

875209



UNIVERSIDAD VILLA RICA

ESTUDIOS INCORPORADOS A LA
UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

FACULTAD DE DERECHO

"VIOLACIÓN A LA SUPREMACÍA CONSTITUCIONAL POR LA LEY
NÚMERO 100 DE TRÁNSITO Y TRANSPORTE PARA EL ESTADO DE
VERACRUZ Y SU REGLAMENTO"

TESIS

QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE:

LICENCIADO EN DERECHO

PRESENTA:

HÉCTOR SERRANO GARCÍA

DIRECTOR DE TESIS:
Lic. Víctor Manuel Tiburcio Rosas

REVISOR DE TESIS:
Lic. Ernesto Cruz Hernández

COATZACOALCOS, VER.

2004



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

ÍNDICE

	Págs.
INTRODUCCIÓN.....	1
CAPÍTULO I	
METODOLOGÍA DE LA INVESTIGACIÓN.....	6
1.1 Planteamiento del Problema.....	6
1.2 Justificación del Problema.....	7
1.3 Objetivos.....	7
1.3.1 Objetivos Generales.....	7
1.3.2 Objetivos Específicos.....	8
1.4 Hipótesis.....	8
1.5 Variables.....	3
1.5.1. Independiente.....	8
1.5.2. Dependiente.....	9
1.6 Tipo de Estudio.....	9
1.6.1. Documental.....	9
1.6.2. Bibliotecas Privadas.....	9
1.6.3. Fichas Bibliográficas.....	10

CAPÍTULO II

MARCO TEÓRICO	11
2.1 Constitución.....	11
2.1.2. Supremacía.....	14
2.1.3. Reglamento.....	16
2.1.4. Reglamento Gubernativo.....	18
2.1.5. Infracción.....	19
2.1.6. Multa.....	23
2.1.7. Arresto.....	26
2.1.8. Trabajador.....	27
2.1.9. Obrero.....	28
2.1.10. Jornalero.....	28
2.1.11. Jornada.....	28
2.1.12. Salario.....	29
2.2 Antecedentes de Reformas al Artículo 21 Constitucional.....	30
2.2.1. Constitución de 1857.....	30
2.2.2. Constitución de 1917.....	32
2.2.3. Constitución de 1976.....	33
2.2.4. Constitución de 1982.....	33
2.3 Facultad Reglamentaria.....	39
2.3.1. Fundamento Legal.....	47
2.3.2. Aspectos Generales del Acto Administrativo.....	50

2.3.3.	Formalidad del Acto Administrativo.....	53
2.3.4.	Vicios del Acto Administrativo.....	64
2.3.4.1	Constitucional.....	65
2.3.4.2	Ilegalidad.....	65
CAPÍTULO III		
ANALIZAR LA LEY DE TRÁNSITO Y SU REGLAMENTO.....		70
3.1	Origen y Ámbito de Aplicación en el Estado.....	70
3.1.1.	Clasificación de las Autoridades de Tránsito.....	73
3.1.2.	Facultades.....	75
3.1.3.	Formalidad de sus Actos.....	82
3.1.4.	Antecedentes de los Recursos en México.....	87
3.1.5.	Recurso de Inconformidad.....	90
3.1.6.	Autoridad Competente.....	96
3.1.7.	Procedimiento.....	98
3.2	Desarrollo de la Hipótesis.....	101
3.2.1.	La existencia de un Juzgado Calificador.....	101
3.2.2.	Facultades.....	116
3.2.3.	Procedimiento.....	117
3.2.4.	Ejecución.....	118
3.2.5.	Recurso de Inconformidad.....	119
3.2.5.1	Procedimiento.....	120
CONCLUSIONES.....		123
BIBLIOGRAFÍA.....		128

INTRODUCCIÓN

El propósito predominante de ésta investigación, es demostrar la violación a la Supremacía Constitucional por la Ley de Tránsito y Transporte del Estado de Veracruz y su Reglamento, debido a que los ordenamientos legales antes mencionados, contemplan un sistema sancionador hecho consistir en multas fijas y excesivas, toda vez, que el legislador al determinar los números de salarios que debería pagar un infractor de la ley referida y su reglamento, lo hizo sin plena observancia de lo previsto en los Artículos 21, 22 y 31 fracción iv. Constitucionales, ya que el primero impone el máximo de la multa es decir:

“Compete a la Autoridad Administrativa la aplicación de las sanciones por las infracciones de los Reglamentos Gubernativos y de Policía, que la Autoridad Administrativa está limitada a la multa o arresto hasta por treinta y seis horas debiendo, además, tomar en consideración la condición de jornalero, obrero o trabajador infractor,¹ por otra parte el Artículo 22, prevé la prohibición de la multa excesiva,² y por último el Artículo 31, impone la obligación de los ciudadanos para contribuir al gasto público ya sea de la Federación, como del Distrito Federal o del Estado y Municipio en que residan, de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes”.³

¹ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Editorial Anaya, México 2001. Artículo 21.

² Op. Cit. Artículo 22.

³ Op. Cit. Artículo 31.

Ahora bien, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, recientemente ha venido interpretando los Artículos 21 y 22, particularmente, en el sentido extensivo al disponer que queda prohibido el establecer en ley, multas fijas y de carácter excesivo, imponiendo la obligación de que las autoridades sin importar su naturaleza o rango, deben tomar en cuenta lo prescrito en los Artículos 21 Constitucionales; es decir, las multas deben ser impuestas de forma individual, por tanto, cuando las Autoridades de Tránsito impongan una multa por violación a la ley o su reglamento, lo harán respetando el máximo que impone el Artículo antes citado, en otras palabras, el infractor no debe ser sancionado por una cantidad mayor al monto que obtenga por el importe de su jornada de trabajo, por lo tanto, el hecho de establecer números de salarios fijos y mayores al máximo que impone la Constitución, provoca la inconstitucionalidad de la ley, por otra parte, a un cuando se estableciera en ley sancionadora mínimos y el máximo excede el límite impuesto por la Constitución, se incurre en violaciones constitucionales, debido a que el monto máximo de la multa siempre será la cantidad monetaria que acredite el infractor al momento de ser multado, y no como lo pretende la ley en estudio bajo simple presunciones, es así, que la Ley de Tránsito en sus Artículos 46 y 133 de su Reglamento, establecen un sistema de multas fijas, excesivas y que son aplicadas en forma generalizada sin considerar su individualización, lo que impide la calificación de la infracción, y a un cuando establecieran mínimos y máximos, resulta imposible la individualización de la multa, debido a que no existe un órgano de Estado que asuma dicha responsabilidad, por lo tanto, es válido decir que las Autoridades de Tránsito, actúan como Juez, Testigo y Parte, y contra su dicho resulta diabólica la carga de la prueba, porque basta la simple presunción de sus actos para hacerlos efectivos, bajo un procedimiento tradicional que se aparta de toda realidad jurídica como lo es: impuesta la infracción se exige por el Agente de Tránsito, se garantice el pago de la multa, mediante la entrega de un documento oficial para poder circular, lo que prácticamente obliga al conductor a dos cosas a) Consentir un acto de corrupción, o b) realizar el pago de la multa sujeta a la

prematura condición ***“sí realiza su pago dentro de los cinco días, se hará acreedor a un 50% de descuento sobre el monto total de la multa, en caso contrario de no hacerlo se le aplicará la multa máxima que corresponda a la infracción cometida”***. Lo anterior resulta a todas luces violatorio de la Supremacía Constitucional, por tanto, mientras los legisladores sigan plasmando en ley sancionadora cantidades excesivas al máximo impuesto por la Carta Magna, la corrupción será mayor negocio para los Agentes de Tránsito, debido a que consiguen colocar pánico sobre los infractores, razón por la cual, prefieren cooperar con la “famosa mordida” a realizar el pago de la multa, que indiscutiblemente nunca realizan su calificación, observando la gravedad, reincidencia, los daños causados, la situación económica del infractor, y su condición de obrero, jornalero o trabajador.

Ahora bien, si las anteriores disposiciones específicas constituyen junto con sus complementarias de los Artículos 14 y 16 Constitucionales, el edificio positivo de las garantías de seguridad jurídica en el país, conviene primero reflexionar sobre la esencia misma de la seguridad jurídica, para de ahí analizar si el Derecho Positivo Constitucional en el país, es lo suficientemente preciso y eficaz en la tutela de las garantías individuales.

Como puede apreciarse, desde la integración de la novena época, luego de la integración de la actual estructura de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, se ha logrado avanzar de forma relevante en tres elementos vinculados a las sanciones administrativas como son:

- a) **La extensión del criterio de multa excesiva al de multa fija.**
- b) **El establecimiento de los parámetros mínimos que el legislador debe considerar para que la multa no sea considerada fija y por inconstitucional,**

c) El establecimiento de los parámetros mínimos a considerar por la Autoridad Administrativa en la individualización de las multas.

Si bien la Constitución debería fijar los límites en materia de sanciones administrativas para toda autoridad, el texto en vigor de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, únicamente lo hace en relación a la Autoridad Administrativa, e indirectamente en relación a la Autoridad Judicial, con lo cual el Poder Legislativo goza de un privilegio funcional inconsistente con un Sistema Republicano. Así, es justificable decir que el legislativo al establecer sanciones en los Reglamentos Gubernativos y de Policía, lo debe hacer en observancia del Artículo 21 Constitucional. En tal sentido, es indiscutible que sólo se establecen límites para la Autoridad Administrativa al momento de emitir y ejecutar resoluciones por concepto de multas administrativas. Resulta lógico en un sentido amplio decir que la Constitución Federal, limita todo acto de autoridad sin importar su naturaleza Legislativa, Judicial o Administrativa.

Con lo expuesto, se señala que la Tesis de Trabajo, surge como la necesidad de hacer observancia del ámbito de validez de la Norma Constitucional, de manera tal, que los límites a toda autoridad en la legislación, aplicación y resolución sobre sanciones administrativas sean lo suficientemente precisas como para ofrecer la seguridad jurídica suficiente al gobernado; garantías que indiscutiblemente tutelan los Artículos 14, 16, 21, 22 y 31 de la Constitución Federal:

De tal manera que el Artículo 14, consagra la garantía de seguridad jurídica, en tanto que, **“Nadie podrá ser privado de la vida, de la libertad, propiedades, posesiones o derechos, sino mediante juicio seguido ante los Tribunales previamente establecidos, en que se cumplan las formalidades**

esenciales del procedimiento y conforme a las leyes expedidas con anterioridad al hecho”.⁴

El Artículo 16 Constitucional, determina una garantía de legalidad jurídica, la cual consiste, en que **“Nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud por mandamiento escrito de la autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento”**.⁵

Se piensa que pese a la luz de los actos arbitrarios que realizan las Autoridades de Tránsito, siguen haciendo caso omiso a la Supremacía Constitucional, que invariablemente condiciona todo acto de autoridad, por tanto, los Agentes de Tránsito como Autoridades Administrativas, sólo pueden imponer las infracciones, mas nunca actuar por encima de la máxima ley, situación que parece no importar, tan es así, que el contenido de las boletas de infracción que indiscutiblemente hacen las veces de la notificación de la infracción, carecen de toda fundamentación y motivación, debido a que sólo se limitan a citar el Artículo que prevé la supuesta infracción y en que consiste, en una forma muy limitante “pasarse un alto”, lo anterior deja en estado de indefensión al infractor, toda vez, que ignora los hechos que puede estar vertiendo el Agente de Tránsito, por tanto, se dice que actúan como Juez, Testigo y Parte, dejando a cargo del infractor la carga de la prueba en caso de controvertir el acto; cuando lo correcto es que dichas autoridades funden y motiven sus actos en plena observancia de los Artículos 14 y 16 del citado ordenamiento, para que el infractor tenga oportunidad de argumentar sus defensas contra lo asentado en la boleta y facilitar al juzgador la aplicación de su arbitrio, valorando las pruebas y hechos que los interesados invoquen en sus escritos.

⁴ Op. Cit. Artículo 14.

⁵ Op. Cit. Artículo 16.

CAPÍTULO I

METODOLOGÍA DE LA INVESTIGACIÓN

La intención de emprender una investigación es para buscar la verdad de algún hecho que se considera contrario a la razón, es decir, si se investiga es porque existe la sospecha de que lo establecido ya no es tan real y objetivo, es entonces cuando se puede afirmar que un determinado problema ha sido localizado, y frente a este problema surge la duda, la cuestión, la pregunta. Con referencia al presente trabajo se pone en análisis lo siguiente:

1.1 Planteamiento del Problema

¿Cómo se da la violación a la Supremacía Constitucional por la Ley número 100 de Tránsito y Transporte para el Estado de Veracruz y su Reglamento?

Mediante el establecimiento en ley de multas de carácter fijo y excesivo, lo cual permite que las Autoridades de Tránsito omitan su individualización al

momento de aplicarlas, es decir, lo hacen de manera general e invariable sin observar las disposiciones constitucionales, específicamente lo previsto en los Artículos 14, 16, 21, 22 y 31 fracción iv, así como los diversos criterios de jurisprudencia que emiten los Tribunales de la Federación, que en forma rigurosa disponen entre otras cosas: las autoridades sin importar su naturaleza, rango o materia, al hacer uso de sus facultades sancionadoras deberán individualizar sus penas observando lo siguiente. Situación económica, laboral, la gravedad de la infracción y la reincidencia del infractor.

1.2 Justificación del Problema

La elección del tema, se debe a la importancia que representan las garantías individuales frente los actos de las autoridades, toda vez, que las anteriores constituyen la barrera en la aplicación de la ley, si ésta es ejecutada sin previa observancia de la Norma Constitucional, indiscutiblemente existe una afectación a los derechos individuales de los gobernados y aunada la violación de la ley que los tutela, por tanto, si se logra que los legislativos plasmen en ley sancionadora, como máximo de una multa lo citado en los Artículos 21 de la Ley Suprema, se logrará una correcta aplicación de la Ley de Tránsito y su Reglamento, permitiendo una justicia igualitaria y la existencia de los derechos que la Constitución otorga a los gobernados, acto seguido que beneficia en forma proporcional a la sociedad veracruzana.

1.3 Objetivos

1.3.1. Objetivos Generales

- Demostrar la violación de la Supremacía Constitucional y,
- Garantías individuales por la Ley número 100 de Tránsito y Transporte y su Reglamento.

- Las arbitrariedades que cometen los Agentes de Tránsito, en su carácter de autoridad.

1.3.2. Objetivos Específicos

- Analizar las formalidades que debe revestir todo Acto de Autoridad, desde un punto de vista Teórico, Legal y Constitucional.
- Analizar la Ley de Tránsito y Transporte del Estado de Veracruz y su Reglamento
- Procurar la observancia de la Supremacía Constitucional por la Ley de Tránsito y su Reglamento y las Autoridades en cargadas de su aplicación.

1.4 Hipótesis

La existencia de un Juzgado Calificador de las infracciones en materia de Tránsito y Transporte en el Estado de Veracruz.

1.5 Variables

Las variables constituyen uno de los tres elementos de una hipótesis y pueden ser de dos tipos: Variable Dependiente o Variable Independiente.

1.5.1. Independiente

El análisis de lo previsto en los Artículos 14, 16, 21, 22 y 31 fracción iv. Constitucionales, 46 de la Ley de Tránsito y Transporte y 133 de su Reglamento, con lo cual se pretende demostrar la existencia de violaciones constitucionales y derechos individuales, debido a la falta de fundamentación y motivación de sus

actos, así como el establecimiento de multas fijas y excesivas contrarias a lo previsto en la ley fundamental.

1.5.2. Dependiente

En caso de ser posible la correcta aplicación de las disposiciones constitucionales, traerá como consecuencia que las Autoridades de Tránsito y Transporte, actúen al margen de la Supremacía Constitucional y lo que disponga la ley secundaria que reglamente la materia, incrementando notoriamente los ingresos del Estado y Municipios, logrando la inpartición de una justicia igualitaria.

1.6 Tipo de Estudio

1.6.1. Documental

Consiste en la búsqueda de información por cualquier medio escrito, ya sean libros, enciclopedias, revistas o documentos que proporcionen datos dignos de tomarse en cuenta y que colaboren a una mayor exactitud del trabajo. La información anterior se obtuvo del análisis de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Ley de Tránsito y Transporte, así mismo, se ha recurrido a los diversos autores y doctrinarios que se relacionan en la bibliografía, pero además por tratarse de un trabajo analítico y propositivo que aborda temas de litigio, se ha recurrido al análisis de diversas legislaciones, así como criterios jurisprudenciales.

1.6.2. Bibliotecas Privadas

Se visitaron las siguientes. BIBLIOTECA DE LA UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE VERACRUZ, VILLA RICA, CAMPUS COATZACOALCOS,

Ubicada en la Av. Universidad Km. 8, Colonia Santa Cecilia. Coatzacoalcos Veracruz.

BIBLIOTECA PARTICULAR DEL C. LICENCIADO EN DERECHO JOSÉ MARÍA AMBROSIO MORALES VALDEZ, Ubicada en Calle Nogal- Lote 18 número 206, Colonia IQUISA. Coatzacoalcos Veracruz, Teléfono. 01(921) 21 11100 ext. 20220. E-mail: jmamorales. dca. pemex.com.

BIBLIOTECA PARTICULAR DEL LICENCIADO ERNESTO CRUZ HERNÁNDEZ, Ubicada en Av. 18 de Marzo 110. altos Colonia Centro. Coatzacoalcos Veracruz. Teléfono 21 2 86 82.

LIBMAR EDITORES S.A. DE C.V. LIBRERÍA JURÍDICA Y FISCAL, Ubicada en Ignacio de la llave número 521, Coatzacoalcos Veracruz. Teléfono 01(921) 212-96-21.

1.6.3. Fichas Bibliográficas

En ellas se hace constar: **a)** Nombre del autor del libro **b)** Nombre del libro **c)** La casa editora **d)** El país **f)** El año de la edición.

CAPÍTULO II

MARCO TEÓRICO

2.1 Constitución

Se dice, que la Constitución es la Ley Suprema del país y por lo tanto, representa la base del sistema jurídico mexicano, por ello, toda la legislación y la actuación de las autoridades deben estar acorde a las directrices que ella establece, ya que en caso contrario carecerían de la obligatoriedad necesaria.⁶

Es necesario precisar que la Constitución representa la fuente de mayor fuerza de todo el sistema jurídico, y por lo tanto, del Derecho Administrativo, ya que todas las normas administrativas, objeto de esta disciplina se derivan de ella y las relaciones que regulan están sometidas a su poder, aun cuando el Estado tenga el poder público que la Constitución le concede, es igualmente un sujeto de derecho y carece de poder en la acepción del término.

⁶ PÉREZ Enrique, Derecho Constitucional y Administrativo, Décimo Sexta Edición, Editorial Porrúa, México 1997. p. 23.

Tena Ramírez, "Ley Suprema del país, que expedida por el Poder Constituyente en ejercicio de la soberanía, tiene por objeto organizar los poderes públicos circunscribiéndolos en esfera de competencia y proteger frente aquellos, ciertos derechos del hombre".⁷

En Grecia se entendía como un "Conjunto de principios jurídicos que designaban a los órganos supremos del Estado, los modos de su creación, la relación entre éstos y su situación respecto al Estado".⁸

Aristóteles la entendía "Como la ordenación de los poderes del Estado".⁹

Los romanos, en una concepción similar entendían por Constitución "Las normas jurídicas destinadas a estructurar al Estado, sus órganos y las funciones que a éstos correspondían".¹⁰

Constitución "Forma o sistema de gobierno que tiene cada Estado, ley fundamental de la organización de un Estado".¹¹

Francisco Tomás "Ordenamiento jurídico de tipo liberal, conjunto de normas jurídicas que contiene las disposiciones en algún sentido fundamental de un Estado; como un documento normativo que tiene ese nombre, como una norma dotada de ciertas características, es decir que tiene un régimen jurídico particular".¹²

Francisco Rubio dice "Modo de ordenación de la vida social en el que la titularidad de la soberanía corresponde a las generaciones vivas y en el que, por

⁷ PÉREZ Enrique, Op. Cit. p. 23

⁸ Ibidem. p. 24

⁹ Op. Cit. p. 24

¹⁰ Op. Cit. p. 24

¹¹ Diccionario de la Lengua Española, Editorial Océano, México 1990. p. 150

¹² Op. Cit. 150.

consiguiente, las relaciones entre gobernados y gobernantes".¹³

Constitución "Documento político mas importante de un país que como ley orgánica, regula los derechos básicos y la estructura de gobierno".¹⁴

Constitución "Pacto entre el rey y el pueblo, en el que se establecen las reglas básicas de la legislación y del gobierno".¹⁵

En el Sistema Republicano "Ley fundamental que establece las bases del Derecho Público, para que rijan en un país determinado".¹⁶

Lasalle "Es una ley fundamental en la que se establecen normas de Derecho Público para la organización del gobierno y para regular las relaciones entre el Estado y los gobernados".¹⁷

Constitución "Orden jurídico que constituye el Estado, determinando su estructura política, sus funciones características, los poderes encargados de cumplirlas, los derechos y obligaciones de los ciudadanos y el sistema de garantías necesarias para el mantenimiento de la legalidad".¹⁸

Constitución concepto material "Conjunto de normas que regulan el sistema jurídico fundamental de un país".¹⁹

¹³ Op. Cit. 150.

¹⁴ BORSINI Francisco, Diccionario Bilingüe, Segunda Edición, Editorial Mc Graw-Hill, Madrid 1998. p. 68

¹⁵ TRUEBA ORBINA, Derecho Social Mexicano, Primera Edición, Editorial Porrúa, México 1998. p. 240.

¹⁶ Op. Cit. p. 240.

¹⁷ Op. Cit. p. 240.

¹⁸ DE PINA VARA Rafael, Diccionario de Derecho, Vigésimo Sexta Edición, Editorial Porrúa, México 1998. p. 184.

¹⁹ MORAL PADILLA Luis, Derecho Constitucional y Administrativo, Segunda Edición, Editorial Mc Graw-Hill, México 1999. p. 3.

Concepto formal "Documento solemne en el que se estructura y consagra el sistema jurídico básico de un Estado".²⁰

La Constitución "Es la manifestación suprema del Derecho Positivo, es considerada como la Carta Magna o la Carta fundamental del Estado".²¹

Se colige que la Constitución es el documento legal de rango fundamental por el que se rige la vida política de un país y que, por regla general, suele contener una parte Orgánica (órganos y relaciones entre los mismos) y una parte Dogmática (derechos y libertades del individuo y de los grupos), dotada comúnmente de una rigidez especial, sobre todo en materia de reforma, y de una primacía tanto formal como material sobre los restantes documentos y reglas jurídicas.

2.1.2. Supremacía

Principio por excelencia que encuentra su fundamento en el Artículo 133 Constitucional, del cual se desprende que la Constitución es la Ley Suprema de todo el país, y que tanto las leyes del Congreso, Estatales y Municipales, como los Tratados Internacionales están sujetos a ésta.²²

El Artículo 136, de la Constitución nos habla de la inviolabilidad de la Ley Suprema, en tanto que ni su contenido ni ella misma, como documento jurídico fundamental del país, puede ser suprimida por medio de la coacción y la violencia.²³

²⁰ Op. Cit. p. 3.

²¹ Ibidem. P. 4.

²² Ibidem. P. 4.

²³ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Op. Cit. Artículo 136.

La Supremacía Constitucional responde, no sólo a que ésta es la expresión de la soberanía, sino el hecho de ser Ley Soberana está por encima de todas las leyes y de todas las autoridades, se dice, es la ley que rige las leyes y que autoriza a las autoridades.

La palabra Supremacía es calidad de supremo, debido a que la Constitución emana de un Poder Soberano, pero una vez depositado en la máxima ley, deja de serlo frente de ésta.

Observando la pirámide jurídica, el principio de legalidad fluye a los poderes públicos y se transmite a los agentes de la autoridad, impregnándolos de seguridad jurídica; lo cual se traduce a constitucionalidad. Para reforzar esto, se describe al principio de legalidad como un individuo que no funciona como órgano de autoridad que puede hacer todo aquello que no está prohibido por el orden público, debe actuar al margen del orden jurídico.

La Supremacía Constitucional origina dos condiciones como son los Poderes Constituyentes y los Constituidos, que desde luego no son lo mismo, toda vez que el primero se deposita en el Congreso de la Unión y las Legislaturas de las Entidades, los segundos son los que deben existencia a la Ley Suprema, por lo que, la voluntad de un individuo no puede estar por encima de la Constitución.

Supremacía "Entendida la Constitución como el conjunto de normas que expresan directa e indirectamente las aspiraciones y tendencias del pueblo, original titular de la soberanía, debe tener una característica que la coloque por sí, ante sí, frente a los hombres y frente a los gobernantes, en un plano de superioridad. La Constitución, como ley fundamental, es superior a toda la

legislación de un Estado. Sobre ella o contra ella, no puede subsistir ni ley, ni acto de autoridad o de particulares”.²⁴

Se concluye que la Supremacía es determinada gracias a la Constitución, por lo tanto, ningún Poder Constituido puede tocar la.

2.1.3. Reglamento

Desde un punto de vista muy general y amplio, se entiende por reglamento “Al conjunto ordenado de reglas y conceptos que por autoridad competente se da para la ejecución de una ley o para el régimen interior de una corporación o dependencia”.²⁵

A fin de particularizar el objetivo de la investigación, se limitará a hablar de los reglamentos administrativos; para el autor “**Mayer**, se trata de un acto del Estado que tiene fuerza obligatoria y general, que no es emitido en forma de ley”²⁶

Al respecto **Merk**, opina “Que es una manifestación general formulada y unilateral de voluntad del Ejecutivo. Quien al respecto critica la definición de **Mayer**, señalando que lo que suele entenderse por reglamento no es cualquier declaración de voluntades, exclusión hecha de la declaración en forma de ley, con fuerza obligatoria, sino la regulación de un gran número de casos”.²⁷

El Maestro **Gabino Fraga**, dice “El reglamento es una disposición legislativa expedida por el Poder Ejecutivo, en uso de la facultad que la

²⁴ PÉREZ Enrique, Op. Cit. p. 33.

²⁵ Enciclopedia Universal Ilustrada, Tomo I, Editorial Calpe, Madrid 2002. p. 241.

²⁶ MAYER OTTO, Derecho Administrativo Alemán, Tomo I, Editorial de Palma, Argentina 1949. p. 165.

²⁷ MERK ADOLFO, Teoría General del Derecho Administrativo, Revista de Derecho, Madrid 1995. p. 160.

Constitución le otorga, para proveer en la esfera administrativa, la exacta observancia de las leyes que expida el Poder Legislativo".²⁸

Serra Rojas dice "El reglamento es una norma expedida por el Presidente de la República, para la ejecución de la ley, aplicable en el caso de la misma".²⁹

Royo Villanova.- define los reglamentos diciendo que son "Normas jurídicas de carácter general, dictadas por la administración para el cumplimiento de sus fines".³⁰

La definición mas sencilla de reglamento la encontramos en la monografía de **Moreau**, según este autor, el reglamento es, "Una regla obligatoria impuesta por una autoridad pública que no es el parlamento".³¹

En opinión de **Kelsen**, la distinción entre leyes y reglamentos, evidentemente sólo tiene importancia jurídica cuando la creación de las normas generales se encuentra en principio reservado a un órgano legislativo especial, distinto del jefe del Estado o de los miembros del gabinete. Situación que no forma parte del objetivo de esta investigación.³²

Reglamento "Conjunto de normas generales, abstractas y obligatorias, expedidas por Presidente de la Republica para facilitar el cumplimiento de la ley expedida por el Congreso".³³

²⁸ FRAGA Gabino, Derecho Administrativo, Décimo Octava Edición, Editorial Porrúa, México 1978. p. 104

²⁹ SERRA ROJAS Andrés, Derecho Administrativo, Segunda Edición, Editorial Porrúa, México 1961. p. 318

³⁰ DE PINA VARA Rafael. Op. Cit. p. 436.

