



**UNIVERSIDAD NACIONAL  
AUTÓNOMA DE MÉXICO**

**FACULTAD DE ESTUDIOS SUPERIORES  
ACATLÁN**

Análisis Jurídico sobre la violación a derechos y garantías constitucionales de los particulares por parte de las autoridades de seguridad pública del Distrito Federal, por la aplicación del artículo 63 del Reglamento de Tránsito del Distrito Federal

**TESIS**

QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE

**Licenciado en Derecho**

PRESENTA

**Carlos Alberto Jiménez Medina**

Asesor: **Lic. Emir Sánchez Zurita**

**Septiembre 2006**



Universidad Nacional  
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

**Biblioteca Central**



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

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

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

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

## DEDICATORIAS

*Dedico este esfuerzo a Dios, por permitirme llegar tan lejos, por darme la fuerza para no claudicar, vencer todos los obstáculos y alcanzar esta meta. Gracias Dios Padre por todas tus bendiciones.*

*A mi Padre Señor Auber Jiménez Hernández, por darme todo su apoyo y amor, paciencia y dedicación, no obstante que no lo merezco y sobretodo por ser mi amigo y confidente y por soportarme en todas las tonterías que he hecho. Papá te amo con toda mi alma, esta tesis es para ti*

*Al Licenciado Emir Sánchez Zurita, por tenerme la confianza para dirigir esta tesis y por ser mi profesor en las materias de Derecho Administrativo I y II. Gracias Licenciado por compartir conmigo el amor que le tiene a la carrera y al Derecho Administrativo.*

*Al sínodo que me fue asignado conformado por el Dr. Gabino Eduardo Castrejón García, Lic. Alicia Lara Olivares, Lic. Emir Sánchez Zurita., Lic. Bertrán Velásquez Gómez y Lic. Roberto Cabrera Mendieta*

*A mi, Carlos Alberto Jiménez Medina, por no dejar a la deriva este sueño de terminar una carrera universitaria, a pesar de tanto tiempo desperdiciado.*

## *AGRADECIMIENTOS*

*Agradezco profundamente a las autoridades de la Universidad Nacional Autónoma de México, por aceptarme y permitirme ser parte de la comunidad universitaria más importante de México y de América Latina.*

*A las autoridades de la Facultad de Estudios Superiores Campus Acatlán, división de Ciencias Jurídicas y a esta Facultad por ser mi Alma Mater, gracias por abrirme las puertas al conocimiento y hacer de mi una mejor persona.*

*Agradezco profundamente a todos mis profesores y profesoras que compartieron conmigo a lo largo de la carrera, sus conocimientos y experiencias.*

*Quiero agradecer de manera muy especial y con el corazón en la mano a mis amigos(as) y compañeros(as) de la carrera de Derecho; quienes, a pesar de haber concluido con nuestros estudios, siguen compartiendo su apoyo y valiosa amistad. Amigos(as), en verdad no tengo con que pagarles: Alejandra Iveth Bolaños Soto y familia, José Manuel Macías Rivera, Javier Hernández Camarillo, Roberto Suárez Rodríguez, María del Rosario Duarte Beltrán, a toda la familia Duarte Beltrán, Andrés Urbina Domínguez, Lourdes María Velvet Jiménez Ramírez, Gisela Arellano Alonso, Víctor Arenas García, Jorge Miguel Alanís Cervantes, Gabriela Licona Barajas y a todos aquellos(as) con los que compartí gratos momentos durante la carrera y a los y las que se han ido pero su recuerdo se queda conmigo.*

*A mi familia por el apoyo brindado durante el tiempo que duraron mis estudios.*

## ÍNDICE

Dedicatorias

Agradecimientos

Introducción.....1

### **ANÁLISIS JURÍDICO SOBRE LA VIOLACIÓN A DERECHOS Y GARANTÍAS CONSTITUCIONALES DE LOS PARTICULARES POR PARTE DE LAS AUTORIDADES DE SEGURIDAD PÚBLICA DEL DISTRITO FEDERAL, POR LA APLICACIÓN DEL ARTÍCULO 63 DEL REGLAMENTO DE TRÁNSITO DEL DISTRITO FEDERAL**

#### **CAPÍTULO PRIMERO**

##### **DEFINICIONES JURÍDICAS FUNDAMENTALES**

1.1. COMENTARIOS PREELIMINARES.....	3
1.2. El Derecho Administrativo: Su concepto de acuerdo a la doctrina.....	4
1.3. Fuentes del Derecho Administrativo.....	14
1.4. La Administración Pública Federal.....	27
1.5. La Administración Pública del Distrito Federal.....	42
1.6. Breves comentarios respecto a las formas de organización de la Administración Pública en el ámbito federal y del Distrito Federal.....	47

