvar con el Sistema Nacional de Seguridad Pública para el cumplimiento de sus objetivos.
- Verificar el cumplimiento de la ley y en su caso, imponer las sanciones respectivas.
- Operar y en su caso concesionar y regular la operación del Registro.

Precisa que la operación del Registro es un servicio público, y su fin es la identificación de los vehículos que se fabrican, ensamblan, importan o circulan en el territorio nacional, así como la de brindar el servicio de información al público.

Contando con una Base de Datos integrada con información que proporcionen las autoridades, fabricantes y ensambladores, comercializadoras, aseguradoras y particulares, pudiendo cualquier persona consultar la información de acuerdo al procedimiento que fije el Reglamento (artículo 5°).

El artículo sexto nos menciona dos tipos de inscripciones: la definitiva y la provisional, mientras que el artículo séptimo indica los avisos que deben registrarse; por lo que a efecto de dar mayor claridad se proporciona la siguiente tabla con los sujetos obligados a inscripción, el tipo de la misma y los avisos correspondientes:

Sujetos obligados a solicitar la inscripción y Tipo de Inscripción:

Sujetos	Inscripción
Fabriquen o ensamblen vehículos en territorio nacional y destinados al mercado nacional.	Definitiva
Importen vehículos destinados a permanecer definitivamente en territorio nacional.	Definitiva
Importen temporalmente un vehículo	Provisional
Importen vehículos en franquicia	Provisional

Sujetos obligados a dar avisos y tipos de avisos:

Sujetos	Avisos
1. Carroceros , entendiéndose por éstos a las personas físicas o morales dedicadas al ensamble o modificación de piezas externas de un vehículo (fabricantes).	De modificaciones que realicen a los vehículos.
2. Comercializadoras , es decir, las personas dedicadas a la compra y venta de vehículos nuevos o usados.	De compra y venta, indicando los datos del propietario.

3. Cualquier persona que sin ser comercializadora, adquiera un vehículo de una persona distinta a éstas.	El de cambio de propietario.
4. Las instituciones de seguros.	Expedición de seguro. Cancelación de póliza de seguro. Robo, recuperación o pérdida total del vehículo.
5. Las instituciones de fianzas.	El número de fianza por importación temporal de vehículos. Cancelación de la fianza.
6. Las instituciones de crédito, organizaciones auxiliares de crédito, entidades financieras y comercializadoras cuando los créditos que otorguen sean garantizados con vehículos.	Gravamen relacionado con el número de identificación vehicular Cancelación de gravamen
7. Las autoridades judiciales, los tribunales del trabajo y las autoridades administrativas.	Embargos o aseguramientos sobre vehículos El del levantamiento de tales gravámenes.
8. El Sistema Nacional de Seguridad Pública.	Robo y recuperación de vehículos.

El Registro contendrá la siguiente información de los vehículos: (artículo 9)

- El número de identificación vehicular (asignado por el fabricante o el ensamblador).
- Las características esenciales del vehículo
- El nombre, denominación o razón social y el domicilio del propietario.
- Los avisos de actualización.

La inscripción en el Registro presume la existencia del vehículo y su pertenencia a la persona inscrita en él como propietario, salvo prueba en contrario (artículo 11). Asimismo, las autoridades fiscales deben exigir la inscripción en el Registro

como requisito previo para cualquier trámite relativo al pago de los impuestos federales relacionados con vehículos (tenencia, o uso de vehículos) (artículo 14).

En los artículos 26 y 27 se enumeran las infracciones a la ley y las sanciones respectivas, siendo las siguientes:

INFRACCION	SANCIONES
I. No inscribir el vehículo	Multa de 500 a 1000 salarios mínimos general diario vigente en el Distrito Federal
II. No presentar los avisos	Multa de 500 a 1000 (SMGDVDF).
III. Presentar extemporáneamente la inscripción o los avisos.	Multa de 20 a 50 (SMGDVDF).
IV. No exigir la constancia de inscripción	Multa de 500 a 1000 (SMGDVDF).
V. Hacer uso indebido de las constancias	Multa de 2000 a 4000 (SMGDVDF).
VI. Alterar, emitir simular o permitir registros con datos falsos, proporcionar información a terceros sin derecho a ello.	Multa de 10000 a 15000 (SMGDVDF).
VII. Hacer uso de la información, documentación o comprobantes del Registro para obtener lucro directo o por interpósita persona.	Multa de 2 a 3 veces el lucro obtenido
VIII. Incumplir la concesionaria con alguna de sus obligaciones.	Multa de 20000 a 30000 (SMGDVDF).

Esta ley a diferencia de la anterior, sólo contempla multas, no así la cancelación del permiso de importación temporal ni que el vehículo pasara a ser propiedad del Estado cuando dicho permiso tuviera más de 2 meses de vencido, así como si el vehículo no hubiese sido retornado al extranjero o a la franja fronteriza.

Tampoco se establece un procedimiento administrativo para investigar y comprobar la comisión de infracciones. Lo cual se considera que se debió incluir, por que se estima necesario para seguridad jurídica de los usuarios.

Siguiendo con el análisis de la Ley del Registro Nacional de Vehículos, en el artículo primero transitorio se establece que la dicha ley entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial, por lo que la fecha de entrada en vigor fue el día 3 de junio de 1998.

El Reglamento de la Ley se publicó en el Diario Oficial de la Federación el 27 de abril del 2000, es decir, casi dos años después de publicada la Ley, entre sus aspectos más importantes destacan los siguientes:

Se establece que el concesionario deberá integrar un manual de operación con el detalle de los procedimientos y trámites a seguir en la prestación del servicio del Registro. Dicho Manual debería contar con la aprobación de la Secretaría de Economía, así como las modificaciones que se le hicieran (artículo 3º). Cabe mencionar que dicho manual a la fecha no ha sido expedido.

También se indica la obligación de que se publiquen en el Diario Oficial de la Federación, los formatos y procedimientos con los cuales los usuarios realicen la inscripción y los avisos ante el Registro, dichos formatos contendrán los datos relativos al nombre del usuario, domicilio, documentos que deban acompañarse tanto para acreditar la identidad del usuario como para el trámite específico, así como los plazos para efectuar el trámite (artículo 5º).

Toda la información que las armadoras, instituciones de seguros, de fianzas, de crédito, y demás que conforme a la Ley deban remitir al Registro, se hará a través de los medios informáticos que se establezcan (artículo 6º).

Se excluye de la inscripción en el Registro a los vehículos destinados a exportación definitiva, así como a los ferrocarriles y los vehículos propiedad del gobierno federal al servicio de la Secretaría de la Defensa Nacional o la Secretaría de Marina (artículo 17).

El documento que se expedirá para acreditar la inscripción en el Registro será una constancia, de acuerdo a lo siguiente: (artículo 18)

Documento	Datos que contendrá	Reposición
Constancia que consistirá en una tarjeta electrónica.	-Número de inscripción. -Número de identificación vehicular. -La marca, modelo y año .	En caso de robo o pérdida, y sólo a solicitud del interesado.

El artículo 28 menciona que existirá una revisión vehicular a efecto de que se verifique la veracidad de la información proporcionada para el trámite y la contenida en el Registro, sin embargo podrá exceptuarse de esta obligación, salvo cuando haya alguna inconsistencia entre los datos proporcionados, además, cuando los documentos presenten marcas, tachaduras o enmendaduras. Esta verificación no tendrá ningún costo para el usuario.

En el artículo 37 se relacionan las dependencias y autoridades que participarán en el intercambio de información con el Registro, siendo las siguientes:

La Secretaría de Gobernación, por medio del Sistema Nacional de Seguridad Pública, proporcionará la relación de vehículos robados y recuperados en el territorio nacional.

Aquí cabe señalar que mediante acuerdo publicado en el Diario Oficial de la Federación el 30 de noviembre del 2000, se reformó la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, creándose la **Secretaría de Seguridad Pública**, la cual se encarga de conducir actualmente el Sistema Nacional de Seguridad Pública, y en el artículo décimo transitorio se establece que se derogan las disposiciones que se opongan a dicho acuerdo.

La Secretaría de Relaciones Exteriores, el listado de las placas asignadas a los vehículos importados en franquicia diplomática, así como el número de

identificación vehicular, además de información de los que se enajenen en territorio nacional.

La Secretaría de Economía, la relación de los permisos de importación de vehículos

La Secretaría de Comunicaciones y Transportes, la relación de los vehículos para el servicio de autotransporte federal.

La Procuraduría General de la República, la relación de vehículos registrados, asegurados o decomisados por el Ministerio Público Federal.

Las entidades federativas, la información relativa al otorgamiento y cambio de placas y tarjeta de circulación.

Un aspecto importante que menciona el Reglamento es la presentación de quejas por escrito de los usuarios contra los actos que el concesionario haya realizado en contravención a la Ley, al Reglamento y al título de concesión. Las quejas se presentarán ante el operador del Registro, quien deberá colocar buzones para tal efecto. El concesionario atenderá la queja y deberá dar respuesta por escrito al usuario, dentro de los quince días hábiles siguientes a su presentación (artículo 56).

Como se observa, el mecanismo de defensa de los usuarios contra actos del concesionario es pobre, ya que si bien es cierto que se establece la posibilidad de presentar quejas por deficiencia en el servicio, ésta se tendría que presentar ante el mismo concesionario, quien no sólo se encargaría de recibirla, sino también de resolverla, contrario al principio de que no se debe ser juez y parte; por otro lado, al resolver en sentido contrario a sus intereses, como el concesionario no tiene el carácter de autoridad, el afectado no podría interponer amparo.

Y como la Ley no menciona la legislación supletoria, el afectado tendría que acudir primeramente a la Secretaría de Economía para plantearle su problema (y

si resuelve contrario a sus intereses entonces si podría interponer amparo o recurso previsto en la Ley Federal de Procedimiento Administrativo) o a los tribunales federales por tratarse de una ley federal. En relación a la supletoriedad tenemos lo siguiente:

"Supletoriedad: Dícese de la aplicación complementaria de una ley respecto de otra. La supletoriedad sólo se aplica para integrar una omisión en la ley o para interpretar sus disposiciones, la supletoriedad de leyes generales se aplica mediante referencia expresa de un texto legal que la reconoce. La aplicación de la supletoria se hace en aspectos contemplados por la primera ley y que la complementará ante posibles omisiones o para la interpretación de ellas. La doctrina considera que las referencias a leyes supletorias son la determinación de las fuentes a las cuales acudir para deducir sus principios y subsanar omisiones.

Cuando una ley no se refiere expresamente a ningún texto legal como supletorio, pueden seguirse las siguientes consideraciones:

- *la aplicación supletoria de usos, costumbres y principios generales de derecho.*
- *La aplicación de otras leyes puede realizarse mientras se trate sobre aspectos objetivos de la ley primaria.*

El carácter supletorio de la ley resulta una integración y reenvío de una ley especializada a otra de carácter general que fija los principios aplicables a la regulación de la ley suplida

La supletoriedad implica un principio de integración legislativa para evitar la reiteración de tales principios"

(Fuente Disco Compacto Diccionario Jurídico. Desarrollo Jurídico, Informática Jurídica Profesional. 2001)

En el Reglamento de la Ley del Registro Nacional de Vehículos, se establece que el concesionario deberá elaborar y presentar a la Secretaría en los meses de febrero y agosto de cada año, un informe semestral sobre las quejas recibidas, el seguimiento dado a las mismas y las resueltas (artículo 57).

En el artículo segundo transitorio se establece que la Secretaría publicará un calendario con las fechas en que las personas físicas o morales propietarias de vehículos deberán presentar la solicitud de inscripción.

IV. Procedimiento para el otorgamiento de la Concesión

El artículo 18 de la Ley del Registro Nacional de Vehículos, indica que el documento en el que constará la concesión es el título de concesión, el cual contendrá como mínimo la denominación social y domicilio de la concesionaria, el objeto de la concesión, los diferentes servicios que puedan prestarse, los derechos y obligaciones de la concesionaria, las características y el monto de las garantías que en su caso deba otorgar la concesionaria, las contraprestaciones que deban cubrirse al gobierno federal, los programas de inversión, las causas de terminación y revocación y la vigencia del título de concesión, cabe mencionar que no señala las causas de terminación de la concesión ni de rescisión ni de revocación de la misma.

El artículo 19 menciona que las concesiones se otorgarán mediante concurso, para lo cual se deberá publicar una convocatoria en el Diario Oficial de la Federación, las bases del concurso deberán incluir las características del servicio, plazo de la concesión, los requisitos exigidos a los participantes, los criterios para el otorgamiento de la concesión. El procedimiento del concurso deberá contemplar:

La recepción de las propuestas técnicas y económicas

La evaluación de las propuestas técnicas

La evaluación de las propuestas económicas

Fallo.

El artículo 21 enumera las causas de terminación de la concesión:

- I. Vencimiento del plazo por el que se haya otorgado
- II. Renuncia de la concesionaria
- III. Revocación o nulidad

- IV. Desaparición del objeto de la concesión
- V. Causas de utilidad o interés públicos
- VI. Quiebra o liquidación de la concesionaria

Mientras que el artículo 22 expone las causas por las que se podrán revocar las concesiones:

- I. Por no contar con la infraestructura necesaria para operar el Registro o dejar de contar con ella
- II. No iniciar o no reanudar la prestación del servicio concesionado dentro del plazo señalado para tal efecto en el título de concesión
- III. Dar a la información del Registro un uso distinto al autorizado, así como dejar de observar los principios de confidencialidad y reserva de la información
- IV. Interrumpir la concesionaria la prestación del servicio público total o parcialmente, sin previo aviso y sin causa justificada ante la Secretaría
- V. Cobrar precios, tarifas o contraprestaciones distintas a las aplicables
- VI. Gravar la concesión o algunos de los derechos en ella establecidos sin autorización
- VII. Dejar de actualizar las garantías

De acuerdo a lo expresado anteriormente, la concesión se puede terminar por diversas causas, entre ellas la indicada en la fracción V del artículo 21: causa de utilidad o interés público, cabe mencionar que la utilidad pública está vinculada a la expropiación, como se aprecia en la siguiente definición:

"La expropiación por causa de utilidad pública es un acto jurídico de Derecho Público, por medio del cual el Estado impone al particular la transferencia de propiedad de determinados bienes, cuando los mismos son necesarios para la realización de la actividad del Estado y existe una causa de utilidad pública que así lo requiera, siempre que se cubra al particular una indemnización por causa de esa transferencia.

1. La expropiación proviene de un acto soberano del Estado.
2. El Estado no contrata con el afectado, lo somete a su imperio.