³¹ Op. Cit. p. 436.

³² Ibidem. P. 437.

³³ DELGADILLO Luis Humberto, Derecho Administrativo, Primera Edición, Editorial Limusa, México 1997. p. 63.

Un concepto legal de reglamento lo encontramos interpretando el Artículo 89 Constitucional, fracción primera del cual se desprende que:

Reglamento "Acto directo por medio del cual se llega a la ejecución de las leyes expedidas por el Congreso de la Unión".³⁴

Se piensa que el reglamento es un conjunto de normas obligatorias, de carácter general emanadas del Poder Ejecutivo, dictadas para el cumplimiento de los fines atribuidos a la administración pública. Las leyes no son las únicas normas generales que integran el ordenamiento jurídico de un país, junto a ellas existen otras, entre las cuales figuran los reglamentos.

En las Constituciones de los Estados contemporáneos, se admite de ordinario la posibilidad excepcional de que ciertas normas generales o de que todas las normas generales en determinadas circunstancias, puedan ser dictadas por un órgano distinto del órgano propiamente legislativo... a estas normas generales se les denomina reglamentos, ordinariamente todas las Autoridades Administrativas están facultadas por la Constitución para dictar reglamentos, dentro de su respectiva esfera de acción sobre las bases de la ley, establecidas por el legislador propiamente dicho, y en vista de la realización inmediata de la misma. Estos reglamentos suelen versar sobre puntos de procedimiento y ejecución. Los reglamentos constituyen respecto a la ley un grado inferior y significativo, cierta creación de la misma, pues en ellos se continúa ulteriormente el proceso de creación del Derecho.

2.1.4. Reglamento Gubernativo

Una definición legal de Reglamento Gubernativo, es la que nos da la interpretación del Artículo 21 Constitucional párrafo primero, por tanto, se dice

³⁴ Ibidem. P. 65.

reglamento es un acto formalmente administrativo y materialmente legislativo, por medio del cual se logra hacer ejercicio de la facultad sancionadora que le confiere la Carta Magna, en contra de aquellos individuos infractores de las disposiciones legales que resguardan el buen funcionamiento del orden público.

Se piensa que Reglamento Gubernativo, es un acto legislativo por medio del cual se faculta al Poder Ejecutivo la ejecución de las leyes en materia administrativa, a efecto de lograr la correcta aplicación de las sanciones por faltas leves que no constituyen un delito.

2.1.5. Infracción

Serra Rojas "Violación de la ley administrativa que se origina por un hecho o abstención declarados ilegales por una ley, que amerita una sanción administrativa".³⁵

Bielsa "Es la falta de un deber genérico impuesto a todo miembro de la sociedad, deber consistente en limitar su actividad como a la administración pública interesada".³⁶

Heinz Maltes "La infracción administrativa no va más allá de la relación del ciudadano con las Autoridades Administrativas, sin dirigirse contra valores esenciales comunitarios o individuales".³⁷

Rafael De Pina "Acto realizado contra lo dispuesto en una norma legal o incumplimiento de un compromiso contraído".³⁸

³⁵ SERRA ROJAS Andrés, Derecho Administrativo, Décimo primera Edición, Editorial Porrúa, México 1981. p. 626.

³⁶ ACOSTA ROMERO Miguel, Derecho Administrativo, Décimo Quinta Edición, Editorial Porrúa, México 2000. p. 1108.

³⁷ Op. Cit. p. 1108.

³⁸ DE PINA VARA RAFAEL. Op. Cit. p. 320.

Se piensa que las infracciones a un reglamento, como conductas que por si mismas no lesionan los derechos del Estado o de un particular, deben ser prohibidas o exigidas bajo una pena, a causa del peligro que representan para el orden jurídico y para la seguridad, por lo tanto, infracción es todo acto o hecho de una persona que viole el orden establecido por la administración pública, para la consecución de sus fines, tales como mantener el orden público a través de la prestación de un servicio eficiente en la administración de los mismos.

Es importante señalar que una conducta violatoria de un mandato legal de contenido administrativo, puede dar lugar a una infracción o a un delito, o ambos ilícitos, dependiendo de las características de la violación y su trascendencia en el mundo jurídico, lo trascendente en este caso es determinar en que momento estamos frente a la infracción y frente al delito.

También es conveniente argumentar que el término infracción como especie de ilícito no se usa de manera uniforme, puesto que algunos tratadistas lo utilizan como el género, el cual dividen en contravenciones o faltas y en delitos. En México, el sistema jurídico utiliza el término infracción como una especie del ilícito, y al delito como la otra.

La diferencia entre infracciones, faltas o contravenciones, y los delitos, ha sido materia de estudio de gran número de tratadistas, los cuales parten de diferentes criterios o enfoques, entre los que destacan el Cualitativo, el Cuantitativo y el Legislativo, que son ampliamente tratados por el **Dr. Miguel Ángel García**.

Teoría Cualitativa.- dice "El delito se produce cuando el hecho ilícito atenta directamente contra los derechos subjetivos de los ciudadanos al violar principios morales o de Derecho Natural que la norma jurídica protege,

produciendo un daño o manifestando la intención de producirlo, a diferencia de la **infracción**, en la que el hecho ilícito lesiona la actividad que la administración realiza a favor de los gobernados, por lo que, al perturbar su buen funcionamiento lesiona directamente los intereses particulares”.

Teoría Cuantitativa. “Considera que sólo se debe tomar en cuenta su grado de peligrosidad para la conservación del orden social; así cuando la conducta ilícita ponga en peligro la conservación del orden social o su estabilidad, estaremos frente aun delito, pero si sólo consiste en una violación a reglas de poca importancia, se tratará de una infracción”.

Por último, la **Teoría Legislativa**, “Cita que la diferencia está en la apreciación del legislador, quien por razones circunstanciales y de necesidades sociales, delimita el campo de la infracción y lo separa del delito con base en decisiones de Política Criminal, por lo que será necesario consultar la legislación en cada caso para determinar si un ilícito queda comprendido en las infracciones o en los delitos; en el sistema jurídico mexicano corresponde al legislador hacer la diferenciación entre las infracciones o faltas y los delitos, ya que la Constitución Política así lo regula en su Artículo 73. fracción XXI”.³⁹

Por lo que se refiere a las infracciones administrativas, se considera que, desde un punto de vista estricto, no podría hablarse respecto de las mismas de Derecho Penal Administrativo, puesto que, aunque son ilícitos administrativos, como se explicará más adelante que no constituyen delitos, así mismo, debe precisarse que se trata del derecho de las infracciones administrativas.

Un sector de la doctrina pugna (**puede citarse a Goldschmit en Alemania y a Zanobini en Italia**) porque debieran desglosar las infracciones y

³⁹ GARCÍA DOMÍNGUEZ Miguel, Teoría de la Infracción Fiscal, Primera Edición, Editorial Cárdenas, México 1985. p. 206-207.

faltas del Derecho Penal, independizándolas de tal forma, que quedaran adscritas en el Derecho Administrativo, ya que afirman o creen ver en aquellas un ilícito administrativo.

La doctrina de algunos tratadistas como el Argentino **Enrique R. AftaLión**, trata de configurar como Derecho Penal Administrativo el relativo a las infracciones administrativas, que no constituyen delitos, es decir, a todo aquel ilícito que ni es Civil, ni es Penal, pero que origina un ilícito sancionado a través de medidas administrativas, como son la clausura, la multa, la privación de la libertad por determinado tiempo que no exceda de 15 días y cuyo conocimiento, tramitación y sanción no correspondan a las Autoridades Judiciales, sino a lo que se ha llamado por los tratadistas, el poder sancionador de la administración pública.⁴⁰

Se colige que es muy difícil tipificar una absoluta definición en la rama que pudiera denominarse Derecho Penal Administrativo, pues o bien debe entenderse como el aplicado a los delitos específicos definidos en las leyes administrativas, que no es propiamente Derecho Penal Administrativo el conjunto de normas referentes a infracciones administrativas que no constituyen delitos. Se opina, si un individuo no obedece una señal de Tránsito, si un comerciante no cierra su establecimiento dentro de las horas fijadas en las leyes y reglamentos, no puede clasificársele delincuente .

¿En qué consisten esas infracciones? Son consecuencias de conductas desde luego ilícitas. Se cree que no son perfectamente típicas, pueden ser culpables, antijurídicas y, en lo que respecta a la punibilidad, es difícil encontrarles este requisito. Desde luego el poder de coacción se ejercita a través de los medios legales que para ello le ha otorgado el orden jurídico (la

⁴⁰ AFTALION Enrique, Derecho Penal Administrativo, Ediciones Arayu, Argentina 1955. p. 9.

Constitución y las demás leyes), pero si bien es cierto que hay delitos previos en las leyes administrativas, también lo es que las infracciones tienen una graduación y su conocimiento y resolución no está sometido a la Autoridad Judicial; en este caso la Autoridad Administrativa es la que califica la sanción, la que lleva a cabo el procedimiento, aporta las pruebas y a su vez resuelve; en conclusión la sanción administrativa.- En términos generales, puede definirse como el castigo que aplica la sociedad a través del Derecho, a las violaciones de los ordenamientos administrativos pretendiéndose por medio de ésta asegurar el cumplimiento de los deberes que tienen los ciudadanos con respecto a la sociedad.

Las sanciones administrativas tienen una diversa gama (forma), que va desde las nulidades de los actos, la suspensión, la amonestación, el cese, la clausura, la revocación de concesiones, la multa, hasta llegar en algunas ocasiones a la privación de libertad sin que ésta pueda exceder de 36 horas o, en su caso, la sanción será pecuniaria, pero en el supuesto de que esta no se pague por el infractor, se permutará por arresto que prevé el Artículo 21 Constitucional.⁴¹

2.1.6 Multa

Como su nombre lo indica, es la que afecta a los bienes y puede consistir en multa o en la reparación del daño. La multa más que nada se basa en un pago de dinero impuesto al infractor, que si no se realiza debe sustituirse por los días de prisión correspondientes en atención a la situación económica del infractor.

“Es la sanción pecuniaria que se impone por la violación de este reglamento y se clasificarán por categorías”.⁴²

⁴¹ ACOSTA ROMERO Miguel, Op. Cit. p. 1097.

⁴² Reglamento de Tránsito, Novena Edición, Editorial ORI, México 2003. p. 120.

Rafael De pina “Sanción pecuniaria impuesta por cualquier contravención legal, en beneficio del Estado o de cualquier entidad oficial que se encuentre autorizada para imponerla”.⁴³

En el orden jurídico, puede considerarse como una sanción gubernativa, como una pena y en relación con el Derecho Privado, como una cláusula puesta en un contrato como sanción de un eventual cumplimiento. Por tanto, el autor de una infracción castigado con multa, si es jornalero, trabajador u obrero, no podrá ser sancionado con multa mayor que el importe de su jornal o sueldo de una semana de conformidad con el Artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; al respecto es importante precisar que el texto citado por el Artículo anterior, fue reformado quedando de la siguiente manera. **“La imposición de las penas es propia y exclusiva de la Autoridad Judicial. la investigación y persecución de los delitos incumbe al Ministerio Público, el cual se auxiliará con una policía que estará bajo su autoridad y mando inmediato. Compete a la Autoridad Administrativa la aplicación de sanciones por las infracciones de los Reglamentos Gubernativos y de Policía, las que únicamente consistirán en multa o arresto hasta por treinta y seis horas; pero si el infractor no pagare la multa que se le hubiere impuesto, se permutará ésta por el arresto correspondiente, que no excederá en ningún caso de treinta y seis hora.**

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

Tratándose de trabajadores no asalariados, la multa no excederá del equivalente a un día de su ingreso”.⁴⁴

⁴³ DE PINA VARA RAFAEL. Op. Cit. p. 375.

⁴⁴ Op. Cit. Artículo 21 Constitucional.

La multa administrativa "Sanción administrativa, considerada como un medio represivo de tipo pecuniario por infringir disposiciones de policía que impone la administración pública".⁴⁵

Se dice que la multa "Consiste en el pago de una cantidad de dinero al erario, previa comprobación de la infracción cometida. De acuerdo con la teoría, la multa administrativa, a diferencia de la fiscal, es de monto reducido y trata sólo de reprimir la infracción, mas no de compensar lo evadido por infractores no detectados".⁴⁶

Multa "Pena pecuniaria impuesta por la autoridad policial, gubernativa o judicial al autor de un delito o falta".⁴⁷

Ahora bien, no se ahondará en el estudio conceptual de la sanción en la teoría del Derecho, sin embargo, debemos señalar que se coincide con **Lomeli Cerezo**. Si bien el concepto ha sido acuñado en el seno de la materia Civil; se considera lo suficientemente general como para aplicarlo a cualquier disciplina jurídica. Con rigor puede hablarse de sanciones Civiles, Penales y Administrativas; concluyendo que para la utilización del termino sanción administrativa, se coincide con el sentido estricto del mismo, para entenderlo, "Como aquella sanción de tipo afflictivo o represivo que tiene un propósito de castigar las violaciones cometidas; sin perseguir un fin de restitución o satisfacción del interés protegido por la norma".⁴⁸

Se piensa que la multa es una sanción que consiste en que el infractor u delincente pague al Estado una suma determinada de dinero como

⁴⁵ FERNÁNDEZ RUIZ Jorge, Derecho Administrativo Mexicano, Primera Edición, Editorial Mc Graw-Hill, México 1997. p. 83.

⁴⁶ MOTO SALAZAR Efraín, Elementos de Derecho, Cuatrigésima Tercera Edición, Editorial Porrúa, México 1998. p. 316.

⁴⁷ Diccionario de la Lengua Española. Op. Cit. 362.

⁴⁸ LOMELI CERESO Margarita, Derecho Fiscal Represivo, Editorial Porrúa, México 1999. p. 18-19.

compensación de la falta cometida. Cuando el condenado no puede pagar la multa que se le hubiere impuesto como sanción, o solamente puede pagar parte de ella, el Juez fijará en substitución, los días de prisión que correspondan según las condiciones económicas del reo.

2.1.7. Arresto

Acción de arrestar, detención provisional del presunto reo, reclusión por un tiempo breve como corrección o pena. Arrojo para emprender una cosa ardua.⁴⁹

Detención provisional del presunto reo, corta privación de libertad, que puede ser impuesta por Autoridad Judicial o Administrativa.⁵⁰

Arresto, acción de arrestar, del Latín, ad, a y Restare, quedar, detener poner preso.

Detención, con carácter provisional de una persona culpable o sospechosa, en nombre de la ley o de la autoridad.

Consiste en una corta privación de la libertad, que se realizará en un lugar distinto del destinado al cumplimiento de las penas de privación de libertad y cuya duración no debe exceder de 36 horas.⁵¹

El arresto puede ser decretado por la Autoridad Administrativa, recibiendo el nombre de arresto administrativo. También puede ser ordenado por

⁴⁹ Enciclopedia Jurídica, Primera Edición, Editorial Porrúa, México 2002. p. 107.

⁵⁰ Ibidem. P. 362.

⁵¹ GONZÁLEZ BLANCO, El procedimiento Penal Mexicano, Cuarta Edición, Editorial Porrúa, México 1975. p. 215.

la Autoridad Judicial, supuesto constitutivo del doctrinalmente llamado "arresto judicial" que implica una de las variantes de las correcciones disciplinarias y medios de apremio. La Suprema Corte de Justicia de la Nación, ha establecido que la aplicación de los medios de apremio ha de ser gradual y que se haga uso de aquellas que resulten suficientes para la finalidad que se persigue.

Arresto, llamado también prisión gubernativa o administrativa, viene a ser la breve reclusión o privación de la libertad, a manera de coerción policial, prevista en la normatividad de policía, impuesta con base en pruebas o evidencias que acrediten la infracción a disposiciones específicas de policía.

Más que imponer una pena el arresto administrativo por infracciones de policía tiene el propósito de mantener el orden público o de reestablecerlo cuando se ha alterado.⁵²

2.1.8. Trabajador

La Ley Federal del Trabajo de 1931, en su Artículo 82, disponía que trabajador era toda persona que prestaba a otra un servicio material intelectual o de ambos géneros en virtud de un contrato de trabajo, este concepto literalmente afirmaba la posibilidad de que las personas morales podían ser trabajadores, situación ya corregida por la actual legislación reglamentaria de la materia, la cual proporciona un concepto claro de lo que es trabajador.

Es la persona física hombre o mujer que a cambio de un salario, presta un servicio personal subordinado (es decir, a otra persona) la cual, le indica el trabajo que debe realizar, el momento y la forma de hacerlo, una persona que

⁵² FERNÁNDEZ RUIZ Jorge. Op. Cit. p. 83.

realiza su trabajo en estas condiciones se considera trabajador, independientemente del trabajo que realice o de los conocimientos que necesite para desempeñarlo.⁵³

Para la Ley Federal del Trabajo, no son trabajadores las personas que realicen los trabajos en forma independiente, como por ejemplo, el carpintero y mecánico que trabajen en el taller de su propiedad, comerciantes o cualquier otra persona que trabaje por su cuenta.

Trabajador persona física que presta a otra persona física o moral un trabajo personal subordinado (Artículo 8 de la Ley Federal del Trabajo). Para los efectos de esta disposición se entiende por trabajo toda actividad humana intelectual o material, independientemente del grado de preparación técnica requerida por cada profesión.⁵⁴

2.1.9. Obrero

Sinónimo de trabajador, trabajador que realiza una actividad manual.⁵⁵

2.1.10. Jornalero

Persona que trabaja a jornal.⁵⁶

2.1.11. Jornada

“Es el tiempo durante el cual el trabajador está a disposición del patrón para prestar su trabajo”.⁵⁷

⁵³ MACCISE Luis, Derecho Procesal Laboral, Primera Edición, Editorial MOGS, México 1998. p. 3.

⁵⁴ Ley Federal del Trabajo, Vigésima Edición, Editorial Delma, México 2001. p. 3.

⁵⁵ DE PINA VARA Rafael. Op. Cit. p. 388.

⁵⁶ Ibidem. P. 335.

⁵⁷ Ley Federal del Trabajo. Op. Cit. Artículo 48.

La jornada ordinaria de trabajo, ya sea diurna, nocturna o mixta, sólo se podrá alargar, además de los casos en que el patrón y el trabajador convienen en prolongar la jornada para tener un mayor descanso semanal.

La ley establece tres tipos de jornadas mediante las cuales el trabajador podrá prestar sus servicios, la diurna que es la comprendida entre las 6 y las 20 horas, dentro de la cual la duración máxima es de ocho horas y media, siempre que el periodo nocturno sea menor de 3 horas y media, y si excede de esta se reputará jornada nocturna.⁵⁸

2.1.12. Salario

El significado etimológico de salario, es proveniente de la voz latina *salarium*, que significa sal, en virtud de que operaba la costumbre entre los Romanos dar una cantidad fija de sal a los sirvientes domésticos era un pago o estipendio con que los patrones en épocas remotas pagaban a los trabajadores por labores realizadas, pago que hacían con sal a manera de moneda y de allí, que al pago de las labores realizadas por los trabajadores se les siga llamando salario.

“Es la retribución que debe pagar el patrón al trabajador por su trabajo”.⁵⁹

Salario base “Retribución del obrero que debe ser tomada en cuenta para fijar determinadas indemnizaciones o prestaciones”.⁶⁰

Salario mínimo “Es la cantidad mínima que debe recibir en efectivo el trabajador por los servicios prestados en una jornada de trabajo”.⁶¹

⁵⁸ MACCISE SAADE Luis. Op. Cit. p. 21-24.

⁵⁹ Ley Federal del Trabajo. Op. Cit. Artículo 82.

⁶⁰ DE PINA VARA Rafael. Op. Cit. p. 447.

⁶¹ Ley Federal del Trabajo. Op. Cit. Artículo 27.

Se concluye que el salario es una contraprestación que el trabajador recibe por la prestación de su trabajo como una renta. El salario puede fijarse por unidad de tiempo, por unidad de obra, por comisión, a precio alzado o de cualquier otra manera. El salario se integra con los pagos hechos en efectivo por cuota diaria, gratificaciones, percepciones, habitación, primas, comisiones, prestaciones en especie y cualquier otra cantidad de prestación; los salarios mínimos son generales para una o varias zonas económicas, que pueden extenderse a una, dos o más entidades federativas o profesionales, para una rama determinada de la industria o del comercio, para profesiones, oficios o trabajos especiales dentro de una o varias zonas económicas.

2.2 Antecedentes de Reformas al Artículo 21 Constitucional.

2.2.1. Constitución de 1857

El tema de la facultad sancionadora que envisten las Autoridades Administrativas, es de gran importancia, tan es así, que durante la Historia Constitucional los Diputados siempre han luchado por la protección de las garantías individuales, mismas que deben respetar las Autoridades Administrativas al momento de aplicar y ejecutar sus determinaciones; en este rubro, se le da mucha importancia a las infracciones de Reglamentos Gubernativos o de Policía, debido a la falta de gravedad y al excesivo monto a pagar por concepto de multa o arresto que hace las veces de ésta, al darse cuenta el Constituyente que en mayoría de ocasiones y con mayor habitualidad las clases pobres o desprotegidas eran las infractoras y que lamentablemente no contaban con los recursos económicos para pagar una multa, y los problemas posteriores ocasionados por el arresto como son: pérdida del empleo, la falta de suministrar alimentos etc. Todo por cuestiones que realmente no constituían un delito o lesión grave al bien público; lo anterior motivó la inquietud por buscar una reforma al Artículo 21 Constitucional, el primer logro fue de gran importancia, ya

que la Constitución de 1857, facultaba a la Autoridad Administrativa para imponer como corrección por violación aún reglamento hasta Quinientos Pesos de multa, o hasta un mes de prisión en caso de insolvencia económica para el pago de la multa.⁶²

El Artículo en comento de la Constitución de 1857, estaba redactado en estos términos: “La aplicación de las penas propiamente tales es exclusiva de la Autoridad Judicial. La policía o administrativa sólo podrá poner como corrección hasta Quinientos Pesos de multa o hasta un mes de reclusión, en los casos y modos que expresamente determine la ley”.⁶³

La aplicación de este Artículo hizo sufrir deformaciones, como lo demuestra el siguiente párrafo que se tomó de la exposición de motivos del proyecto de reformas al Código Penal de 1871, formulado por el Presidente de la comisión respectiva, Licenciado Miguel S. Macedo:

“La práctica se separa del precepto Constitucional en primer lugar, porque no exige la ley para erigir el hecho en falta, teniéndose por bastante un reglamento o bando, expedido, no por el Poder Legislativo, sino por Autoridades Administrativas, como Ayuntamientos, Jefes o Prefectos Políticos, Gobernadores, o cuando más por el Ejecutivo Federal. Se comprende que las leyes confieren a esas autoridades la facultad de expedir reglamentos, lo que en el fondo no es más que proveer en la esfera administrativa a la exacta observancia de las leyes, como dice, en relación al Presidente de la República, la fracción I del Artículo 85 de la Constitución, pero no que, contra el sistema constitucional, deleguen en ellas la facultad de declarar cuáles sean los hechos punibles y señalar sus penas, facultad

⁶² Constitución de 1857. Artículo 21 fracción primera

⁶³ FRAGA Gabino, Derecho Administrativo, Trigésima Edición, Editorial Porrúa, México 1991. p. 114.

eminentemente legislativa y que en todo tiempo y en todos los países se ha reputado como una de las primeras prerrogativas del Poder Legislativo".⁶⁴

Los abusos que según la práctica relatada en la transcripción hecha se llegaron a cometer por la Autoridad Administrativa, trataron de suprimirse con las limitaciones impuestas por el Artículo 21 de la Constitución de 1917, y para hacerlo se separó la competencia de la Autoridad Judicial de la que debe corresponder a la Autoridad Administrativa. Para la primera se dejó la imposición de penas; para la segunda, el castigo de las infracciones de los Reglamentos Gubernativos y de Policía, sin que exceda de multa o arresto hasta por treinta y seis horas; pero ya no se fijó, como en la Constitución del 57, que la imposición de estas correcciones sólo se haga **"En los casos y modos que expresamente determine la ley"**, lo que parece indicar que debe hacerse en lo que determinen los propios Reglamentos Gubernativos y de Policía.⁶⁵

2.2.2. Constitución de 1917

Como señala **García Ramírez** "El precedente inmediato del Artículo 21 de la Constitución de 1917, en cuanto al tema de sanciones administrativas que se analiza, se encuentra en el Artículo de igual número de la Constitución de 1857, mismo que facultó a la Autoridad Política o Administrativa para imponer como corrección hasta Quinientos Pesos de multa, o hasta un mes de reclusión en los casos y modos expresamente determinados por la ley".⁶⁶

La comisión que dictaminó el proyecto de redacción en el Congreso Constituyente de 1916-1917 resolvió una redacción a través de la cual se

⁶⁴ Ibidem. P. 115.

⁶⁵ Ibidem. P. 115.

⁶⁶ GARCÍA RAMÍREZ Sergio, Derecho Penal Administrativo, Novena Edición, Editorial Porrúa, México 1989. p. 986.

atribuyó a la Autoridad Administrativa el castigo a las infracciones a Reglamentos de Policía; limitando las especies de sanciones administrativas permitidas a la multa o arresto hasta por treinta y seis horas, y acotando sus límites, ***“si el infractor no pagare la multa que se le hubiere impuesto, se permutará ésta por el arresto correspondiente, que no excederá en ningún caso de 15 días”***.⁶⁷

Ahora bien, en el centro del debate parlamentario se generó una inquietud que aún hoy resulta válida y que se recoge en los objetivos de ésta investigación; la graduación de las sanciones administrativas. En efecto, los Diputados debatieron tanto sobre el límite máximo de las multas como de la graduación de su monto, tomando en cuenta las circunstancias del infractor.⁶⁸

2.2.3. Constitución de 1976

Se dice que existen veinticinco antecedentes en materia de sanciones administrativas en la Historia Constitucional de los Artículos 21 y 22 vigentes, son tan variados en el tiempo y en su ámbito de validez, que van desde la época colonial, con el bando del 8 de julio de 1976 en materia de imposición de penas a los ebrios, hasta la acentuación del dato social en la imposición de las sanciones administrativas a clases desprotegidas, derivado de la reforma del 3 de febrero de 1983 a la Constitución vigente.⁶⁹

2.2.4. Constitución de 1982

Durante este periodo, se profundizó el componente social como límite a las sanciones administrativas, limitando el arresto a treinta y seis horas y

⁶⁷ Varios Autores, Derecho del Pueblo Mexicano, Cuarta Edición, Editorial Porrúa, México 1994. Tomo 6. p. 998.

⁶⁸ Ibidem. Tomo 12. p. 1021.

⁶⁹ Ibidem. P. 1022.

restringiendo la multa contra jornaleros, obreros o trabajadores a un día de su jornal o salario y acotando el que la multa aplicable a trabajadores no asalariados no excede del equivalente a un día de su ingreso. La iniciativa de reforma Constitucional fue presentada por el Ejecutivo a la Cámara de Diputados, como Cámara de Origen el 2 de diciembre de 1982, en la retórica presidencialista se señalaban entre otras cosas:

a) “La dinámica social ha puesto un entredicho el contenido justiciero del Artículo 21 de la Constitución Política que, entre otras garantías, dispone que la sanción administrativa por violaciones a Reglamentos Gubernativos y de Policía sólo podrá consistir en multa o arresto, para así erradicar otras prácticas sancionadoras repugnantes a la dignidad del hombre y a la recta impartición de la justicia y que, en caso de incumplimiento de la sanción pecuniaria se sustituirá por arresto hasta de quince días”. Y b) “con ese cambio se logrará el equilibrio entre una correcta impartición de justicia por faltas administrativas y las condiciones económicas y sociales de las grandes mayorías nacionales”.⁷⁰

Así, si bien han existido dos criterios para considerar la inconstitucionalidad de las multas fijas, y se opina, que el Tribunal en Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación actual ha precisado el **Quid iuris** de la cuestión en la siguiente Tesis de Jurisprudencia:

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su Artículo 21, limita las sanciones que se impongan por infracciones a Reglamentos Gubernativos y de Policía, las que únicamente pueden consistir en multa o arresto; sin embargo, esa limitación no es aplicable tratándose de infracciones administrativas a las leyes emanadas del

⁷⁰ ACOSTA ROMERO Miguel. Op. Cit. p. 1124- 1126.