#### **CAPÍTULO SEGUNDO**

##### **LOS ANTECEDENTES HISTÓRICOS DEL DISTRITO FEDERAL Y LAS LEYES QUE LO SUSTENTAN**

2.1. ANOTACIONES PREELIMINARES.....	82
2.2. Marco histórico del Distrito Federal, fundamento constitucional y naturaleza jurídica.....	83
2.3. Breves comentarios sobre las legislaciones que rigen al Distrito Federal: El Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, La Ley de la Administración Pública del Distrito Federal, La Ley de Transporte y Vialidad del Distrito Federal.....	119
2.4. Entes de la Administración Pública del Distrito Federal considerados como las autoridades responsables para aplicar y ejecutar lo dispuesto en la Ley de Transporte y Vialidad del Distrito Federal y en el reglamento de tránsito del Distrito Federal.....	147
2.5. Las obligaciones de las autoridades del Distrito Federal con los servicios públicos que brinda.....	162

## **CAPÍTULO TERCERO**

### **LA NATURALEZA JURÍDICA DE LOS REGLAMENTOS**

3.1. CONSIDERACIONES GENERALES.....	179
3.2. Concepto jurídico de la palabra reglamento.....	180
3.3. Fuentes de donde emanan los reglamentos.....	189
3.4. Distintos tipos de reglamentos que se conocen.....	197
3.5. La naturaleza jurídica de los reglamentos como actos administrativos.....	206
3.6. El reglamento de tránsito del Distrito Federal vigente.....	224

## **CAPÍTULO CUARTO**

### **RAZONAMIENTOS SOBRE LOS DERECHOS Y GARANTÍAS CONSTITUCIONALES DE LOS PARTICULARES VULNERADOS POR LAS AUTORIDADES DE SEGURIDAD PÚBLICA DEL DISTRITO FEDERAL AL APLICAR EL ARTÍCULO 63 DEL REGLAMENTO DE TRÁNSITO DEL DISTRITO FEDERAL Y UNA PROPUESTA DE SOLUCIÓN AL PROBLEMA QUE REPRESENTA**

4.1. ULTERIORES SEÑALAMIENTOS.....	236
------------------------------------	-----

4.2. Una breve explicación sobre las garantías constitucionales de libertad de tránsito y de seguridad jurídica.....	237
4.3. El artículo 63 del reglamento de tránsito del Distrito Federal es inconstitucional por coartar la libertad de tránsito y por ser un acto de molestia sobre los bienes muebles de los gobernados.....	256
4.4. Criterios y tesis jurisprudenciales sustentados por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, respecto al tema de los actos de molestia y la libertad de tránsito.....	268
4.5. Los medios de impugnación y defensa con los que cuentan los particulares, frente a los actos de las autoridades previstas en el reglamento de tránsito del Distrito Federal y en las legislaciones administrativas del Distrito Federal.....	278
4.6. Una propuesta de solución.....	291
4.7. Conclusiones.....	302
 Bibliografía.....	 308

## INTRODUCCIÓN

La practica y las tablas difícilmente nos las da la escuela y la única manera de obtener experiencia es al convertirnos en pasantes en Derecho. En ciertos casos el ser pasante, alude conocer de materias que en la escuela a uno nunca le agradaron. Sin embargo la vida en las calles, en los juzgados y ministerios públicos nos va forjando y enseñándonos el camino. Al ser pasante en Derecho, se tienen dos opciones: o aprendemos lo suficiente para que la vida no nos coma o simplemente dedicar ese tiempo a estar fuera del hogar o la escuela. En otros casos sirve para encontrar un tema de tesis que resulte efectivo e interesante no solo para él que lo escribe, sino también para mostrarlo al profesor(a) que consideremos como nuestro asesor(a) y que amablemente nos apoye, así como para toda persona que en algún momento se interese en las cuestiones planteadas en la tesis.

El tema que se expone en la presente tesis se desarrolla a partir de las experiencias que adquirí al ser pasante y ante todo de presenciar el actuar de las autoridades de Seguridad Pública del Distrito Federal, al ejecutar lo dispuesto en el numeral 63 del reglamento de tránsito del Distrito Federal en contra de los conductores y es debido a ese actuar, que la presente investigación tiene como objeto de estudio, la inconstitucionalidad del artículo 63 del reglamento en cita. Es evidente que las normas jurídicas deben servir para lograr la armonía dentro del núcleo social en el cual nos desenvolvemos, en la teoría así debe ser, en la practica me queda claro que no.