3. *La causa de utilidad pública está prevista en una ley emanada del Poder Legislativo y es de Derecho público.*
4. *La indemnización es un derecho público subjetivo del expropiado, pero no como precio, sino como compensación por la pérdida de su bien.*⁶⁰

En la definición anterior, se indica que la causa de utilidad pública debe estar prevista en la ley, sin embargo la Ley del Registro Nacional de Vehículos no menciona cuales son esas causas. Al respecto podemos mencionar las que indica la Ley de Expropiación y que nos dan una idea de los supuestos en los que procede la expropiación por utilidad pública:

**Artículo 1º.- Se consideran causas de utilidad pública.*

- I. *El establecimiento, explotación o conservación de un servicio público.*
- II. *La apertura, ampliación o alineamiento de calles, la construcción de calzadas, puentes, caminos y túneles para facilitar el tránsito urbano y suburbano*
- III. *El embellecimiento, ampliación y saneamiento de las poblaciones y puertos, la construcción de hospitales, escuelas, parques, jardines, campos deportivos o de aterrizaje, construcciones de oficinas para el Gobierno Federal y de cualquiera obra destinada a prestar servicios de beneficio colectivo.*
- IV. *La conservación de los lugares de belleza panorámica, de las antigüedades y objetos de arte, de los edificios y monumentos arqueológicos o históricos, y de las cosas que se consideran como características notables de nuestra cultura nacional.*
- V. *La satisfacción de necesidades colectivas en caso de guerra o trastornos interiores, el abastecimiento de las ciudades o centros de población, de víveres o de otros artículos de consumo necesario, y los procedimientos empleados para combatir o impedir la propagación de epidemias, epizootias, incendios, plagas, inundaciones u otras calamidades públicas*
- VI. *Los medios empleados para la defensa nacional o para el mantenimiento de la paz pública,*
- VII. *La defensa, conservación, desarrollo o aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de explotación.*

⁶⁰ Acosta Romero Miguel. *Segundo Curso de Derecho Administrativo*. F.d. Porrúa, 1ª edición, México, 1989, pp. 432 y 433.

- VIII. *La equitativa distribución de la riqueza acaparada o monopolizada con ventaja exclusiva de una o varias personas y con perjuicio de la colectividad en general, o de una clase en particular.*
- IX. *La creación, fomento o conservación de una empresa para beneficio de la colectividad.*
- X. *Las medidas necesarias para evitar la destrucción de los elementos naturales y los daños que la propiedad pueda sufrir en perjuicio de la colectividad.*
- XI. *La creación o mejoramiento de centros de población y de sus fuentes propias de vida*
- XII. *Los demás casos previstos por leyes especiales".*⁶¹

También la Ley del Registro Nacional de Vehículos menciona que la concesión termina por revocación y nulidad (según la fracción III del artículo 21, y que consideramos que es incorrecto ubicar a las dos en la misma fracción, ya que son conceptos distintos) sin embargo la ley no nos indica las causas de cuando termina por nulidad ni qué se entiende por revocación.

Rafael de Pina Vara, en su Diccionario de Derecho, nos indica la definición de Revocación, así:

*"Revocación.- Acto jurídico en virtud del cual una persona se retracta del que ha otorgado a favor de otra, dejándolo sin efecto, siendo posible únicamente en los de carácter unilateral, como el testamento o el mandato".*⁶²

Mientras que el Diccionario del Instituto de Investigaciones Jurídicas establece que:

*"Revocación del latín revocatio-onis, acción y efecto de revocar, dejar sin efecto una concesión, un mandato o una resolución, dejar sin efecto un acto jurídico anterior por voluntad del otorgante. La revocación es una de las formas de terminación de los contratos o de extinción de los actos jurídicos por voluntad del autor o de las partes".*⁶³

⁶¹ Acosta Romero Miguel - Segundo Curso de Derecho Administrativo. Ed. Porrúa, 1ª edición, México, 1989, pp. 432 y 433

⁶² Rafael de Pina Vara, Diccionario de Derecho, Editorial Porrúa, 19ª. Edición, México, 1993, p.445.

⁶³ Diccionario Jurídico Mexicano Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM Ed. Porrúa, 8ª. Edición, México, 1995 p. 285b

Por lo que se puede decir que en materia administrativa, la revocación de una concesión, es una declaración unilateral por parte del Estado Mexicano, por medio de la cual deja sin efecto el acto por el que otorgó la concesión. desde luego, debe estar contemplada en Ley.

Por lo que se refiere a la nulidad, se considera que se debieron enumerar las causas que darían lugar a la misma, Serra Rojas nos da un ejemplo de supuestos en los que se presenta la nulidad de las concesiones, indicados en la Ley Minera:

**Artículo 40.- Las concesiones y asignaciones mineras serán nulas cuando:*

I. Se pretenda amparar con las mismas desde su otorgamiento, la obtención de minerales o sustancias no sujetos a la aplicación de esta ley,

II. Se expidan a favor de persona no capacitada por la presente ley para obtenerlas.

III. El lote minero objeto de la concesión o asignación abarque total o parcialmente terreno no libre al momento de presentación de la solicitud respectiva, aunque con posterioridad sea publicada la declaratoria de libertad de dicho terreno, excepto cuando se trate de concesiones otorgadas mediante concurso. Si el lote minero objeto de la concesión o asignación comprende parcialmente terreno no libre, únicamente será nula dicha porción, en cuyo caso la Secretaría expedirá un nuevo título en sustitución del que derive por la superficie que legalmente ampare, con iguales derechos y obligaciones".⁶⁴

El artículo 23 nos indica que en caso de darse la terminación de la concesión por cualquiera de los supuestos de los artículos 21 y 22, el Gobierno Federal, por conducto de la Secretaría de Economía, podrá hacer efectivas las garantías, asumiendo el control del Registro, así como los bienes y equipamiento informático, los cuales pasarán a ser propiedad de la Federación. Cuando la terminación de las concesiones sea por razones imputables a la concesionaria, no procederá indemnización alguna. En caso de que la concesión termine por causas de utilidad o interés públicos se otorgará indemnización, cuyo monto será

⁶⁴ Serra Rojas, Andrés. *Derecho Administrativo*, ed. Porrúa, 19ª. Edición, México, 1999, p. 424

fijado por peritos. En este caso, los bienes y equipo ingresarán de pleno derecho, desde la fecha en que sea publicada la declaratoria correspondiente, al patrimonio de la Federación y a la posesión, control y administración de la Secretaría de Economía.

Ahora bien, el procedimiento para el otorgamiento de la concesión, se realizó mediante licitación pública, por lo que para comprender mejor lo anterior, es necesario hacer referencia al concepto de licitación pública que se maneja en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en el siguiente artículo:

"Art. 134 Los recursos económicos de que dispongan el Gobierno Federal y el Gobierno del Distrito Federal, así como sus respectivas administraciones públicas paraestatales, se administrarán con eficiencia, eficacia y honradez para satisfacer los objetivos a los que estén destinados.

Las adquisiciones, arrendamientos y enajenaciones de todo tipo de bienes, prestación de servicios de cualquier naturaleza y la contratación de obra que realicen, se adjudicarán o llevarán a cabo a través de licitaciones públicas mediante convocatoria pública para que libremente se presenten proposiciones solventes en sobre cerrado, que será abierto públicamente, a fin de asegurar al Estado las mejores condiciones disponibles en cuanto a precio, calidad, financiamiento, oportunidad y demás circunstancias pertinentes.

Cuando las licitaciones a que hace referencia el párrafo anterior no sean idóneas para asegurar dichas condiciones, las leyes establecerán las bases, procedimientos, reglas, requisitos y demás elementos para acreditar la economía, eficacia, eficiencia, imparcialidad y honradez que aseguren las mejores condiciones para el Estado

El manejo de recursos económicos federales se sujetará a las bases de este artículo.

Los servidores públicos serán responsables del cumplimiento de estas bases en los términos del Título Cuarto de esta Constitución".⁶⁵

⁶⁵ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Ed. Porrúa, 130ª edición, México, 1999.

Aunque no hay una ley en específico de las licitaciones públicas, la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público se refiere a las etapas con que cuenta la licitación, al efecto los artículos 34 y 35 regulan el procedimiento, señalando que la entrega de proposiciones se hará en dos sobres cerrados que contendrán, por separado, la propuesta técnica y la propuesta económica

El acto de presentación y apertura de proposiciones se llevará a cabo en dos etapas, en la primera, se reciben las proposiciones en sobres cerrados, se procede a la apertura de la propuesta técnica exclusivamente y se desechan las que hubieren omitido alguno de los requisitos exigidos.

Se levantará acta de la primera etapa, en la que se harán constar las propuestas técnicas aceptadas para su análisis, así como las que hubieren sido desechadas y las causas que lo motivaron, el acta será firmada por lo menos por 2 servidores públicos y por un licitante si asistiere alguno y se pondrá a su disposición o se les entregará copia de la misma, la falta de firma de algún licitante no invalidará su contenido y efectos, se pone a partir de esa fecha a disposición de los que no hayan asistido, para efectos de notificación. La convocante procederá a realizar el análisis de las propuestas técnicas aceptadas, debiendo dar a conocer el resultado a los licitantes en la segunda etapa, previo a la apertura de las propuestas económicas.

En la segunda etapa, una vez conocido el resultado técnico, se procede a la apertura de las propuestas económicas de los licitantes cuyas propuestas técnicas no hubieren sido desechadas, y se dará lectura al importe de las propuestas que cubran los requisitos exigidos. Se señalará lugar, fecha y hora en que se dará a conocer el fallo de la licitación.

Ahora bien, el procedimiento en sí para el otorgamiento de la concesión del Registro Nacional de Vehículos se realizó en forma cronológica de la manera siguiente:

El 26 de marzo de 1999 la Secretaría de Economía creó el Comité para el concurso de concesión de la operación del Registro, mediante publicación realizada en el Diario Oficial de la Federación; se trata de un órgano colegiado cuyo objeto sería el de realizar recomendaciones respecto a los criterios y directrices en el otorgamiento de la concesión, opinar sobre la convocatoria y bases del concurso y analizar las evaluaciones de las propuestas técnicas y económicas presentadas por los participantes.

Este Comité quedó integrado por el Subsecretario de Normatividad y Servicios a la Industria y al Comercio Exterior, quien lo presidía; el Oficial Mayor, el Jefe de la Unidad de Desregulación Económica, el Director General de Asuntos Jurídicos y el Director General de Industrias.

CONVOCATORIA. La convocatoria, fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 29 de marzo de 1999 y en sus Considerandos se menciona principalmente:

**Que a efecto de brindar seguridad jurídica al tráfico comercial de los bienes y a los derechos de los particulares, ya sea como consumidores o en el ejercicio de alguna transacción comercial, es necesario el establecimiento de un instrumento legal que permita conocer con certeza la situación jurídica de los vehículos.*

Que la estancia y tráfico ilegal de vehículos provoca daños económicos importantes al país, al desplazar del mercado nacional a las empresas distribuidoras, fabricantes y ensambladoras de vehículos automotores legalmente establecidas.

Que actualmente no existen instituciones legales a nivel nacional que permitan dar certeza al tráfico comercial de vehículos.

Que en el país no existe un control de vehículos a nivel nacional que permita identificar en cualquier momento el tráfico ilegal de vehículos con el objeto de prevenir el robo de los mismos y con ello evitar la vulneración de la seguridad nacional, permita dar certeza jurídica al tráfico comercial de vehículos, incluyendo la producción, importación, transformación,

venta y constitución de gravámenes, contribuya a impedir la circulación de vehículos que permanecen ilegalmente en territorio nacional;

Que aunque actualmente se encuentran en operación padrones vehiculares estatales no tienen una cobertura nacional ni un sistema de interconexión y por lo tanto se requiere una solución nacional para la problemática antes descrita

Que el Registro Nacional de Vehículos tiene como fines identificar los vehículos que se fabrican ensamblan, importan o circulan en territorio nacional, así como brindar el servicio de información al público y a las dependencias gubernamentales competentes”.

BASES. Para que los interesados pudieran conocer los términos y condiciones bajo los cuales se llevaría a cabo la concesión. Las bases del concurso estuvieron a la venta del 12 al 30 de abril de 1999 y tuvieron un costo de \$500.00 (quinientos pesos 00/100). Conjuntamente con las Bases del concurso, el agente financiero (Bancomer S.A. de C.V.) entregaba el formato de solicitud de constancia de registro y el listado de la documentación que debía anexarse. La constancia de registro consistía en un oficio por el cual se acreditaba que una o varias personas, reunían los requisitos necesarios para ser considerados como participantes.

La Secretaría se encargaba de calificar que las solicitudes acreditaran la capacidad técnica y económica requerida, pudiendo no otorgar la Constancia en los siguientes casos:

- Si no se incluía la información o documentación completa
- Si existía información o documentación falsa o que careciera de validez jurídica.
- Si no se acreditaba la personalidad jurídica.
- Si no se acreditaba la representación de la persona moral.

Las empresas Gemplus Industrial, S.A. de C.V. y Talsud, S.A. adquirieron las Bases del Concurso para el otorgamiento de la Concesión

El 3 de mayo de 1999, el Consorcio formado por Henry Davis Signoret, Gemplus Industrial, S.A. de C.V. y Talsud, S.A. presentaron una solicitud de Constancia de Registro.

El 20 de mayo de 1999, la Secretaría emitió el oficio número 2666, por virtud del cual se acreditó que el Consorcio reunía los requisitos necesarios para ser considerado como Participante.

El 22 de julio de 1999 la Comisión Federal de Competencia emitió el oficio número SE-10-096-99-601, por virtud del cual no expresó objeciones para que la Secretaría otorgara la concesión en favor de la Sociedad de Objeto Social Específico a constituirse por el Consorcio Ganador, dicha sociedad fue la que después se conoció como RENAVE, S.A. de C.V.

PRESENTACIÓN DE PROPUESTAS TÉCNICAS Y ECONÓMICAS

El procedimiento se llevó a cabo en dos etapas, El 30 de julio de 1999, el Consorcio presentó una propuesta Técnica y una Propuesta Económica. En la primera etapa se presentaron los sobres de propuestas técnicas y económicas, abriéndose los sobres de las propuestas técnicas, posteriormente se dio el fallo técnico y el acto de apertura de las propuestas económicas. Por último se emitió el fallo del procedimiento.

FALLO

Antes de la emisión del fallo fue necesario que se delegaran las facultades del Titular de la Secretaría de Economía a los servidores públicos encargados de llevar el procedimiento y por lo tanto encargados de dar a conocer el fallo del concurso, por tanto, el 26 de agosto de 1999 se publicó en el Diario Oficial de la Federación, el *"Acuerdo por el que se delegan facultados en materia de la Ley del Registro Nacional de Vehículos"*, de conformidad con este Acuerdo, se delegaron en el Director General de Industrias de la Secretaría de Economía, las facultades siguientes:

Requerir y recibir la información vehicular de las autoridades, fabricantes y ensambladores, comercializadoras y aseguradoras.

Participar en la celebración de convenios con las entidades federativas y el Distrito Federal.

Coadyuvar con el Sistema Nacional de Seguridad Pública para el cumplimiento de sus objetivos y participar en la celebración de convenios.

Emitir el fallo que determine al participante ganador del concurso para el otorgamiento de la concesión para la prestación del servicio público del registro.

Otorgar el título de concesión, así como suscribir los instrumentos jurídicos que se celebren con el concesionario

Emitir las reglas de operación y demás actos que se requieran para el funcionamiento del registro.

Verificar el cumplimiento de la Ley y demás ordenamientos derivados de ella y sancionar su incumplimiento.

El 27 de agosto de 1999, la Secretaría emitió el fallo por virtud del cual determinó que el Consorcio antes citado fue el ganador del Concurso para el otorgamiento de la Concesión para la prestación del Servicio Público del Registro.