Congreso de la Unión. Puesto que son ordenamientos legales de naturaleza jurídica diferente.⁷¹

A partir de 1995, la SCJN ha venido reinterpretando los Artículos 21 y 22 Constitucionales en materia de sanciones administrativas, de un modo tal que se puede establecer que en conjunto, el nuevo criterio jurisprudencial de este máximo Tribunal, busca acotar las facultades sancionadoras de la Autoridad Administrativa véase, en este sentido, algunas de las Tesis Jurisprudenciales más relevantes:

“Es inexacto que la multa excesiva, incluida como una de las penas prohibidas por el Artículo 22 Constitucional, deba entenderse limitada al ámbito penal y, por tanto, que sólo opere la prohibición cuando se aplica por la comisión de ilícitos penales. Por lo contrario la interpretación extensiva del precepto Constitucional mencionado permite deducir que sí prohíbe la multa excesiva como sanción dentro del Derecho Represivo, que es el más drástico y radical dentro de las conductas prohibidas normativamente por extensión y mayoría de razón debe estimarse que también está prohibido tratándose de ilícitos administrativos y fiscales, pues la multa no es una sanción que sólo pueda aplicarse en lo penal, sino que es común en otras ramas del Derecho, por lo que para superar criterios de exclusividad penal que contraigan la naturaleza de las sanciones, debe decretarse que las multas son prohibidas, bajo mandato Constitucional, cuando son excesivas, independientemente del campo normativo en que se produzcan”.⁷²

“Esta Suprema Corte ha establecido que las leyes, al establecer multas, deben contener las reglas adecuadas para que las autoridades

⁷¹ Suprema Corte de Justicia de la Nación, Semanario Judicial de la Federación, México 1997. Tesis p. XCII

⁷² Suprema Corte de Justicia de la Nación, Semanario Judicial de la Federación, México 1995. Tesis. P. 7

impositoras tengan la posibilidad de fijar su monto o cuantía, tomando en cuenta la gravedad de la infracción, la capacidad económica del infractor, la reincidencia de este en la conducta que la motiva y, en fin, todas aquellas circunstancias que tiendan a individualizar dicha sanción, obligación del legislador que deriva de la concordancia de los Artículos 22 y 31 fracción IV de la Constitución Federal, el primero de los cuales prohíbe las multas excesivas mientras el segundo aporta el concepto de proporcionalidad por lo tanto, el hecho de que un precepto emplee la preposición _hasta_ no implica que contemple una multa fija, en virtud de que precisa un termino de cantidad que no puede exceder el juzgador al aplicar la multa, y si bien es cierto que no se hace referencia a la cantidad mínima, también lo es que en forma implícita, pero clara, sí está determinada, puesto que el mínimo a imponer resulta una cantidad monetaria y el máximo hasta donde el Artículo autorice, por lo que sí se establece un sistema flexible para la imposición de las multas, cuenta habida que contempla un mínimo y un máximo para que la autoridad haga uso de su Arbitrio Judicial en la individualización de la fijación de su monto".⁷³

Una de las reformas más interesantes fue la publicada en el Diario Oficial el 3 de febrero de 1983, donde se consagró un principio de justicia igualitaria. En efecto, anteriormente las infracciones a los reglamentos gubernativos y de policía se sancionaban con multa o arresto hasta por 36 horas, pero cuando el infractor no pagaba la multa, generalmente por falta de recursos, se le permutaba por arresto que no podía exceder a 15 días. Como sólo los más pobres llegaban a sufrir hasta 15 días de cárcel por no pagar la multa, y esto en sí no era justo, el Constituyente Permanente redujo el tiempo del arresto a un máximo de 36 horas. Asimismo, y también en atención a las realidades de nuestro pueblo e inspirado en principios de justicia igualitaria, se estableció que las multas impuestas a

⁷³ Suprema Corte de Justicia de la Nación, Semanario Judicial de la Federación, México 1995. Tesis 9 y 10 Novena Época.

trabajadores no excederán de un día de jornal y cuando se trate de no asalariados no será mayor de la cantidad que perciban en promedio por un día de su labor. Todo lo anterior está inspirado en un recto sentido de justicia que obliga a no tratar igual a los que realmente, por su condición social, económica y cultural no lo son.⁷⁴

Ahora bien, al imponer las únicas sanciones constitucionalmente permitidas por violación a un Reglamento Gubernativo o de Policía, la Autoridad Administrativa debe apegarse a lo que disponga éste, pues de otra manera, su proceder contravendría la garantía de legalidad consagrada en el Artículo 16 Constitucional, primera parte. La obligación que tiene la Autoridad Administrativa de apoyar legalmente la imposición de dichas sanciones pecuniarias y corporales, a sí lo ha sostenido la jurisprudencia de la Suprema Corte en los siguientes términos:

“Si bien es cierto que la Constitución faculta a las Autoridades Administrativas para castigar las infracciones a los Reglamentos Gubernativos y de Policía, también lo es que la imposición de tales castigos, debe ser, no al arbitrio de quien las impone, sino con estricta sujeción a lo que dispongan los mismos reglamentos u otra ley, en lo que no se oponga al Artículo 21 Constitucional”. “Las Autoridades Administrativas, si bien conforme al Artículo mencionado tienen facultades para castigar las faltas, también lo es que deben fundar debidamente sus determinaciones, citando la disposición Municipal, Gubernativa o de Policía, cuya infracción se atribuya al interesado, y si no cumple con tales requisitos violan las garantías consignadas en el Artículo 16 de la Constitución”.⁷⁵

⁷⁴ BURGOA Ignacio, Garantías Individuales, Décimo Cuarta Edición, Editorial Porrúa, México 1981. p. 636

⁷⁵ Suprema Corte de Justicia de la Nación, Semanario Judicial de la Federación, México 1917-1965, Tomo CXVIII Tesis 170, 172, 30 y 32.

También la Jurisprudencia de la Suprema Corte ha establecido que la escogitación (elección) de las sanciones pecuniarias o corporal por infracciones a los Reglamentos Gubernativos y de Policía, no debe quedar al arbitrio de la Autoridad Administrativa, sino que el infractor tiene el derecho de optar por el pago de la multa o por sufrir el arresto que establece el Artículo 21 Constitucional. Así, la Suprema Corte ha sostenido que “el Artículo 21 faculta a las Autoridades Administrativas para castigar con multa o con arresto. Pero es inconstitucional que desde luego impongan el arresto, sin dejar al agraviado el derecho de optar entre la pena corporal y la pecuniaria”.⁷⁶

Por ende, de acuerdo con la Constitución y la Jurisprudencia transcrita, solamente en el caso de que el infractor no pague la multa impuesta por el órgano administrativo correspondiente, ésta se permutará por el arresto hasta de 36 horas.

Por último, el propio Artículo 21 Constitucional establece una garantía de seguridad jurídica respecto del ***Quantum máximo*** de la multa que se imponga por las Autoridades Administrativas a los obreros o jornaleros o trabajadores, el cual no debe exceder del importe de su jornal o sueldo de una semana.⁷⁷

Por lo tanto, la problemática que se plantea en ésta investigación, está estrechamente ligada a estos Antecedentes Constitucionales, toda vez, que en la actualidad se cuenta con un Derecho idealista; se dice idealista, porque no se cumplen y mucho menos se observa, respeta lo plasmado en Ley Suprema. Como sucede con los reglamentos administrativos; Con fundamento de lo antes citado, se colige que una multa será considerada excesiva y por lo tanto

⁷⁶ Suprema Corte de Justicia de la Nación, Semanario Judicial de la Federación, México 1975. Tomo CXIII Tesis 31 de la Compilación y 418.

⁷⁷ BURGOA Ignacio. Op. Cit. p. 638.

inconstitucional, cuando fije en ley, como multa una cantidad invariable al momento de su imposición, lo que evita que las autoridades tomen en consideración la gravedad de la infracción, los perjuicios ocasionados y la reincidencia en la omisión del hecho que la motiva, todo ello en relación con la capacidad económica del infractor.

En efecto la Ley de Tránsito en sus Artículos 46 y 133 de su Reglamento, establecen un sistema de multas fijas, lo cual se aprecia desde un punto legal y práctico, el carácter excesivo de la multa, se debe a que las Autoridades de Tránsito, no individualizan el monto y la sanción, lo anterior se lograría haciendo observancia del Artículo 21 Constitucional, por tanto, la ley, y su reglamento no contienen un parámetro que permita determinar si la multa es proporcional, pero se afirma que excede lo razonable porque rebasan el límite impuesto por la Constitución.

Se piensa que es necesario precisar en los Artículos 46 y 133, en forma clara y breve, la obligación que impone el arábigo Constitucional antes citado, al momento de imponer una sanción por infringir dichos ordenamientos; desde luego, se requiere la existencia de un Juzgado Calificador, para efecto de respetar cuestiones de legalidad y seguridad jurídica. Se cree que en caso de lograr la correcta aplicación de la ley, habría mayores ingresos por concepto de multas, ya que la existencia de una justicia igualitaria, permite armonía en una sociedad dispuesta a culminar con la corrupción.

2.3. Facultad Reglamentaria

Primeramente se especifica que el reglamento de la ley que se estudia, forma parte de los llamados reglamentos autónomos, que encuentran existencia jurídica en el Artículo 21 de la Constitución vigente, ¿la razón por la cual se revisan los antecedentes de la facultad reglamentaria?, se debe a la constante

disputa entre los estudiosos del derecho, al preguntarse si dicha facultad consiste en una contradicción al principio que establece el Artículo 49 de la Carta Magna, o se trata de una excepción como ya se comentó, este cuestionamiento ha sido objeto de muchos teóricos quienes pretenden concluir que el contenido del Artículo 89, fracción primera de la máxima ley, confiere al Ejecutivo Federal, facultades de carácter administrativas, pero que en ningún momento se trata de una facultad legislativa; por lo tanto, se permite hacer una revisión de las diversas Constituciones que han tenido vigencia en el país.

“Los reglamentos autónomos o independientes, son aquellos que dicta el Poder Ejecutivo en ejercicio de poderes propios”.⁷⁸ Que son los mencionados en la Constitución Federal, llamados Reglamentos Gubernativos y de Policía que el Presidente de la República emite con apoyo en los Artículos 16 y 21 de dicho ordenamiento.

El apoyo de estos reglamentos es la Constitución misma, pero cuyo origen histórico no se encuentra en las anteriores Constituciones Mexicanas.

Este distinguido jurista mexicano, dice al respecto, que ***“Aparece, sin que se aclare su génesis, en el dictamen de la comisión que presentó al Congreso Constituyente de Querétaro, el proyecto de Constitución relativo al Artículo 16, no hay dato alguno en las discusiones del proyecto ni en los libros y estudios sobre la Constitución de 1917, que refleje el origen de los Reglamentos Gubernativos y de Policía”***.⁷⁹

Agrega el mismo autor: ***“La discusión de esa parte del proyecto se efectuó el 23 de diciembre de 1916, y las exposiciones de algunos***

⁷⁸ MARGAÍN MANAUTOU Emilio, Introducción al Estudio del Derecho Administrativo, Segunda Edición, Editorial Porrúa, México 1997. p. 59. ss.

⁷⁹ Ibidem. P. 60.

*Diputados nada aclararon sobre su origen ni sobre su interpretación. Quiénes examinen las Actas de las Sesiones del Constituyente estarán obligados a atenerse a los inexplicitos términos del dictamen, y llegarán a la conclusión hueca y obvia de que las palabras transcritas salieron de algún colaborador del Presidente Carranza, sin duda Abogado. No se sabe de quién. Tal vez de José Natividad Macías que era un buen jurista y sabía que no estaba aludiendo el proyecto de reglamentos de leyes, sino a reglamentos autónomos. Probablemente conocía estudios de los Administrativistas Franceses, que exhaustivamente han estudiado este tema desde hace más de dos siglos”.*⁸⁰

Concluye el citado autor, respecto su estudio de los antecedentes en México de estos reglamentos, expresando **“Nada puedo agregar sobre el origen del vocablo en nuestra Constitución; salvo, sin poder comprobarlo, que está emparentado con los Reglamentos Municipales y Bandos de buen Gobierno del antiguo Derecho Español y del siglo XIX en México”**.⁸¹

El Doctor **Gabino Fraga**, dice en México, el Poder Ejecutivo siempre ha tenido encomendada la facultad reglamentaria, como lo demuestran los siguientes preceptos de las diversas Constituciones que sucesivamente han estado en vigor:

“Sus atribuciones (del Ejecutivo), a más de otras que se fijaran en la Constitución, son las siguientes:...XIV. Dar decretos y órdenes para el mejor cumplimiento de la Constitución y las leyes generales”. (Acta Constitutiva de 31 de enero de 1824, Artículo 16.)⁸²

⁸⁰ Op. Cit. p. 60.

⁸¹ Op. Cit. p. 60.

⁸² FRAGA Gabino. Op. Cit. P. 108.

“Las atribuciones del Presidente son las que siguen: I...II. Dar reglamentos, decretos y órdenes para el mejor cumplimiento de la Constitución, Acta Constitutiva y leyes generales”. (Constitución de 4 de octubre de 1824, Artículo. 110.)⁸³

“Son atribuciones del Presidente de la República: Dar, con sujeción a las leyes generales respectivas todos los decretos y órdenes, que convengan para la mejor administración pública, observancia de la Constitución y leyes, y de acuerdo con el Consejo, los reglamentos para el cumplimiento de éstas”. (Leyes Constitucionales de 29 de diciembre de 1836. Ley 4ª, Artículo.17).⁸⁴

“Corresponde al Presidente de la República... IV. Expedir órdenes y dar reglamentos necesarios para la ejecución de las leyes, sin alterarlas ni modificarlas”. (Bases Orgánicas de 12 de junio de 1843, Artículo. 85).⁸⁵

En todas las disposiciones anteriores se ve claramente la facultad expresa del Ejecutivo para expedir reglamentos, de tal manera que bajo su vigencia en ninguna forma puede dudarse de que, a un siendo legislativa, podía desempeñarse por el poder administrativo.

El Artículo 85, fracción I, de la Constitución de 1857, que es exactamente igual al 89, fracción I de la Constitución de 1917, dispone textualmente: “Las facultades y obligaciones del Presidente son las siguientes: I. Promulgar y ejecutar las leyes que expida el Congreso de la Unión, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia”.⁸⁶

⁸³ Ibidem. P. 109.

⁸⁴ Op. Cit. P. 109.

⁸⁵ Op. Cit. P. 109.

⁸⁶ Op. Cit. 109.

A pesar de haberse suprimido en el texto que se acaba de transcribir la expresión clara y terminante que contenían las Constituciones anteriores, se ha estimado que el Ejecutivo, bajo la vigencia de las de 1857 y 1917, continúa con la facultad reglamentaria, pues no se encuentra ninguna razón en los Antecedentes Históricos de ellas que puedan indicar que la intención del Constituyente haya sido diversa de la de los legisladores precedentes.

Se podía fundar la facultad reglamentaria en el Artículo 88 de la Constitución de 1857 y en el 92 de la de 1917, (ahora reformado) porque en sus textos sí se incluye la expresión “reglamentos” que parece ser necesaria para justificar la excepción al Principio de Separación de Poderes. En efecto dichos Artículos disponen que “Todos los reglamentos, decretos y órdenes del Presidente deberán estar firmados por el Secretario de Estado o Jefe de Departamento Administrativo a que el asunto corresponda, y sin este requisito no serán obedecidos”.⁸⁷

Fraga concluye diciendo “En un sentido gramatical la palabra **Proveer**, es el de poner los medios adecuados para un fin: en el caso, para facilitar la ejecución de las leyes. En estos términos, se entiende que existe de manera concreta la facultad de expedir disposiciones generales que sean el medio práctico y adecuado para poder dar exacta observancia a la ley”⁸⁸

Los Antecedentes Históricos antes mencionados, corroboran la interpretación gramatical; jurídicamente también se confirma, porque si se examinan los conceptos de ejecución y de medios para llegar a la ejecución, se verá la diferencia que puede existir entre Actos Directos, Concretos y Actos Indirectos o que revisten un carácter abstracto. Refuerzan las conclusiones a que

⁸⁷ Op. Cit. 109.

⁸⁸ Ibidem. P. 110.

llegan todos estos criterios de interpretación, los argumentos derivados de la conexión que éste precepto tiene con otros de la misma Constitución, entre los cuales puede citarse el contenido del Artículo 92, en donde se fijan los requisitos formales que deben llenar los reglamentos que expida el Ejecutivo.

Sin embargo pudiera objetarse la argumentación que se hizo para desentrañar el significado de la facultad de proveer a la exacta observancia de las leyes, indicando que no deriva de ese concepto la idea de una facultad legislativa puesto que en el mismo texto se dice que el Ejecutivo debe proveer en la esfera administrativa.

Se cree que en estos últimos términos está contenida la excepción expresa al Sistema de Separación de Poderes que es necesario para que el Ejecutivo goce de la facultad reglamentaria. Por lo tanto, la Constitución únicamente parte del concepto formal de las funciones, y desde ese punto de vista los reglamentos expedidos por el Ejecutivo tienen un carácter netamente administrativo. Lo antes expuesto viene a demostrar que la facultad reglamentaria constituye una facultad normal del Poder Ejecutivo que no deriva de ninguna delegación legislativa, sino que la tiene directamente por habérsela otorgado la Constitución.

Para el maestro **Miguel Acosta**, Propiamente la facultad reglamentaria del Ejecutivo se localiza en la fracción I, del Artículo 89 Constitucional citado, ya que ahí se indica que debe proveer en la esfera administrativa a la exacta observancia y cumplimiento de la ley;

En las Constituciones anteriores a 1857 se establecía en forma expresa la facultad del Ejecutivo para expedir reglamentos, en cumplimiento no sólo de las leyes, sino incluso de la propia Constitución. Lo anterior queda evidenciado con lo que a continuación se menciona.

La Constitución de Apatzingan del 22 de octubre de 1814, facultaba al Congreso General, para aprobar ciertos reglamentos. En su Artículo 170 establecía: "Se sujetará al Supremo Gobierno a las leyes y reglamentos que adoptare o sancionare el Congreso..."⁸⁹

En el Artículo 110, fracción I, de la Constitución Federal del 24 de octubre de 1824, se disponía que las atribuciones del Presidente de la República eran: "Dar reglamentos, decretos y órdenes para el mejor cumplimiento de la Constitución, Acta Constitutiva y leyes generales."⁹⁰

El Artículo 17, fracción I, de la Cuarta Ley Constitucional, del 29 de diciembre de 1836, establecía: "Son atribuciones del Presidente de la República:

I. Dar con sujeción a las leyes generales respectivas, todos los decretos y órdenes que convengan para la mejor administración pública, observancia de la Constitución y leyes, y de acuerdo con el Consejo, los reglamentos para el cumplimiento de estas."⁹¹

Las Bases Orgánicas del 12 de junio de 1843, en su Artículo 87, fracción IV, señalaba: "Corresponde al Presidente de la República: expedir órdenes y dar los reglamentos necesarios para la ejecución de las leyes sin alterarlas ni modificarlas."⁹²

En la Constitución de 1857, el Artículo 85, fracción I, que es exactamente igual al Artículo 89, fracción I, de la Constitución de 1917, se suprimió la fórmula de expedir reglamentos para el mejor cumplimiento de las leyes, que se había

⁸⁹ Ibidem. P. 1002.

⁹⁰ Ibidem. P. 1003.

⁹¹ Op. Cit. p. 1003.

⁹² Op. Cit. p. 1003.

venido usando con pequeñas variantes desde la Constitución de 1824. el Artículo de referencia, dispuso: "Las facultades y atribuciones del Presidente de la República, son: Promulgar y ejecutar las leyes que expida el Congreso de la Unión, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia."⁹³

Para **Tena Ramírez** el Doctor **Gabino Fraga**, hace una equívoca interpretación gramatical, argumentando que en la fracción aludida no se usa el infinitivo del verbo "Proveer", sino el gerundio "Proveyendo"; ahora bien, el gerundio carece de autonomía en el idioma, pues hace referencia siempre a un verbo principal, cuya significación modifica, expresando modo, condición, motivo o circunstancia. Afirma el citado autor que es preferible aceptar que se empleó erróneamente el gerundio en lugar del infinitivo, ya que si no se concluye así, se inutiliza el sistema constitucional en aras de la gramática, para tal efecto culmina diciendo que "La importancia de la facultad reglamentaria, la necesidad de contar con ella en un régimen Constitucional, han inclinado a la Jurisprudencia a justificarla, hasta el punto de que ya nadie la discute. De esa suerte ha crecido fuera de la Constitución, aunque sin contrariarla, una institución de Derecho Consuetudinario, que viene a llenar el vacío que inexplicablemente dejaron los Constituyentes de 57 y de 17, hoy en día es el precedente y no el texto, el que justifica en el Derecho Mexicano la facultad reglamentaria, por tanto, la facultad reglamentaria es de carácter legislativo, y constituye una excepción al Principio de Separación de Poderes. Subordinado y todo a la voluntad del Legislador contenida en la ley. La excepción de que habla, se estableció por la Constitución a favor exclusivamente del Presidente de la República, nunca a favor de los Secretarios de Estado (que no integran el Poder Ejecutivo), ni de ningún otro órgano dependiente del Ejecutivo. Ni siquiera la misma ley puede delegar en nadie la facultad reglamentaria que corresponde al Presidente, pues en tal caso la ley usurparía el lugar de la Constitución al ampliar la excepción a casos no

⁹³ Ibidem. P. 1004.

señalados por aquélla. Así lo ha resuelto la Suprema Corte de Justicia en los siguientes criterios⁹⁴:

2.3.1. Fundamento Legal

FACULTAD REGLAMENTARIA DEL EJECUTIVO. *El Artículo 89, fracción I, de la Constitución Federal ha establecido a favor del Presidente de la República lo que se ha denominado facultad reglamentaria, al disponer que debe proveer en la esfera administrativa a la exacta observancia de las leyes, según lo han reconocido la Jurisprudencia y la Doctrina Mexicana, en la inteligencia de que al ejercitar la función legislativa, aun que formalmente debe considerarse de orden administrativo, toda vez que da normas creadoras de situaciones jurídicas de carácter general, abstracto y permanente, que no pueden ser modificadas, sino por otro acto de la misma naturaleza del que las creó. Por lo mismo, es inexacto que la función legislativa esté de modo exclusivo al Congreso de la Unión, ya que constitucionalmente el Ejecutivo está facultado para ejercitarla, al hacer uso de la facultad reglamentaria y dentro de los límites propios de ésta, que por tener como finalidad el desarrollo de las normas establecidas en la ley reglamentaria, no puede contrariar éstas, pero si adecuarlas a las múltiples situaciones que pueden quedar regidas por ellas.*⁹⁵

FACULTAD REGLAMENTARIA.- SUS LÍMITES. *Es criterio unánime, tanto de la Doctrina como de la Jurisprudencia, que la facultad reglamentaria, conferida en nuestro sistema constitucional únicamente al Presidente de la República y a los Gobernadores de los Estados, en sus*

⁹⁴ TENA RAMÍREZ Felipe, Derecho Constitucional, Décimo Quinta Edición, Editorial Porrúa, México 1997. p. 494-496.

⁹⁵ Tomo CXXII. P. 283. Amparo en Revisión en Materia de Trabajo 9155/45, 13 de Octubre México 1954. Unanimidad de 4 votos.

*respectivos ámbitos competenciales, consiste exclusivamente, dado el Principio de la División de Poderes que impera en nuestro país, en la expedición de disposiciones generales abstractas e impersonales que tienen como objeto la ejecución de la ley, desarrollando, completando en detalle sus normas, pero sin que, a título de su ejercicio, pueda excederse al alcance de sus mandatos o contrariar o alterar sus disposiciones, por ser precisamente la ley su medida y justificación.*⁹⁶

FACULTAD REGLAMENTARIA DEL EJECUTIVO FEDERAL. INTERPRETACIÓN DE LA FRACCIÓN I DEL ARTÍCULO 89 DE LA CONSTITUCIÓN. *La facultad reglamentaria que el Artículo 89 fracción I, de la Constitución Federal otorga al Ejecutivo de la Unión para proveer en la esfera administrativa a la exacta observancia de las leyes, puede ser ejercitada mediante distintos actos y en diversos momentos, según lo ameriten las circunstancias, sin más límite que el de no rebasar ni contravenir las disposiciones que se reglamenten. Por tanto, no es forzoso que se ejerza tal facultad en un solo acto, porque ello implicaría una restricción no consignada en el precepto Constitucional.*⁹⁷

REGLAMENTO ADMINISTRATIVO. FACULTAD DEL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA PARA EXPEDIRLO. SU NATURALEZA. *El Artículo 89, fracción I, de nuestra Carta Magna, confiere al Presidente de la República tres facultades: a) la de promulgar las leyes que expida el Congreso de la Unión; b) la de ejecutar dichas leyes, y c) la de proveer en la esfera administrativa a su exacta observancia, o sea la facultad reglamentaria. Esta última facultad es la que determina que el Ejecutivo pueda expedir disposiciones generales y abstractas que tienen por objeto la ejecución de la ley, desarrollando y complementando en detalle las normas contenidas*

⁹⁶ Suprema Corte de Justicia de la Nación, Segunda Sala, Informe de México 1982. p. 105.

⁹⁷ Amparo en Revisión 7026/77, 26 de Octubre México 1978. Unanimidad de 4 votos.

en los ordenamientos jurídicos expedidos por el Congreso de la Unión. El reglamento es un Acto Formalmente Administrativo y Materialmente Legislativo; participa de los atributos de la ley, aunque sólo en cuanto ambos ordenamientos son de naturaleza impersonal, general y abstracta, dos características separan la ley del reglamento en sentido estricto: este último emana del Ejecutivo, a quien incumbe proveer en la esfera administrativa a la exacta observancia de la ley, y es una norma subalterna que tiene su medida y justificación en la ley. Pero aun en lo que aparece común en los dos ordenamientos, es su carácter general y abstracto, separándose por la finalidad que en el área del reglamento se imprime a dicha característica, ya que el reglamento determina de modo general y abstracto los medios que deberán emplearse para aplicar la ley a los casos concretos.⁹⁸

Se concluye, en igual sentido que el autor Tena Ramírez, al citar que el reglamento constituye una excepción a la División de Poderes, ya que la facultad reglamentaria es una facultad derivada del Poder Legislativo a favor del Poder Ejecutivo, se dice que tal facultad no puede ser delegada a favor de otro poder, en virtud de que existe en la Constitución de manera directa en favor del Ejecutivo Federal; se piensa que es una facultad derivada del Legislativo para el Ejecutivo, en virtud de que los Constituyentes en particular el de 1917, legisló y plasmó en máxima ley la facultad reglamentaria para el libre arbitrio del Ejecutivo, en razón de facilitar la aplicación de las leyes, mediante procedimientos sumarios que benefician el interés del orden público, esto origina la necesidad de cuestionar las formalidades de los actos que realizan las Autoridades Administrativas en el cumplimiento de sus fines, es trascendente señalar que las autoridades encargadas de la administración pública, actúan de manera discrecional en ejercicio de sus facultades revisoras y sancionadoras, bajo el

⁹⁸ Suprema Corte de Justicia de la Nación, Tesis Jurisprudencial número 152, Tercera Parte, Segunda Sala, México 1975-1997. p. 846.

respaldo de equívocos principios de interés general y preponderante que tiene la administración para hacer efectivas sus determinaciones, bajo la llamada facultad discrecional donde aparentemente la autoridad no está obligada a respetar principios de legalidad, toda vez que de ser aplicado un procedimiento tedioso entorpecería el fin del Estado, razón por la cual actúan de manera presuncional afectando los derechos de particulares, quien se resguarda el derecho de impugnar y demostrar las irregularidades del acto de que se duele, por tanto, se deduce que éstas actúan sin observancia previa de garantías individuales, es decir primero te afectan y posteriormente el afectado tiene la obligación de demostrar la afectación, por dichos motivos en el capítulo siguiente se tratarán las cuestiones particulares y generales del acto administrativo.