En este trabajo de investigación desarrollaré mediante un análisis jurídico sencillo, la manera en que dichas autoridades conculcan derechos y garantías de los gobernados cuando ejecutan lo dispuesto en el texto del citado numeral.

En el capítulo primero veremos las definiciones jurídicas más elementales de Derecho Administrativo, a fin de tener presentes los conceptos que se utilizan en el estudio de dicha disciplina. Asimismo se estudiará la administración pública en los ámbitos federal y del Distrito Federal, así como las formas de organización



que se manejan en ambas administraciones, todo para adentrar al lector(a) en el fondo del tema que se estudia.

El capítulo segundo despliega los antecedentes históricos, el fundamento constitucional y la naturaleza jurídica de la entidad federativa Distrito Federal, se comentarán las diversas legislaciones que son materia de estudio en este apartado y a su vez presentarle los deberes y atribuciones que les corresponden a las autoridades que forman parte de la administración pública del Distrito Federal al prestar un servicio público y que son las encargadas de ejecutar lo dispuesto en las legislaciones y reglamentos que forman parte de la investigación.

Dentro del capítulo tercero conoceremos además del concepto y las fuentes de donde surge el reglamento, los diferentes tipos que existen de estos ordenamientos, contemplados en la doctrina administrativista, se explicará en que consiste la naturaleza jurídica de los reglamentos y si en verdad hay que considerarlos como actos administrativos, para finalmente analizar someramente al Reglamento de Tránsito del Distrito Federal vigente.

Vistos los temas que preceden, entraremos al capítulo cuarto, para aportar a la ciencia jurídica, una solución al problema que plantea el artículo 63 del reglamento de tránsito del Distrito Federal, no sin antes explicar brevemente las garantías constitucionales de los gobernados que se vulneran por su aplicación y llevar a cabo una crítica al texto de dicho precepto, a fin de que se identifiquen plenamente los elementos que constituyen la conculcación de esas garantías por parte de las autoridades de la Secretaría de Seguridad Pública.

Ya para terminar el capítulo cuarto, haré la anotación de los criterios jurisprudenciales que se han sustentado, relativos al tema que se estudia, asimismo comentaré lo más importante en torno a los medios de defensa e impugnación, previstos en el citado ordenamiento y en las leyes respectivas, que pueden ejercitar los gobernados frente a los actos de las mencionadas autoridades, para finalmente exponer, como ha quedado establecido, la propuesta de solución que presento en esta tesis de licenciatura.

## DEFINICIONES JURÍDICAS FUNDAMENTALES

### **1.1.COMENTARIOS PREELIMINARES**

Ardua es la tarea que se le presenta a todo aquel que desea plasmar por escrito sus pensamientos, pero más ardua es la encomienda de hacerlo de una forma clara y sencilla. La aventura de estudiar el tema en cuestión que se presenta en esta tesis ha sido aceptada con un gran entusiasmo y con el objetivo de ser un trabajo que contribuya, aunque sea de forma discreta, con una solución que resuelva la problemática que se vive día a día en nuestra Ciudad de México con relación a los llamados inmovilizadores vehiculares o “arañas”. Este primer capítulo que abre de manera formal esta investigación, tiene como primer propósito el dar a conocer con un lenguaje sencillo pero sin que pierda la tónica de los términos que se utilizan en nuestra carrera; las definiciones aplicables dentro de la materia que estudia lo relativo a la administración pública esto es: el Derecho Administrativo.

Las preguntas son las llaves que abren las puertas del conocimiento y a su vez son las mismas preguntas las que alimentan el interés al respecto de un determinado tema, no hay duda sobre la complejidad de nuestra carrera y tampoco hay duda que los lectores que no estén familiarizados con los temas jurídicos observarán con cierta distancia cualquier libro que trate sobre Derecho.

El Derecho Administrativo de ninguna manera es sencillo, al contrario, requiere de estudio y dedicación pero también es una de las ramas del Derecho que cambia a cada momento conforme a los tiempos que se viven en una nación; nuestro país no es la excepción y quienes se dedican y los que pretendemos dedicarnos a ejercer esta hermosa carrera; si no vamos de la mano con esos

cambios difícilmente comprenderemos el porque del actuar de las autoridades encargadas de ejecutar las leyes.