El Consorcio Ganador se encontraba obligado a constituir una sociedad anónima de nacionalidad mexicana para que ésta fuera la concesionaria del servicio público de operación del Registro (la sociedad de objeto social específico). En cumplimiento a lo anterior, el 6 de septiembre de 1999, el Consorcio Ganador constituyó a la Concesionaria, como una Sociedad Anónima.

TITULO DE CONCESIÓN. El jueves 11 de mayo del dos mil, salió publicado en el Diario Oficial de la Federación, el Título de Concesión del servicio público de operación del Registro Nacional de Vehículos, otorgado a favor de Concesionaria Renave, S.A. de C.V., firmando el título de concesión el Licenciado Gustavo M. Saavedra Ordorika, Director General de Industrias de la Secretaría de Economía, por un lado, y por la otra parte, la concesionaria representada por el Licenciado Henry Davis Signoret.

La Concesionaria Renave, S.A. de C.V., estableció como domicilio Paseo de Tamarindos No. 4008, local 107 colonia Bosques de las Lomas, en México, Distrito Federal.

En la Condición Tercera se establece que el objeto de la concesión sería el derecho exclusivo a la prestación del servicio público de operación del Registro, con la finalidad de identificar los vehículos que se fabrican, ensamblan, importan o circulan en territorio nacional, así como brindar información al público. También que el Registro tendrá una base de datos, propiedad exclusiva del Gobierno Federal e integrada por la información que acerca de cada vehículo proporcionen las autoridades, fabricantes y ensambladores, comercializadores, aseguradoras, particulares o cualquier otra fuente.

En cuanto a la organización del Registro, la Condición Quinta establece tres tipos de organizaciones operativas:

- a) Una sola organización central- tendrá a su cargo la integración, administración, operación y actualización de la base de datos de los registros de los vehículos, resguardando la información documental que se recolecte y será la única autorizada por la Secretaría para controlar la emisión y distribución de los comprobantes del Registro. El Registro Central también podrá comercializar información de la Base de Datos, atenderá al público a través de centros de atención telefónica, módulos de información al público y por internet
- b) Una o más organizaciones para coordinar y operar redes de centros de trámite documental.- Se encarga de atender al público, se presentarán y

entregarán documentos y se recibirán pagos relacionados con los diversos servicios que proporcione el Registro.

- c) Una o más organizaciones para coordinar y operar redes de centros de revisión.- Es para las persona que acudan a presentar físicamente su vehículo para que se verifiquen características del vehiculo y su congruencia con los documentos aportados.

Cabe mencionar que el Concesionario contratará a empresas para que proporcionen los servicios de centros de trámite documental y de revisión, las cuales deben estar desvinculadas patrimonialmente del Registro Central, el cual no podrá tener participación en el capital social ni en los órganos de administración de las mismas.

La Condición Décima Quinta nos menciona las Garantías:

Para garantizar el cumplimiento de la Concesión, el Concesionario en este acto entrega a la Secretaría una carta de crédito a favor de la Tesorería de la Federación por la cantidad de \$8'000.000.00 (ocho millones de pesos 00/100 M.N.) en términos y condiciones aceptables para la Secretaría, misma que tendrá una vigencia de un año debiendo renovarse y actualizarse durante la vigencia del presente Título.

Igualmente importante es la Condición Sexta relativa a la Contraprestación y que establece lo siguiente:

*A la fecha de firma del presente Título, el concesionario paga la cantidad de \$11,300,000 00 (once millones trescientos mil pesos 00/100 M.N.) más el Impuesto al Valor Agregado por el otorgamiento de la Concesión .

A la fecha del primer aniversario de la firma del presente Título, el concesionario pagará la cantidad en moneda nacional que resulte de multiplicar \$9,000,000 00 (nueve millones de pesos 00/100 M.N.) más el Impuesto al Valor Agregado por uno más el incremento porcentual acumulado del Índice Nacional de Precios al Consumidor publicado por el

Banco de México o el organismo que lo sustituya, en los doce meses posteriores a la firma del presente Título.

A la fecha del segundo aniversario de la firma del presente Título, el Concesionario pagará la cantidad en moneda nacional que resulte de multiplicar \$8,000,000.00 (ocho millones de pesos 00/100 M.N.) más el Impuesto al Valor Agregado, por uno más el incremento porcentual acumulado al Índice Nacional de Precios al Consumidor publicado por el Banco de México o el organismo que lo sustituya, en los veinticuatro meses posteriores a la firma del presente Título.

Es importante mencionar que el título de concesión no establece las causas o supuestos de terminación de la concesión, ni de la revocación de la misma, sino que remite a la ley, indica: la concesión terminará, será revocada por la Secretaría o será objeto de requisita por parte de la misma, de conformidad con los términos y condiciones establecidos por la Ley, sin embargo se considera que las causas específicas de terminación y revocación se debieron incluir en dicho documento.

V. Facultades de la Secretaría de Economía respecto al Registro Nacional de Vehículos

A) En el Comité Consultivo:

La Ley del Registro Federal de Vehículos en el artículo 4º prevé el establecimiento del Comité Consultivo del Registro, el cual participarán representantes de:

La Secretaría de Economía

La Secretaría de Gobernación

La Secretaría de Relaciones Exteriores

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público

La Secretaría de Comunicaciones y Transportes

La Procuraduría General de la República

Representantes de los sectores de fabricantes y ensambladores, comercializadoras de vehículos, instituciones de seguros, afianzadoras e instituciones de crédito.

El Comité sesionará cuando menos cada seis meses y fungirá como órgano de consulta en relación con las materias relativas a la integración, organización y funcionamiento del Registro.

En el Reglamento de la Ley del Registro Nacional de Vehículos, se especifica que los miembros propietarios deberán tener nivel de Subsecretario y serán designados por los respectivos titulares de cada dependencia. El representante de la Procuraduría General de la República, deberá tener nivel de Subprocurador y será designado por el Procurador General de la República, todos los miembros propietarios podrán nombrar a sus suplentes, quienes deberán tener un nivel jerárquico inmediato inferior al del propietario. Se deja abierto el número de propietarios así como de suplentes, con la condición de que se mande por escrito la relación de ellos.

Asimismo, habrá representantes de las organizaciones de fabricantes y ensambladores, comercializadoras de vehículos, instituciones de seguros, afianzadoras e instituciones de crédito.

El Comité podrá formular opiniones sobre:

La elaboración y modificación de las reglas de operación del Registro

La elaboración y modificación de convenios de coordinación

La política de precios para la operación del registro

La cooperación en materia de intercambio de información con otros países.

El cumplimiento de las obligaciones en materia del intercambio de información

En general a la integración, organización y funcionamiento del Registro que la Secretaría someta a su consideración

Las convocatorias a las sesiones del Comité se harán por escrito y deberán ser firmadas por el Secretario Técnico, contener el orden del día y notificarse por mensajero o correo certificado, con acuse de recibo, a más tardar diez días

hábiles anteriores a la sesión, adjuntando la documentación correspondiente (artículo 10).

Las sesiones podrán llevarse a cabo con la presencia de cinco de los miembros, el Presidente o su suplente y el Secretario Técnico. (el Presidente será el representante de la Secretaría de Economía, y el Secretario Técnico un servidor público nombrado por el titular de esta con nivel de Director General) y los acuerdos serán tomados por mayoría. De cada sesión se levantará el acta correspondiente

Como se mencionó anteriormente, el Comité sería un órgano de consulta, tanto de la Secretaría de Economía como de cualquiera de sus miembros, por lo que al recibirse una consulta, el Secretario Técnico elaboraría un proyecto de respuesta que pondría a consideración de los demás miembros, para que manifestaran su consentimiento o su inconformidad dentro de los diez días hábiles siguientes al que recibieran la documentación, si transcurrido dicho plazo no hay respuesta, se entenderá que estuvieron conformes con el proyecto. Si la mayoría está de acuerdo con el proyecto, ésa será la respuesta que se dará a la consulta, si no, se debe elaborar un nuevo proyecto y repetir el trámite.

B) En la vigilancia

La Ley del Registro Nacional de Vehículos en el artículo 3º señala que la Secretaría de Economía tiene la facultad para vigilar la debida aplicación de los precios, tarifas y contraprestaciones relativas a la prestación del servicio público del Registro, así como verificar el cumplimiento de la ley y en su caso, sancionar las infracciones

Por su parte, el Reglamento de la Ley del Registro Nacional de Vehículos, en el artículo 59 enumera las facultades de la Secretaría de Economía para verificar el cumplimiento del concesionario de sus obligaciones establecidas por la ley, el mismo reglamento, el título de concesión y las reglas de operación, pudiendo realizar:

- Pruebas de calidad
- Auditorías técnicas y financieras
- Visitas de verificación
- Revisiones de los reportes técnicos y financieros.

El título de concesión en su condición décima cuarta, dispone la supervisión, pero no se trata de la supervisión realizada por la Secretaría, sino por auditores externos, la Secretaría sólo escoge a los mismos; al efecto, indica que el concesionario propondrá a la Secretaría dentro de los 60 días siguientes a la fecha de firma del Título de concesión, 3 propuestas de firmas de consultoría (para la fase preoperativa). La Secretaría procederá a elegir a una de las empresas propuestas, en caso contrario, la Secretaría propondrá al concesionario tres firmas de consultoría adicionales. El concesionario deberá elegir una de las tres dentro de los 30 días posteriores a la fecha en que la Secretaría realice las propuestas. Una vez que el Registro se encuentre en operación, el concesionario deberá contratar a un auditor permanente. Los resultados de las revisiones, deberán ser reportados directamente a la Secretaría.

Como puede apreciarse, aunque la ley y el reglamento, disponen que la Secretaría de Economía se encargará de la vigilancia y verificación del cumplimiento de las obligaciones del concesionario, el título de concesión, no contiene dicha disposición, sino que indica que la supervisión estará a cargo de una consultoría que sólo rendirá informes a la Secretaría, lo cual se considera inadecuado ya que se están delegando facultades de verificación.

Hasta lo aquí expuesto, se han apreciado deficiencias en los procedimientos relacionados con el Registro Nacional de Vehículos, desde la aprobación por el Congreso de la Ley del mismo nombre, hasta el Título de Concesión, por lo que es conveniente resaltar la necesidad de que los procedimientos se lleven a cabo conforme a lo establecido en las leyes, al respecto se cita al Diccionario del Instituto de Investigaciones Jurídicas el cual nos proporciona las características de los procedimientos administrativos y su diferenciación con el proceso administrativo:

*"Procedimiento administrativo. Es el medio o vía legal de realización de actos que en forma directa o indirecta concurren en la producción definitiva de los actos administrativos en la esfera de la administración. Quedan incluidos en este concepto, los de producción, ejecución, autocontrol, e impugnación de los actos administrativos y todos aquellos cuya intervención se traduce en dar definitividad a la conducta administrativa...Corresponde a toda actividad del Estado un procedimiento, que es el cauce legal obligatorio a seguir. Cada una de las tres actividades o funciones del Estado, la legislativa, la judicial y la administrativa, siguen el procedimiento previsto en la ley para su realización. Es común llamar proceso legislativo al procedimiento que deben seguir los órganos legislativos constitucionalmente establecidos a fin de elaborar la ley y realizar su función propia que es la legislativa. En la doctrina, en las leyes y en la práctica judicial se habla de proceso, para significar el procedimiento que se sigue ante los tribunales por quienes desean obtener justicia en un litigio o controversia, cumpliéndose la función jurisdiccional. Finalmente, la función administrativa también se realiza a través de un procedimiento que debe seguir la administración como garantía de legalidad de sus acciones ante sí y frente a los administrados. Clara se ve la diferencia que existe entre el procedimiento administrativo y el proceso administrativo. El primero es el cauce legal que sigue la administración para la realización de su actividad o función administrativa, en cambio el segundo es la vía legalmente prevista para canalizar las acciones de quienes demandan justicia ante los tribunales a fin de resolver una controversia administrativa, es decir, un conflicto originado por un acto o una resolución administrativa que se reputa ilegal."*⁶⁶

Y a efecto de mayor claridad en la diferenciación de procedimiento administrativo y proceso, se proporciona la siguiente definición de proceso:

⁶⁶ *Diccionario Jurídico Mexicano* - Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM. Editorial Porrúa, 8ª edición, México, 1995. pp. 2558 y 2559.

"Si bien es cierto que el proceso es un instrumento mediante el cual se proporcionan al juzgador los elementos necesarios para emitir una resolución apegada a derecho, también es verdad que se caracteriza por ciertos elementos esenciales, lo cual nos lleva a determinarlo como aquel conjunto de actos que realizan tres sujetos principales, cada uno de los cuales tiene asignada una función específica, cuyo ejercicio da nacimiento a una relación jurídica compleja. En dicha relación encontramos un enfrentamiento de pretensiones (la del actor y la del demandado), cuya solución está encomendada por la ley a un tercero imparcial, el cual ocupa, respecto de los otros dos sujetos de esta relación jurídica, una situación de supraordinación."⁶⁷

⁶⁷ Armienta Hernández Gonzalo.- Tratado Teórico Práctico de los Recursos Administrativos, Ed. Porrúa, 4ª edición, México, 1999, p. 114.

CAPITULO CUARTO

RAZONES DE OPERATIVIDAD POR PARTE DEL EJECUTIVO FEDERAL DEL REGISTRO NACIONAL DE VEHICULOS

I. Por ser los Registros instituciones de carácter público

Los registros tradicional e históricamente son instituciones mediante las cuales el Estado, a fin de otorgar seguridad jurídica, certifica los actos jurídicos que celebran los particulares, por tanto, y en virtud de que el Registro Nacional de Vehículos fue concesionado a una empresa particular, las constancias y certificaciones que expida, carecerían de la característica de documento público.

Por otra parte, es el primer registro público en el país que se concesiona, obteniendo una contraprestación de \$11'300,000.00 pesos.

A continuación se enlistan algunos Registros de carácter federal en México y su dependencia con la Secretaría de Estado correspondiente.

Registro	Secretaría
Registro Público de la Propiedad Inmueble Federal	Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo
Registro Patrimonial de los Servidores públicos	Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo
Registro Aeronáutico	Secretaría de Comunicaciones y Transportes
Registro Público Marítimo Nacional	Secretaría de Comunicaciones y Transportes
Registro Nacional Agrario	Secretaría de la Reforma Agraria
Registro Federal de Electores	Secretaría de Gobernación
Registro Federal de Contribuyentes	Secretaría de Hacienda y Crédito Público
Registro de Asociaciones Religiosas	Secretaría de Gobernación

Registro Público de Derechos de Autor	Secretaría de Educación Pública
Registro de Profesiones	Secretaría de Educación Pública
Registro de Patentes y Marcas	Secretaría de Economía

Además de lo anterior, la concesión del Registro podría considerarse como un monopolio según lo establecido por el artículo 28 constitucional, ya que éste indica que:

*"En los Estados Unidos Mexicanos quedan prohibidos los monopolios, las prácticas monopólicas, los estancos y las exenciones de impuestos en los términos y condiciones que fijan las leyes. El mismo tratamiento se dará a las prohibiciones a título de protección a la industria. En consecuencia, la ley castigará severamente, y las autoridades perseguirán con eficacia, toda concentración o acaparamiento en una o pocas manos de artículos de consumo necesario y que tenga por objeto obtener el alza de los precios, todo acuerdo, procedimiento o combinación de los productores, industriales, comerciantes o empresarios de servicios, que de cualquier manera hagan, para evitar la libre concurrencia o la competencia entre sí y obligar a los consumidores a pagar precios exagerados y en general, todo lo que constituya una ventaja exclusiva indebida a favor de una o varias personas determinadas y con perjuicio del público en general o de alguna clase social".*⁶⁸

Ya que la concesión para la operación del registro, fue otorgada a una sola empresa que acaparaba la función registral, con lo cual no había competencia real, constituyendo una ventaja para una sola empresa, la cual podía fijar los precios a su arbitrio y en perjuicio del público.