2.3.2. Aspectos Generales del Acto Administrativo

Acto administrativo "Declaración unilateral de un órgano del Poder Ejecutivo en ejercicio de su función administrativa, que produce efectos jurídicos en relación a terceros".⁹⁹

Bielsa. Señala que "El acto administrativo es una decisión general especial, de una Autoridad Administrativa en ejercicio de sus propias funciones, y que se refiere a derechos, deberes e intereses de las entidades administrativas o de los particulares respecto de ellas".¹⁰⁰

Acto administrativo "Independientemente de su contenido material, se caracteriza por los elementos concreción, particularidad y personalidad frente a los actos legislativos o leyes, y respecto a los actos jurisdiccionales, que también ostentan los mismos elementos, en que, a diferencia de estos, no resuelven ninguna cuestión controvertida".¹⁰¹

⁹⁹ DIEZ María, Derecho Administrativo, Tercera Edición, Editorial Plus-Ultra, Argentina 1983. p. 204.

¹⁰⁰ BIELSA Rafael, Derecho Administrativo, Quinta Edición, Editorial Porrúa, México 1955. p. 3.

¹⁰¹ BURGOA Ignacio, Derecho Constitucional, Tercera Edición, Editorial Porrúa, México 1979. p. 75.

“Es aquel mediante el cual la Autoridad Administrativa ejerce de manera general o particular, las facultades que los ordenamientos le otorgan para satisfacer las atribuciones de que está investida su unidad administrativa y puede exigir su cumplimiento”.¹⁰²

“Manifestación unilateral y externa de la voluntad que expresa la decisión de una Autoridad Administrativa competente en ejercicio de la potestad pública”.¹⁰³

Se dice que existen actos administrativos que están revestidos de las notas de generalidad y de abstracción como vienen a ser los reglamentos. Sobre este particular se precisa que si bien el reglamento es un acto administrativo por provenir del Ejecutivo, no lo es por lo que atañe a su esencia, pues se trata como lo ha reconocido unánimemente la doctrina de un acto materialmente legislativo.

De lo anterior es importante hacer referencia al contenido del Artículo Cuarto de la Ley Federal de Procedimientos Administrativos, vigente a partir del primero de junio de 1995, se deduce que son actos administrativos de carácter general solamente los decretos, acuerdos, circulares y otros de la misma naturaleza. Consideran que el legislador fue omiso al no incluir dentro de este precepto a los reglamentos, ya que independientemente que el reglamento sea un acto materialmente legislativo, es incuestionable que formalmente es un acto administrativo.¹⁰⁴

Por ende, resulta evidente que se habla de actos unilaterales de la administración que producen efectos jurídicos respecto de un conglomerado indeterminado o una generalidad de personas o casos, como ocurre, por ejemplo, con los Reglamentos Gubernativos; que son de observancia general.

¹⁰² MARGAIN Emilio. Op. Cit. p. 83.

¹⁰³ ACOSTA Romero. Op. Cit. p. 811.

¹⁰⁴ ARMIENTA Gonzalo, Derecho Administrativo, Cuarta Edición, Editorial Porrúa, México 1979. p. 75.

A los actos unilaterales y generales de la administración, la Doctrina los denomina reglamentos administrativos, y los considera materialmente como leyes; por tratarse de normas generales, abstractas y obligatorias emitidas por la administración.

Al respecto el autor **Jorge Fernández Ruiz**, dice “Que de acuerdo con el criterio material, llamado también objetivo o sustancial, sin importar la naturaleza del órgano que lo realiza, acto administrativo es aquel cuya sustancia es administrativa, por lo que todos los órganos del poder público, ya sean administrativos, judiciales o legislativos, producen actos administrativos, caracterizados por su contenido material de naturaleza administrativa”¹⁰⁵. De esta suerte conforme al criterio material:

- El acto administrativo lo pueden realizar no sólo los órganos administrativos. Sino también los legislativos y los jurisdiccionales.
- El acto legislativo lo pueden realizar no sólo órganos jurisdiccionales sino también los administrativos.
- El acto jurisdiccional lo pueden realizar no sólo los órganos jurisdiccionales sino también los legislativos y los administrativos.

En consecuencia, los órganos administrativos no realizan sólo actos administrativos sino, además, actos legislativos y jurisdiccionales.

En conclusión el acto administrativo desde el punto de vista formal, es aquel que emana de un órgano administrativo, y el aspecto material, es todo aquél que tiene un contenido administrativo, por lo tanto, se desprende

¹⁰⁵ FERNÁNDEZ RUIZ Jorge. Op. Cit. p. 125-126.

claramente que el acto administrativo necesariamente debe provenir de un órgano del Poder Ejecutivo y tener un contenido administrativo, ya sea que se refiera a derechos, deberes e intereses de la autoridad o de los particulares.

2.3.3. Formalidad del Acto Administrativo

“Para que un acto administrativo sea legítimo, debe estar dictado por un órgano competente, contener una manifestación de voluntad emanada de un ente público, tener un objeto lícito y cumplir con los requisitos formales que señale el ordenamiento legal”.¹⁰⁶

Al respecto es importante hacer mención especial a la forma, pues el acto administrativo, para que surta sus efectos legales, debe estar debidamente fundado y motivado, esto es: si se emite sin expresarse el fundamento legal y los hechos que lo originaron, no podrá surtir aquellos efectos jurídicos previstos por la ley.

“FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN.- De acuerdo con el Artículo 16 de la Constitución Federal, todo acto de autoridad debe estar adecuado y suficientemente fundado y motivado, entendiéndose por lo primero que ha de expresarse con precisión el precepto legal aplicable al caso y, por lo segundo, también debe señalarse con precisión, las circunstancias especiales, razones particulares o causas inmediatas que se hayan tenido en consideración para la emisión del acto: siendo necesario, además, que exista adecuación entre los motivos aducidos a las normas aplicables, es decir, que en el caso concreto se configuren las hipótesis normativas”.¹⁰⁷

¹⁰⁶ ARMIENTA Gonzalo. Op. Cit. p. 11.

¹⁰⁷ Suprema Corte de Justicia de la Nación, Tesis número 373, Semanario Judicial de la Federación, Segunda Sala Apéndice México 1917-1985. p. 636.

El mismo autor dice que otro elemento indispensable para la formación de un acto administrativo es el referente al merito, el cual se puede resumir en la oportunidad y la conveniencia del acto. En términos generales; la oportunidad y la conveniencia se resumen en la necesidad de que el acto sea adecuado al interés público.¹⁰⁸

Héctor Escola. Expresa "Todo acto administrativo debe ser conveniente y oportuno, la conveniencia, como lo recuerda **García Oviedo**, se vincula con la bondad del acto en cuanto a su contenido, mientras que la oportunidad se relaciona con las circunstancias que lo han determinado o al momento en que ha sido dictado se trata, pues de criterios de equidad administrativa".¹⁰⁹

En el Derecho Positivo Mexicano, para que el acto administrativo sea legal, basta con que sea legítimo, ya que la conveniencia y la oportunidad no se han considerado como requisitos para su legalidad.

La presunción de legalidad y ejecutoriedad "Dice que todo acto administrativo se presume que fue dictado conforme a Derecho por la administración, por lo que para desvirtuar lo anterior, resulta indispensable que el administrado pruebe que se emitió en contravención a las normas jurídicas".¹¹⁰

Aunado a esto el Código Fiscal de la Federación señala "Los actos y resoluciones de las Autoridades Fiscales se presumirán legales Artículo 68. Sin embargo, dichas autoridades deberán probar los hechos que motiven los actos y resoluciones, cuando el afectado los niegue lisa y llanamente, a menos que la negativa implique la afirmación de otro hecho".¹¹¹

¹⁰⁸ Ibidem. P. 12.

¹⁰⁹ ESCOLA Hector, Tratado Teórico Práctico de los Recursos Administrativos, Editorial Desalma, Argentina 1967. p. 166.

¹¹⁰ ARMIENTA Gonzalo. Op. Cit. p. 15.

¹¹¹ Código Fiscal de la Federación, Artículo 68.

En tales circunstancias corresponde al reclamante demostrar el vicio de ilegalidad que lo afecte, por lo que la administración pública está liberada de la carga de la prueba procesal, de probar el cumplimiento de los requisitos exigidos por la ley para la emisión del acto.

En conclusión la presunción de validez del acto administrativo, constituye una prerrogativa que el Legislador le otorga a la administración, con el objeto de que la autoridad realice sus funciones de forma rápida y expedita, en atención a la relevancia del orden público que tiene la actividad administrativa, como medio para alcanzar el cumplimiento de los fines del Estado. Siendo la presunción de legalidad, una prerrogativa para la autoridad, constituyendo a la vez una garantía de seguridad jurídica para los gobernados, en virtud de que sólo podrá ser anulado mediante la impugnación del agraviado.

Otra característica del acto administrativo, su ejecutoriedad, la cual consiste como lo señala **Juan Carlos Cassagne**, en "... La facultad de los órganos estatales que ejercen dicha función administrativa para disponer de la realización o cumplimiento del acto, sin intervención judicial, dentro de los límites impuestos por el ordenamiento jurídico".¹¹²

Esta característica es exclusiva del acto administrativo, ya que solamente la administración pública, goza de la facultad de obtener el cumplimiento de sus actos sin necesidad de un mandato escrito de Autoridad Judicial. Normalmente el acto administrativo surte sus efectos desde el momento de su expedición. Esta cualidad del acto administrativo es muy importante, pues para que sea exigible su observancia, no necesita ninguna clase de formalidad adicional a su emisión, en atención al principio de presunción de validez. Así mismo, puede acaecer que un acto administrativo surta efectos aunque sea ilegal; no obstante ello, tal eficacia

¹¹² CASSAGNE Juan Carlos, Derecho Administrativo, Editorial Abeledo- Perrot, Argentina 1985. p.286.

resulta precaria, pues en el momento en que se demuestra su irregularidad, el acto dejará de tener vida jurídica.¹¹³

De esta manera, un acto administrativo para gozar de eficacia inobjetable requiere ser válido y, además tener fuerza ejecutoria en tanto que no exista algún elemento accidental que aplase su cumplimiento.

Al respecto **Jesús González Pérez**, dice "...Cuando un acto reúne todos los requisitos que el ordenamiento exige, producirá todos y sólo los efectos normales. La finalidad prevista en el ordenamiento jurídico para la concreta función administrativa se realiza plenamente". Este autor nos dice que "Cuando el acto no reúne todos los requisitos que el ordenamiento exige, estamos en presencia de la eficacia anormal del acto". Así independientemente de que el acto sea válido, surtirá efectos legales; sólo que la eficacia material de un acto ilegal, como ya se precisó, dura hasta en tanto no se compruebe la ilegalidad del mismo; por lo que aquella tendrá carácter precario al carecer de sustento jurídico; considerando las prescripciones de la Ley Federal de Procedimientos Administrativos, se menciona para que un acto administrativo sea eficaz, es necesario que surta efectos su notificación, y que además la misma haya sido legalmente efectuada".¹¹⁴

Se considera, que independientemente que la Autoridad Administrativa esté investida de una potestad discrecional para emitir sus actos, resulta que ésta potestad de ninguna manera significa que la autoridad puede producir esta especie de actos, sin cumplir con los requisitos de legalidad, pues habrán de satisfacer los lineamientos consignados en los Artículos 16 y 21 Constitucional.¹¹⁵

¹¹³ ARMIENTA Gonzalo. Op. Cit. p. 16.

¹¹⁴ GONZÁLEZ PÉREZ, El Procedimiento Administrativo, Tomo II, Editorial Abella, Madrid 1957. p. 349.

¹¹⁵ ARMIENTA Gonzalo. Op. Cit. p. 23.

Al referirse a la garantía de legalidad, señala que ella pone a salvo de todo acto de mera afectación a la esfera de derecho del gobernado, para el efecto de evitar no sólo la arbitrariedad, es decir, que el acto carezca de fundamento legal alguno, sino además que sea contrario a cualquier precepto, independientemente de la jerarquía o naturaleza del ordenamiento a que éste pertenezca.¹¹⁶

En consecuencia esta garantía además de ser obligatoria para la autoridad emisora, vincula a la autoridad ejecutora, y hay quienes consideran que precisamente la garantía de legalidad ha sido creada para el control de las autoridades ejecutoras. En este sentido se pronuncia **Servando J. Garza**. "... Su redacción revela que el precepto fue creado para el control de la actividad de las autoridades ejecutoras".¹¹⁷

En rigor de que el acto sea discrecional, la autoridad debe cumplir con esta garantía, por lo que no deberá rebasar los límites que para el ejercicio de sus facultades le asigne la ley. Lógicamente, cuando la autoridad impone una multa y determina una sanción lo hará observando los mínimos y los máximos, la situación del infractor y por ningún motivo podrá exceder de lo previsto en el Artículo 21 Constitucional, y cuando aplique una o la otra deberá explicar los motivos, circunstancias y razones, así pues, un **acto administrativo válido**. Es aquel emitido por una autoridad competente, en el cual se exprese una voluntad sana, esto es, libre de vicios, tenga un objeto lícito y satisfaga las necesidades señaladas por las disposiciones legales aplicables; por el contrario, el **acto administrativo ilegal**. Es el que o bien proviene de una autoridad incompetente, o la voluntad que en él se manifiesta esté viciada, cumple con el requisito de licitud de su objeto o no llena las formalidades establecidas en la ley".¹¹⁸

¹¹⁶ BURGOA Ignacio. Op. Cit. p. 578.

¹¹⁷ GARZA Servando, Derecho Tributario Mexicano, Editorial Cultura, México 1949. p. 169.

¹¹⁸ ARMIENTA Gonzalo. Op. Cit. p. 32.

Al respecto el Licenciado **Luis Humberto Delgadillo** "Dice que no toda la actuación de la administración se expresa a través de actos administrativos, ya que en ocasiones realiza actos que no reúnen las características de éstos, por lo que se puede hacer una diferenciación entre actos administrativos y actos de administración".¹¹⁹

Toda actuación de la administración se dará a través de "actos de la administración" pero sólo serán considerados actos administrativos aquella declaración unilateral y concreta del órgano ejecutivo que produce efectos jurídicos e inmediatos. Para este autor la declaración de la voluntad es un elemento indispensable de los actos jurídicos y la expresión de un propósito o de una decisión unilateral, que por su naturaleza no requiere el acuerdo de otro sujeto, como sucede en los Convenios y en los Contratos, siendo suficiente la expresión de la voluntad legal de la autoridad para integrar el acto administrativo; así mismo menciona que la manifestación de la voluntad debe ser concreta, puesto que debe referirse a situaciones particulares, siendo contrario a las disposiciones normativas, cuyo contenido es general y abstracto, y no produce consecuencias jurídicas individuales, como sucede con los actos administrativos; también menciona que la declaración de la voluntad debe provenir de un órgano administrativo formal o materialmente, ya que si el acto es generado por un órgano perteneciente a un poder distinto, Legislativo o Judicial, no entra en la clasificación de los actos administrativos, y por lo tanto, no será materia del Derecho Administrativo. Para el autor en comento la Autoridad Administrativa cuenta con un margen de libertad para la creación de los actos administrativos, quien para su estudio los clasifica en Reglados Y Discrecionales. Así los **Actos Reglados**. Son aquellos que la autoridad debe emitir necesariamente, cuando se dan los supuestos que la norma establece, sin dejar un margen de libertad a la autoridad para decidir sobre su pronunciamiento; a diferencia de los **Actos**

¹¹⁹ DELGADILLO Luis Humberto. Op. Cit. p. 169.

Discrecionales, en los que la autoridad tiene la libre apreciación de los elementos para determinar su emisión o no.¹²⁰

Es conveniente señalar que cuando la autoridad puede apreciar los elementos para determinar su contenido, pero necesariamente debe emitir el acto, no se trata de un Acto Discrecional, sino de un Acto Reglado o Vinculado, con posibilidad de arbitrio, pero esta libertad arbitraria no la faculta para que exceda más haya de lo que la ley le permite, en tal medida cuando al tener conocimiento de un ilícito, la autoridad tiene la obligación de imponer una sanción, y por tratarse de la materia no podrá transgredir lo previsto por la Constitución, siendo la máxima ley en el país. En tal medida requiere de una formalidad sujeta a la observancia de un procedimiento para la elaboración del acto, su expresión por escrito y su comunicación a los interesados.

Con fundamento en el Artículo 38 del Código Fiscal de la Federación, los actos administrativos deberán tener por lo menos los siguientes requisitos:

- Constar por escrito
- Señalar la autoridad que lo emite
- Estar fundado y motivado y expresar la resolución, objeto o propósito de que se trate
- Ostentar la firma del funcionario competente y el nombre o nombres de las personas a las que vaya dirigido. Cuando se ignore el nombre de la persona a la que va dirigido, se señalarán los datos suficientes que permitan su identificación.¹²¹

¹²⁰ Ibidem. P. 170-172.

¹²¹ Artículo 38 del Código Fiscal de la Federación.

Esto guarda estrecha relación con lo dispuesto en el Artículo 16 de la Carta Magna "***Nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles y posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento***", de donde se deriva la necesidad de que los elementos de los actos administrativos se encuentren presentes, por mandato Constitucional. Así se identifica como elemento subjetivo a la "autoridad competente", como elemento objetivo, el contenido del acto de molestia, la expresión de los motivos del acto y el fin que persigue con su emisión, y como elementos de forma, que el acto debe constar por escrito y haber seguido el procedimiento establecido por la ley.

Al respecto **Ignacio Burgoa**, al tratarse de la garantía de legalidad, dice que ésta condiciona todo acto de autoridad, mediante la expresión "Fundamentación y Motivación de la causa legal del procedimiento" entendiéndose por este último, como la serie de actos que provocan molestia en la persona, familia, domicilio, papeles o posesiones de un gobernado y realizados por la autoridad competente, aclarando que la fundamentación consiste y debe basarse en una disposición normativa general, es decir, que ésta prevea la situación concreta para la cual sea procedente realizar el acto de autoridad, así mismo, manifiesta que la autoridad goza de facultades que la máxima ley le confiere como es la facultad discrecional, afirmando que la motivación legal no siempre exige que la referida adecuación sea exacta, pues las leyes otorgan a las Autoridades Administrativas y Judiciales lo que se llama facultad discrecional, para determinar si el caso concreto que vayan a decidir encuadra dentro del supuesto abstracto previsto normativamente. La mencionada facultad, dentro de un régimen de Derecho donde impera la garantía de legalidad, debe consignarse en una disposición legal, pues sin ésta, aquélla sería arbitraria, es decir, francamente conculcadora del Artículo 16 Constitucional. La discrecionalidad entraña una potestad decisoria que se mueve dentro de supuestos generales consagrados en la norma jurídica. Por tanto, la facultad discrecional se ostenta

como el poder de apreciación que tiene la autoridad respecto de un caso concreto para encuadrarlo dentro de la hipótesis normativa preexistente, cuyos elementos integrantes debe necesariamente observar. ***En otras palabras la facultad discrecional maneja estos elementos para referirlos a la situación específica de que se trate, pero jamás importa la potestad de alterarlos, la sola idea de que una autoridad pueda a pretexto de ejercitar dicha facultad, actuar sin ley o contra la ley, equivaldría a subvertir todo el régimen de Derecho mediante la vulneración al principio de legalidad que los sustenta;*** el mismo autor concluye diciendo que la eficacia jurídica de la garantía de legalidad reside en el hecho objetivo que por su mediación se protege todo el sistema de Derecho Objetivo de México, desde la misma Constitución hasta el reglamento administrativo más minucioso.¹²²

Lo anterior tiene relevancia frente los criterios Jurisprudenciales que a continuación se mencionan:

FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS. *De acuerdo con el Artículo 16 Constitucional, todo acto de autoridad debe estar suficientemente fundado y motivado, entendiéndose por lo primero que ha de expresarse con precisión el precepto legal aplicable al caso y por lo segundo, que también deben señalarse con precisión, las circunstancias especiales, razones particulares o causas inmediatas que se hayan tenido en consideración para la emisión del acto, siendo necesario además, que exista adecuación entre los motivos aducidos y las normas aplicables, es decir, que en el caso concreto se configure la hipótesis normativa. Esto es, que cuando el precepto en comento previene que nadie puede ser molestado en su persona, propiedades o derechos sino en virtud de mandamiento escrito de*

¹²² BURGOA Ignacio. Op. Cit. p. 590 ss.

*autoridad competente que funde y motive la causa legal del procedimiento, está exigiendo a todas las autoridades que apeguen sus actos a la ley, expresando de que ley se trata y los preceptos de ella que sirvan de apoyo al mandamiento relativo. En materia administrativa, específicamente para poder considerar un acto autoritario como correctamente fundado, es necesario que en él se citen: a).- Los cuerpos legales y preceptos que se estén aplicando al caso concreto, es decir, los supuestos normativos en que se encuadra la conducta del gobernado para que esté obligado al pago, que serán señalados con toda exactitud, precisándose los incisos, subincisos, fracciones y preceptos aplicables, y b).- Los cuerpos legales, y preceptos que otorgan competencia o facultades a las autoridades para emitir el acto en agravio del gobernado.*¹²³

FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN. De acuerdo con el Artículo 16 de la Constitución Federal, todo acto de autoridad debe estar adecuada y suficientemente fundado y motivado, entendiéndose por lo primero que ha de expresarse con precisión el precepto legal aplicable al caso, y, por lo segundo, que también deben señalarse, con precisión, las circunstancias especiales, razones particulares o causas inmediatas que se hayan tenido en consideración para la emisión del acto siendo necesario, además que exista adecuación, entre los motivos aducidos y las normas aplicables, es decir, que en el caso concreto se configuren las hipótesis normativas.¹²⁴

AUTORIDADES ADMINISTRATIVAS FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN DE SUS ACTOS. Es inadmisibles la argumentación en el sentido de que la autoridad recurrente estima que sus actos se apoyan en las leyes y reglamentos aplicables, y que, por ello, no es indispensable

¹²³ Segundo Tribunal Colegiado del Sexto Circuito, Octava Época, Tesis VI 2° J/248, Tomo 64, México 1993. p. 43.

¹²⁴ Tercer Tribunal Colegiado del Segundo Circuito, Octava Época, Tomo XI, México 1993. p. 255.

*mencionar tales disposiciones, ni citar los preceptos que concretamente se refieren al caso. El Artículo 16 Constitucional exige que toda orden de la autoridad esté legalmente fundada y motivada, por lo cual debe citarse el precepto jurídico en que la autoridad se apoya, y mencionarse las circunstancias cuya existencia hace aplicable al caso la norma que se invoca.*¹²⁵

LEGALIDAD, GARANTÍA DE ACTOS ADMINISTRATIVOS. *No es verdad que la garantía de legalidad que consagra el Artículo 14 Constitucional, esté limitada a los aspectos Civil y Penal, sin incluir los actos de la Autoridad Administrativa.*¹²⁶

AUDIENCIA Y SEGURIDAD JURÍDICA, GARANTÍAS DE ACTOS PRIVATIVOS Y ACTOS DE MOLESTIA DE BIENES O DERECHOS DISTINCIÓN ARTÍCULOS 14 Y 16 CONSTITUCIONALES. *En los términos del Artículo 14, párrafo segundo, de la Constitución Federal, la audiencia previa a la emisión del acto de autoridad y el debido proceso legal, como garantías del gobernado, son de observancia obligatoria únicamente tratándose de actos privativos, sea de la vida, de la libertad, de propiedades, posesiones o derechos de los particulares más no así cuando se trata de actos de molestia que no tengan la finalidad de privar al afectado de alguno de sus bienes o derechos, pues tales actos se rigen solamente por la garantía de seguridad jurídica (Fundamentación y Motivación) que establece el Artículo 16 Constitucional.*¹²⁷

Como se aprecia, las formalidades exigidas por la ley fundamental que aplica en materia de los actos de las autoridades en contra de los gobernados, dispone que para ser afectados en sus derechos individuales, se requiere que el

¹²⁵ Semanario Judicial de la Federación, Segunda Sala, Sexta Época, Tomo LX. México 1992. p. 18.

¹²⁶ Semanario Judicial de la Federación, Segunda Sala, Sexta Época, Tomo CVI. México 1992. p. 53.

¹²⁷ Semanario Judicial de la Federación, Segunda Sala, Séptima Época, Tomo 81, México 1993. p. 15.

acto de autoridad observe y cumpla las disposiciones Constitucionales de los Artículos analizados, para dejar una explicación clara de la obligación que tienen las Autoridades Administrativas de respetar cuestiones de legalidad y seguridad jurídica, se analizará la llamada facultad discrecional o facultad de la acción directa que la teoría ha reconocido a la Autoridad Administrativa, la cual se ejerce sin necesidad de observar formalidades previas mas que la presunción de las Autoridades Administrativas.

2.3.4. Vicios del Acto Administrativo

A manera de introducción, se dice que haciendo una interpretación conjunta y armónica de las garantías individuales de legalidad y seguridad jurídica que consagran los preceptos 14 y 16, de la Constitución Federal, se advierte que los actos de molestia y privación, requieren para ser legales, entre otros requisitos e imprescindiblemente que sean emitidos por autoridad competente y cumpliéndose las formalidades esenciales que les den eficacia jurídica, lo que significa que todo acto de autoridad necesariamente debe emitirse por quien para ello esté legitimado, expresándose, como parte de las formalidades esenciales, el carácter con que la autoridad respectiva lo suscribe y el dispositivo, acuerdo o decreto que le otorgue tal legitimación, pues de lo contrario se dejaría al afectado en estado de indefensión, ya que al no conocer el apoyo que faculta a la autoridad para emitir el acto, ni el carácter con que lo emita, es evidente que no se le otorga la oportunidad de examinar si la actuación de ésta se encuentra o no dentro del ámbito competencial respectivo, y si este es o no conforme a la ley, para que, en su caso esté en aptitud de alegar, además de la legalidad del acto, la del apoyo en que se funde la autoridad para emitirlo, el carácter en el que lo haga, pues bien, puede acontecer que su actuación no se adecuó exactamente a la norma, acuerdo o decreto que invoque, o que éstas se hallen en contradicción con la ley secundaria o con la ley fundamental.