En este capítulo trataré de responder a esas cuestiones que le pueden surgir al lector(a) que esta interesado(a) en los temas jurídicos en general sin ir mas allá de una buena lectura, al lector(a) que se pregunta ¿Qué es el Derecho Administrativo? o que por vez primera se topa con la duda: ¿Para qué sirve y de que trata la administración pública? y desea saber algo mas de la misma, sin olvidar al buen lector(a) que aún no le queda claro las relaciones y diferencias existentes entre la administración pública dentro del ámbito federal y la del Distrito Federal y se pregunta: ¿Puede haber una gran disparidad entre ellas, si para mí son lo mismo?.

Todas esas preguntas son las que dan vida a este primer capítulo, son las que le sirven al que hoy escribe, para hacer un esfuerzo de esclarecer semejantes cuestiones son tal y como lo dispuse; las llaves que dan entrada al maravilloso mundo del saber que resulta inagotable.

## ***1.2. El Derecho Administrativo: Su concepto de acuerdo a la doctrina***

*“No se puede correr si primero no aprendemos a caminar”* este principio si bien puede parecer burdo y fuera de lugar nos da la idea que se pretende en este punto, sentar las bases sobre las cuales trabajaremos, para mí es importante que sepamos los conceptos primordiales de la materia en cuestión, objeto de nuestro estudio, hablamos del Derecho Administrativo.

El Diccionario de la Lengua Española de la Real Academia Española, define a las palabras Derecho y administración del siguiente modo:

Derecho: *“...13. Justicia o razón. II 14. Conjunto de principios o normas, expresivos de una idea de justicia y orden, que regulan las relaciones humanas en toda sociedad y cuya observancia puede ser impuesta de manera coactiva...”*

Administración: *“(Del Lat. Administratio, -ōnis) f acción y efecto de administrar.”*<sup>1</sup>

Como puede uno darse cuenta los significados que se le otorgan a dichas palabras, son definiciones de carácter general, que si bien son acertadas, no son suficientes para delimitar nuestra materia de estudio, dejándonos un resabio de que nos falta algo y por lo tanto no nos esclarecen en forma fehaciente los términos referidos.

A su vez el *Diccionario de Derecho Romano comparado con Derecho Mexicano y Canónico*; de Francisco José Huber Olea nos dice al respecto:

*“DERECHO: Nuestra palabra derecho tiene identidad con la locución latina IUS (que parece venir de la raíz sánscrita IU que significa ligar) la que al igual que en la actualidad, se utiliza en dos sentidos:*

*a) En el objetivo: Se entiende como el conjunto de normas que regulan la convivencia en la sociedad de los hombres, los cuales tienen el carácter de obligatoriedad.*

*b) En el subjetivo: Nos referimos a las facultades que una persona recibe del Derecho objetivo, es decir, los intereses que son resguardados por el orden jurídico esto es; el derecho que tiene el hombre para manifestar sus ideas.”*<sup>2</sup>

Por otra parte en su *Diccionario de Derecho*; Rafael De Pina y Rafael De Pina Vara nos señalan:

*“ADMINISTRACIÓN: Conjunto de actos mediante los cuales los órganos del Poder Ejecutivo atienden a la realización de los servicios públicos. // Actividad dedicada al cuidado y conservación de un conjunto de bienes de cualquier naturaleza -pública o privada- con el objeto de mantenerlos en estado satisfactorio, para el cumplimiento de su destino.*

*DERECHO: En general se entiende por derecho todo conjunto de normas eficaces para regular la conducta de los hombres, siendo su clasificación más*

---

<sup>1</sup> *Diccionario de la lengua española de la Real Academia Española*, Editorial Espasa Capel S.A. España 2004, Págs. 47 y 751

<sup>2</sup> Huber Olea Francisco José, *Diccionario de Derecho Romano comparado con Derecho Mexicano y Canónico*; Editorial Porrúa, México 2004, Pág. 153

*importante la de derecho positivo y derecho natural. Estas normas se distinguen de la moral.”*<sup>3</sup>

Asimismo considero pertinaz anotar la definición que se encuentra contenida en el *Diccionario Jurídico Mexicano*, editado en el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México: *“DERECHO ADMINISTRATIVO. I. Es la rama del derecho público que tiene por objeto regular la actividad de la administración pública encargada de satisfacer las necesidades esenciales de la colectividad. Es por excelencia el derecho de la administración, esto significa también que el derecho administrativo no es el único que regula la actividad administrativa. La actual y acentuada intervención de la administración en la economía, obliga p.e. a la actividad administrativa a someterse a las normas del derecho privado. Bien que a veces que estas últimas en tal condición se publican y adquieren la naturaleza de normas administrativas o, que se presenten como régimen ordinario de esa actividad y se privatice la administración.”*<sup>4</sup>

Como se desprende de dicha definición esta no es muy clara, ya que si bien nos dice que el Derecho Administrativo es una rama del Derecho público y que regula la actividad de la administración pública para satisfacer las necesidades esenciales de la colectividad, también podemos señalar que no nos esta diciendo mucho y por lo tanto nos deja en la misma situación.