Acerca del monopolio Andrés Serra Rojas indica que:

"El monopolio es una forma privilegiada y discrecional de concentración capitalista en la industria o en el comercio, y aun en la propia actividad del Estado democrático, para lograr el control unificado de actividades económicas, de artículos o de servicios, que le permiten por el dominio del

⁶⁸ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Ed. Porrúa, 130ª edición, México, 1999.

mercado y el control de la oferta, imponer los precios y un régimen exclusivista”.⁶⁹

Mientras que el Diccionario del Instituto de Investigaciones Jurídicas señala:

“Monopolio es toda situación de un mercado, en el cual la competencia no existe del lado de la oferta, dado que una empresa o individuo produce y vende la producción total de un determinado bien o servicio, controla su venta, tras eliminar a todos los competidores reales o potenciales, o tiene acceso exclusivo a una patente de la que otros productores no disponen.

La eliminación de la competencia y el control exclusivo de la oferta, permite el ejercicio de un manejo total sobre los precios, y el logro de beneficios excesivos o monopolistas”.⁷⁰

II. Por los sujetos obligados

Otra razón a favor de que el Registro Nacional de Vehículos sea operado por el Estado, es en relación a los sujetos obligados a realizar trámites en él, ya que por ejemplo, contendría datos de los particulares.

La Ley no mencionaba que se tendría que realizar pago por la inscripción por parte de los particulares, sin embargo posterior a la aparición del reglamento y del calendario para las fechas de inscripción, se les imponía un pago inicialmente estipulado en \$375.00 pesos, el cual variaba dependiendo de las comisiones de las empresas receptoras.

Asimismo, los particulares no podían por ejemplo, interponer amparo contra actos de la concesionaria, ya que ésta es una empresa privada y por tanto carece de la característica de autoridad, necesaria para interponer el juicio de garantías; al efecto el artículo primero de la Ley de Amparo señala que el juicio de amparo tiene por objeto resolver toda controversia que se suscite por leyes o actos de la

⁶⁹ Serra Rojas, Andrés. *Derecho Administrativo*, Ed. Porrúa, 19ª. Edición, México, 1999. P. 543.

⁷⁰ *Diccionario Jurídico Mexicano*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Ed. Porrúa, 8ª. Edición, México, 1995 p. 2151.

autoridad que violen las garantías individuales; por leyes o actos de la autoridad federal que vulneren o restrinjan la soberanía de los estados y por leyes o actos de las autoridades de éstos que invadan la esfera de la autoridad federal.

También nos indica qué se entiende por autoridad:

*"Artículo 11.- Es autoridad responsable la que dicta, promulga, publica, ordena, ejecuta o trata de ejecutar la ley o el acto reclamado."*⁷¹

El Diccionario Jurídico del Instituto de Investigaciones Jurídicas, establece:

"El concepto jurídico de autoridad indica que alguien está facultado jurídicamente para realizar un acto válido, presupone la posesión de capacidad o potestad para modificar válidamente la situación jurídica de los demás.

*El orden jurídico otorga a los individuos investidos como órganos del Estado, a los que se les denomina "autoridades" la facultad de obligar o permitir a los demás mediante actos de voluntad".*⁷²

La autoridad pública puede entenderse como la fuerza pública, el funcionario que representa a un órgano público o al órgano estatal a quien la ley atribuye tal poder o fuerza. Las dos primeras acepciones se aplican a los tres poderes del Estado, que son poder público, a las autoridades estatales, legislativas, administrativas o judiciales. Como el órgano público es a quien la ley atribuye la fuerza pública o el poder público se dice que es la autoridad y no la persona física que lo representa.

Cuando la competencia otorgada a un órgano implica la facultad de realizar actos de naturaleza jurídica que afecten la esfera de los particulares y la de imponer a éstos sus determinaciones, es decir, cuando el referido órgano está

⁷¹ Nueva Legislación de Amparo Reformada, Editorial Porrúa, México, 1999.

⁷² Diccionario Jurídico Mexicano, Instituto de Investigaciones Jurídicas, F.d. Porrúa, 8ª. edición, México, 1995, pp. 286-289.

investido de facultades de decisión y de ejecución, se está frente a un órgano de autoridad.

*"Por otro lado, para efectos de amparo, hay dos clases de autoridades: las ordenadoras y las ejecutoras, esta división es importante en cuanto a su participación en el juicio de amparo, en virtud de que la jurisprudencia de la Suprema Corte ha establecido que cuando se reclaman tanto la orden como su ejecución, la autoridad principal es la primera en cuanto a la rendición de informes, presentación de pruebas y alegatos, así como en la interposición de los recursos en el juicio, y las ejecutoras sólo pueden defender los actos concretos que se les atribuyen, cuando los mismos adolecen de defectos o errores en su realización".*⁷³

Por tanto, si los particulares querían interponer amparo, sólo podían hacerlo contra la expedición de la ley cuando se vieran afectados por ella, y no contra actos concretos de la concesionaria, ya que ésta no es autoridad.

Cabe mencionar que se suscitaron una serie de controversias sobre el pago que tenían que hacer los particulares y sobre la existencia misma del Registro, a continuación se presentan algunas notas periodísticas que dan un panorama de las diversas opiniones:

"Genera polémica el Renave

Critican nueva carga para vehículos y falta de información sobre sus beneficios

Cd. de México - Pese a que las autoridades y algunas organizaciones privadas lo defienden, el arranque del Registro nacional de Vehículos ha provocado inconformidad entre los automovilistas y comerciantes. Y a pesar de la falta de información, desorganización y difusión del programa, antes de que finalice el año, los casi 15 millones de autos que circulan en el país deberán estar registrados en el Renave.

El 2 de mayo fue el arranque del registro de autos nuevos y a partir del 15 de junio inicia el periodo de registro para los usados. En un sondeo realizado entre personal de las concesionarias y clientes en Monterrey, México y Guadalajara, se encontró que la

⁷³ *Diccionario Jurídico Mexicano*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Ed. Porrúa, 8ª edición, México, 1995, pp. 286-289.

mayoría desconoce el registro, están inconformes con el pago y no tiene claro en qué les beneficia.

En muchas de las agencias ni siquiera los vendedores han recibido capacitación formal o por lo menos un folleto descriptivo del programa. "Los clientes se preguntan por qué otro impuesto si ya hay muchos" comenta Joel González, gerente de ventas de la agencia Automóviles y Camiones Ford en Monterrey.

No sólo para los clientes fue sorpresa el registro, también para los vendedores, se dio el caso que hasta en los primeros días del mes las ventas se inmovilizaron por el desconocimiento del trámite.

Los clientes se resisten a aceptar el costo del Renave, afirma Ignacio Villaseñor, gerente de servicio de una concesionaria General Motors "el cliente ve el costo del Renave como un impuesto adicional al IVA, ISAN y la tenencia y es por ello que lo rechazan

Malaquías Aguirre presidente de Canaco de Monterrey, considera injusto el cobro del registro, pues dice que la factura puede certificar la legalidad de los automóviles. Incluso señala que la Cámara analiza la posibilidad de ampararse contra el pago"⁷⁴

También entre los transportistas generó inconformidad, al respecto se transcribe la siguiente nota:

"Externan desacuerdo con RENAVE

Cd. de México - Cerca de 200 mil unidades de transporte evadirán el pago y trámite del Registro Nacional de Vehículos por estar en desacuerdo con el costo, de unos 320 millones de pesos que implica su implementación para el gremio Elías Dib Ramé, presidente de la Confederación Nacional de Transportistas Mexicanos (CONATRAM) dijo que además del costo del trámite, el Renave les implica pérdidas por dejar de operar un día o más cada unidad en sus negocios "Nos parece excesivo querer cobramos para que les entreguemos en registro que ya tiene la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial desde que las unidades salieron de las armadoras" Señaló que harán caso omiso del Renave a menos que la autoridad elimine el costo del trámite "Pedimos que sea la autoridad la que acuda a nuestras empresas transportistas para verificar el registro de cada una de las unidades, las cuales dentro de la Conatram alcanzan cerca de 200 mil entre tráileres, camiones y camionetas" El dirigente de los transportistas dijo que tan sólo el pago del trámite implica para los empresarios afiliados a la Conatram un costo cercano a los 80 millones de pesos "Pero si consideramos que las unidades dejen de

⁷⁴ Reforma, 15 de junio del 2000, 1ª. Sección, Nacional, Redacción.

oporar durante un día para realizar ese trámite el costo fácilmente puede multiplicarse por cuatro, unos 320 millones de pesos, es toda una fortuna" Indicó que la Conatram desde un principio rechazó al Renave en primer término por implicar un costo apoyándose en las compañías de seguros para realizar esta idea. Si esto lo quiere la autoridad para llevar un control vehicular entonces, cuestionó, ¿de qué han servido los números de serie que tiene los vehículos? Ese número de serie puede ser suficiente para que la industria automotriz alimente con esos datos al Renave y el costo de ese trámite lo repercuten desde ahora al costo del vehículo. Estimó que si el parque vehicular en México es de 15 millones de vehículos el costo total para los propietarios de vehículos será superior a los 5,000 millones de pesos" ⁷⁵

Asimismo, la aplicación del cobro a los particulares, fue motivo de intereses políticos, ya que los diferentes partidos buscaron la manera de tomar acciones a favor o contra el Registro:

"Buscan apoyo del PRI contra el Renave

Más de 300 llamadas telefónicas y 40 solicitudes recibió ayer el equipo de abogados del PRI capitalino, quienes preparan demandas de amparo colectivas en contra del Registro Nacional de vehículos. En este sentido José Luis Luege Tamargo presidente del Partido Acción Nacional consideró que las manifestaciones tardías en contra del Renave de priistas y perredistas son oportunismo político y publicitano. Con respecto a las asesorías que brinda el PRI, Rafael Barajas, Subcoordinador Jurídico del PRI-DF, informó que esperarán juntar hasta mil querellas para presentarlas ante un juez de distrito en materia administrativa. Con esto, explicó evitarán saturar a los juzgados, ya que al presentarlas en paquete, se facilita el trabajo de los jueces. Pidió a los interesados entregar una copia fotostática de la factura o contrato compraventa del coche, la tarjeta de circulación y la credencial de elector, con el fin de formar los expedientes. El funcionario sostuvo que su partido continuará adelante con este ejercicio porque no es justo pagar algo que no da un servicio a la comunidad y mucho menos es una prestación del Estado. Por esta razón, indicó que las demandas de amparo contra la inconstitucionalidad del Renave representan una

⁷⁵ Reforma, 26 de mayo del 2000, 1ª. Sección, Nacional, autor: Francisco Cepeda.

manera de protestar por una medida que no cuenta con el apoyo de la población. Para el legislador Alfonso Rivera, el Renave podría ser el inicio para privatizar otros servicios gubernamentales como el Registro Público de la Propiedad, el Registro Civil y otros derechos consagrados en la Constitución como facultad de la autoridad. A la vez, manifestó que la decisión de la jefa de gobierno del Distrito Federal, Rosario Robles, de no aplicar el Renave en la ciudad de México es posible, toda vez que se requiere de un convenio de coordinación entre todas las entidades federativas.

Por su parte, José Luis Luege Tamargo líder del PAN capitalino consideró que todos los estados están obligados a respetar la decisión del poder legislativo e incluso se manifestó a favor de una sanción en contra de quienes no se registren en el Renave. La asesoría que ofrece el Revolucionario Institucional "es incongruente con las decisiones que sus propios legisladores aprobaron en su momento, dijo, y exhortó a ambos partidos a reconocer las bondades del registro y a ver el lado positivo.

El dirigente del PRD en el Distrito Federal, Carlos Imaz, precisó que la primera labor de su partido sobre el Registro Nacional de Vehículos será tratar de revertir la medida antes que ayudar a los ciudadanos a ampararse contra ella. Reconoció que hasta ahora no han realizado medidas legales contra la empresa, pero podrían hacerlo" ⁷⁶

Cabe hacer mención que junto a estos hechos, se presentaron otros relacionados con el Registro y que contribuyeron a aumentar el descontento, por los siguientes escándalos:

El 24 de agosto del 2000 fue aprehendido en Cancún, Quintana Roo, el Director del Registro Nacional de Vehículos, Ricardo Miguel Cavallo, cuando pretendía partir rumbo a Argentina,

"Llegó a México por primera vez hace casi un año para trabajar en el proyecto del Registro Nacional de Vehículos con la empresa Talsud, ganadora de la

⁷⁶ El Universal, 8 de agosto de 2000, 1ª. Sección, Nacional, autores: Ella Grajeda, Guadalupe Cevallos y José Luis Flores.

*licitación pública. El 9 de octubre de 1999 consiguió la forma de la Secretaría de Gobernación para trabajar como director del Renave".*⁷⁷

Era objeto de una orden internacional de detención para su extradición a España, por investigación por genocidio, homicidio y desaparición de decenas de personas y por la muerte de 15 ciudadanos franceses en la dictadura militar en Argentina, así como estar vinculado con mafias de robo de autos en ese país.

*"Según el auto de procesamiento de noviembre de 1999 dictado por el juez español Baltasar Garzón, Cavallo, conocido por el nombre de Miguel Angel Cavallo, era un teniente de Fragata de Buenos Aires durante el régimen militar. El auto señala que entre enero de 1977 y octubre de 1978, Cavallo perteneció al sector de operaciones de un grupo involucrado activamente en el secuestro y tortura de personas consideradas izquierdistas por el ejército."*⁷⁸

Por otra parte, el 6 de septiembre de 2000, Raúl Ramos Tercero, subsecretario de la Secretaría de Economía, y quien participó en el proceso de licitación del registro, murió trágicamente:

"El cadáver fue localizado a 300 metros del automóvil con la vena yugular cercenada. La policía encontró junto al cuerpo de Ramos Tercero un cutter con el que presumiblemente se quitó la vida. Según la autopsia, el funcionario falleció por el desangramiento que le produjo la herida en el cuello...Las autoridades mexicanas sospechan que se trata de un suicidio, ya que el funcionario dejó vanas cartas póstumas en el vehículo en que viajaba. Sin embargo, los familiares negaron el móvil del suicidio. En la misiva dirigida al director del diario Reforma, Ramos Tercero asegura que tomó la decisión de suicidarse debido a las presiones sufridas a raíz del escándalo del Renave. Raúl Ramos Tercero, de 45 años, era supervisor del polémico Renave y participó en el equipo que otorgó la concesión de este registro al consorcio de

⁷⁷ Reforma, 26 de agosto del 2000, 1ª. Sección, Política y Gobierno, autor Pablo César Carrillo.