2.3.4.1 Constitucional

Cuando el ordenamiento en que se fundamenta el acto es inconstitucional o bien cuando su emisión produce violaciones directas a la Constitución. En este caso hay que demostrar que el ordenamiento que sirve de fundamento al acto administrativo viola las disposiciones Constitucionales;

2.3.4.2 Ilegalidad

El ordenamiento en que se apoya el acto es Constitucional, pero al expedirse éste se incurrió en violaciones directas a la Constitución, la ley o reglamento se vuelve inconstitucional.¹²⁸

“La forma constituye un elemento externo que viene a integrar el acto administrativo. En ella quedan comprendidos todos los requisitos de carácter extrínsecos que la ley señala como necesarios para la expresión de la voluntad que genera la decisión administrativa”.¹²⁹

Para comprender la importancia del vicio de forma, dice *Hauriou*, es preciso darse cuenta de que las formalidades constituyen con la determinación precisa de la competencia, la principal condición del orden y de la moderación en el ejercicio del poder administrativo.¹³⁰

“En el Derecho Público dice *Jèze*, al contrario de lo que pasa en Derecho Privado, las formas son garantías automáticas imaginadas, por las leyes o los reglamentos para asegurar el buen funcionamiento de los servicios públicos,

¹²⁸ MARGAIN Emilio. Op. Cit. p. 90.

¹²⁹ FRAGA Gabino. Op. Cit. p. 271.

¹³⁰ Op. Cit. P. 271.

impidiendo las decisiones irreflexibles, precipitadas e insuficientemente estudiadas”.¹³¹

La forma del acto administrativo, aunque puede ser oral o consistente en determinados actos materiales, normalmente requiere que satisfaga ciertos requisitos cuando el acto implique privación o afectación de un derecho o imposición de una obligación. Según el Artículo 16 de la Constitución “Nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de autoridad competente que funde y motive la causa legal del procedimiento...” esto significa que el acto lesivo debe consignar por escrito el motivo que lo ha provocado y el Derecho con que se procede.

Se dice que tratándose de resoluciones administrativas dictadas dentro de la esfera del Derecho Público, la solución doctrinal es contraria a la que preside en la vida Civil y consiste, por lo tanto, en admitir que la administración está capacitada para proceder en forma directa, esto es, sin intervención de los Tribunales, a la ejecución de sus propias resoluciones.

Esta posibilidad de acción directa constituye lo que en la doctrina se conoce con el nombre de carácter ejecutorio de las resoluciones administrativas y se funda en la necesidad de que las atribuciones del Estado, que la Legislación Positiva ordena que los actos administrativos no estén sujetos a la trabas y dilaciones que significarían la intervención de los Tribunales y el Procedimiento Judicial. Reposa sobre la presunción de legitimidad de las resoluciones dictadas por los órganos del Estado dentro de la esfera de su competencia, presunción que a su vez se basa en la idea de que esos órganos son en realidad instrumentos desinteresados que normalmente sólo persiguen la satisfacción de

¹³¹ Op. Cit. P. 271.

una necesidad colectiva dentro de los mandatos de las normas legales. Se piensa que estas consideraciones obligan a concluir que la situación del poder público, es bien diferente de la de los particulares, pues éstos no tienen ni desinterés en sus actos ni el control que puede existir dentro de la organización administrativa.¹³²

En la Jurisprudencia Angloamericana la acción directa de la administración se considera como excepcional; *Freud* dice “La expresión de **poder sumario** se usa para designar el poder administrativo. De aplicar coacción o fuerza contra las personas o las propiedades a fin de obtener un propósito legal, sin que tal acción se autorice por un mandamiento judicial”.¹³³

En el sistema legal mexicano, la acción directa de la Autoridad Administrativa para ejecutar sus propias resoluciones no puede admitirse lisa y llanamente, pues a la falta de una disposición Constitucional que expresamente la reconozca, su procedencia dependerá de la compatibilidad que algunos de sus preceptos especiales que aparentemente la rechazan.¹³⁴

En efecto, el régimen Constitucional de separación de poderes puede ser un obstáculo para admitir el carácter ejecutorio de los actos administrativos, ya que a primera vista la resistencia al cumplimiento de una obligación crea un conflicto que debe someterse a la resolución del Poder Judicial, razón por la cual el argumento que deriva del Artículo 14 Constitucional se ha hecho consistir en que ese precepto dispone que **nadie puede ser privado de sus propiedades, posesiones o derechos sino por los Tribunales previamente establecidos**; es decir, que es al Poder Judicial y no al Ejecutivo al que corresponde intervenir cuando se trate de llevar a cavo aquella privación. De tal manera, que este

¹³² Ibidem. P. 282.

¹³³ Op. Cit. p. 282.

¹³⁴ Ibidem. P. 283.

precepto legal se opone al reconocimiento de competencia de la administración para emplear la acción directa en ejecución de sus propias resoluciones.¹³⁵

Sin embargo, el argumento no es concluyente por varios conceptos. Uno, el de que los actos administrativos no son todos los casos privativos de derechos de los particulares y por lo mismo no reza respecto de ellos la prescripción Constitucional. Otro, consiste en que hay casos en que la Constitución autoriza expresamente al Poder Ejecutivo para hacer la referida privación. Estas limitaciones a la aplicación del Artículo 14 Constitucional, son por si solas bastantes para dejar un amplio campo a la acción directa del poder administrativo en la ejecución de sus propias resoluciones; pero además, pueden agregarse otras razones que consisten principalmente: a) En la carencia de facultades del Poder Judicial para intervenir normalmente en la Ejecución Constitucional de los actos administrativos. b) En la inutilidad de la creación Constitucional del Poder Ejecutivo, si no puede llevar a cavo sus determinaciones más que por conducto del Poder Judicial.¹³⁶

A pesar de la exposición anterior, se llega a concluir en términos generales que Constitucionalmente es admisible el reconocimiento de la acción directa de la Autoridad Administrativa para ejecutar sus decisiones sin necesidad de que intervenga la Autoridad Judicial, el régimen legal mexicano se ha resistido a admitir esta facultad, pues ha considerado por una parte, que no es de la esencia del acto administrativo el que sea dictado y ejecutado por la misma autoridad y por otra, que no existe inconveniente Constitucional en que la ley secundaria reglamentando alguna de las facultades del Poder Judicial, (La consignada en la fracción I, I-B y III, del Artículo 104 de la Constitución Federal), encomienda a este último el procedimiento de ejecución del acto administrativo, así mismo, Se colige que el Artículo 89 fracción primera, faculta al Ejecutivo

¹³⁵ Ibidem. P. 285.

¹³⁶ Ibidem. P. 285-286.

Federal para prevenir el cumplimiento de las leyes y reglamentos administrativos, tutelando una presunta ejecución directa de sus actos, resulta que la simple aplicación de la acción es Inconstitucional, siendo combatida por el agraviado en vía de Amparo por tratarse de una agresión directa a los Artículos 14 y 16 de la Constitución Federal; siendo vulneradas las garantías de audiencia y seguridad jurídica, si bien es cierto, la Constitución aparentemente consiente la posibilidad de la acción directa, también lo es que limita y regula los actos de las autoridades ya que la Constitución aplica en forma genérica, puesto que no puede exigir a unos y a otros no, por lo que ésta es de observancia general, en tal sentido las autoridades sin observar su naturaleza o materia, deben guardar y hacer guardar las prescripciones de la Ley Suprema, por lo tanto, no es posible que se aplique una sanción carente de fundamento y motivación, lo que lamentablemente sucede y afecta la esfera de los gobernados.

El capítulo que a continuación se analiza, guarda relación con los anteriores, en el sentido, que se trata de actos de las Autoridades Administrativas, y si bien es cierto, el Ejecutivo Federal es el máximo representante de la administración, por lo que existe la posibilidad en que el propio mandatario federal, realice actos legislativos y actos administrativos, lo cual implica que el hecho de que sea el máximo representante de los actos administrativos, no quiere decir que está exento de cometer arbitrariedades en el ejercicio de sus facultades, por lo tanto, por tratarse de una declinación de facultades en beneficio de los Ejecutivos Estatales, y siguiendo una misma forma de gobierno, resulta que el mandatario estatal está sujeto a las mismas condiciones que el mandatario federal, razón por la cual se pretende demostrar el origen del Reglamento de Tránsito y Transporte para el Estado de Veracruz; y si bien, se habló del reglamento como un acto administrativo, es conveniente revisar las formalidades que debe cumplir como tal, para aplicarse a una colectividad sin transgredir sus derechos individuales; es decir que respeten garantías individuales en el ejercicio de sus facultades.

CAPÍTULO III

ANALIZAR LA LEY DE TRÁNSITO Y SU REGLAMENTO

3.1 Origen y Ámbito de Aplicación en el Estado

Se concluye que indiscutiblemente la ley, y el Reglamento de Transito del Estado de Veracruz, tienen un origen Constitucional, esto con fundamento en el Artículo 115, de la Constitución Federal fracción II, y sus incisos a), b), e) y h).¹³⁷ Lo anterior guarda estrecha relación con la Constitución Local del Estado de Veracruz, en sus Artículos 33, fracción XIII, 49 fracción III y 71 párrafo primero y fracción X;¹³⁸ por lo tanto, no se coincide con el autor Rafael De Pina "Al decir que la potestad reglamentaria no constituye una excepción al principio de división de poderes en que se funda la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, porque la actividad reglamentaria no es legislativa, sino

¹³⁷ Constitución Federal Op. Cit. Artículo 115.

¹³⁸ Constitución Política del Estado de Veracruz, Editorial Anaya, México 2001.

administrativa. El Ejecutivo, cuando formula un reglamento, no realiza un acto de legislación, sino de administración".¹³⁹

Es conveniente recordar que no es objetivo preponderante de esta investigación, determinar si el reglamento es un Acto Legislativo o Ejecutivo; pero se cita lo siguiente:

El reglamento como acto materialmente resulta que es un Acto Legislativo, toda vez que el Ejecutivo al dictar disposiciones de observancia general lo hace legislando al margen de la ley aprobada por el Congreso, y la acción de sancionar y publicar las leyes proveyendo su exacta observancia en la esfera administrativa constituye un acto administrativo; sin mayor comentario lo ha sostenido la Suprema Corte de Justicia, afirmando que es falso que la actividad legislativa sólo esté conferida al poder propiamente Legislativo, un ejemplo claro lo es el Artículo 131 párrafo segundo de la misma ley.¹⁴⁰

Como ya se mencionó, el reglamento encuentra su origen en ambas Constituciones, siendo posible aseverar que el reglamento materialmente es un Acto Legislativo y formalmente como un Acto Administrativo, toda vez, que sólo basta cumplir con las prescripciones de los Artículos 92 de la Constitución Federal, y 49 segundo párrafo de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Veracruz. para hacer posible la observancia e iniciación de su vigencia a través de la rubrica del Ejecutivo Estatal en este caso y el Secretario con quien lleve su encargo.

Con fundamento en el Artículo primero de la Ley de Tránsito y Transporte para el Estado de Veracruz, "Se prevé que el ámbito de aplicación será dentro de

¹³⁹ DE PINA VARA Rafael. Op. Cit. p. 437.

¹⁴⁰ Constitución Federal. Op. Cit. Artículo 131.

la jurisdicción estatal que no sea competencia federal, y en todos aquellos Ayuntamientos”¹⁴¹ que en ejercicio de la facultad que les confiere el Artículo 71 fracción III, de la Constitución Local, realicen acuerdos con el gobierno del Estado para administrar la prestación de algunos servicios públicos, por ende el presente reglamento tiene aplicación en todos aquellos Municipios que carezcan de un Reglamento de Tránsito y Transporte.¹⁴²

Se asevera, que la Ley de Tránsito y Transporte del Estado de Veracruz, es de observancia general para todos y cada uno de los Municipios o Ayuntamientos, estando facultados para expedir sus propios reglamentos en materia de Policía y Buen Gobierno; pero siempre respetando a la ley que deberán reglamentar; es decir el Ejecutivo Municipal tiene al igual que sus inmediatos, una facultad reglamentaria, pero es preponderante decir que dicha facultad debe ser empleada observando las disposiciones de una ley emanada del Congreso Estatal, por lo tanto, el Reglamento de Tránsito y Transporte es un Reglamento de Policía previsto en el Artículo 21 de la Carta Magna, así mismo, se afirma que tanto la ley como su reglamento agreden directamente a la Supremacía Constitucional, lo anterior descansa en que la Legislatura Estatal no hace una correcta interpretación de los Artículos que en repetidas ocasiones se han citado a lo largo de esta epígrafe (investigación), como son los Artículos 14, 16, 21, 22 y 31 de la Ley Suprema.

Si bien es cierto, el reglamento describe los supuestos y la forma en que se aplicará la Ley de Tránsito, resulta que lo hace en igual sentido, cuando éste, debería prevenir las omisiones cometidos por el Congreso Local, se afirma lo anterior debido a que la ley aprobada no establece parámetros que permitan a las Autoridades Municipales al momento de hacer uso de sus facultades

¹⁴¹ Ley de Tránsito y transporte. Op. Cit. Artículo Primero.

¹⁴² Idem.

sancionadoras, aplicar mínimos y máximos en las infracciones al reglamento aludido, es decir la multa que se imponga no debe exceder a lo previsto en el Artículo 21 Constitucional.

Debido a la imposibilidad económica de los Ayuntamientos, podrán celebrar convenios con el Estado o particulares para la prestación de algunos servicios públicos, por lo tanto, si un Municipio no cuenta con un reglamento aprobado por el Congreso Local, invariablemente se deberá aplicar el Reglamento de Tránsito y Transporte, previsto por la Ley numeró 100 de de Tránsito y Transporte del Estado de Veracruz.

3.1.1. Clasificación de las Autoridades de Tránsito

Antes de citar a las autoridades en materia de Tránsito y Transporte, se considera importante, hacer una breve explicación de lo que se entiende por autoridad, en tal sentido, se dice "Cuando la competencia otorgada aun 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 investido de facultades de decisión y ejecución, se está frente a un órgano de autoridad".¹⁴³

Ahora bien, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, para determinar la procedencia del Juicio de Amparo, ha ampliado el concepto de autoridades. "Para los efectos del Amparo, comprende a todas aquellas personas que disponen de la fuerza pública, en virtud de circunstancias ya legales, ya de hecho, y que estén en posibilidad material de obrar como individuos que ejercen actos públicos por el hecho de ser pública la fuerza de que disponen".¹⁴⁴

¹⁴³ FRAGA Gabino. Op. Cit. p. 126.

¹⁴⁴ Suprema Corte de Justicia de la Nación, Sexta Parte, Tesis número 54. México 1917-1965. p. 115.

Por sentencia de 1º de abril de 1974, el Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito. Se precisó como criterio válido para caracterizar a las autoridades para los efectos del Amparo, el de que con fundamento en alguna disposición legal puedan tomar determinaciones o dictar resoluciones que puedan ser exigibles mediante el uso directo o indirecto de la fuerza pública.¹⁴⁵

El maestro **Miguel Acosta Romero**, Comparte criterio con el Doctor **Gabino Fraga**; al considerar que “Órgano de autoridad es todo aquél que tiene facultades de decisión y ejecución o alguna de ellas por separado”.¹⁴⁶

El mismo autor en su obra actualizada “Dice que para la Doctrina Administrativa Francesa, autoridad es un órgano del Estado investido de poder de decisión”.¹⁴⁷

Se orienta también en sentido parecido, al decir que “Autoridad es el órgano estatal investido de facultades de decisión o ejecución, cuyo ejercicio engendra la creación, modificación o extinción de situaciones en general de hecho o jurídicas con trascendencia particular y determinada, de una manera imperativa”.¹⁴⁸

Se colige que el propio Reglamento de la Ley de Tránsito del Estado de Veracruz, en su capítulo II de las Autoridades de Tránsito y Transporte, Artículo 2. da reconocimiento expreso “son Autoridades de Tránsito y Transporte”.¹⁴⁹

1. El Gobernador del Estado

¹⁴⁵ Tribunales Colegiados de Circuito, Tercera Parte, México 1974. p. 63.

¹⁴⁶ ACOSTA Romero Miguel. Op. Cit. p. 305.

¹⁴⁷ Ibidem. p. 821.

¹⁴⁸ BURGOA Ignacio. Op. Cit. p. 298.

¹⁴⁹ Ley de Tránsito. Op. Cit. p. 29.

2. El Secretario General de Gobierno
3. El Director General de Tránsito y Transporte
4. Los Presidentes Municipales en sus respectivas jurisdicciones
5. El Personal de la Dirección General de Tránsito y Transporte y de los Ayuntamientos que ejerzan funciones de Autoridad en cumplimiento a la Ley de Tránsito y su Reglamento.

Se piensa que se está en presencia de una autoridad de carácter administrativo por reconocimiento expreso de ley, por tanto, al emitir sus actos no pueden hacerlo de manera arbitraria omitiendo las formalidades que debe contener todo acto de autoridad, en este caso administrativa; aún cuando gocen de un poder discrecional o de una aparente facultad de **acción directa** para la emisión y ejecución de sus actos, concluyendo que indiscutiblemente la autoridad está obligada a respetar las formalidades previstas por los Artículos 14, 16, 21, 22 y 31 Constitucionales, por tratarse de leyes y reglamentos que encuentran vida jurídica en la Ley Suprema y como resultado la ley o reglamento que haga interpretación directa e inadecuada de algún precepto de la Constitución Federal, motiva una violación directa a la Supremacía Constitucional, deduciendo violaciones graves a las garantías individuales de audiencia, legalidad y seguridad jurídica; quedando el precepto legal en un estado de Inconstitucionalidad.

Ahora bien, una vez determinado que efectivamente se trata de Autoridades Administrativas en materia de tránsito, se procede a determinar las facultades de todas y cada una de las autoridades antes mencionadas:

3.1.2. Facultades

Artículo Tercero. Del Reglamento de la Ley de Tránsito y Transporte del Estado de Veracruz.

El **Gobernador del Estado**, es la máxima autoridad en materia de Tránsito y Transporte, y tendrá a su cargo las siguientes atribuciones y facultades:

I.- Otorgar concesiones para la prestación del servicio público de transporte a que se refiere la ley de la materia previa tramitación de las solicitudes ante la Dirección General de Tránsito y Transporte, conforme al procedimiento establecido.

II.- Otorgar las dispensas a que se refiere el último párrafo del Artículo 30 de la Ley de Tránsito y Transporte.

*Artículo 30. Los usuarios de los servicios de transporte y de maniobras, tendrán plena libertad para contratar estos servicios con quien mejor convenga a sus intereses o utilizar su propio personal para realizarlas.*¹⁵⁰

III.- Designar la dependencia u organismo que se haga cargo de un servicio público de Transporte en forma provisional o definitivamente, de conformidad al Artículo 36 de la Ley de Tránsito y Transporte.

IV.- Autorizar la ampliación del mayor número de concesiones para la prestación de un servicio público de acuerdo con los estudios que realice la Dirección General de Tránsito y Transporte. Así como las demás que le confieren las leyes y los reglamentos.¹⁵¹

Artículo Cuarto. EL Secretario General de Gobierno, tendrá las atribuciones siguientes.

¹⁵⁰ Reglamento de Tránsito y Transporte. Op. Cit. p. 41.

¹⁵¹ Ibidem. p. 59.

I.- Dar cuenta al C. Gobernador del Estado, de todos los asuntos que deba conocer de conformidad con la Ley de Tránsito y Transporte y del presente reglamento.

II.- Firmar los acuerdos por los que se otorgue una concesión de servicio público de transporte.

III.- Aprobar las tarifas a que se sujetará la prestación de los servicios públicos de transporte.

IV.- Aprobar las tarifas aplicables en los depósitos de vehículos.

V.- Aprobar los convenios que celebre la Dirección de Tránsito y Transporte con los Ayuntamientos del Estado en cumplimiento del Artículo 6º transitorio de la Ley de Tránsito y Transporte; y Las demás que le confieren las leyes y los reglamentos.¹⁵²

Artículo Quinto. La Dirección General de Tránsito y Transporte.

La Dirección General de Tránsito y Transporte, es una dependencia de la Secretaría General de Gobernación del Estado, que tiene a su cargo la aplicación del presente reglamento, por lo que deberá:

I.- Hacer cumplir las disposiciones de éste reglamento y solicitar para estos efectos, cuando fuere necesario el auxilio y colaboración de otras autoridades en los términos de este reglamento teniendo facultades para:

a).- Ordenar y regular el tránsito de vehículos sujetos a la prestación de un servicio público de transporte;

¹⁵² Ibidem. p. 30.

b).- Determinar el cuadro de necesidades de transporte público para que se otorguen nuevas concesiones a los solicitantes debidamente acreditados;

c).- Tramitar las solicitudes de los particulares para el otorgamiento, modificación, revocación y ampliación de las concesiones de servicio público de transporte;

d).- Establecer rutas, itinerarios, horarios y tarifas, supervisando todos los aspectos que tiendan al mejoramiento del servicio;

e).- Tramitar los permisos para el establecimiento de estacionamientos públicos y escuelas de manejo y aprobar las tarifas aplicables en éstos.

III.- Expedir la documentación correspondiente a conductores y propietarios de vehículos en el Estado, previo pago de los derechos respectivos, señalados en la Ley de Hacienda del Estado;

IV.- Ordenar y regular el tránsito de peatones, pasajeros y vehículos en el Estado;

V.- Dictar disposiciones para el tránsito de semovientes en calles y caminos de la entidad;

VI.- Promover la formación de comisiones y escuelas de educación vial, así como cualquier otra forma de colaboración que coadyuve a la realización de las funciones específicas, por conducto del C. Secretario General de Gobierno.

VII.- Proponer al Ejecutivo del Estado, las modificaciones, reformas o adiciones que requiera el presente ordenamiento;

VIII.- Imponer las sanciones que correspondan por infracciones al presente ordenamiento;

IX.- Resolver los recursos que se interpongan en la aplicación de este reglamento.¹⁵³

Artículo Sexto. La Dirección General de Tránsito y Transporte se integra por:

I.- Un Director General de Tránsito y Transporte

II.- Un Subdirector operativo

III.- Del personal necesario para dirigir y cubrir las áreas de Ingeniería de tránsito, servicio de vigilancia, servicios administrativos, transporte público, capacitación y educación vial; y

IV.- Los Delegados y Subdelegados y Jefes de servicios adscritos a las diversas demarcaciones autorizadas en el Estado.¹⁵⁴

Se dice que la autoridad encargada de aplicar las sanciones es la Dirección General de Tránsito del Estado; para tal efecto y mayor entendimiento, se citan las disposiciones generales para la aplicación de las sanciones por infracciones al Reglamento de Tránsito del Estado de Veracruz:

“Corresponde a la Dirección General de Tránsito y Transporte, aplicar las sanciones que señala éste reglamento, la misma autoridad ejecutará las sanciones de suspensión y clausura de permisos”.¹⁵⁵

¹⁵³ Ibidem. p. 30-32.

¹⁵⁴ Op. Cit. p. 32.

¹⁵⁵ Ibidem. p. 82.

Artículo 126. Cuando se cometa una infracción, con un vehículo registrado en el Estado, las Autoridades de Tránsito se abstendrán de recoger las placas.

Artículo 127.- Cuando con una misma conducta se infrinjan dos de las disposiciones de este reglamento, se asentarán en la Boleta de infracción, pero al infractor se le aplicará únicamente la de mayor cuantía.

Artículo 128. Quien reincida en una falta en el término de seis meses, será sancionado con una doble multa y la Autoridad de Tránsito podrá recoger y suspender los efectos de la licencia del infractor hasta por tres meses, cuando la infracción se ubique en las categorías "c" o "d".

Artículo 129. Cuando el infractor pague la multa a que se haya hecho acreedor, en un plazo que no rebase los cinco días, sólo estará obligado a pagar el 50% de la misma; si lo hace entre los cinco y los quince días, la multa será la indicada en el tabulador. Transcurridos los quince días se procederá de conformidad con el Procedimiento Económico Coactivo que prevé la Legislación Fiscal del Estado.

Respecto éste Artículo, se precisa que las Autoridades de Tránsito y Transporte, actúan de manera arbitraria, ya que normalmente si el infractor no llega a un acuerdo con el Agente y decida cubrir el monto de la infracción en el término señalado, el cumplimiento de este supuesto implica que la autoridad impositora sin previo procedimiento exija garantizar el pago de la infracción mediante la entrega de alguno de los documentos oficiales para la circulación de vehículos, como son: Licencia de Conducir, Tarjeta de Circulación, y en otros casos la retención de las placas y uso de grúa; esta serie de facultades conferidas por la propia ley en su Artículo 139 fracción IV. Propicia situaciones de corrupción, debido a la inexistencia de un Juzgado que califique las infracciones,

que estas sean impuestas respetando principios jurídicos; razón por la cual, los ciudadanos prefieren seguir consintiendo las arbitrariedades que a diario cometen estas autoridades.

Artículo 131. Para los efectos de este reglamento y la aplicación de las multas, se considera salario, el salario mínimo que esté vigente en la Capital del Estado en el tiempo en que se cometa la infracción.¹⁵⁶

Se prevé la existencia de la Ley General de Salarios Mínimos, que tiene aplicación a nivel federal, y dispone que los salarios están sujetos a circunstancias de si son: profesionales, por oficio, por obra, por jornada, considerando que el salario mínimo general es de sesenta pesos en términos de la ley citada, resulta contradictorio que la Ley de Tránsito especifique que se entienda por salarios mínimos aquel que tenga vigencia en la Capital del Estado; omitiendo que se trata de zonas económicas diferentes donde los salarios pueden variar ya sea aumentando u disminuyendo, debido a la demanda o carencia del trabajo.

Se piensa que la sola aplicación de las sanciones citadas en el Artículo 46 de la Ley de Tránsito, son multas de carácter fijo y excesivo al máximo impuesto por la Carta Magna lo cual tutelan los Artículos 21, 22 y 31, lo antes dicho, tiene fundamento en la Jurisprudencia de la Suprema Corte, que expresa su prohibición, toda vez que las multas se deben aplicar observando lo siguiente: su individualidad, situación económica del infractor, reincidencia, las circunstancias en que se cometió la infracción. Por ende al aplicarse una multa que no contiene mínimos ni máximos y, a un cuando los previera sin observar el máximo que impone la Constitución Federal, resulta Inconstitucional el ordenamiento.

¹⁵⁶ Ibidem. p. 83.

3.1.3. Formalidad de sus Actos

El objetivo principal de este capítulo es, demostrar que los actos realizados por las Autoridades de Tránsito del Estado de Veracruz, carecen de toda formalidad legal, por falta de observancia a los Artículos 14 y 16 de la Constitución Federal, siendo una situación a considerar, ya que sus actos afectan derechos individuales tutelados por la Ley Primaria .

Con fundamento en el Artículo 139, del Reglamento de Tránsito y Transporte del Estado de Veracruz:

“Para la aplicación de las sanciones consistentes en multas se seguirá el procedimiento siguiente”.

I.- “La Autoridad de Tránsito comunicara con claridad al infractor la falta cometida” normalmente esto nunca sucede, ya que los Oficiales o Agentes de Tránsito, se limitan a levantar la infracción con suma prepotencia orillando al infractor a cooperar con la famosa mordida, siendo un medio idóneo para evitar la “perdida de tiempo y dinero”. Lo anterior se debe a la constante aplicación fallida de las disposiciones legales, a esto vincúlese la falta de preparación en el ámbito jurídico de las personas encargadas de aplicar y ejecutar las sanciones;

II.- Solicitará la entrega de los documentos correspondientes y procederá a revisarlos;

III.- Formulará y firmará una boleta de infracción en la que se especifique la falta cometida y la categoría que le corresponda, entregando el original al interesado;

IV.- Cuando se trate de faltas cometidas en la circulación de vehículos,

conservará como garantía del pago de la multa la licencia o permiso para conducir o la tarjeta de circulación, absteniéndose de recoger las placas cuando el vehículo esté registrado en el Estado.¹⁵⁷ Esta fracción resulta completamente contraria a los Artículos 14 y 16 Constitucional. Cabe precisar que generalmente cuando un vehículo se encuentra estacionado en un lugar prohibido, las Autoridades de Tránsito proceden en términos de los Artículos 126 y 130 del Reglamento de Tránsito y Transporte. Al respecto tienen aplicación los siguientes criterios Jurisprudenciales:

AUDIENCIA Y SEGURIDAD JURÍDICA, GARANTÍAS DE ACTOS PRIVATIVOS Y ACTOS DE MOLESTIA DE BIENES O DERECHOS DISTINCIÓN ARTÍCULOS 14 Y 16 CONSTITUCIONALES. *En los términos del Artículo 14, párrafo segundo, de la Constitución Federal, la audiencia previa a la emisión del acto de autoridad y el debido proceso legal, como garantías del gobernado, son de observancia obligatoria únicamente tratándose de actos privativos, sea de la vida, de la libertad, de propiedades, posesiones o derechos de los particulares más no así cuando se trata de actos de molestia que no tengan la finalidad de privar al afectado de alguno de sus bienes o derechos, pues tales actos se rigen solamente por la garantía de seguridad jurídica (Fundamentación y Motivación) que establece el Artículo 16 Constitucional.*¹⁵⁸

FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS. *De acuerdo con el Artículo 16 Constitucional, todo acto de autoridad debe estar suficientemente fundado y motivado, entendiéndose por lo primero que ha de expresarse con precisión el precepto legal aplicable al caso y por lo segundo, que también deben señalarse con precisión, las circunstancias especiales, razones particulares*

¹⁵⁷ Ibidem. p. 86.