⁷⁸ Reforma, 12 de enero de 2001, Sección Internacional, Editorial.

*empresas entre las que se encontraba la de Ricardo Miguel Cavallo, ex militar argentino".*⁷⁹

Previamente a este hecho, Ramos Tercero había sido sujeto de una solicitud de juicio político, ya que el 29 de agosto del 2000 fue publicado en la Gaceta Parlamentaria de la H. Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, la solicitud de juicio político presentada por la Asamblea Ciudadana de Deudores de la Banca y el Movimiento Unificador de Taxistas en Terminales en contra de Herminio Blanco Mendoza, Secretario de Economía, Raúl Ramos Tercero, Subsecretario; Gustavo Saavedra Ordorika, Director General de Industrias; Antonio Canchola Casto, Director de Asuntos Jurídicos y Luis Young, Director del Renave, así como Marco Antonio Cardoso Taboada, Director de Atención Ciudadana y Responsabilidades de la Contraloría Interna, todos de la mencionada Secretaría, por que los solicitantes consideraban que con el otorgamiento de la concesión se creó un monopolio, contraviniendo lo establecido en el artículo 28 constitucional.

Aquí conviene indicar que de acuerdo al artículo 110 constitucional federal, los Subsecretarios y los Directores Generales, no pueden ser sujetos de juicio político por que no están enumerados como tales, sólo el Secretario de Estado puede ser sujeto de juicio político, aunque pueden ser sujetos de otro tipo de responsabilidades de acuerdo a la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos; sin embargo es interesante plasmar los argumentos de los solicitantes.

Indicaban que la ley era poco clara y era el reglamento el que establecía la obligación de los ciudadanos de pagar el registro vehicular lo cual, sostenían, es discutible desde el punto de vista jurídico ya que el reglamento no debe estar por encima de la ley que busca reglamentar; también señalaban que se violó el pacto federal al iniciar las labores de difusión e inscripción en el ámbito nacional sin tener firmados los acuerdos respectivos con los gobiernos de los estados; se debieron estudiar los antecedentes de los principales accionistas de las empresas

⁷⁹ El Mundo, 8 de septiembre de 2000. Sección Internacional, César González Calero.

a las que entregaría la concesión ya que se estaba entregando un servicio vinculado a problemas de seguridad, y en razón del escándalo generado con el hecho de que el director general del Registro fue acusado de torturador, genocida e incluso estar vinculado al robo de autos en su país de origen, debía considerarse retirar la concesión.

Sostenían como violaciones, el hecho de que el Secretario Herminio Blanco se prestó a la simulación al otorgar una concesión con un supuesto costo bajo, el cual fue incrementado al generar la entrada de los intermediarios, ya que la concesionaria no tenía la capacidad para cubrir el territorio nacional, por lo que tuvo que contratar subconcesionarios, estableciéndose el mismo precio para un vehículo usado que para uno nuevo y para las diferentes marcas y modelos.

También señalaban que el Secretario violó el pacto federal (artículo 43 constitucional) al imponer el funcionamiento del Registro Nacional de Vehículos en el ámbito nacional sin firmar los acuerdos básicos para su instrumentación determinados en el artículo 116 fracción VII de la Constitución.

Se indicaba que el Secretario incurrió en el delito de Ejercicio Indevido del Servicio Público, ya que no evitó la concesión sabiendo que se afectaría el patrimonio de la Administración Pública y tampoco inició los trámites del retiro de la concesión, que se contempla en el Reglamento, a pesar de que el caso se encontraba entre las causas imputables al concesionario para no dar indemnización alguna.

Por otra parte, según la Ley del Registro Nacional de Vehículos, las autoridades como los Gobiernos de los Estados, debían proporcionar toda la información necesaria para la integración de la Base de Datos, pero cabe señalar que la operación del Registro se empezó sin la firma de los convenios de coordinación, por lo que algunos estados de la República, se negaron a la implementación del Registro, asimismo, la Jefe del Gobierno capitalino, Rosario Robles, se opuso al mismo.

En lo que respecta a la obligación señalada en la Ley del Registro Nacional de Vehículos de que el Ministerio Público entregara a la empresa concesionaria los datos de las averiguaciones previas en los que intervinieran vehículos robados, es contrario a la constitución, ya que el ministerio público como el encargado de perseguir los delitos no está facultado a delegar parte de dicha facultad a una empresa privada, que no tiene el carácter de autoridad, por lo que por ejemplo, el Procurador General de Justicia del Distrito Federal externó su rechazo de la siguiente manera:

"Rechazan Registro Nacional de Vehículos

Tabasco.- El procurador General de Justicia del Distrito Federal, Samuel del Villar, aseguró este sábado que el nuevo Registro Nacional de Vehículos es inconstitucional, usurpa funciones, hace duplicidad de esfuerzos y fomenta el robo de autos. Durante la Novena Conferencia Nacional de Procuración de Justicia –en la que presentó el nuevo Reglamento del Registro-, del Villar alzó la voz de inconformidad. "El Registro lo arrancaron mal, está privatizado, tiene un problema de constitucionalidad, el hecho de que un concesionario privado tenga acceso a información del Ministerio Público, se adjudicó la concesión sin tener reglamento. Hay una serie de irregularidades y usurpa funciones de los gobiernos de los estados".⁸⁰

Asimismo la Procuraduría capitalina fijó su posición de no entregar ninguna información que sobre averiguaciones previas relacionadas con vehículos se tuviera:

"Renave, ilegal y riesgoso: Procuraduría

"La Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, no entregará al Registro Nacional de Vehículos su base de datos relacionada con averiguaciones previas de robo de automóviles, ya que sólo el Ministerio Público puede conocer el contenido de las indagatorias y de no ser así el manejo de esta información por particulares, lo haría inconstitucional. Advierte además de que Renave sería un instrumento para el lavado de vehículos robados. Sin la información de la PGJDF,

⁸⁰ Reforma, 20 de mayo del 2000, 1ª. Sección, Nacional, autor Pablo César Carrillo

el nuevo organismo no contaría con información para detectar si se pretende registrar o no un automotor ilegal en la ciudad, ya que no podría cotejar listas de vehículos robados.

La negativa a entregar la información es la postura que dio a conocer la dependencia a través de su área de Comunicación Social, en la que destaca su inconformidad porque el Renave es manejado por un particular, lo que vuelve anticonstitucional que el manejo de información de una indagatoria lo haga una entidad distinta a la representación social. Precisa que es necesario un registro de automóviles, pero manejado por las autoridades competentes. En entrevista, el subprocurador Mauricio Tomero explicó que entregar la base de datos a un particular sería ilegal, en la PGJDF se tiene una serie de candados para el acceso a la información sobre vehículos robados, pues antes era frecuente que ésta fuera utilizada para extorsionar a los denunciantes, por lo que es delicado su manejo y hasta ahora se desconoce qué medidas de seguridad tendrá el Renave. Uno de los riesgos que podría tener es la posibilidad del lavado de robo de vehículos.

Se indica que en el artículo 11 de la ley del Renave, el sólo hecho de inscribirse al Registro genera la presunción de la propiedad, es decir, quien lleva el vehículo es el propietario. Al inscribirse se entrega la factura, la tarjeta de circulación, el último recibo de pago de tenencia, dos identificaciones oficiales y comprobante de domicilio.

Tomero indica que es grave que por el sólo hecho de asegurar que un auto es suyo se concluya que es así, además de que no descartó que redes especializadas en el robo de vehículos puedan contar con una capacidad organizativa para poder lavar los vehículos pues todos los documentos que se piden son falsificables

Por ello, señala, "resulta de gran importancia subrayar que desde un punto de vista puramente conceptual, la presunción de propiedad derivada de la inscripción admite prueba en contrario por disposición expresa del mismo artículo 11 de la Ley. Aún salvados estos posibles inconvenientes el subprocurador aseguró que es necesario tener un registro de automóviles a nivel nacional, controlado por la

autoridad y a la cual se integren las bases de datos de todos los estados del país, para una persecución eficaz del delito".⁸¹

"Aceptable renuencia de PGJDF al Renave

Para evitar malos entendidos entre la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal (PGJDF) y los encargados del Registro Nacional de Vehículos (Renave) es necesario que haya un acuerdo que permita contar con una base de datos más exacta, para disminuir el robo de autos, muchos de los cuales son vendidos en forma ilegal en otros estados del país. El legislador del PRI, Alejandro Vázquez Enriquez sostuvo que la postura de la PGJDF de no entregar información relacionada con averiguaciones previas de robo de autos es aceptable, pero sería más útil para combatir el mercado negro de tráfico de autos y así reducir el robo de carros, un acuerdo de colaboración con todas las procuradurías sería muy conveniente en este sentido, ya que ayudará a depurar y tener información más precisa y confiable. Señaló también que el argumento dado por el subprocurador Mauricio Tomero de que "es inadmisibles que la dependencia pueda entregar a un particular datos de averiguaciones previas, porque sería inconstitucional", es equivocado. Explicó que el Renave es un programa impulsado por el gobierno federal a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) entidad que determinó concesionar este servicio a particulares que cumplan con todos los requisitos de ley".⁸²

III. Por las funciones del Registro: inscripciones y Avisos

La Ley del Registro Nacional de Vehículos y su Reglamento prevén que las inscripciones y los avisos se realizarán de acuerdo al calendario que para tal efecto se publique, al respecto, dicho calendario salió publicado el 28 de abril del 2000 en el Diario Oficial de la Federación, y contemplaba una fase piloto para los Estados de Hidalgo y San Luis Potosí, así como el calendario para la fase nacional respecto a los vehículos nuevos

⁸¹ El Universal, 18 de junio del 2000, 1ª. Sección, autor: Silvia Otero.

⁸² El Universal, 19 de junio del 2000, 1ª. Sección, autor: Ella Grajeda.

Cabe mencionar que la Ley sólo establecía la obligación de los particulares dieran avisos, no así la inscripción.

Mientras que el 8 de junio del 2000 salió publicado en el Diario Oficial el Acuerdo por el que se da a conocer el calendario de obligaciones de inscripción y aviso en su fase nacional para automotores en circulación (vehículos usados).

Asimismo se publicó en el Diario Oficial de la Federación el día 4 de julio de 2000, un formato de solicitud de inscripción e instructivo para su uso y llenado.

Se presentaron una serie de inconformidades por parte de la población en el sentido de que la inscripción en el registro era un pago más por tener un vehículo, además de que como el servicio estaba concesionado a un particular, las autoridades como el ministerio público se negaban a colaborar para entregar información para la base de datos.

Así, el 15 de septiembre de 2000 salió publicado en el Diario Oficial, el *"Acuerdo por el que se deroga el artículo primero del Acuerdo por el que se da a conocer el calendario de obligaciones de inscripción y presentación de avisos ante el Registro Nacional de Vehículos en su fase nacional"*. Lo anterior derivado más por el escándalo relacionado con Miguel Cavallo que por las razones jurídicas vertidas previamente.

Indicando que se considera por parte de la Secretaría de Economía, suspender la obligación de inscripción de los vehículos en circulación en tanto se concluyen los convenios de coordinación con las entidades federativas y del Distrito Federal, además de considerar la eliminación de pago de los particulares; Asimismo considera indispensable continuar con la prestación del servicio para los vehículos nuevos.

Por lo anterior se suspendió el pago de inscripción al Registro a los vehículos usados, el artículo primero transitorio del referido Acuerdo, indica que el mismo entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación, por lo que la suspensión fue a partir del 16 de septiembre del 2000;

sin embargo los particulares que adquiriesen un vehículo nuevo, deberían seguir pagando por la inscripción.

IV. Por la propiedad y contenido de la base de datos

El 15 de septiembre del 2000, la Secretaría de Economía, publicó en el Diario Oficial de la Federación el *"Acuerdo que declara la intervención administrativa del servicio público del Registro Nacional de Vehículos"*, en dicho Acuerdo se indica que con el objeto de hacer frente de manera urgente a una situación que generó incertidumbre entre los usuarios del servicio y el público en general, respecto de la confidencialidad de la información de la base de datos del Registro Nacional de Vehículos, y para atender las inquietudes que se han generado por el funcionamiento de la concesión del servicio público, se declara la intervención administrativa del servicio público del Registro Nacional de Vehículos.

Se señala también que por circunstancias que impiden al concesionario mantener la óptima operación del servicio, la Secretaría está facultada para intervenir ya no solamente los aspectos técnicos relacionados con la integridad y confidencialidad de la base de datos, sino también intervenir en la administración de la empresa concesionaria como medida precautoria y necesaria que permita una supervisión de su funcionamiento por las circunstancias extraordinarias que se han presentado.

A efecto de llevar a cabo la intervención administrativa, la Secretaría de Economía designó un interventor administrativo, así como las demás personas que requiriera para el desempeño de sus funciones. Al interventor administrativo se le otorgaron las siguientes funciones:

- I. Desempeñar el cargo de interventor con todas las facultades y poderes inherentes al cargo de director general.
- II. Tomar el control administrativo y operativo.

- III. Responder ante el secretario y le informará periódicamente del curso de la intervención.
- IV. Ejercer las facultades necesarias para garantizar la integridad y confidencialidad de la información contenida en el Registro.

En el Artículo 3° de dicho Acuerdo se comprometió a Concesionaria RENAVE, S.A. de C.V. a otorgar todas las facilidades necesarias al interventor para el cumplimiento de sus fines, conforme al artículo 20 fracción X de la Ley del Registro Nacional de Vehículos, así como a lo establecido en la condición décima segundo párrafo numeral 15 del título de concesión.

El artículo 4° faculta a la Secretaría de Economía a resolver el momento en que deba cesar la intervención, previa evaluación de las condiciones que la motivaron.

Se estima que no debió decretarse la intervención sino la terminación de la concesión por causas imputables al concesionario, por lo siguiente:

Acerca del interventor el Diccionario de la Lengua española lo define así:

*"Que interviene, persona que autoriza y fiscaliza ciertas operaciones para garantizar su legalidad."*⁸³

La figura del interventor la ubicamos en el Código Fiscal de la Federación, que la regula cuando las autoridades fiscales embargan una negociación y nombran a un depositario que tendrá el carácter de interventor con cargo a la caja o de administrador, al efecto el artículo 166 indica:

"El interventor administrador tendrá todas las facultades que normalmente correspondan a la administración de la sociedad y plenos poderes con las facultades que requieran cláusula especial conforme a la ley, para ejercer actos de dominio y de administración, para pleitos y cobranzas, otorgar o

⁸³ Diccionario de la Lengua Española, Real Academia Española, Editorial Espasa Calpe, 21ª Edición, Madrid, 1992 p

suscribir títulos de crédito, presentar denuncias y querellas y desistirse de estas últimas, previo acuerdo de la oficina ejecutora, así como para otorgar los poderes generales o especiales que juzgue convenientes, revocar los otorgados por la sociedad intervenida y los que él mismo hubiere conferido”.

A continuación se transcribe la siguiente tesis jurisprudencial que demuestra que la intervención se aplica en negociaciones, cuando se realiza un embargo:

Instancia: Pleno

Novena Época

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta.

Parte: IV, octubre de 1996

Tesis P./J. 53/96

Página: 5.

***AUDIENCIA. EL EMBARGO EN GRADO DE INTERVENCIÓN CON CARGO A LA CAJA PREVISTO POR EL ARTICULO 549 DEL CODIGO DE PROCEDIMIENTOS CIVILES PARA EL ESTADO DE SINALOA. NO VIOLA ESA GARANTIA** En términos de ese dispositivo, cuando el embargo se realiza en finca rústica o en negociación mercantil o industrial, la administración continuará efectuándose bajo la dirección del ejecutado, pero el depositario actuará como vigilante de la contabilidad e interventor de la caja teniendo las atribuciones relativas que en forma limitativa le señala el mismo artículo a través de sus siete fracciones. Ahora bien, a pesar de que tal medida ocasiona limitación de los derechos de propiedad y posesión sobre los bienes objeto del embargo, en concreto, de los derivados de la libre administración y manejo de la caja, no es necesario que se decrete con audiencia previa del ejecutado, ya que no constituye una privación definitiva de esos derechos sino una medida provisional de aseguramiento, supeditada a la resolución del conflicto, por lo que no se encuentra inmersa dentro del respeto de la garantía de audiencia consagrada por el artículo 14 constitucional en tanto de acuerdo con este dispositivo fundamental, la citada garantía sólo opera tratándose de actos de privación definitiva; además, se justifica que el mencionado embargo se decrete atendiendo a su finalidad que es la de garantizar el cumplimiento de una obligación preexistente contraída por el deudor. Por consiguiente, el precepto legal en comento no entraña violación a la garantía de audiencia, al no establecerla en forma previa para el ejecutado”

Precedentes: Amparo en revisión 208/96. AgroserVICIOS e Insumos del Noroeste, S.A. de C.V. 20 de mayo de 1996. Mayoría de nueve votos. Ponente: Sergio Salvador Aguirre Anguiano. Secretaria: Adela Domínguez Salazar. Amparo en revisión 1717/94. Maderera Cuauhtémoc, S.A. de C.V. 20 de mayo de 1996. Mayoría de nueve votos. Ponente: Genaro David Góngora Pimentel. Secretaria: Guadalupe Robles Denetro. Amparo en revisión 181/96. Servicio y Refrigeración del Noroeste, S.A. de C.V. 28 de mayo de 1996. Mayoría de ocho votos. Ponente: Mariano Azuela Guirón. Secretario: Francisco J. Sandoval López. Amparo en revisión 2056/95. Maderera Lara de los Mochis, S.A. 28 de mayo de 1996. Mayoría de ocho votos. Ponente: Guillermo I. Ortiz Mayagoitia. Secretario: Oscar Germán Cendebas Gleason. Amparo en

revisión 465/96 Bodegas del Valle del Fuerte, S.A. de C.V. 20 de junio de 1996. Mayoría de ocho votos. Ponente Genaro David Góngora Pimentel. Secretario Nédfito López Ramos. El Tribunal Pleno, en su sesión privada celebrada el veintitrés de septiembre en curso, aprobó, con el número 53/1996 la tesis de jurisprudencia que antecede. México, Distrito Federal, a veintitrés de septiembre de mil novecientos noventa y seis.

Cabe señalar que se considera que el procedimiento que debió seguirse fue el de terminación de la concesión por causas imputables al concesionario, en virtud de los escándalos suscitados con motivo del arresto del director general del Registro Nacional de Vehículos y del suicidio del subsecretario de Economía, Raúl Ramos Tercero. También se considera factible la terminación por revocación de la concesión por no contar la empresa concesionaria con la infraestructura necesaria para operar el Registro; así, por ser causales imputables a la empresa, no se tendría que pagar indemnización. Por otro lado, la Ley no contempla la intervención.

Sin embargo, la autoridades administrativas por el descrédito nacional e internacional que el Registro Nacional de Vehículos tuvo frente a la sociedad optaron por intervenir a la empresa concesionaria en lugar de actuar conforme a los artículos 21 y 22 de la Ley de la materia.

Por otro lado, en la última comparecencia del Secretario de Economía, Herminio Blanco, ante el Congreso de la Unión, el 29 de septiembre del 2000, se limitó a defender al Renave, sosteniendo la transparencia del proceso de licitación, el cual, señaló, se ajustó en todo momento a lo que marca la ley, la diputada por el Partido Revolucionario Institucional, Lorena Beauregard, le cuestionó el porqué la Secretaría a su cargo no investigó la solvencia moral de las personas que encabezarían el registro vehicular, como Ricardo Cavallo, o si ya habían definido las causales para revocar o dar por terminado el contrato, porque la indemnización para los concesionarios, por no hacer nada, podría ascender a seis millones de dólares. A lo que el titular de la Secretaría respondió que no se podía dar por concluida la concesión ya que se estaban realizando los análisis legales para definir si habrá indemnización o no para la empresa concesionaria, se dijo satisfecho por el trabajo que se hizo para el diseño del Registro y aseguró que la empresa ganadora ofreció un precio 40% inferior al de un segundo postor.

Por su parte, a nombre del Partido del Trabajo, Félix Castellanos le anunció al Secretario que su partido interpondría una denuncia de juicio político en su contra.

El Secretario informó que se editaría un "libro blanco" que sería dado a conocer públicamente en octubre del 2000, el cual incluiría todo el procedimiento de licitación y otorgamiento de la concesión. Lo cual no se realizó.

Asimismo, la priísta Araceli Domínguez le anticipó al Secretario de Economía que la Ley del Registro Nacional de Vehículos sería reformada en el Congreso en fecha próxima.

Al respecto, la Revista "Debate Legislativo" en su número 27 del mes de octubre del 2000, publicó bajo el título de "Renave, Un exceso más de las privatizaciones", la postura que se estaba adoptando en el Congreso respecto al Renave, señalando que senadores del Partido Revolucionario Institucional, Partido Acción Nacional y el Partido de la Revolución Democrática, de la LVIII Legislatura, revisarían en corto plazo la legislación que regula el Registro Nacional de Vehículos, con objeto de que quede obligatoriamente en manos del gobierno y éste no pueda concesionarlo, y, además, para que no represente un gasto adicional para la población. Por lo que se citan algunas de las posturas más significativas de los representantes de los partidos:

Partido Verde Ecologista de México

Jorge Emilio González Martínez, coordinador de la fracción del Partido Verde Ecologista en la Cámara de Senadores, dijo "nosotros creemos que no se debe de cargar al contribuyente, sino que dentro de la nueva reforma fiscal se deben de tomar recursos para que el gobierno pueda financiar dicho proyecto y que éste debe ser manejado por una instancia dentro del gobierno para que no se preste a intereses particulares", advirtió que el Renave cayó en el exceso de las privatizaciones y deberá ser manejado por el gobierno federal.

Partido Acción Nacional

El diputado Héctor González Reza fijó la posición del PAN en los siguientes términos: "el Renave no debe desaparecer, es indispensable un registro de vehículos y no debe ser gratuito, porque nada es gratuito, la gratuidad es un mito", agregó que si el registro vehicular se hace sin ningún cobro, su costo tendrá que ser cubierto por la totalidad de los mexicanos que cumplen con sus contribuciones, independientemente que tengan o no automóvil.

Partido Revolucionario Institucional

Por su parte Enrique Jackson, coordinador parlamentario de la fracción priísta en la Cámara de Senadores, estimó que es necesario un registro de vehículos en el país por lo que es indispensable revisar el marco jurídico del Renave por parte de los legisladores y en esta directriz tomar una serie de medidas con estricto apego a la ley.

El diputado Jaime Rodríguez Veloz, también priísta, en conferencia de prensa que fue presidida por la diputada Dulce María Sauri Riancho, presidenta del Comité Ejecutivo Nacional del PRI, por su parte, se manifestó enfático en contra de la privatización del servicio y declaró que éste tendría que ser prestado de manera directa por el Estado, al tiempo que anunció la iniciativa que presentaría su partido en ese mismo sentido.⁸⁴

V. Por ser el Registro un medio de control en la Seguridad Pública.

La Seguridad Pública, como ya se vio en el capítulo II, es un concepto que implica la idea de que el Estado brinde protección a las personas y sus bienes, por lo que a efecto de garantizar lo anterior, se han implementado una serie de instituciones cuyo fin es precisamente que exista la seguridad pública

⁸⁴ Revista Debate Legislativo, número 27, octubre del 2000. autor: Yazmin Sánchez Linares.

Otro concepto es el que nos indica que:

"Seguridad pública es la previsión cierta, el no temor de peligros y encauzar estos sin hacer uso de la violencia basada en el conocimiento de la acción de la autoridad pública para eliminarlos o preverlos...En nuestro país la seguridad pública y la protección de ella emanan fundamentalmente, de las garantías constitucionales federales y de las leyes derivadas de la propia Constitución y sus reglamentos"...⁸⁵

En los anteriores conceptos se busca el bienestar, la tranquilidad de los gobernados, es decir, se pretende que haya orden público, a contrario sensu, cuando no existe esta paz y orden públicos, se presenta la inseguridad pública, originada por la contravención de las leyes al cometer un delito o falta, ya sea por los gobernados o por las autoridades.

"El fin último de la seguridad pública es la obtención de la tranquilidad de la sociedad en sus aspectos individual, familiar, profesional y social así como la seguridad, la salubridad del ambiente en que se desenvuelve, la salud del ser humano, la alimentación del pueblo, el estudio de los movimientos demográficos para encauzarlos debidamente con medidas idóneas, lo que sólo obtendremos a través de la educación integral de los seres humanos".⁸⁶

En la República Mexicana se cuenta con un Sistema de Seguridad Pública, es decir de autoridades y acciones encauzadas a mantener la estabilidad y seguridad de las personas. Por tanto, uno de los fines de la Seguridad Pública y que se presenta a continuación, es el de prevención de delitos:

"Ante la creciente ola delictiva, del incremento de los niveles criminales en algunos ilícitos, tales como los patrimoniales, principalmente agravados, el robo de vehículos, el abigeato en algunos estados, el encubrimiento o

⁸⁵ Revista PEMEXLUX, Num. 145-146, Julio-Agosto 2000 "Reflexiones sobre Orden Público, Seguridad Nacional, Seguridad Interior y Seguridad Pública", Autores: Lic. Pedro Noguera Consuegra y Lic. Rosa Carmen Rascon Gasca. Pág. 44.

receptación en la compra de objetos o cosas sustraídas de los vehiculos y autopartes, el consumo y tráfico de drogas, la industria del secuestro, los gobierno federales y locales buscan combatir de manera directa y efectiva a la delincuencia, pues a esa lucha se incorpora de manera muy significativa la participación tanto de los estados y órganos de los tres niveles de gobierno como son la Federación, el Estado, el Distrito Federal y el Municipio, insertando un especial énfasis en la prevención de los delitos".⁸⁷

En vista de lo anteriormente expuesto, hay otro elemento al que es necesario referirse por estar vinculado con la seguridad pública y la seguridad nacional, se trata del orden público, concepto inacabado pero imprescindible para el mejor entendimiento del tema.

"La protección del ser humano y sus productos culturales a cargo de los gobernantes, determina la consolidación del orden público dentro del Derecho, obligación gubernamental, fundamentalmente del poder ejecutivo y por tanto, concepto ubicado dentro del Derecho Administrativo. Tan es así que casi todas las leyes del orden jurídico administrativo tienen la prevención de ser leyes de orden público y actualmente se agrega 'y de interés general'. "⁸⁸

Así, la idea de orden público implica la noción de tranquilidad pública, el no temor a peligros derivados de luchas o enfrentamientos entre los miembros de una comunidad; también de seguridad y salubridad pública, entendida la primera como la protección del Estado a sus gobernados, y la segunda como la realización de acciones encaminadas a prevenir enfermedades, epidemias, contaminación ambiental con el fin de mantener la salud del ser humano en su entorno social; otro elemento del orden público es la planeación demográfica, ya que es necesario que existan políticas gubernamentales encaminadas a evitar la explosión demográfica y la concentración demográfica, con acciones preventivas de concientización entre los particulares, así como tener presente la creación de

⁸⁶ Ibidem., p. 45.

⁸⁷ Martínez Gamelo, Jesús. Seguridad Pública Nacional, I. d. Porrúa, 1ª edición, México, 1999

⁸⁸ *Revista PEMEX LEX*, Num. 145-146, Julio-Agosto 2000. "Reflexiones sobre Orden Público, Seguridad Nacional, Seguridad Interior y Seguridad Pública", Autores: Lic. Pedro Nogueira Consuegra y Lic. Rosa Carmen Rascón Gasca. Pág. 42.

nuevos centros urbanos; un último elemento del orden público es la alimentación del pueblo, por ello debe buscarse no sólo la existencia de los alimentos, sino que se adquisición pueda realizarse por los miembros de la sociedad, para ello es necesario implementar medidas de abasto, distribución y control de precios, por último la educación es básica para el concepto del orden público, ya que en la medida en que se establezcan modelos educativos en los que se busque la realización integral del ser humano, podremos estar conscientes de nuestros derechos y obligaciones y ejercitarlos.⁸⁹

Por su parte, el maestro Ignacio Burgoa señala lo siguiente:

"Orden es un cosmos en el sentido griego del concepto, o sea un arreglo, una conjugación, una sistematización, dentro de un ámbito determinado, entre variadas fuerzas, actividades, intereses, relaciones, etcétera, asegurando su respectiva existencia y desarrollo mediante su respeto recíproco. Establecer un orden implica crear, entre factores o elementos desiguales que por propia inclinación propenden a lesionarse mutuamente, una situación armónica".⁹⁰

"El carácter de orden público lo ostenta toda norma jurídica que persigue cualquiera de estas finalidades: la cosa pública, es decir, la seguridad interior y exterior del Estado, la conservación de la actual forma de gobierno, la tranquilidad del país, su organización administrativa, la tutela de las buenas costumbres o los principios tradicionales de la moral, la protección a los derechos individuales, a la vida, a la salud, a los bienes, al pensamiento, al trabajo".⁹¹

Por tanto es necesaria la creación de órganos encargados de la realización de la función estatal de policía, cuyo fin va a ser proteger al pueblo, es decir, proteger a los particulares de cualquier conducta que atente contra el orden establecido.

⁸⁹ Ibidem., p. 41, 42.

⁹⁰ Burgoa Orihuela, Ignacio. El Juicio de Amparo. Ed. Porrúa, 33ª edición, México, 1997., p. 729.

⁹¹ Ibidem., p. 727

En este orden de ideas, el Registro Nacional de Vehículos se constituiría en un medio de control en la Seguridad Pública ya que busca brindar protección a los particulares y certeza jurídica al realizar transacciones con vehículos, también, sería fuente de información respecto del robo de los mismos.

La Ley del Registro Nacional de Vehículos menciona que el registro tendrá entre una de sus funciones, la coordinación con el Sistema Nacional de Seguridad Pública, por lo que es conveniente precisar qué es dicho Sistema y cómo está conformado, por lo que primero se señalará qué se entiende por coordinación y descentralización:

La administración pública federal solía concentrarse en la capital de la República, lo que ocasionaba grandes incomodidades y trastornos a los particulares, por lo que fue necesario ir delegando facultades a distintos organismos para la atención de los asuntos en el interior de la República.