¹⁵⁸ Semanario judicial de la Federación, Segunda Sala, Séptima Época, México 1993, Tomo 81. p. 15.

o causas inmediatas que se hayan tenido en consideración para la emisión del acto, siendo necesario además, que exista adecuación entre los motivos aducidos y las normas aplicables, es decir, que en el caso concreto se configure la hipótesis normativa. Esto es, que cuando el precepto en comento previene que nadie puede ser molestado en su persona, propiedades o derechos sino en virtud de mandamiento escrito de autoridad competente que funde y motive la causa legal del procedimiento, está exigiendo a todas las autoridades que apeguen sus actos a la ley, expresando de que ley se trata y los preceptos de ella que sirvan de apoyo al mandamiento relativo. En materia administrativa, específicamente, para poder considerar un acto autoritario como correctamente fundado, es necesario que en él se citen: a).- Los cuerpos legales y preceptos que se estén aplicando al caso concreto, es decir, los supuestos normativos en que se encuadra la conducta del gobernado para que esté obligado al pago, que serán señalados con toda exactitud, precisándose los incisos, subincisos, fracciones y preceptos aplicables, y b).- Los cuerpos legales, y preceptos que otorgan competencia o facultades a las autoridades para emitir el acto en agravio del gobernado.¹⁵⁹

Lo anterior guarda relación con los criterios citados, toda vez que las Autoridades de Tránsito al momento de hacer ejercicio de su facultad sancionadora, se limitan a levantar una boleta de infracción “que hace las veces de la notificación del acto” lo cual se considera irregular, debido a que sólo contienen la falta cometida y el precepto legal que la prevé, lo que resulta insuficiente para alegar la legalidad del acto, pues así lo ha resuelto la Suprema Corte de Justicia de la Nación, mediante el siguiente criterio:

TRANSITO, MULTAS DE. *Una infracción y una multa impuestas por*

¹⁵⁹ Segundo Tribunal Colegiado del Sexto Circuito, Octava Época, Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, México 1993, Tomo 64. p. 43.

el Agente de Tránsito como parte, testigo y Juez, en cuya acta se limita a asentar escuetamente "pasar alto con señal de semáforo", carece de motivación en realidad, pues por una parte no explica en forma clara y completa las circunstancias de la infracción y, por otra, sería una denegación de justicia y una renuncia al debido proceso legal, contra el texto de los Artículos 14 y 16 Constitucionales, obligar a un particular a pagar sin más una multa cuya motivación no es clara y en la que, como se dijo, el Agente fue parte, testigo y Juez, sin que su dicho admita prueba eficaz y real (no simplemente teórica) en contrario.¹⁶⁰

TRANSITO, MULTAS DE. *Si un Agente de Tránsito como testigo, parte y Juez, levanta una infracción, y contra su dicho resulta eventualmente diabólica la carga de la prueba, lo menos que puede exigirse de ese Agente es que al levantar una infracción exprese con toda amplitud y claridad los motivos que tuvo para hacerlo, y funde en Derecho, con toda claridad, la multa que impuso. Y también es menester que conteste la demanda que contra su acta de infracción y su resolución de multa se imponga, refiriéndose con toda claridad y precisión a los hechos que el actor narra en su demanda y en los que dicho Agente tuvo intervención, pues no podrían aceptarse como motivación válida del acto impugnado su silencio, ni sus evasivas, ni las afirmaciones ambiguas que soslayan la esencia de los hechos. Tal conducta exigida del Agente es un mínimo de seguridad en la aplicación de las garantías de Motivación y Fundamentación que consagra el Artículo 16 Constitucional.¹⁶¹*

V.- "Se comunicará al infractor que tiene el derecho de interponer el Recurso de Inconformidad" más adelante se precisará que al respecto el

¹⁶⁰ Primer Tribunal en Materia Administrativa del Primer Circuito, Semanario Judicial de la Federación, Séptima Época, México 1993, Tomo 121-126. p. 233.

¹⁶¹ Primer Tribunal en Materia Administrativa del Primer Circuito, Semanario Judicial de la Federación, Séptima Época, México 1993, Tomo 145-150. p. 283.

reglamento contiene un término muy vago, al citar que el recurso será conocimiento del superior jerárquico del que haya levantado la infracción; y materialmente quien levanta la infracción es un Agente de Tránsito, resulta importante preguntarse *¿Quién es el superior inmediato de un Agente de Tránsito y a falta de este quien será el facultado?*;

VI.- Si el infractor se diere a la fuga, la autoridad formulará el folio de infracción haciendo constar este hecho.¹⁶²

Artículo 144.- Si transcurridos quince días después de la imposición de la multa, con el carácter de definitiva, no se ha pagado ésta, la Autoridad de Tránsito lo comunicará a la autoridad competente para que inicie el Procedimiento Económico Coactivo que prevé la Legislación Fiscal del Estado;

Se entiende que una multa es definitiva cuando el interesado no interpuso el recurso que corresponda o dicha multa de la resolución dictada con motivo de la interposición del recurso;

Es evidente que desde la simple emisión del acto administrativo la Autoridad de Tránsito, al imponer una multa por violación al reglamento de la citada ley, hace caso omiso a los preceptos 14, 16, 21, 22 y 31 de la Ley Suprema, y partiendo de la obligatoriedad que esta impone a las autoridades al momento de ejercer sus atribuciones, deben ser cumplidas sin importar si es Autoridad Administrativa, Judicial etc. Toda vez, que las disposiciones Constitucionales son de observancia general en términos y circunstancias: por lo tanto, no se puede actuar bajo una presunción legal de sus actos, cuando la simple aplicación trasgrede directamente las garantías tuteladas por la máxima ley en el país;

¹⁶² Reglamento de Tránsito. Op. Cit. p. 86.

No se puede omitir, que la ilegalidad o irregularidad del acto puede ser demostrada e impugnada a través del Recurso de Inconformidad, previsto en el Artículo 145, del Reglamento de Tránsito y Transporte del Estado de Veracruz.

3.1.4. Antecedentes de los Recursos en México

Se piensa que es importante hacer una breve referencia histórica de los recursos administrativos en el país, así como qué se entiende por recurso administrativo y cuál es la finalidad de éste recurso, en tal motivo, se dice que ya en la colonia los recursos administrativos tenían por objeto cambiar los abusos de las Autoridades Fiscales y eran interpuestos ante el Virrey, en esta época los recursos en materia fiscal iban dirigidos en especial a atacar aquellas resoluciones que no se ajustaban a la disposición impositiva; una vez recibido el escrito impugnatorio, el Virrey ordenaba a una comisión que revisará la tasación hecha para que ésta diera su punto de vista y resolviera en definitiva. La duración de este recurso era de aproximadamente un año y medio, y siempre se le daba traslado al encomendero, ante quien se realizaba una audiencia y se tasaba, mediante la presencia de los indios para decir que la cuenta no está buena y a pedir que se les desagravien, porque el tributo que se les ha impuesto es excesivo: dase traslado al encomendero, dura el pleito un año o medio, o más o menos.¹⁶³

Con posterioridad a la promulgación de la Constitución de 1917, se expidieron diversas leyes fiscales, que son antecedentes inmediatos, no sólo de los actuales recursos administrativos, sino también del Contencioso Tributario instaurado por la Ley de Justicia Fiscal del 27 de agosto de 1936. Entre ellas sobresalen las siguientes:

¹⁶³ ZORITA Alonso, Breve y Sumaria relación de los señores en la Nueva España, Segunda Edición, UNAM, México 1963. p. 152.

La ley para la calificación de las infracciones a las leyes fiscales y la aplicación de las penas, expedida en 1929, la cual crea el Jurado de Penas Fiscales, cuyas resoluciones eran recurribles ante la Secretaría de Hacienda.

El reglamento de la ley para la recaudación de los impuestos sobre sueldos, salarios, emolumentos, honorarios y utilidades de las sociedades y empresas, del 21 de febrero de 1924, que instruye un recurso administrativo ante la Junta Revisora.

La Ley del Impuesto Sobre la Renta de 1925, preveía un recurso contra las resoluciones emitidas por las Juntas Calificadoras.

Otro ordenamiento legal de la misma naturaleza, en el cual encontramos un antecedente más de los actuales recursos administrativos, es la ley de organización del servicio de justicia en materia fiscal para el Departamento del Distrito Federal, que instauró en 1929 el Jurado de Revocación para conocer de las inconformidades de los particulares en contra de las resoluciones dictadas en materia Tributaria por las Autoridades del Distrito Federal.¹⁶⁴

De ésta manera se aprecia cómo, en el país, la presencia de los recursos administrativos realmente no es reciente, ya que desde la época colonial se observa la reglamentación de recursos que el particular podía interponer en contra de los actos administrativos de la autoridad; sin embargo, éstos se incrementaron en forma importante a partir del sexenio del Presidente Luis Echeverría Álvarez, pues la mayoría de las leyes administrativas que fueron expedidas en aquel tiempo, contienen por lo general, un capítulo correspondiente a recursos administrativos.

¹⁶⁴ ARMIENTA Gonzalo. Op. Cit. p. 55.

Por tanto, los recursos administrativos son medios por los cuales se logra que la Autoridad Administrativa revise el acto impugnado y resuelva si procede confirmarlo, modificarlo o anularlo. En atención al objeto de los recursos administrativos, al órgano que ha de resolverlo y al fin perseguido, se pueden definir como los medios por los que se excita la revisión de un acto administrativo, ya por la autoridad que lo dictó, ya por otra autoridad jerárquicamente superior a aquélla.

Su objeto fundamental es lograr un nuevo análisis de la declaración administrativa combatida a efecto de que se determine si ha de subsistir, modificarse o anularse, así como suspender el término para la ejecución del acto impugnado.

Por ese posterior estudio del acto administrativo, la autoridad que lo realiza tiene oportunidad de hacer un examen más profundo del caso y ya no serán únicamente sus razonamientos los que se ocupen; contará con otro punto de vista, el del recurrente, lo que le permitirá, en su caso, sostener más firmemente el criterio que sustentó o bien modificarlo o anunciarlo para evitar una resolución ilegal e incluso arbitraria, sin necesidad de seguir un trámite prolongado.¹⁶⁵

Se concluye que el recurso administrativo es un medio de defensa que el Legislador o el Ejecutivo ha puesto a disposición de los particulares para impugnar, ante la misma administración pública, los actos o resoluciones que estiman se apartan del Derecho.

Es un medio de defensa que generalmente es obligatorio agotar antes de acudir ante los Tribunales y excepcionalmente optativo, que es cuando el

¹⁶⁵ PÉREZ DE LEÓN Enrique. Op. Cit. p. 289-290.

afectado elige entre hacer valer el recurso administrativo o bien acudir directamente ante el órgano jurisdiccional correspondiente.

3.1.5. Recurso de Inconformidad

Medio de impugnación de los actos administrativos o judiciales establecidos expresamente al efecto por disposición legal.¹⁶⁶

Medio de impugnación de las resoluciones de una autoridad, que permite a quien se halla legitimado interponerlo y someter la cuestión resuelta en éstas, o determinados aspectos de ella, al mismo órgano de autoridad encargado dentro de la jerarquía, para que enmiende si existe el error o agravio que lo motiva.¹⁶⁷

Medio de impugnación establecido contra los actos de la administración pública y utilizable por los administrados cuando, a su juicio, les causen algún agravio.¹⁶⁸

Al respecto el Reglamento de la Ley de Tránsito y Transporte del Estado de Veracruz, dispone que *“Contra los actos de aplicación y ejecución de sanciones de las Autoridades de Tránsito procederá el **Recurso de Inconformidad**”*.¹⁶⁹

“Se interpondrá dentro de los cinco días hábiles siguientes al que se tenga conocimiento del acto de la aplicación o ejecución de la sanción”.¹⁷⁰ Es conveniente preguntarse ¿A partir de que momento empezará a surtir efectos la

¹⁶⁶ DE PINA VARA Rafael. Op. Cit. p. 434.

¹⁶⁷ Op. Cit. p. 434.

¹⁶⁸ Ibidem. p. 433.

¹⁶⁹ Reglamento de Tránsito. Op. Cit. p. 88.

¹⁷⁰ Op. Cit. p. 88.

notificación del acto que se recurre?. Si bien es cierto que el recurso se interpondrá dentro de los cinco días hábiles siguientes a la notificación de la infracción, resulta claro que no existe de manera expresa a partir de que momento empezará a correr el término para estar en posibilidades de interponer el recurso, porque no basta que cite un término legal, y omita citar en que momento surtirá efectos la notificación del acto. Al igual se omite citar la ley que se aplicará supletoriamente en materia de notificaciones; pero aún cuando se piense que por tratarse de la materia se hiciera bajo observancia del Código Fiscal del Estado, resulta contradictorio, toda vez que las infracciones a la Ley de Tránsito y su Reglamento, no tienen el carácter de una Ley Tributaria. Para reforzar lo antes citado y llegar a una conclusión, se relaciona el siguiente criterio de Jurisprudencia:

NOTIFICACIONES EN MATERIA DE TRÁNSITO EN EL DISTRITO FEDERAL, DEMANDA DE INCONFORMIDAD ANTE EL TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. OPORTUNIDAD EN CASOS DUDOSOS. *El Reglamento de Tránsito en el Distrito Federal, no contiene disposición alguna de la que se desprenda con claridad el momento en que se tenga por hecha la notificación para que surta los efectos que le son propios, pues únicamente hace reenvío al reglamento para el cobro de multas por infracciones a los Reglamentos Gubernativos, publicado en el Diario Oficial con fecha 26 de junio de 1938 (artículo 214), como supletorio, el cual tampoco establece una regla sobre el particular, salvo el procedimiento para efectivizar las sanciones que impusieren. Ahora bien, tomando en cuenta que en casos dudosos no deben desecharse las demandas mediante las cuales ejerciten sus derechos los particulares para que se les oiga en justicia y aporten las pruebas que estimen adecuadas a su defensa, toda vez que el objeto de esas demandas no es obstaculizar las actuaciones de los afectados, sino darles oportunidad legal de que sean judicial o administrativamente resueltas, debe concluirse, para hacer el cómputo del*

término para promover la Demanda de Inconformidad, que si la ley que rige el acto de autoridad impugnado no establece que las notificaciones surtan sus efectos, el mismo día en que se hacen, debe estimarse que esas notificaciones causan estado y producen sus efectos o se tienen por hechas legalmente el día siguiente, en términos del Artículo 39 de la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, por ser ésta la que reglamenta la materia de las controversias entre los particulares y la administración del expresado departamento ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo que establece. Por otra parte, no hay una razón legal que justifique la exigencia de dos lapsos diferentes tratándose de la notificación de resoluciones o del conocimiento de actos de autoridad y antes bien diversas leyes estiman que aun tratándose de notificaciones personales éstas surten sus efectos al siguiente día en que se realizan.¹⁷¹

Al respecto se motiva que por tratarse de actos que trasgreden directamente a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, da lugar a la procedencia del Juicio de Amparo, pero surge una serie de inconvenientes en perjuicio del infractor.¹⁷²

Primero ¿Cuánto nos cuesta promover un Juicio de Amparo, ha cuánto puede ascender la multa que se imponga, pérdida de tiempo y dinero?.

Lo citado relaciónese el pago de la guarda y custodia del vehículo, son tantas las causas que motivan al infractor en ocasiones ofrecer y en otras le solicitan dadas económicas para resolver una problemática sencilla, pero debido a la carencia de formalidad procesal, nace abnegación del infractor para combatir la arbitrariedad de las multas fijas, excesivas y de carácter general;

¹⁷¹ Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, Séptima Época, Semanario Judicial de la Federación, México 1992, Tomo 60, p. 33.

¹⁷² Ley de Amparo Reformada, 77 Edición Actualizada, Artículo 74 Fracción I, Editorial Porrúa, México 2001.

permitiendo la perpetuidad corruptiva, lo cual entorpece la actividad primordial del Estado.

Por lo tanto, se considera urgente la existencia de un Juzgado Calificador que procure la correcta aplicación de las multas por infracciones al Reglamento de la Ley de Tránsito del Estado de Veracruz; mediante un procedimiento sumario que reúna y respete formalidades legales, provocando una justicia pronta y expedita, pretendiendo mayores ingresos para el Estado.

Se creé que la falta de formalidades legales para la aplicación y ejecución de los actos, se debe a la carencia de interés y no a una insolvencia presupuestaria, de ser posible la creación de los Juzgados Calificadores generaría opciones de empleo para los jóvenes que egresan de la Profesión de Licenciado en Derecho, en tal supuesto se lograría una correcta aplicación de la Ley de Tránsito y su Reglamento, creando un estado de Derecho justo y equitativo.

Ahora bien, replanteando el objetivo de esta investigación, resulta frívolo que el propio reglamento y su ley, no dispongan formalidad alguna mas que ***“el recurso se interpondrá dentro de los cinco días hábiles siguientes al que se tenga conocimiento del acto de la aplicación o ejecución de la sanción, que al interponerse se podrá formular alegatos y rendir pruebas, y si la autoridad competente para resolver el recurso estima necesario, ordenará la celebración de una audiencia”***, al respecto se piensa que estamos frente actos de autoridad que afectan derechos individuales de particulares, por lo que dicha autoridad está obligada a respetar formalidades de legalidad y seguridad jurídica, lo anterior, se debe a que la Constitución Federal no aplica a casos particulares y mucho menos hace mención de excepciones para una y para otras, sino al contrario dispone de un contenido dotado de generalidad y si bien es cierto que las autoridades en este caso Tránsito del Estado, están facultadas

para afectar y sancionar los actos de los particulares que contravengan disposiciones legales reguladoras de la materia, también lo es que al momento de hacer uso de sus facultades sancionadoras y ejecutoras deben respetar lo dispuesto en la Ley Suprema, ya que estas no pueden proceder mas allá del límite funcional que la máxima ley impone, por lo tanto, sus actos deben estar revestidos de las notas legalidad y seguridad jurídica, ya que en caso contrario se dejaría al gobernado en estado de indefensión, situación que parece no importar a las Autoridades de Tránsito y Transporte del Estado de Veracruz, toda vez que sus actos están acompañados de las notas de ilegalidad, irregularidad y arbitrariedad; al respecto véase el siguiente criterio.

ARTÍCULO 16 CONSTITUCIONAL BOLETAS INFRACCIONARIAS FUNDAMENTACIÓN DE LAS, CONFORME AL. *Es verdad que un Agente de Policía de Tránsito cuenta entre sus facultades la de aplicar el Reglamento de Tránsito respectivo, también lo es que esto en manera alguna implica que esté exento de cumplir con la obligación de fundar sus actos en debido acatamiento a lo dispuesto por el Artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, pues no debe perderse de vista que tal obligación tiene como contenido no sólo el señalar en la Boleta infraccionaria los numerales aplicables, sino además el ordenamiento a que pertenece. La omisión de esta conducta, coloca al gobernado en estado de indefensión ya que desconoce el cuerpo normativo que faculta a la autoridad para llevar a cabo el acto de privación.*¹⁷³

En el supuesto de que se pudiera omitir todo lo anterior, y el gobernado mediante el uso del derecho para interponer el Recurso de Inconformidad que **“resguarda las garantías de legalidad y seguridad jurídica”** se dice, porque a través del citado recurso, se busca demostrar las irregularidades y

¹⁷³ Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, Octava Época, Semanario Judicial de la Federación, México 1992. Tomo X. p. 255.

arbitrariedades del acto que se inconforman, al respecto vale la pena mencionar que el recurso dígase como la última oportunidad para demostrar la ilegalidad del acto ante la autoridad responsable, carece de formalidades, ya que no expresa los requisitos de fondo y forma que debe revestir el escrito de inconformidad; así mismo, omite señalar ley supletoria que regule las omisiones de la ley aplicable a la materia, a un cuando el gobernado hiciera observancia de lo dispuesto en el Artículo 18 del Código Fiscal de la Federación, carecería de merito, ya que como lo dispone la Ley de Tránsito ***si la autoridad que está conociendo del recurso lo considera conveniente ordenará la celebración de una audiencia***, disposición que vulnera la garantía de audiencia consagrada en la ley fundamental. El siguiente criterio, guarda relación directa por tratarse de la materia:

TRÁNSITO, MULTAS POR INFRACCIONES DE. OPORTUNIDAD DE AUDIENCIA. *Si la boleta de infracción no aparece que se haya dado cumplimiento a los preceptos aplicables respectivos y si el Delegado de Tránsito Federal no dio contestación a la demanda fiscal, deben estimarse ciertos los hechos que se le atribuyeron conforme al Artículo 203, inciso a), del Código Fiscal, y en tal precepto que asiste razón a la sociedad quejosa para impugnar la multa que se le impuso por falta de los requisitos de audiencia y defensa que establecen los preceptos señalados. Es cierto, que, en principio, no debe darse oportunidad de audiencia a quien haya incurrido en infracción de una obligación fiscal, pero si la ley que rige el acto establece un procedimiento para la calificación de la falta correspondiente, debe observarse el procedimiento establecido y citar al infractor ante la autoridad para que exponga lo que a su defensa convenga y exhiba, si lo estima conveniente, las pruebas conducentes, para que la multa sea calificada oportunamente, si procede en Derecho.*¹⁷⁴

¹⁷⁴ Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, Séptima Época, Semanario Judicial de la Federación, México 1992, Tomo 73. p. 58.

Como se observa es necesario insistir por la creación de un Juzgado Calificador que determine el monto de la infracción, la ejecute, y resuelva el escrito de inconformidad que prevé el Reglamento de la Ley de Tránsito.

El siguiente punto demostrará que la Ley de Tránsito y su Reglamento son muy ambiguos en cuanto quien o quienes son las autoridades competentes para resolver el Recurso de Inconformidad que en su caso llegase a promover el infractor:

3.1.6. Autoridad Competente

Con fundamento en los Artículos 147 del Reglamento de Tránsito y Transporte para el Estado de Veracruz, se desprende claramente que son autoridades competentes las que a continuación se mencionan:

I.- Cuando se trate de multa, el superior jerárquico de quien haya levantado la infracción;

II.- Cuando se trate de suspensión de licencia, ante la Autoridad de Tránsito de mayor jerarquía en la localidad;

III.- Cuando se trate de cancelación de licencias o permisos para conducir, suspensión de permisos o autorizaciones, o clausuras; ante el Director General de Tránsito.¹⁷⁵

Se colige, que el reglamento no es muy claro al citar “superior jerárquico” ya que puede prestarse para confusiones, toda vez que el **Artículo 5º fracción IX, del citado reglamento generaliza que es competencia de la Dirección**

¹⁷⁵ Reglamento de Tránsito. Op. Cit. p. 88.

General de Tránsito y Transporte, resolver los recursos que se interpongan en la aplicación de este reglamento, como se observa la fracción primera, literalmente parece dejar al arbitrio del infractor optar quien será la Autoridad de Tránsito o superior jerárquico que resuelva el recurso, en tal aseveración puede ser el Sargento, Oficial, Delegado, Subdelegado hasta el Ejecutivo Municipal. Como máxima Autoridad de Tránsito en la localidad, por tanto, se considera necesario y urgente, exista el Juzgado Calificador para la correcta aplicación de la Ley de Tránsito y su Reglamento.

En cuanto a la segunda fracción resulta que el único que podrá resolver el recurso será el Presidente Municipal del Municipio en donde se hubiese aplicado el Reglamento de Tránsito. Debido a que representa la máxima autoridad en la materia.

Respecto la última fracción no hay duda ya que existe de manera expresa la autoridad que resolverá el recurso, se piensa que le prestan mayor importancia en estos supuestos, tan es así que el procedimiento previsto por el reglamento en su Artículo 141, está basado en cuestiones de mayor formalidad. Que de manera inmediata no vulneran las garantías de audiencia, seguridad y legalidad jurídica.

Artículo 141. Para la aplicación y ejecución de las sanciones de suspensión, cancelación o clausuras, se establece el siguiente procedimiento:

I.- Se notificará al infractor por correo certificado, en el domicilio que del mismo tenga registrado la Dirección General de Tránsito y Transporte, comunicándole: la infracción cometida, la sanción que pretende aplicársele y la indicación de que tiene un plazo de quince días hábiles, a partir de la

recepción de la notificación, para formular los alegatos y presentar las pruebas que en su defensa juzgue convenientes; y

II.- Transcurrido el término de quince días, que será improrrogable, la Autoridad de Tránsito dictará de inmediato la resolución que corresponda, notificándola personalmente al infractor si se encuentra presente, o al domicilio del mismo en caso contrario; y adoptará las medidas necesarias para la ejecución.

3.1.7. Procedimiento

a).- Se interpondrá dentro de los cinco días hábiles siguientes al que se tenga conocimiento del acto de la aplicación o ejecución de la sanción.

b).- Al interponerse el recurso se podrá formular alegatos y rendir pruebas.

c).- La autoridad competente para conocer de la inconformidad, si lo estima necesario, podrá ordenar la celebración de una audiencia dentro de los tres días hábiles siguientes y dictará su resolución dentro de los cinco días hábiles siguientes al de la interposición del recurso.¹⁷⁶

Como se observa, no existe procedimiento formal alguno para resolver el recurso, por lo tanto, la impartición de justicia resulta al arbitrio del superior jerárquico que esté facultado para su resolución y como se aseveró, resulta importante saber si la persona que conoce y resuelve el recurso, es Licenciado en Derecho y si tiene los conocimientos suficiente para realizar su encargo, o se trata de una persona que carece de todo conocimiento en materia legal para resolver en *estricto sensu*.

¹⁷⁶ Ibidem. p. 89.

Se piensa que en caso de persuadir la violación de las garantías de legalidad y seguridad jurídica, como se afirmó, el agraviado tiene dos vías para impugnar este acto, la primera promover el Juicio Contencioso Administrativo y la segunda el Juicio de Amparo Indirecto, aquí descansa una situación muy importante, como lo es la economía del infractor, trascendiendo sobre todo procedimiento legal, en pocas palabras es mas fácil cooperar con la corrupción, o consentir el acto y pagar la multa impuesta, que seguir gastando sus recursos económicos, perdida de tiempo, y la posibilidad de tener problemas laborales en caso de que se optara por el arresto administrativo, toda vez que constitucionalmente está permitido por la *Carta Magna* como una garantía individual del infractor. Todo lo anterior debido a una incorrecta aplicación de la ley reguladora de la materia, que en caso contrario generaría una justicia igualitaria.