"Para atenuar los inconvenientes de la centralización se ha recurrido a la delegación de facultades administrativas, la desconcentración y a los convenios de coordinación con las entidades federativas".⁹²

La delegación de facultades posibilita a los titulares de las Secretarías de Estado y del Poder Ejecutivo a confiar alguna o algunas de sus funciones a sus subordinados. Los órganos administrativos desconcentrados, son aquellos que dependen jerárquicamente de alguna de las Secretarías y tienen sus mismas facultades sobre la materia, pero dentro de un ámbito territorial y los organismos descentralizados son aquellos que tienen personalidad jurídica y patrimonio propios, no dependen jerárquicamente de las Secretarías, pero sí se encuentran sectorizadas, por lo que también forman parte de la administración pública. Por último, la coordinación, es una acción consistente en que el estado federal conviene con las entidades federativas y los municipios para unir fuerzas y realizar acciones conjuntas en cierta materia o tema.

⁹² Fraga, Gabino. *Derecho Administrativo*, Ed. Porrúa, México, 1984.

Así, no es muy congruente llevar a cabo una coordinación efectiva con el Registro Nacional de Vehículos mientras se encuentre concesionado.

El 11 de diciembre de 1995 fue publicada en el Diario Oficial de la Federación, la Ley General que establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública.

Esta ley es importante ya que su objeto es establecer las bases de coordinación entre la Federación, los Estados, el Distrito Federal y los Municipios para la integración y funcionamiento del Sistema Nacional de Seguridad Pública (artículo 1º). Asimismo establece que dicho Sistema se integra con las instancias, instrumentos, políticas, servicios y acciones previstos en la ley (artículo 2º).

Nos proporciona una definición de seguridad pública.

"Es la función a cargo del Estado que tiene como fines salvaguardar la integridad y derechos de las personas, así como preservar las libertades, el orden y la paz públicos".

Indica que el Estado combatirá las causas que generan la comisión de delitos y conductas antisociales y que la función de seguridad pública se realizará en los diversos ámbitos de competencia, por conducto de las autoridades de policía preventiva, Ministerio Público, de los tribunales, de los responsables de la prisión preventiva, ejecución de penas y tratamiento de menores infractores, así como por las demás autoridades que en razón de sus atribuciones, deban contribuir directa o indirectamente al objeto de la ley (artículo 3º).

Cuando las disposiciones de la ley comprendan materias y acciones que incidan en diversos ámbitos de competencia de la Federación, los Estados, el Distrito Federal o de los Municipios, se aplicarán y ejecutarán mediante convenios generales y específicos entre las partes componentes del Sistema Nacional. La Federación, los Estados, el Distrito Federal y los Municipios integrarán los instrumentos de información del Sistema para cuyo efecto se establecerán las bases de datos sobre la seguridad pública. (artículo 7º) También se coordinarán

para integrar el Sistema Nacional de Seguridad Pública, establecer, supervisar, utilizar y mantener actualizados todos los instrumentos de información del Sistema.

Entre las materias que comprenderá la coordinación se encuentra la de suministro, intercambio y sistematización de todo tipo de información sobre Seguridad Pública (artículo 10). Se menciona como instancia de coordinación al Consejo Nacional de Seguridad Pública, el cual será la instancia superior de coordinación y estará integrado por el Secretario de Gobernación, quien lo presidirá, los gobernadores de los Estados, el Secretario de la Defensa Nacional, el Secretario de Marina, el Secretario de Comunicaciones y Transportes, el Procurador General de la República, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal y el Secretario Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, quien será designado por el Consejo a propuesta de su presidente.

El Consejo conocerá y resolverá, entre otros asuntos, el relativo a la coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública, la determinación de lineamientos para el establecimiento de políticas generales en materia de seguridad pública, la determinación de medidas para vincular el Sistema con otros nacionales, regionales o locales, la elaboración de propuestas de reformas a leyes y reglamentos en materia de seguridad pública (artículo 15).

En el Distrito Federal y en los Estados se establecerán Consejo locales encargados de la coordinación, planeación y supervisión del Sistema en sus respectivos ámbitos de gobierno, en el caso de los consejos estatales, participarán los municipios atendiendo a las características regionales y demográficas de cada entidad federativa.

Los Consejos locales se organizarán de manera similar al Consejo Nacional y tendrán las funciones relativas para hacer posible la coordinación y los fines de la seguridad pública, pudiendo proponer al Consejo Nacional, acuerdos, programas específicos y convenios sobre las materias de la coordinación (artículos 18, 20 y 21).

La Federación, los Estados, el Distrito Federal y los Municipios, suministrarán, intercambiarán y sistematizarán la información sobre seguridad pública, mediante los instrumentos tecnológicos modernos que permitan el fácil y rápido acceso a los usuarios. (artículo 25). Se menciona al Registro Nacional de Personal de Seguridad Pública, que contendrá la información relativa a los integrantes de las instituciones de la Federación, los Estados, el Distrito Federal y los municipios, con datos que permitan identificar al servidor público como sus huellas digitales, fotografía, escolaridad y antecedentes laborales, así como su trayectoria en los servicios de seguridad pública, debiendo mantener actualizada dicha información (artículos 26, 27 y 28).

También se establece el Registro Nacional de Armamento y Equipo, conformado con la información relativa a los vehículos que tuvieren asignados las autoridades, anotándose el número de matrícula, las placas de circulación, la marca, modelo, tipo, número de serie y motor. También se registrarán las armas y municiones que les hayan sido autorizadas aportando el número de registro, la marca, modelo, calibre y matrícula (artículo 32).

La Sección Cuarta se nombra: De la Información de Apoyo a la Procuración de Justicia, se menciona que se integrará una base nacional de datos sobre personas probables responsables de delitos, indiciadas, procesadas o sentenciadas, de consulta obligatoria en las actividades de seguridad pública, donde se incluyan sus características criminales, medios de identificación, recursos y modos de operación, esta base nacional de datos se actualizará permanentemente y se conformará con la información que aporten las instituciones de prevención, procuración y administración de justicia, el Ministerio público sólo podrá reservarse la información que ponga en riesgo alguna investigación, pero la proporcionará cuando deje de existir tal condición.

También la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha emitido jurisprudencia relacionada con la seguridad pública, de la cual se pueden establecer ideas importantes acerca de que la función de la seguridad pública la realiza el Estado con el fin de mantener la paz y el orden público, por lo que se presentan las siguientes tesis jurisprudenciales.

Instancia: Pleno

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

Parte : IV, Noviembre de 1996

Tesis: P./J, 69/96

Página: 330

SEGURIDAD PUBLICA Y TRANSITO EN LOS MUNICIPIOS. EN PRINCIPIO, SON MATERIAS RESERVADAS CONSTITUCIONALMENTE A ELLOS.

Las interpretaciones histórica, causal-teleológica y gramatical de la fracción III del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos llevan a concluir que las materias de seguridad pública y tránsito están reservadas por el inciso h) de dicho precepto al ámbito municipal con las excepciones, en primer lugar, de los casos en que "fuere necesario y lo determinen las leyes" en que podrá tener intervención el Gobierno Estatal, lo que se deriva del párrafo primero de la fracción citada; y, en segundo, cuando tratándose de la residencia habitual o transitoria del Ejecutivo Federal o de los gobernadores de los Estados a ellos corresponda el mando de la fuerza pública, lo que deriva de la reserva que en este aspecto se establece expresamente en la fracción VII del dispositivo constitucional de que se trata

Controversia constitucional 19/95 Ayuntamiento de Rio Bravo, Tamaulipas 1o de octubre de 1996 Unanimidad de once votos Ponente Mariano Azuela Guitrón Secretario Ariel Alberto Rojas Caballero En los términos de los artículos 177 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y 43 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, esta tesis es obligatoria para las Salas, Tribunales Unitarios y Colegiados de Circuito, Juzgados de Distrito, tribunales militares, agrarios y judiciales del orden común de los Estados y del Distrito Federal, y administrativos y del trabajo, sean éstos federales o locales. El Tribunal Pleno, en su sesión privada celebrada el once de noviembre en curso, aprobó, con el número 69/1996, la tesis de jurisprudencia que antecede México, Distrito Federal, a once de noviembre de mil novecientos noventa y seis

Instancia Pleno

Fuente Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

Parte : III, Marzo de 1996

Tesis P XXVI/96

Página 471

SEGURIDAD PUBLICA. SU REALIZACION PRESUPONE EL RESPETO AL DERECHO Y EN ESPECIAL DE LAS GARANTIAS INDIVIDUALES.

El análisis sistemático de los artículos 16, 21, 29, 89, fracción VI, 129 y 133, de la Constitución, así como 2o., 3o., 5o., 9o., 10, 13 y 15, de la Ley General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública; 1o., 2o., 3o., 10 y 11, de la Ley Orgánica del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos, y 1o., 2o., 9o. y 10, de la Ley Orgánica de la Armada de México, se deduce que el Estado Mexicano, a través de sus tres niveles de gobierno y de todas las autoridades que tengan atribuciones relacionadas, directa o indirectamente, con la seguridad pública, deben coadyuvar a lograr los objetivos de ésta, traducidos en libertad, orden y paz pública, como condiciones imprescindibles para gozar de las garantías que la Constitución reconoce a los gobernados. El examen de los diferentes preceptos citados, con los demás elementos que permiten fijar su alcance, lleva a concluir que, jurídicamente, los conceptos de garantías individuales y seguridad pública no sólo no se oponen sino se condicionan recíprocamente. No tendría razón de ser la seguridad pública si no se buscara con ella crear condiciones adecuadas para que los gobernados gocen de sus garantías; de ahí que el Constituyente Originario y el Poder Reformador de la Constitución, hayan dado las bases para que equilibradamente y siempre en el estricto marco del derecho se puedan prevenir, remediar y eliminar o, al menos disminuir, significativamente, situaciones de violencia que como hechos notorios se ejercen en contra de las personas en su vida, libertad, posesiones, propiedades y derechos. Por ello, sería inadmisibles en el contexto jurídico constitucional interpretar la seguridad pública como posibilidad de afectar a los individuos en sus garantías, lo que daría lugar a acudir a los medios de defensa que la propia Constitución previene para corregir esas desviaciones. Consecuentemente, por el bien de la comunidad a la que se debe otorgar la seguridad pública, debe concluirse que resulta inadmisibles constitucionalmente un criterio que propicie la proliferación y fortalecimiento de fenómenos que atenten gravemente contra los integrantes del cuerpo social, así como de cualquier otro que favoreciera la arbitrariedad de los órganos del Estado que, so pretexto de la seguridad pública, pudieran vulnerar las garantías individuales consagradas en el Código Supremo. Por tanto, debe establecerse el equilibrio entre ambos objetivos: defensa plena de las garantías individuales y seguridad pública al servicio de aquéllas. Ello implica el rechazo a interpretaciones ajenas al estudio integral del texto constitucional que se traduzca en mayor inseguridad para los gobernados o en multiplicación de las arbitrariedades

de los gobernantes, en detrimento de la esfera de derecho de los gobernados.

Acción de inconstitucionalidad 1/96. Leonel Godoy Rangel y otros 5 de marzo de 1996. Unanimidad de once votos Ponente: Mariano Azuela Guitrón Secretaria Mercedes Rodarte Magdaleno El Tribunal Pleno, en su sesión privada celebrada el once de marzo en curso aprobó, con el número XXVI/1996, la tesis que antecede, y determinó que la votación es idónea para integrar tesis de jurisprudencia México, Distrito Federal, a once de marzo de mil novecientos noventa y seis

Instancia: Pleno

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

Parte : III, Marzo de 1996

Tesis: P. XXX/96

Página: 470

SEGURIDAD PUBLICA, LA PARTICIPACION DE LOS SECRETARIOS DE LA DEFENSA NACIONAL Y DE MARINA EN EL CONSEJO NACIONAL DE SEGURIDAD PUBLICA, NO VIOLA EL ARTICULO 21 CONSTITUCIONAL.

La interpretación gramatical y causal teleológica de la adición del artículo 21 constitucional, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de 1994, en cuanto dispone la coordinación de la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios en un Sistema Nacional de Seguridad Pública, lleva a la conclusión de que el precepto no excluye a ninguna autoridad que, de acuerdo con sus atribuciones, tenga alguna relación con ella y que su propósito es lograr una eficiente coordinación entre todas las autoridades de los tres niveles de gobierno, para lograr dicha seguridad pública en todas sus dimensiones, entre ellas, enfrentar con mayor capacidad la delincuencia organizada. El Consejo Nacional de Seguridad Pública es una instancia consultiva que no usurpa facultades constitucionales, ni legales, de ninguna autoridad; por ello, no existe razón para considerar como violatoria del numeral 21 de la Ley Fundamental, la participación de los secretarios de la Defensa Nacional y de Marina en el Consejo Nacional de Seguridad Pública, como lo ordenan las fracciones III y IV del artículo 12 de la Ley General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 11 de diciembre de 1995, tomando en consideración, además, que las Leyes Orgánicas del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos y de la Armada, señalan, dentro de sus atribuciones,

numerosas funciones relacionadas con la seguridad pública, por lo que la participación en el referido Consejo de las Secretarías de la Defensa Nacional y de Marina, que dirigen esos cuerpos, se justifica, puesto que aun cuando no tenga funciones ejecutivas, se tendrán que examinar, programar y tomar decisiones sobre todos los aspectos de la seguridad pública.

Precedentes

Acción de inconstitucionalidad 1/96 Leonel Godoy Rangel y otros 5 de marzo de 1996 Unanimidad de once votos Ponente Mariano Azuela Guitrón Secretaria Mercedes Rodarte Magdaleno El Tribunal Pleno en su sesión privada celebrada el once de marzo en curso, aprobó, con el número XXX/1996, la tesis que antecede, y determinó que la votación es idónea para integrar tesis de jurisprudencia México, Distrito Federal, a once de marzo de mil novecientos noventa y seis

Por lo anterior, se observa que constitucionalmente la seguridad pública es una función estatal, por tanto, para ejercerla, es necesario establecer acciones conjuntas entre la Federación los estados y los municipios, de acuerdo a la Ley General que establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública, la cual nos indica que las instancias que participan en la seguridad pública tienen el carácter de autoridad, lo que no cumple el Registro Nacional de Vehículos por ser concesionario, por tanto, no puede ser sujeto de dicha ley para efecto de celebrar convenios de coordinación Por tanto, la disposición de la Ley del Registro Nacional de Vehículos de que el mismo tendrá información del Sistema Nacional de Seguridad Pública es anticonstitucional y contraviene el artículo 21 constitucional y a la Ley General que establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública

VI. Por ser el registro un medio de control en la Seguridad Nacional.

La seguridad nacional, se puede entender desde dos ámbitos, uno externo y otro interno, según lo cual el primero se refiere a los órganos con que cuenta un país para defenderse de las posibles agresiones de otro, donde entrarían la razón de ser del ejército, la armada y fuerza aérea, el ámbito interno se refiere a que dichos órganos encargados de la seguridad nacional entren al auxilio de la población para conservar la paz y el orden público entre sus gobernados, es decir casos de emergencia causados por fenómenos meteorológicos o sociales.

"La seguridad interior está implícita en la seguridad nacional a tal grado que el artículo 89 fracción VI (de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos), establece como facultad del Presidente de la República disponer de la totalidad de la fuerza armada permanente o sea del ejército terrestre, de la marina de guerra y de la fuerza aérea para la seguridad interior y defensa exterior de la federación... Los órganos encargados de la seguridad nacional, son fundamentalmente, las fuerzas armadas, ejército y aviación militar, a cargo de la Secretaría de la Defensa Nacional, y las fuerzas navales a través de la Armada de México y su aviación naval (Secretaría de Marina)... Las fuerzas armadas y navales pertenecen como dependencias de la administración pública, al poder ejecutivo, por lo tanto, en sus funciones deben coordinarse desde nuestro particular punto de vista con las Secretarías de Gobernación, de Relaciones Exteriores, de Salud, de Comunicaciones y Transportes, de la Contraloría y Desarrollo Administrativo, con la Procuraduría General de la República, con los gobiernos de las entidades federativas e inclusive con los municipales, así como con las demás organizaciones públicas y privadas que ejercen funciones de policía a fin de construir un aparato de seguridad que obstruya eficientemente las actividades criminales, combatiéndose eficazmente la inseguridad que asola a la sociedad y hacer realidad el sistema de información delincencial e infractora".⁹³

⁹³ Revista P.M.J.A.F.E.N. Num. 145-146, Julio-Agosto 2000. "Reflexiones sobre Orden Público, Seguridad Nacional, Seguridad Interior y Seguridad Pública", Autores: Lic. Pedro Nogueón Consuegra y Lic. Rosa Carmen Rascon Gasca. Pág. 43

De lo expresado en los apartados que anteceden, se advierte la estrecha relación entre la seguridad nacional, la seguridad pública y el orden público. ahora bien, el Registro Nacional de Vehículos, sería coadyuvante del Sistema Nacional de Seguridad Pública, en cuanto fuera operado por el Estado. ya que se estaría en posibilidad de organizarse coordinadamente con el mismo, intercambiando información de los vehículos robados o de los delitos cometidos con ellos; de esta manera se brindaría seguridad jurídica a los sujetos obligados a presentar inscripciones y avisos, también sería de gran ayuda para la Seguridad Nacional en el sentido de que los órganos encargados de ella contarían con mayores elementos para realizar su trabajo, cuidando precisamente, que no se afecte el orden público.

CONCLUSIONES

PRIMERA

Los registros de vehículos que a nivel federal se llevaron en el país, anteriores al Registro Nacional de Vehículos, estuvieron a cargo del Estado Mexicano, por medio de su órgano ejecutivo a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, y perseguían fines meramente fiscales, en cambio el Registro Nacional de Vehículos tiene además, otras finalidades como la de brindar seguridad jurídica a los propietarios de vehículos y realizar intercambio de información con órganos del Estado para prevenir y perseguir el robo de los mismos.

SEGUNDA

Ha quedado asentado que la función registral es una función estatal, ya que los registros son instituciones públicas que tienen la finalidad de proporcionar seguridad jurídica a través de certificaciones, dicha actividad por su importancia debe ser prestada por el Estado. El Registro Nacional de Vehículos, creado por la ley del mismo nombre, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 2 de junio de 1998, carece de uno de los principios de la función registral, el de la publicidad, ya que no puede otorgar la característica de documento público a sus constancias, por que fue concesionado a una empresa particular, la cual no es autoridad

TERCERA

La Ley del Registro Nacional de Vehículos, tuvo su origen en la iniciativa que el Ejecutivo presentó a la Cámara de Senadores, que fungió como cámara de origen, para la discusión realizada en dicha cámara, sólo se inscribió un orador el cual estuvo de acuerdo con la creación del registro, mas no así con el Título Tercero relativo a la concesión, por considerar que se cercenaban funciones que debía realizar el Estado. Como se vio en el Capítulo I, el plazo desde que

fue presentada dicha iniciativa a la Cámara de Diputados (cámara revisora) hasta que se aprobó fue de 7 días, un plazo que se considera muy corto y que puede indicar falta de cuidado en el análisis de la misma. En la discusión en dicha cámara, sólo el representante del Partido de la Revolución Democrática, señaló desventajas de la ley tales como el otorgamiento de la concesión para la prestación del servicio, la posibilidad de que fuera otorgado a empresas con capital mayoritariamente extranjero y que la constancia expedida no sería documento público.

C U A R T A

En cuanto al procedimiento para el otorgamiento de la concesión, se llevó a cabo mediante licitación pública que culminó con el fallo de la misma y la publicación del Título de Concesión respectivo; adjudicándose a una sola empresa la prestación del servicio público, constituyendo un monopolio en manos de particulares la actividad registral en materia de vehículos.

Q U I N T A

El servicio del Registro no debió concesionarse sino estar a cargo del Estado, en este caso el Estado Mexicano, quien a través de los poderes ejecutivo y legislativo, se desprendió de dicha actividad, otorgando indebidamente una concesión a particulares quienes fracasaron en su negocio; además de ser el único registro en el país que ha sido concesionado.

S E X T A

La Ley del Registro Nacional de Vehículos no contemplaba el pago de los particulares por concepto de inscripciones y avisos, sino que se estableció en el Reglamento respectivo, lo cual presenta un problema de orden jurídico en el sentido de que el Reglamento sólo puede regular aspectos contemplados en la ley, no ir más allá de la misma señalando otros nuevos; la imposición de este

pago por parte de los particulares, generó inconformidad en la población afectada.

SEPTIMA

Asimismo en la Ley no se señala un procedimiento de defensa para los particulares, para el caso de que existiera alguna anomalía en la prestación del servicio y se quisiera interponer una queja contra actos de la concesionaria; además los particulares no podían interponer amparo contra actos de la concesionaria, por que no es autoridad, sino una empresa privada, así, sólo podían hacerlo contra la expedición de la ley cuando se vieran afectados por ella, a través de amparo indirecto ante el Juez de Distrito.

OCTAVA

La concesión implica el uso y manejo del contenido de la base de datos del Registro, lo cual es delicado, ya que al tener acceso a información de los vehículos y sus propietarios, se pudiera hacer un mal uso de la misma; ante el incremento del robo de vehículos y de los ilícitos cometidos con ellos, la confidencialidad de la base de datos resulta indispensable para el buen funcionamiento del Registro. Por otro lado, la obligación por parte del Ministerio Público de entregar la base de datos relacionada con las averiguaciones previas de robo de vehículos, contraviene lo dispuesto en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en el sentido de que le corresponde al Ministerio Público la persecución de los delitos, por lo que una empresa particular no debe manejar dicha información.

NOVENA

En cuanto a la intervención de que fue objeto el Registro Nacional de Vehículos no fue como resultado de las razones jurídicas aquí expuestas, ni de la inconformidad general, sino de los hechos escandalosos que giraron en torno a

dicho Registro, como la detención del Director General de la empresa concesionaria, por ser sujeto de una orden de aprehensión dictada por el juez español Baltasar Garzón, para ser extraditado a España, por acusaciones de genocidio, homicidio y desaparición de personas durante la dictadura militar en Argentina; además del suicidio de Raúl Ramos Tercero. Subsecretario de Economía, uno de los artífices del proceso de concesión del Registro. Se considera que lo que debió haberse realizado fue la revocación de la concesión por causas imputables a la empresa, con lo que no operaría la indemnización.

DECIMA

El Registro Nacional de Vehículos operado por el Estado Mexicano, con estricto apego a los ordenamientos jurídicos, puede ser un instrumento valioso en lo relacionado a la persecución del robo de vehículos, cada vez más reiterado en el país, asimismo ser un coadyuvante con el Sistema Nacional de Seguridad Pública, coordinándose con los distintos órganos que lo integran celebrando convenios con la finalidad de que haya mayor seguridad y que impere el orden público.

BIBLIOGRAFIA

1. Acosta Romero, Miguel.- Teoría General del Derecho Administrativo. Ed. Porrúa, 14ª edición, México, 1999.
2. Acosta Romero, Miguel.- Segundo Curso de Derecho Administrativo. Ed. Porrúa, 1ª edición, México, 1989.
3. Armienta Hernández Gonzalo.- Tratado Teórico Práctico de los Recursos Administrativos. Editorial Porrúa, México, 1999.
4. Bielsa, Rafael.- La Función Pública: caracteres jurídicos y políticos. Ed. De Palma, Buenos Aires, 1960.
5. Burgoa Orihuela, Ignacio.- El Juicio de Amparo. Ed. Porrúa, 33ª. Edición, México, 1997.
6. Carral y de Teresa Luis.- Derecho Notarial y Derecho Registral, Ed. Porrúa, 12ª edición, México, 1993
7. Fernández Ruiz, Jorge.- Derecho Administrativo. (Servicios Públicos) Ed. Porrúa, 1ª. Edición. México, 1995
8. Fraga Gabino, Derecho Administrativo, Ed. Porrúa, 39ª. Edición, México, 1999.
9. García Maynez, Eduardo.- Introducción al estudio del derecho. Ed. Porrúa, México, 1994.
10. Gutiérrez y González Ernesto.- Derecho Administrativo y Derecho Administrativo al estilo mexicano. Ed. Porrúa, México, 1993
11. Martínez Morales, Rafael.- Derecho Administrativo, Ed. Harla, México, 1996.
12. Ortiz Ortiz, Serafin.- Función Política y Seguridad Pública. Ed. Mc Graw Hill, México, 1998.
13. Pérez Fernández del Castillo, Bernardo.- Derecho Registral, Ed. Porrúa, México, 1995.
14. Ríos Hellig Jorge.- La Práctica del Derecho Notarial, Ed. Mc Graw Hill, México, 1998.
15. Serra Rojas Andrés.- Derecho Administrativo, Ed. Porrúa, México, 1999.

LEGISLACION

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
Código Federal de Procedimientos Civiles
Ley Orgánica de la Administración Pública Federal
Ley Federal de Procedimiento Administrativo
Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República
Ley de Amparo
Ley del Registro Federal de Automóviles
Ley del Registro Federal de Vehículos
Ley del Registro Nacional de Vehículos
Ley General que establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública.

Reglamento de la Ley del Registro Nacional de Vehículos
Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (1979).

- Decreto que establece el registro de automóviles de todas clases para el transporte de personas o de carga, omnibuses, camiones, tractores, remolques y chassises que se encuentren en el país o que se importen, fabriquen o ensamblen en el mismo. (D. O. F. martes 31 de diciembre de 1957)

- Decreto por el que el Congreso de los Estados Unidos Mexicanos, establece, reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones Fiscales y que adiciona la Ley General de Sociedades Mercantiles. (D. O. F. 28 de diciembre de 1989)

- Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, de la Ley Federal de Radio y Televisión, de la Ley General que establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública, de la Ley de la Policía Federal Preventiva y de la Ley de Pesca. (D. O. F. 30 de noviembre de 2000)

Acuerdo por el que se crea el Comité para el concurso de concesión de la operación del Registro Nacional de Vehículos (D. O. F. el 26 de marzo de 1999)

- Acuerdo por el cual se da a conocer la Convocatoria para el otorgamiento de la concesión para la prestación del servicio público del Registro Nacional de Vehículos (D. O. F. 29 de marzo de 1999).

- Acuerdo por el que se delegan facultades en materia de la Ley del Registro Nacional de Vehículos. (D. O. F. 26 de agosto de 1999)

- Acuerdo por el que se da a conocer el calendario de obligaciones de inscripción y avisos ante el Registro Nacional de Vehículos (D. O. F. 28 de abril de 2000).

- Acuerdo por el cual se otorga el Título de Concesión del servicio público de operación del Registro Nacional de Vehículos, otorgado a favor de Concesionaria Renave, S.A. de C.V. (D. O. F. 11 de mayo de 2000).

- Acuerdo por el que se da a conocer el calendario de obligaciones de inscripción y avisos ante el Registro Nacional de Vehículos, en su fase nacional (D. O. F. 8 de junio de 2000).

- Acuerdo por el que se da a conocer el Formato de solicitud de inscripción ante el Registro Nacional de Vehículos e instructivo para su uso y llenado (D. O. F. 4 de julio de 2000).

- Acuerdo por el que se deroga el artículo primero del Acuerdo por el que se da a conocer el calendario de obligaciones de inscripción y avisos ante el Registro Nacional de Vehículos y abroga el Acuerdo por el que se da a conocer el calendario de obligaciones de inscripción y presentación de avisos ante el Registro Nacional de Vehículos, en su fase nacional (D. O. F. 15 de septiembre de 2000)

- Acuerdo que declara la intervención administrativa del servicio público del Registro Nacional de Vehículos (D. O. F. 15 de septiembre de 2000)

DICCIONARIOS

- Diccionario Jurídico Mexicano.- Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM. Editorial Porrúa, 8ª. Edición, México, 1995.
- Pina Vara, José.- Diccionario de Derecho, Ed. Porrúa, México, 1994.
- Enciclopedia Jurídica Omeba. Ed. Bibliográfica Argentina Omeba, Tomo XX. Buenos Aires, 1964.
- Fernández Vázquez Emilio. Diccionario de Derecho Público. Ed. Astrea, Buenos Aires, 1981.
- Nueva Enciclopedia Jurídica. Tomo X, Ed. Francisco Seix. 1985.

REVISTAS

- Revista PEMEX LEX, Num. 145-146, Julio-Agosto 2000. "Reflexiones sobre Orden Público, Seguridad Nacional, Seguridad Interior y Seguridad Pública", Autores: Lic. Pedro Noguera Consuegra y Lic. Rosa Carmen Rascón Gasca.
- Revista Debate Legislativo, número 27, octubre del 2000. Autor: Yazmín Sánchez Linares.
- Manuales Elementales de Técnicas y Procedimientos Legislativos. "De las Iniciativas" 2ª. Edición, Ed. H. Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, México, 1993

OTROS

Diario de los Debates, Cámara de Senadores, tomo II, LVII Legislatura. Ley del Registro Nacional de Vehículos.
22 de abril de 1998.

Diario de Debates de la Cámara de Diputados, Año I. No. 18. Ley del Registro Nacional de Vehículos.
29 de abril de 1998.

HEMEROGRAFIA

- Reforma, 15 de junio del 2000, 1ª. Sección, Nacional, Redacción.
- Reforma, 26 de mayo del 2000, 1ª. Sección, Nacional, autor: Francisco Cepeda
- Reforma, 26 de agosto del 2000, 1ª. Sección, Política y Gobierno, autor: Pablo César Carrillo
- Reforma, 12 de enero del 2001, Sección Internacional, Editorial

- Reforma, 20 de mayo del 2000, 1ª. Sección, Nacional, autor: Pablo César Carrillo

- El Universal, 8 de agosto de 2000, 1ª. Sección, Nacional, autores: Ella Grajeda, Guadalupe Cevallos y José Luis Flores

- El Universal, 18 de junio de 2000, 1ª. Sección, autor: Silvia Otero

- El Universal, 19 de junio de 2000, 1ª. Sección, autor: Ella Grajeda

- El Mundo, 8 de septiembre de 2000, Sección Internacional, César González Calero.