Por lo tanto se concluye, en la vida practica y en términos generales la autoridad que normalmente impone las infracciones y de forma simultanea exigen garantía para el pago de la multa, es decir ejecutan dos cuestiones en un sólo acto, son los Agentes de Tránsito, al parecer són Juez y Parte a la vez, lo cual resulta incorrecto, debido a que si bien es cierto son facultados para aplicar las sanciones a las infracciones de la Ley de Tránsito y su Reglamento, lo menos cierto es que estén facultados para exigir garantía previa alguna para asegurar el pago de una multa, situación anómala que lamentablemente existe en el multicitado reglamento, pero cabe precisar que a un cuando así se establezca en ley, resulta arbitrario ya que en todo procedimiento legal, la autoridad impositora no puede ser Juez y Parte, por lo tanto, se admite en parte la notificación de la infracción ya que se afirma carece de Fundamentación y Motivación, pero se niega como legal la facultad que se le confiere para exigir garantía en el pago de la infracción, toda vez que resulta contradictorio a los Artículos 14 segundo párrafo y 16 párrafo primero de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. El hecho de que sólo se aplique la infracción y se deje al arbitrio del

infractor si paga o no la multa, no implica un perjuicio para el fin de la actividad pública o que entorpezca su buen funcionamiento, ya como se prevé en el ***Artículo 144.- si transcurridos quince días después de la imposición de la multa, con el carácter de definitiva, no se ha pagado ésta, la Autoridad de Tránsito lo comunicará a la autoridad competente para que inicie el Procedimiento Económico Coactivo que prevé la Legislación Fiscal del Estado.***

Cabe precisar que para efectos del Reglamento de Tránsito una multa es definitiva cuando el infractor no interpone el Recurso de Inconformidad dentro de los cinco días hábiles siguientes al acto de aplicación o a partir de la resolución del recurso, esto quiere decir si el infractor guarda silencio y no se inconforma, ni realiza el pago de la multa impuesta se tiene por perdido el derecho de impugnar ante la misma autoridad el monto de la multa impuesta y por renunciado el derecho del arresto administrativo, acto seguido se agotará el Procedimiento Económico Coactivo que prevé la legislación del Estado; ahora bien se aprecia que las Autoridades de Tránsito actúan de manera ventajosa, ya que invitan al infractor a consentir el Acto Arbitrario mediante estímulos de descuentos sobre el monto de la multa impuesta, omitiendo su individualidad.

Resulta incuestionable que el procedimiento establecido por el Reglamento de Tránsito y Transporte del estado de Veracruz, carece de toda formalidad legal; el simple hecho de tener el reconocimiento de autoridad, la obliga a hacer de su observancia la Ley Suprema; en tal motivo, no se concibe que una ley y su reglamento, omitan cumplir con las formalidades legales que debe observar toda normatividad para la emisión y ejecución de sus actos. La contradicción a una Ley Suprema de observancia general, produce un acto de Inconstitucionalidad. Llámese ley, decreto, reglamento. Sin importar la materia, competencia y naturaleza, que indiscutiblemente estará siempre supeditada a la Supremacía Constitucional.

3.2 Desarrollo de la Hipótesis

3.2.1. La existencia de un Juzgado Calificador

Primeramente antes de desarrollar la hipótesis, resulta valido cuestionarse ¿Qué se entiende por Juzgado Calificador?. Como aquel órgano llámese Estatal, Municipal, cuya característica es de índole unipersonal, encargado en primera o única instancia, de la administración de justicia.

El Juzgado Calificador, tendrá como objetivo principal, la aplicación correcta de las disposiciones previstas en la Ley de Tránsito y Transporte y su Reglamento, bajo la plena obligación de hacer propias las formalidades de los Artículos 14, 16, 21, 22 y 31 Constitucionales, para efectos de respetar la Supremacía Constitucional y derechos individuales.

Se dice que es necesaria la existencia del Juzgado Calificador, debido a que las Autoridades de Tránsito del Estado, actúan de manera arbitraria al momento de hacer efectivas las facultades que les confiere la ley aplicable en la materia, lo cual provoca una serie de actos que afectan directamente y en primer lugar a una ley fundamental como lo es la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; mediante la existencia del Juzgado, no se pretende entorpecer la actividad que tiene encomendada la autoridad, sino todo lo contrario, se pretende una correcta aplicación de las disposiciones Constitucionales que debe observar dicha autoridad para hacer efectivos sus actos y determinaciones, como la garantía de audiencia, legalidad, seguridad jurídica y la proporcionalidad, aunado a esto, las interpretaciones hechas por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que dispone "En la aplicación de las multas, las autoridades sin importar su naturaleza deben observar lo siguiente: a) La gravedad de la infracción, b) Las circunstancias en que esta se comete, c) La

reincidencia en la infracción, d) La situación económica del infractor, e) Su individualización y la prohibición de imponer y establecer en ley multas de carácter fijo y excesivo” de todo lo anterior se admite que resulta imposible que un Agente de Tránsito pueda cumplir con todas las formalidades requeridas, se puede objetar que se trata de simples sanciones administrativas que no requieren tantas formalidades para su ejecución, pero resulta que dicha objeción en la vida práctica es insuficiente, debido a que generalmente los actos realizados exceden los límites impuestos por la Constitución y como bien se objeto “son simples sanciones administrativas”, con mayor razón debe considerarse como máximo a imponer por multa pecuniaria el monto que acredite el infractor obtuvo por su jornada de trabajo, pero es incorrecto el cobro generalizado de cantidades pecuniarias desproporcionales para unos y justo para otros.

Se precisa, si se establece como multa máxima la cantidad que acredite el infractor, estaría en posibilidades de cubrir su monto, y si se piensa que aumentaría la facilidad para cometer las infracciones, también resulta que la autoridad tiene arbitrio para aplicar la sanción basada en la gravedad y la reincidencia en la infracción, motivo por el cual aumentaría razonablemente el monto de la multa. Todo lo anterior obligaría a las Autoridades de Tránsito, a llevar un control de los infractores, lo que en la actualidad omiten realizar, situación que limita la capacidad sancionadora.

En efecto, de lograr una justicia igualitaria se piensa que el Juzgado Calificador deberá contar con los siguientes espacios físicos:

- a) Sala de Audiencia.

Para estar en posibilidades escuchar al infractor y de hacer respetar a las autoridades la garantía de audiencia prevista en el Artículo 14 Constitucional.

b) Sección de Personas Citadas o Presentadas.

Esto para brindar mayores atenciones a las personas, que al momento de comparecer, se hagan esperar en condiciones decorosas, por la carga de trabajo que en determinado momento pudiera presentarse.

c) Sección de Recuperación de Personas en estado de Ebriedad o Intoxicadas.

En ocasiones se percata que las Autoridades de Tránsito actúan de manera prepotente cuando se trata de infraccionar a un conductor en estado de ebriedad procediendo a su detención, quedando recluso en los separos de la Policía Municipal, lo cual resulta contradictorio, pues manejar en estado de ebriedad es una falta al Reglamento de Tránsito y no de Policía, aun cuando este pertenezca a su clasificación, cuando lo correcto sería poner al infractor a disposición del Juez Calificador que ordene permanecer en la sala de recuperación y esperar el momento prudente para notificarle la infracción que ha cometido; en determinado caso ponerlo a disposición de la autoridad competente cuando por motivo de la infracción se considere que cometió un delito.

d) Sección Médica.

A fin de que exista prueba plena del estado físico del infractor.

e) Área de Seguridad.

En caso de que se aplique como sanción administrativa el arresto que en ningún caso podrá ser menor de 8, ni mayor de 36 horas, lo anterior se deberá aplicar de manera proporcional según se determine por la gravedad de la infracción, lo que no contradice al Artículo 21 Constitucional.

g) Oficinas administrativas para la recepción del pago de la multa.

Se piensa necesaria su existencia para que los infractores puedan realizar en forma pronta el pago de la multa, sin la necesidad de salir del Juzgado

Calificador, a fin de evitar contratiempos, que puedan afectar sus actividades cotidianas.

No se pueden omitir los objetivos de ésta investigación, primeramente se habla de la violación a la Supremacía Constitucional, la creación de un Juzgado Calificador, demostrar la violación de garantías individuales y la arbitrariedad de los actos de las Autoridades de Tránsito, que indiscutiblemente traen aparejada la violación de derechos individuales, toda vez, que la Ley de Tránsito y su Reglamento, y las autoridades encargadas de aplicarla, no observan las fundamentales garantías que debe respetar toda autoridad para afectar los derechos del gobernado, por lo tanto, y para estar en posibilidades de suprimir la clara violación de garantías y la Supremacía Constitucional, se propone la existencia de un Juzgado Calificador, la Fundamentación y Motivación de sus actos y la modificación de los Artículos 46 de la Ley de Tránsito y 133 de su Reglamento, que literalmente disponen:

Artículo 46. “Las multas que en los Reglamentos de Tránsito y Transporte se establezcan por faltas en estas materias, se clasificarán en las siguientes categorías”.

Categoría “A” un día de salario

Categoría “B” dos días de salario

Categoría “C” cuatro días de salario

Categoría “D” veinte días de salario

“Se considera salario, el salario mínimo general que esté vigente en la Capital del Estado, en el tiempo en que se cometió la infracción”.¹⁷⁷

¹⁷⁷ Ley de Tránsito. Op. Cit. p. 13.

“Para la aplicación de las multas se estará a lo dispuesto en el Artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”.¹⁷⁸

Se cree que la violación de garantías individuales y la vulneración de la Supremacía Constitucional se debe a lo siguiente:

Primero: Como se demuestra mediante la cita de las fracciones del Artículo 46 de la ley en estudio, resulta clara y llanamente la contradicción a los Artículos 21, 22 y 31, de la Constitución Federal, debido a que la Suprema Corte de Justicia ha venido interpretando los numerales citados, en razón del siguiente criterio:

“Es inexacto que la multa excesiva, incluida como una de las penas prohibidas por el Artículo 22 Constitucional, deba entenderse limitada al ámbito penal y, por tanto, que sólo opere la prohibición cuando se aplica por la comisión de ilícitos penales. Por lo contrario la interpretación extensiva del precepto Constitucional mencionado permite deducir que si prohíbe la multa excesiva como sanción dentro del Derecho Represivo, que es el más drástico y radical dentro de las conductas prohibidas normativamente por extensión y mayoría de razón debe estimarse que también está prohibida tratándose de ilícitos administrativos y fiscales, pues la multa no es una sanción que sólo pueda aplicarse en lo Penal, sino que es común en otras ramas del Derecho, por lo que para superar criterios de exclusividad penal que contraigan la naturaleza de las sanciones, debe decretarse que las multas son prohibidas, bajo mandato Constitucional, cuando son excesivas, independientemente del campo normativo en que se produzcan”.¹⁷⁹

¹⁷⁸ Idem. p. 13.

¹⁷⁹ Loc. Cit. p. 35.

***“Esta Suprema Corte ha establecido que las leyes, al establecer multas, deben contener las reglas adecuadas para que las autoridades impositoras tengan la posibilidad de fijar su monto o cuantía, tomando en cuenta la gravedad de la infracción, la capacidad económica del infractor, la reincidencia de este en la conducta que la motiva y, en fin, todas aquellas circunstancias que tiendan a individualizar dicha sanción, obligación del legislador que deriva de la concordancia de los Artículos 22 y 31 fracción IV de la Constitución Federal, el primero de los cuales prohíbe las multas excesivas mientras el segundo aporta el concepto de proporcionalidad por lo tanto, el hecho de que un precepto emplee la preposición _hasta_ no implica que contemple una multa fija, en virtud de que precisa un termino de cantidad que no puede exceder el Juzgador al aplicar la multa, y si bien es cierto que no se hace referencia a la cantidad mínima, también lo es que en forma implícita, pero clara, sí está determinada, puesto que el mínimo a imponer resulta una cantidad monetaria y el máximo hasta donde el Artículo autorice, por lo que sí se establecen con sistema flexible para la imposición de las multas, cuenta habida que contempla un mínimo y un máximo para que la autoridad haga uso de su arbitrio judicial en la individualización de la fijación de su monto”.*¹⁸⁰**

Así, resulta posible afirmar que las multas previstas en el Artículo 46, de la Ley de Tránsito, son de carácter fijo, excesivo y desproporcional, por lo tanto, es clara la violación a la Supremacía Constitucional y por ende la vulneración de las garantías individuales, en tal entender y para estar en posibilidades de suprimir la Inconstitucionalidad de la Ley de Tránsito y su Reglamento, se propone:

I.- Que la Categoría “A” se redacte por la violación a estas disposiciones se aplicará como multa el equivalente de Medio día, a un día de Salario Mínimo,

¹⁸⁰Loc. Cit. p. 35-36

donde el monto pecuniario máximo lo determinará la cantidad que perciba el infractor por el producto de su jornada de trabajo y en base a esto, el juez califique su monto y no como lo hace la ley vigente; que impone cantidades monetarias fijas y excesivas.

II.- Categoría "B" de un día, a un día y Medio de Salario Mínimo

Lo que se pretende, es que se aplique como monto máximo por concepto de multa, la cantidad equivalente a un día y medio de trabajo; en otras palabras, que la multa pecuniaria se limite a la pena capital o arresto administrativo, que en ningún caso podrá exceder de 36 horas, lo anterior es prudente, toda vez que interpretando el Artículo 21 Constitucional, resulta claro que el infractor no podrá ser sancionado con multa mayor a su jornada de trabajo o salario de un día. Esto quiere decir que el monto de la multa sea la mínima o la máxima según se trate, lo determinará la cantidad líquida que obtenga el infractor por el producto de su jornada de trabajo o salario de un día, mas nunca como lo pretende la autoridad al citar números de salarios excesivos al límite establecido por la Constitución, para mayor comprensión a lo anterior se cita el siguiente ejemplo:

Si un infractor llámese jornalero, obrero, trabajador, profesionista, comerciante etc, obtiene en un día laborado la cantidad de 500, 00. Quinientos Pesos, resulta válido considerar que el máximo a imponer por multa será la cantidad citada, y el mínimo sería la mitad de su ingreso, obligación que tiene la autoridad de aclarar al momento de imponer la mínima o la máxima, porque no es posible que se esté previendo en ley sancionadora cantidades fijas omitiendo su individualización y a un cuando lo hiciera estableciendo parámetros mínimos y máximos resultaría Inconstitucional si exceden el máximo impuesto por la Constitución, y si bien es cierto que existe jurisprudencia al respecto, también lo es que ésta en ningún momento cita cantidades monetarias o números mínimos o

máximos, simplemente obliga a la autoridad a individualizar el monto de la multa observando el máximo que disponga la ley que reglamenta, debido a que no todas las personas obtienen los mismos ingresos diarios, y máxime que la Constitución cita un máximo que resulta ser lo que obtenga la persona infractora en su jornada o salario de en un día de trabajo, y a un considerando que la persona no tenga un trabajo fijo, impone la obligación de que no podrá ser sancionada con multa mayor al equivalente de un día de su ingreso, aquí se comprueba en forma clara que la legislatura local al establecer las multas en la ley que se estudia, lo hizo por encima de los máximos establecidos por la Constitución, toda vez que especifica números salariales fijos y excesivos, aun cuando lo hiciere citando un mínimo y un máximo, 2 a 4 días de salario mínimo implica una multa excesiva y desproporcional, en razón de lo siguiente: si la Ley impone como mínimo 2 días de salario y como máximo 4 días, se estará si un infractor gana 50.00. pesos como máximo en su jornada y otro obtiene como máximo 100 pesos, es decir si al primero le aplicas como máximo 2 salarios, estaría excediendo la cantidad máxima que obtiene el infractor debido a que sería multado por 100.00 pesos, lo que equivaldría a dos jornadas de trabajo, situación que contradice al Artículo 21 Constitucional.

Lo anterior, no persigue perjuicio en contra de la capacidad recaudadora de las autoridades en materia de tránsito, pues como ya se manifestó, son infracciones que no constituyen delitos, sino simple faltas administrativas; ahora si como resultado de una falta se comete un delito, es factible que se sancione por la vía correspondiente, un ejemplo claro lo es:

“Manejar en estado de ebriedad, la Ley y su Reglamento prevén de manera fija e invariable un monto de 20 Salarios Mínimos como multa; lo que resulta excesivo e Inconstitucional, porque no consideran condiciones, modo, causa y circunstancias, simplemente se basan en una equívoca interpretación de la igualdad y la equidad, por lo que, si una persona bajo el influjo de sustancias

nocivas se encuentra conduciendo un vehículo, éste sólo hecho constituye la infracción y si mediante esa conducta comete un delito, será sancionado: primero por la falta administrativa y segundo, por las consecuencias o resultados de la falta cometida, lo cual invariablemente deberá ser conocimiento de la autoridad competente”.

Ahora bien, durante esta investigación se afirmó que no es objetivo primordial determinar si el reglamento es un acto administrativo o legislativo, lo cierto es que se dice “Que el Ejecutivo llámese Federal, Estatal o Municipal al emitir un reglamento no constituye un acto administrativo, sino legislativo, porque si bien cierto la ley es aprobada por el Congreso de la Unión, resulta que el Ejecutivo al emitir el reglamento realiza un acto legislativo observando la ley aprobada, toda vez que crea nuevas condiciones jurídicas dotadas de generalidad y abstracción, por lo tanto, los actos posteriores como su publicación, e inicio de su vigencia, constituyen los llamados actos administrativos”. ¿Bueno puede cuestionarse a dónde se pretende llegar con esto?. Simplemente para decir que las autoridades actúan bien mediante actos jurídicos o actos administrativos que indiscutiblemente pueden estar encaminados a un mismo fin. Como es la afectación de la esfera jurídica de los gobernados, por tanto, la ley en estudio y su reglamento al ser aplicados por los sujetos de autoridad, deben respetar y apegarse a formalismos Constitucionales, lo cual implica que sus actos no pueden apartarse de cuestiones de legalidad y seguridad jurídica, inobjetablemente esta obligación la prevén los Artículos 14 y 16 Constitucional, donde el primero prevé una garantía de audiencia y el segundo, exige la Motivación y Fundamentación de los actos de autoridad, al respecto obsérvese los siguientes criterios:

FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN. *De acuerdo con el Artículo 16 de la Constitución Federal, todo acto de autoridad debe estar adecuada y suficientemente fundado y motivado, entendiéndose por lo primero que ha*

*de expresarse con precisión el precepto legal aplicable al caso, y, por lo segundo, que también deben señalarse, con precisión, las circunstancias especiales, razones particulares o causas inmediatas que se hayan tenido en consideración para la emisión del acto siendo necesario, además que exista adecuación, entre los motivos aducidos y las normas aplicables, es decir, que en el caso concreto se configuren las hipótesis normativas.*¹⁸¹

FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS. *De acuerdo con el Artículo 16 Constitucional, todo acto de autoridad debe estar suficientemente fundado y motivado, entendiéndose por lo primero que ha de expresarse con precisión el precepto legal aplicable al caso y por lo segundo, que también deben señalarse con precisión, las circunstancias especiales, razones particulares o causas inmediatas que se hayan tenido en consideración para la emisión del acto, siendo necesario además, que exista adecuación entre los motivos aducidos y las normas aplicables, es decir, que en el caso concreto se configure la hipótesis normativa. Esto es, que cuando el precepto en comento previene que nadie puede ser molestado en su persona, propiedades o derechos sino en virtud de mandamiento escrito de autoridad competente que funde y motive la causa legal del procedimiento, está exigiendo a todas las autoridades que apeguen sus actos a la ley, expresando de que ley se trata y los preceptos de ella que sirvan de apoyo al mandamiento relativo. En materia administrativa, específicamente, para poder considerar un acto autoritario como correctamente fundado, es necesario que en él se citen: a).- Los cuerpos legales y preceptos que se estén aplicando al caso concreto, es decir, los supuestos normativos en que se encuadra la conducta del gobernado para que esté obligado al pago, que serán señalados con toda exactitud, precisándose los incisos, subincisos, fracciones y preceptos aplicables, y b).- Los cuerpos legales, y*

¹⁸¹ Loc. Cit. p. 62

preceptos que otorgan competencia o facultades a las autoridades para emitir el acto en agravio del gobernado.¹⁸²

Como resultado, no se puede negar que las Autoridades de Tránsito del Estado de Veracruz, actúan mediante actos irregulares, debido a que no respetan derechos individuales y mucho menos fundan y motivan sus actos al momento de ejecutarlos, por lo que, y para efectos de evitar lo anterior, los Agentes de Tránsito al momento de aplicar y elaborar una boleta de infracción estarán obligados a lo siguiente:

BOLETA DE INFRACCIÓN

I.- FUNDAMENTOS JURÍDICOS: Señalar los preceptos de éste reglamento y en su caso las demás disposiciones jurídicas aplicables a la infracción cometida, precisando los Artículos y en su caso las fracciones, incisos o párrafos.

II.- MOTIVACIÓN: El señalamiento de los siguientes datos:

a).- Día, Hora y Lugar en que se cometió la conducta infractora, así como los hechos y circunstancias de la infracción y el estado físico del infractor.

b).- Nombre y Domicilio del infractor, salvo que no esté presente o se niegue a proporcionarlos aclarando lo primero y en su caso lo segundo.

c).- Marca, Tipo, Color, Placas y en su caso número del permiso de conducir.

¹⁸² Loc. Cit. p. 61-62

d).- En su caso número y tipo de licencia de conducir y actividad laboral u oficio.

e).- Infracción cometida, asentando para constancia del infractor, que tiene 24 horas, contadas a partir de este acto para comparecer ante el Juez Calificador.

III.- Nombre, número de placa y firma del agente que imponga la infracción.

IV.- En su caso la firma del infractor, la falta de ésta no invalida la Boleta, asentando que se negó a firmar. Al respecto se citan los criterios siguientes:

ARTÍCULO 16 CONSTITUCIONAL. BOLETAS INFRACCIONARIAS. FUNDAMENTACIÓN DE LAS, CONFORME AL. *Es verdad que un Agente de Policía de Tránsito cuenta entre sus facultades la de aplicar el Reglamento de Tránsito respectivo, también lo es que esto en manera alguna implica que esté exento de cumplir con la obligación de fundar sus actos en debido acatamiento a lo dispuesto por el Artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, pues no debe perderse de vista que tal obligación tiene como contenido no sólo el señalar en la Boleta infraccionaria los numerales aplicables, sino además el ordenamiento a que pertenece. La omisión de esta conducta, coloca al gobernado en estado de indefensión ya que desconoce el cuerpo normativo que faculta a la autoridad para llevar a cabo el acto de privación.*¹⁸³

MULTAS. SU IMPOSICIÓN DEBE FUNDARSE Y MOTIVARSE DE MANERA INDIVIDUALIZADA, PRUDENTE Y ADECUADA. *De conformidad con lo que estatuye el Artículo 16 de la Constitución Federal de la*

¹⁸³Loc. Cit. p. 94

República, cualquier acto de afectación en el patrimonio de un gobernado o particular, como lo es en la especie de imposición de una multa, debe fundarse y motivarse, pero siempre en forma individualizada, prudente y pormenorizada, según las constancias o datos que informen el caso concreto de que se trate; por lo cual, esta Tercera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación estima conveniente que en todo suceso concerniente a la imposición de una sanción pecuniaria o multa, se cumpla estrictamente con los citados requisitos de Fundamentación y Motivación, de manera individualizada, prudente y adecuada, conforme a los datos que se obtengan del asunto respectivo.¹⁸⁴

MULTA, FALTA DE MOTIVACIÓN Y FUNDAMENTACIÓN DEL MONTO DE UNA. *Si al imponer una multa se dan los motivos que orillaron a la Autoridad Administrativa a la aplicación de la sanción que se encuentra regulada por precepto legal entre un máximo y un mínimo; es decir, se funda y motiva la procedencia legal de la imposición de una multa, pero no aparecen en la resolución contenida en el oficio que constituye el acto reclamado, los motivos y razones por las cuales, se le impone a la sociedad quejosa el máximo de la multa debe estimarse no motivada e infundada la resolución reclamada. El arbitrio de la Autoridad Administrativa para la fijación del monto de la multa, sin establecer grados y sin referirse a circunstancias atenuantes, ni a la gravedad de la infracción para sancionarla conforme a una escala, debe entenderse como la facultad discrecional de dicha Autoridad Administrativa de razonar la imposición de una multa máxima, lo cual es lógico y jurídico, para que no se llegue a la arbitrariedad. Es decir, que una escala que regula el monto de una sanción, implica el supuesto lógico de que el mínimo debe corresponder a una infracción de menor cantidad que aquella que debe ameritar el máximo,*

¹⁸⁴ Suprema Corte de Justicia de la Nación, Semanario Judicial de la Federación, México 1993, Tomo 217-228. p. 203.

*como infracción grave. Es por lo anterior, que existe la obligación de motivar debidamente la gravedad de la infracción cuando se aplica el máximo de la sanción establecida por el precepto. No vale el argumento en el sentido de que la ley no establece grados ni circunstancias atenuantes, porque aunque así fuere por encima del precepto aludido, impera el Artículo 16 Constitucional al establecer categóricamente la obligación de las autoridades de motivar debidamente sus actos.*¹⁸⁵

INFRACCIONES DE TRÁNSITO SIN FUNDAMENTACIÓN NI MOTIVACIÓN. *Aun cuando en un recibo de infracción de tránsito, en la clasificación de ésta, se transcriba un Artículo y sea a todas luces conocido que esto significa que la violación cometida sea aquella a la que ese numeral se refiere, o bien que se encuentre explicada tal circunstancia al reverso del acta, el hecho de no mencionar a que ordenamiento legal corresponde el precepto señalado, así como las causas por las cuales se impuso la infracción, no puede considerarse jurídicamente como una resolución fundada y motivada de acuerdo al Artículo 16 de la Carta Magna.*¹⁸⁶

MULTAS. MOTIVACIÓN Y ARBITRIO. *Si se alega que se impone una multa sin precisar los hechos en que se fundó la autoridad para aplicar el precepto legal relativo, se viola directamente la garantía formal de motivación establecida en el Artículo 16 Constitucional. Pero si se expresan los hechos que constituyeron la infracción en opinión de la autoridad y no se razonó adecuadamente el arbitrio al individualizar la sanción, se está frente a una violación a la garantía de legalidad (Artículos 14 y 16 Constitucionales), al hacerse una inexacta o incorrecta aplicación del*

¹⁸⁵ Suprema Corte de Justicia de la Nación, Semanario Judicial de la Federación, México 1993, Tomo LXXXII. P. 29.

¹⁸⁶ Segundo Tribunal Colegiado del Sexto Circuito, Octava Época, Semanario Judicial de la Federación, México 1994, Tomo XIV. P. 626.

*precepto secundario que señaló un mínimo y un máximo para la sanción. o sea que habrá una motivación incorrecta, pero éste implicará una violación material, no formal, de la ley secundaria que fija la sanción o las reglas para individualizarla.*¹⁸⁷

Segundo: Los Artículos 133 y 225 del Reglamento de Tránsito prevén multas fijas y excesivas, cabe precisar que el Artículo 225, por tratarse en general de infracciones cometidas por los propietarios y prestadores del servicio de transporte público, resulta lógico establecer sanciones más severas, ya que sus conductas causan primeramente un perjuicio a la comunidad y segundo a la Hacienda del Estado.

Con fundamento en lo antes citado, y para efectos de evitar la violación de la Supremacía Constitucional que protege las garantías individuales de los gobernados, los Artículos en comento del reglamento citado, deberán quedar de la siguiente manera:

Artículo 133. Deberá sujetarse textualmente a lo previsto en el Artículo 46 de la Ley de Tránsito y Transporte para el Estado.

Artículo 225. Para efectos de evitar la existencia de multas fijas y excesivas, deberá establecer parámetros mínimos y máximos que le permitan al Juez Calificador determinar el monto de la multa pecuniaria en cada caso particular; aquí, hay algo muy importante que estará en manos de las Autoridades de Tránsito determinar si basta aplicar la sanción administrativa o es necesario dar aviso a la autoridad competente para sancionar una conducta del todo diversa a la primera:

¹⁸⁷ Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, Séptima Época, Semanario Judicial de la Federación, México 1993, Tomo 76. p. 53.

Para su mayor comprensión, el Artículo citado, hace mención a la infracción Categoría "E", que encuentra fundamento legal en el Artículo 176 del Reglamento, dispone que "El hecho de no comunicar a la Autoridad de Tránsito haber adquirido concesión por herencia, el infractor se hará acreedor a una multa de 20 salarios mínimos, lo cual constituye una multa fija, razón por la cual, resulta necesaria su modificación quedando como sigue:

"La multa aplicable será el doble de la cantidad que debió pagar en su momento el infractor por la sesión de los derechos, sin omitir las circunstancias personales que implicaron o aplazaron su cumplimiento".

Ahora bien, no se puede descartar la posibilidad de que en dado momento el infractor esté inconforme con la determinación que emita el Juez Calificador, razón por la cual, en el subcapítulo siguiente, se establecerán las facultades del titular del Juzgado Calificador.

3.2.2. Facultades

I.- Resolver el Recurso de Inconformidad, revisar que las boletas de infracción, cuenten con todas las formalidades requeridas, la omisión de alguno de esos requisitos, es causa imputable al Agente de Tránsito que imponga la infracción.

II.- Calificar las infracciones observando lo siguiente: la situación económica del infractor, la gravedad de la infracción, las circunstancias en que se cometió, la reincidencia y actividad laboral. Determinando la sanción en cantidad líquida y en horas para que el infractor pueda optar por una o la otra, con pleno conocimiento de causa, dando cabal cumplimiento al Artículo 21 Constitucional.

III.- Ordenar la celebración de las audiencias, que sin mayor trámite se realizará al día siguiente: Cuando el infractor esté notificado y no comparezca, el Juez Calificador impondrá como multa máxima el equivalente a Un Día y Medio de salarios mínimos, observando el contenido de la boleta de infracción, donde el monto pecuniaria se determinará de acuerdo a la actividad laboral y la zona donde se cometió la infracción.

V.- Ordenar la ejecución de sus resoluciones, cuando el Juez imponga una multa y el infractor comparezca personalmente, por apoderado o simplemente omita comparecer, no realice el pago de la multa o no se inconforme dentro del término concedido, el Juez ordenará la ejecución de la resolución, estando facultados los Agentes de Tránsito para detener el vehículo y ser depositado en el corralón oficial, quedando obligado el infractor a cubrir los gastos de grúa y arrastre y por perdido el derecho para inconformarse.

VI.- Recibir todas las quejas que se presenten por cualquier irregularidad de los Agentes de Tránsito y proceder administrativamente o por la vía judicial, reservándose el derecho al particular de presentar la respectiva denuncia ante la autoridad competente.

3.2.3. Procedimiento

I.- El Agente de Tránsito comunicará con claridad al infractor la falta cometida.

II.- Solicitará se le proporcionen los documentos suficientes, que debe traer el conductor del vehículo en circulación; si el conductor se negare a mostrar los documentos, se asentará en la Boleta.

III.- Procederá a formular la boleta de infracción.

IV.- Los Agentes de Tránsito tratándose de infracciones cometidas por vehículo registrado en el Estado, se abstendrá de exigir documento oficial para garantizar el pago de la infracción, salvo caso excepcional, cuando el vehículo esté registrado en otro Estado, requerirá al conductor la entrega de alguno de los siguientes documentos: la Licencia, la Tarjeta de Circulación o en su caso cuando no esté presente el conductor o persona alguna, la esperará máxime 10 minutos para efectos de entregarle la notificación de la infracción, transcurrido el tiempo requerido, procederá a retirar las placas del vehículo depositándolas ante la Delegación de Tránsito correspondiente asentando en forma sucinta los hechos en la boleta de infracción según su proceder, dejando en lugar visible del vehículo copia de la boleta para conocimiento del infractor.

V.- Comunicará al infractor que tiene 24 horas para comparecer a una audiencia, a partir del día siguiente a aquel en que surta efectos la notificación, aclarando que es opcional comparecer, de manera personal o a través de representante legal, para que manifieste lo que a su derecho convenga.

3.2.4. Ejecución

I.- Estando en audiencia pública que en ningún caso podrá exceder de 10 minutos, el Juez requerirá la exhibición de los documentos suficientes que acrediten la actividad laboral y el ingreso salarial del infractor, para estar en posibilidades de individualizar la infracción, en caso de que omitiera acreditar sus ingresos, el Juez aplicará la multa en observancia de la actividad laboral, la zona económica y la costumbre.

II.- Hará saber al compareciente, que contra la multa impuesta procede el Recurso de Inconformidad en forma oral o escrita, el cual podrá interponer en el mismo acto que resuelva el monto de la multa o en su caso el arresto. Si

optare por la forma oral, acto seguido argumentará sus consideraciones y agravios, quedando obligado el Juzgador a emitir una nueva resolución en la misma audiencia. Resuelto el recurso y renunciado el derecho al arresto, el infractor alegue insolvencia, en ese momento deberá garantizar el pago de la multa pecuniaria, a través de documento oficial como licencia para conducir o tarjeta de circulación, siempre y cuando estén vigentes, a falta de los supuestos anteriores invariablemente el Juez aplicará el arresto administrativo.

Cuando el infractor decida por interponer el recurso en forma escrita lo hará observando lo siguiente:

a).- Garantizar el pago del monto de la multa, mediante el depósito del monto equivalente a la multa impuesta, cuando alegue insolvencia lo hará a través de la licencia de conducir para lo cual se requiere que esté vigente o la tarjeta de circulación.

Resuelto el recurso el Juez hará efectiva la multa, exhortando al infractor que puede elegir entre la multa pecuniaria o el arresto administrativo que será aplicado en forma proporcional, si decide por la multa, se ejecutará la garantía, cuando sea mediante documento oficial para circular, el Juez le aclarará que tiene dos días para realizar su pago, en caso de incumplimiento se procederá a detener el vehículo hasta en tanto no cubra la multa, la cual será por el doble de la inicial, quedando obliga el infractor al pago de grúa, arrastre y pensión del vehículo.

3.2.5. Recurso de Inconformidad

1.- Contra las multas que imponga el Juez Calificador, procederá el Recurso de Inconformidad que sin mayor trámite resolverá, el escrito de inconformidad deberá contener lo siguiente:

- i. Autoridad que conoce del recurso
- ii. Nombre y domicilio del infractor
- iii. Hechos y Agravios
- iv. Pruebas
- v. Firma del interesado

La falta de uno de los requisitos, provocará que el recurso se deseche, lo anterior no suspende el término concedido, razón por la cual es obligación del Juez Calificador, revisar de entrada lo antes citado y hacer conocimiento del infractor si admite o desecha el recurso, en el mismo acto aclarando el porque de este último caso.

II.- El infractor tiene tres días a partir de la notificación del monto de la multa pecuniaria para interponer el recurso en forma escrita, dicha notificación surtirá efectos el mismo día y empezará a correr al día siguiente hábil, para efectos de estas son días hábiles todos los días de la semana, cuando el infractor haya sido debidamente notificado y no comparezca a la audiencia sin justa causa, el término para interponer el recurso contará a partir de la notificación inicial de la infracción.

III.- Resuelto el recurso y en su caso se haga efectiva la garantía de la multa, el infractor se reservará el derecho para inconformarse en la vía jurisdiccional que mayor convenga a sus intereses.

3.2.5.1 Procedimiento

El Recurso de Inconformidad tendrá por efectos: modificar, confirmar o decretar la nulidad del acto. El Juez Calificador revisará que el recurso cuente

con todas las formalidades, una vez comprobado, admitirá o desechará el recurso aclarando esta última.

El recurso se resolverá observando las manifestaciones que él inconforme haga en su escrito y las pruebas que exhiba.

Una vez valoradas las pruebas y agravios, el Juez calificará la infracción y resolverá el recurso.

La resolución será emitida a más tardar dentro de los Cinco Días siguientes, contados a partir de la admisión del recurso en forma escrita, dicha resolución será publicada en lugares visibles dentro del Juzgado.

Para estar en posibilidades de respetar las garantías que prevé el Artículo 21 Constitucional, el Juez comunicará al infractor que es su voluntad optar por el pago de la multa pecuniaria o sufrir el arresto administrativo, que en ningún caso podrá ser menor de 8 ni mayor de 36 horas, salvo casos excepcionales tratándose de conductas reincidentes, el Juzgador invariablemente podrá imponer como arresto máximo las 36 horas y el resto de la multa se permutará por pago pecuniario, por tratarse de una conducta reincidente y debido a que existe prohibición en exceder el arresto máximo por parte del juzgador, por lo tanto, la sanción se aplicará en forma proporcional, porque sería injusto que dicha conducta fuera sancionada con el sólo arresto administrativo, omitiendo su reincidencia.

Se piensa que definitivamente se requiere primero, la voluntad de las Autoridades de Tránsito para la creación de los Juzgados Calificadores, el hecho de su existencia, no implica levantar un vuelo victorioso, porque otra parte fundamental del buen funcionamiento del Juzgado, la constituyen los gobernados que indiscutiblemente sin su colaboración estaríamos complicando el

cumplimiento de los objetivos planteados, se piensa que no es necesario que la ley y su reglamento contemplen multas amenazantes o que causen pánico, ya que al parecer es lo que facilita la corrupción entre los particulares y los Agentes de Tránsito; al respecto resulta viable que las autoridades reguladoras de la materia, realicen conferencias a puerta abierta, para estar en posibilidades de exhortar a los ciudadanos de las ventajas que existen por el sólo hecho de pagar en forma debida sus infracciones, por lo tanto, si se logra reducir el monto de las multas, dejaría de ser un negocio para los Agentes de Tránsito, lo cual implica que disminuya la corrupción; se piensa que los ingresos de estas autoridades no son necesarios o los suficientes debido a la incorrecta aplicación de las disposiciones reglamentarias, en caso de lograr que todos los infractores sean sancionados en forma debida incrementaría sus ingresos, lo que haría posible brindar mejores servicios y mayores prestaciones al personal actuante; porque sería falso admitir que los ciudadanos siempre actúan con la debida prudencia o que respetan las normas de tránsito, ya que al día se cometen un sin número de infracciones que son sancionadas de forma equívoca y debido a la excesiva corrupción no se reflejan los resultados en los esfuerzos del gobernante, y como se dijo, basta la correcta aplicación de las disposiciones legales, una mayor exigencia y vigilancia de los agentes de tránsito en ejercicio de sus funciones, así como estímulos económicos que esmeren el cumplimiento de sus labores y castigar penalmente a los elementos que incurran en un acto de corrupción y tener la posibilidad de brindar mayores servicios a los ciudadanos.

CONCLUSIONES

PRIMERA: Se motiva que la Constitución es la ley de leyes, es el pacto de los mexicanos que determina qué somos y qué queremos ser como nación. Por ello, la Constitución contiene las normas que deben obedecer los gobernantes y las que aseguran derechos y libertades a los gobernados. A lo largo de ésta investigación, se logra determinar que la Constitución Federal, está por encima de todas las leyes secundarias, esto se debe a que la Constitución es un logro del pueblo mexicano, como resultado la soberanía radica en el pueblo, el cual mediante su voto deposita parte de su soberanía en el Congreso de la Federación, siendo regulada por la ley soberana, la cual se divide en dos partes Orgánica y Dogmática, donde la primera organiza los poderes de la unión y la segunda regula los actos autoritarios a través de las garantías individuales, de aquí que las autoridades no pueden afectar libremente a los gobernados, siendo posible la prohibición en máxima ley, resulta que uno de los objetivos de esta investigación, es demostrar que las Autoridades de Tránsito del Estado de Veracruz, actúan en forma arbitraria omitiendo el mandato Constitucional que prohíbe todo acto irregular o que vaya en contra de la Norma Constitucional, es así, que la Ley de Tránsito y Transporte y su Reglamento, prevén en norma sancionadora multas fijas y de monto excesivo, acto que está claramente prohibido por la Carta Magna y criterios de jurisprudencia que ha emitido la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

SEGUNDA: Otro punto lo constituye la facultad sancionadora que confiere la máxima ley, a los órganos de autoridad, de lo cual se piensa que las

Autoridades Administrativas al igual que las demás, pueden castigar y sancionar las faltas o conductas que contravengan una disposición legal, dicha facultad específicamente la prevé el Artículo 21 Constitucional; revisando los Antecedentes Constitucionales respecto el poder sancionador, es posible determinar que las Autoridades Administrativas, siempre han tenido conferida por la Ley Suprema, la facultad de sancionar y castigar las faltas a los Reglamentos de Policía y Buen Gobierno, como es de observar le concede un derecho, pero no se puede omitir que a la vez, le carga una obligación, toda vez, que se trata de una autoridad, por tanto sus actos no pueden ser ejecutados sin observar la obligación impuesta, así mismo resulta conveniente preguntarse quién es el titular de la citada facultad, concluyendo que el Ejecutivo Federal, de lo cual surgió otro cuestionamiento, si dicha facultad podía ser delegada a los demás funcionarios públicos, afirmando que únicamente a los Ejecutivos Estatales y Municipales, quienes a la vez pueden delegar facultades sancionadoras, a través de la expedición de los reglamentos para la correcta aplicación de la ley. Debido a lo anterior, se dice que las disposiciones legales que establecen las infracciones y sanciones del Reglamento de Tránsito del Estado de Veracruz, no describen una sistematización adecuada del procedimiento para la emisión y ejecución de sus actos.

TERCERA: La fase de averiguación en las infracciones administrativas se basa fundamentalmente en la actividad de las propias autoridades o en su capacidad de inspección a través de multitud de procedimientos de toda índole. Ese procedimiento de inspección no está sujeto por lo general a normas que garanticen el cumplimiento de las garantías de audiencia y de legalidad, como resultado las multas se determinan sin escuchar al infractor; Considerando la determinación de la sanción, en este aspecto llámese fase de determinación y sanción de la infracción, también es en muchos casos consecuencia de una competencia establecida en la propia Ley de Tránsito y su Reglamento en que no se funden ni motiven las boletas de infracción y la multa; basándose en lo que la

doctrina ha llamado el poder sancionador de la administración pública, con lo cual la legislación administrativa, inspirada en el interés público, en la utilidad pública y en el mantenimiento del Derecho Público, se consagra la potestad sancionadora de la administración pública, que consiste en la facultad de castigar las violaciones a una ley administrativa, que no constituyan delitos razón por la que consideran innecesaria la fundamentación y motivación de sus actos.

CUARTA: En estricto sentido, el poder sancionador de la Autoridad Administrativa deriva del Artículo 21 Constitucional, y que solamente se refiere a los Reglamentos Gubernativos de la administración pública. En este caso es posible afirmar que el límite máximo de las multas administrativas, es el previsto en el Artículo mencionado; el cual prevé una garantía de seguridad jurídica. En cuestión los actos administrativos deben ser fundados y motivados. En este sentido, se precisa que todo acto de autoridad, sin importar su naturaleza, jurisdicción o materia, se deben ajustar a la Supremacía Constitucional; debido a que toda ley encuentra sus bases en la Carta Magna, y si bien es cierto que para algunos autores los reglamentos no son ley, pero que si contienen las reglas para la observancia y aplicación de las leyes; también lo es que ni lo primero ni lo segundo puede estar por encima de la ley que están reglamentando (Constitución).

QUINTA: Por lo tanto, no se concibe que una ley, y su reglamento en un rango muy inferior, estén por encima de la Carta Magna, particularmente la Ley de Tránsito y Transporte del Estado de Veracruz y su Reglamento, esta problemática nos lleva a motivar la Inconstitucionalidad de la ley y su reglamento; la cual consiste en la inobservancia de los Artículos 14, 16, 21, 22 y 31; siendo aplicados de una manera equívoca, toda vez que cada uno en lo particular prevé la existencia de una garantía individual, en tal medida resulta importante precisar que las garantías son las barreras que impone la Constitución para regular el ámbito de actuación de las autoridades sin importar su naturaleza; es evidente

que estas no deben actuar de manera intranseúnte sin la mínima necesidad de motivar y fundar sus actos, debido a que ni lo primero ni lo segundo es suficiente para afectar las garantías individuales si previamente no han cumplido con las formalidades que la máxima ley impone. Está por demás seguir abundando sobre el tema; en la realidad práctica resulta inobjetable que los actos realizados por las Autoridades de Tránsito son contradictorios a la Supremacía Constitucional.

SEXTA: Se dice que todas las autoridades sin importar su naturaleza, realizan sus encargos a través de actos administrativos o jurídicos. Emitidos para llegar al mismo fin, como lo es originar situaciones modificadoras o creadoras de consecuencias jurídicas, acompañadas de las notas de generalidad y abstracción, como son las leyes y los reglamentos; mucho se discute si el reglamento es un acto administrativo o legislativo, por lo tanto, se piensa que el reglamento es un acto materialmente legislativo, debido a que el Ejecutivo al dictar disposiciones reguladoras de una ley aprobada por el Congreso Local, que se aplica a una colectividad y que puede afectar derechos individuales se dice que se trata de un acto legislativo porque crea, simplifica o regla la forma en que se aplicará la ley, lo cual constituye una excepción al Principio de División de Poderes, es prudente que el Ejecutivo debe hacerlo observando la ley que reglamenta y la propia Constitución, en caso de contradicción de una o la otra dejaría al reglamento en un estado de Inconstitucionalidad, toda vez que violar la primera implica vulnerar la segunda y como resultado los derechos del gobernado; ahora cuando el Ejecutivo Publica y Ejecuta una ley, y su reglamento realiza un acto administrativo, se afirma que todo acto de autoridad estará siempre sujeto a reglas Constitucionales para gozar de legalidad en su emisión y aplicación, así es posible concluir que la imposición de una multa es un acto administrativo que crea, modifica, extingue consecuencias jurídicas, motivo por el cual, no pueden estar exentos de las disposiciones Constitucionales.

SÉPTIMA: Sin más que decir, se concluye que efectivamente existen

violaciones a la Constitución Federal, por la Ley número cien de Tránsito y Transporte del Estado de Veracruz y su reglamento, toda vez, como se demostró a lo largo de esta investigación, la ley de referencia y su reglamento contemplan un sistema sancionador hecho consistir en multas fijas y excesivas que son aplicadas en forma generalizada e invariable, debido a que las Autoridades de Tránsito no realizan su calificación al momento de aplicarlas, es decir, existe mandato por leyes federales que las multas deben ser aplicadas en forma individual y calificadas en forma prudente sin apartarse de las formalidades que la ley exige para su cumplimiento, situación que resulta imposible, debido a que no existe físicamente en la delegación de tránsito un área u oficina que lleve a cabo la citada obligación, a pesar que en la práctica el pago de las multas se realiza ante las oficinas recaudadoras de Hacienda del Estado, en igual sentido que las primeras omiten su calificación, por lo tanto, se piensa que mientras se siga estableciendo en ley sancionadora cantidades fijas y excesivas al límite impuesto por la Constitución Federal, perpetuará vigente la violación a la Supremacía Constitucional, lo que puede ser evitado por las autoridades mediante la modificación de los Artículos 46 y 133 de la Ley de Tránsito y su Reglamento; así mismo, se requiere de la existencia de un Juzgado Calificador encargado de individualizar el monto de las multas, observando las disposiciones de leyes federales como lo son: la Constitución y la Jurisprudencia que emite el supremo poder de la federación.

BIBLIOGRAFÍA

AFTALION Enrique, Derecho Penal Administrativo, Ediciones Arayú, Argentina 1955.

ARMIENTA HERNÁNDEZ Gonzalo, Tratado Teórico Práctico de los Recursos Administrativos, Cuarta Edición, Editorial Porrúa, México 1999.

ACOSTA ROMERO Miguel, Teoría General del Derecho Administrativo, Décimo Quinta Edición Actualizada, Editorial Porrúa, México 2000.

BLANCO GONZÁLEZ, El Procedimiento Penal Mexicano, Cuarta Edición, Editorial Porrúa, México 1975.

BURGOA Ignacio, Derecho Constitucional Mexicano, Editorial Porrúa, México 1999.

BURGOA Ignacio, Garantías Individuales, Décimo Cuarta Edición, Editorial Porrúa, México 1981.

BURGOA Ignacio, Derecho Constitucional Mexicano, Tercera Edición, Editorial Porrúa, México 1979.

BIELSA Rafael, Derecho Administrativo, Quinta Edición, Editorial Porrúa, México 1955.

CASSAGNE Juan Carlos, Derecho Administrativo, Tomo II, Argentina 1985.

DIEZ María Manuel, Derecho Administrativo, Tercera Edición, Editorial Plus-Ultra, Argentina 1983.

DE PINA VARA Rafael, Diccionario de Derecho, Vigésimo Sexta Edición, Editorial Porrúa, México 1998.

DELGADILLO Luis Humberto, Derecho Administrativo, Primera Edición, Editorial Limusa, México 1997.

FRAGA Gabino, Derecho Administrativo, Décimo Octava Edición, Editorial Porrúa, México 1978.

FRAGA Gabino, Derecho Administrativo, Trigésima Edición, Editorial Porrúa, México 1991.

FERNÁNDEZ RUIZ Jorge, Derecho Administrativo, Primera Edición, Editorial Mc GRAW-HILL, México 1997.

GARZA Servando, Derecho Tributario Mexicano, Editorial Cultura, México 1949.

GARCÍA DOMÍNGUEZ Miguel, Teoría de la Infracción Fiscal, Primera Edición, Editorial Cárdenas, México 1985.

GARCÍA RAMÍREZ Sergio, Derecho Penal Administrativo, Novena Edición, Editorial Porrúa, México 1989.

GONZÁLEZ PÉREZ, El Procedimiento Administrativo, Tomo II, Editorial Abella, Madrid 1957.

LOMELI CERESO Margarita, Derecho Fiscal Represivo, Editorial Porrúa, México 1999.

MARGAIN MANAUTOU Emilio, Introducción al Estudio del Derecho Administrativo Mexicano, Segunda Edición, Editorial Porrúa, México 1997.

MASSICE SAADE Luis, Guía Teórica Práctica de Derecho Procesal Laboral, Primera Edición, Editorial MOGS, México 1998.

MAYER Otto, Derecho Administrativo Alemán, Tomo I, Editorial de Palma, Argentina 1949.

MERK Adolfo, Teoría General del Derecho Administrativo, Editorial Revista de Derecho, Madrid 1995.

MOTO SALAZAR Efraín, Elementos de Derecho, Cuatrigésima Tercera Edición, Editorial Porrúa, México 1998.

MORAL PADILLA Luis, Derecho Constitucional y Administrativo, Segunda Edición, Editorial Mc GRAW HILL, México 1999.

PÉREZ DE LEÓN Enrique, Notas de Derecho Constitucional y Administrativo, Décimo Sexta Edición, Editorial Porrúa, México 1997.

R. BORSINI FRANCISCO, Diccionario Bilingüe, Segunda Edición, Editorial Mc GRAW- HILL, Madrid 1998.

SERRA ROJAS Andrés, Derecho Administrativo, Segunda Edición, Editorial Porrúa, México 1961. p. 318.

TENA RAMÍREZ Felipe, Derecho Constitucional, Décimo Quinta Edición, Editorial Porrúa, México 1977.

TRUEBA ORBINA Alberto, Derecho Social Mexicano, Primera Edición, Editorial Porrúa, México 1978.

VARIOS AUTORES, Derecho del Pueblo Mexicano, Cuarta Edición, Editorial Porrúa, México 1994, Tomo 6.

ZORITA Alonso, Breve y Sumaria Relación de los Señores de la Nueva España, Segunda Edición, UNAM, México 1963.

ORDENAMIENTOS LEGALES CONSULTADOS

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Editorial Anaya, México 2001.

Constitución Política para el Estado de Veracruz, Editorial Anaya, México 2001.

Código Fiscal de la Federación, Editorial Compendio de Leyes Federales IUS, México 1999.

Ley de Tránsito y Transporte del Estado de Veracruz y su Reglamento, Novena Edición, Editorial ORI, México 2003.

Ley Federal del Trabajo, Vigésima Edición, Editorial Delma, México 2001.

Ley del Seguro Social, Primera Edición, Editorial Delma, México 2001.

Ley de Amparo Reformada, 77 Edición Actualizada, Editorial Porrúa, México 2001.

TESIS DE JURISPRUDENCIA

Suprema Corte de Justicia de la Nación, Semanario Judicial de la Federación, México 1997, Tesis P. XCII.

Suprema Corte de Justicia de la Nación, Semanario Judicial de la Federación, México 1995, Tesis. P. 7.

Suprema Corte de Justicia de la Nación, Semanario Judicial de la Federación, México 1995, Tesis 9 y 10, Novena Época.

Suprema Corte de Justicia de la Nación, Semanario Judicial de la Federación, México 1917-1965, Tomo CXXIII, Tesis 170 y 172. Tesis 30 y 32.

Suprema Corte de Justicia de la Nación, Semanario Judicial de la Federación, México 1975, Tomo CXVIII, Tesis 31 de la Compilación 418.

Tomo CXXII, p. 283.- Amparo en Revisión en materia de Trabajo 9155/45, 13 de octubre México 1954, Unanimidad de 4 votos.

Suprema Corte de Justicia de la Nación, Segunda Sala, Informe de México 1982. p.105.

Amparo en Revisión 7026/77, 26 de octubre México 1978, unanimidad de 4 votos.

Tesis Jurisprudencial núm. 152, Tercera Parte, Segunda Sala, México 1975-1997, p. 846.

Segundo Tribunal Colegiado del Sexto Circuito, Octava Época, Tesis VI. 2º. J/248, Tomo 64, México 1993. p. 43.

Tercer Tribunal Colegiado del Segundo Circuito, Octava Época, Tomo XI, México 1993. p. 255.

Semanario Judicial de la Federación, Segunda Sala, Sexta Época, Tomo LX, México 1992. p. 18.

Semanario Judicial de la Federación, Segunda Sala, Sexta Época, Tomo CVI, México 1992. p. 53.

Semanario Judicial de la Federación, Segunda Sala, Séptima Época, Tomo 81, México 1993. p. 15.

Suprema Corte de Justicia de la Nación, Sexta parte, Tesis 54, México 1917-1965. p. 115.

Semanario Judicial de la Federación, Segunda Sala, Séptima Época, México 1993, Tomo 81. p. 15.

Segundo Tribunal Colegiado del Sexto Circuito, Octava Época, Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, México 1993, Tomo 64. n. 43.

Primer Tribunal en Materia Administrativa del Primer Circuito, Semanario Judicial de la Federación, Séptima Época, México 1993, Tomo 121-126. p. 233.

Primer Tribunal en Materia Administrativa del Primer Circuito, Semanario Judicial de la Federación, Séptima Época, México 1993. Tomo 145-150. p. 283.

Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, Séptima Época, Semanario Judicial de la Federación, México 1992, Tomo 60. p. 33.

Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, Octava Época, Semanario Judicial de la Federación, México 1992, Tomo X. p. 255.

Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, Séptima Época, Semanario Judicial de la Federación, México 1992, Tomo 73. p. 58.

SCJN, Sexta Época, Semanario Judicial de la Federación, México 1993, Tomo LXXXII. P. 29.

Segundo Tribunal Colegiado del Sexto Circuito, Octava Época, Semanario Judicial de la Federación, México 1994. Tomo XIV. P. 626.

Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, Séptima Época, Semanario Judicial de la Federación, México 1993, Tomo 76. p. 53.

Enciclopedia Universal Ilustrada, Tomo I, Editorial Espasa-Calpe, Bilbao Madrid 2002.

Diccionario de la Lengua Española, Editorial OCÉANO, México 1990.

Enciclopedia Jurídica, Primera Edición, Editorial Porrúa, México 2002.