En este orden de ideas es preciso conocer lo que la doctrina nos habla al respecto a fin de comprender que es el Derecho Administrativo. Son muchos los autores de diversas nacionalidades que han lo estudiado dando cada uno de ellos su particular punto de vista, además de tomar en cuenta que varios de estos connotados autores son ya considerados clásicos. En nuestro país el estudio de esta rama del Derecho no ha pasado desapercibida y entre los grandes maestros que han dedicado su vida al estudio de la materia que nos atañe podemos citar a: Gabino Fraga, Andrés Serra Rojas, Miguel Acosta Romero, Gabino Eduardo

---

<sup>3</sup> De Pina Rafael y De Pina Vara Rafael, *Diccionario de Derecho*; Editorial Porrúa, México 2004, Págs. 59 y 228

<sup>4</sup> Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, *Diccionario Jurídico Mexicano*, tomo D-H, Editorial Porrúa, México 2003, Pág. 93

Castrejón García, Narciso Sánchez Gómez, Luis Humberto Delgadillo, Miguel Galindo Camacho entre muchos otros.

Para entender el concepto de Derecho Administrativo hay que tener en cuenta que no existe un consenso absoluto, definitivo o universal que manejen los estudiosos; cada autor ha brindado su propia opinión en sus trabajos, resultado que se traduce en innumerables definiciones. Para no agobiar al lector(a) con un sinnúmero de ellas ya que el solo estudio de todas abarcaría no nada mas el espacio de esta tesis, sino colecciones completas; me dedicaré exclusivamente a señalar aquellas que a mi juicio son las más interesantes e importantes. Es así que el maestro Andrés Serra Rojas nos dice que: *“El Derecho Administrativo es la rama del derecho público interno, constituido por el conjunto de estructuras y principios doctrinales, y por las normas que regulan las actividades directas o indirectas de la administración pública como órgano del Poder Ejecutivo Federal, la organización, funcionamiento y control de la cosa pública; sus relaciones con los particulares, los servicios públicos y demás actividades estatales”*<sup>5</sup>

En opinión de Gabino Fraga, *“El Derecho Administrativo regulará:*

- a) La estructura y organización del Poder encargado normalmente de realizar la función administrativa.*
- b) Los medios patrimoniales y financieros que la Administración necesita para su sostenimiento y para garantizar la regularidad de su actuación.*
- c) El ejercicio de las facultades que el Poder Público debe realizar bajo la forma de la función administrativa.*
- d) La situación de los particulares con respecto a la Administración”*<sup>6</sup>

Miguel Acosta Romero, nos da su concepto de Derecho Administrativo en dos sentidos:

*“Concepto amplio del Derecho Administrativo*

*El Derecho Administrativo puede apreciarse a través de dos puntos de vista: uno amplio y genérico y otro restringido y formal.*

---

<sup>5</sup> Serra Rojas Andrés, *Derecho Administrativo Primer Curso*, Editorial Porrúa, México 2004, Pág. 140

<sup>6</sup> Fraga Gabino, *Derecho Administrativo*, Editorial Porrúa, México 2004, Pág. 93

*Concepto amplio. Lato Sensu consideramos que es el conjunto de normas de derecho que regulan la organización, estructura y actividad de la parte del Estado, que se identifica con la administración pública o Poder Ejecutivo, sus relaciones con otros órganos del Estado, con otros entes públicos y con los particulares.*

#### *Concepto restringido y formal del Derecho Administrativo*

*Siguiendo la tendencia teórica, formalmente el Derecho Administrativo es el conjunto de normas de Derecho Público que regula al Poder Ejecutivo, administración pública y su actividad”.<sup>7</sup>*

Continuando con los distintos conceptos que nos marca la doctrina, Narciso Sánchez Gómez presenta dos conceptos que en lo particular considero bastante recargados y muy técnicos, situación que de cierto modo obligaría al lector(a) no asiduo(a) a los temas jurídicos; a conocer primero ciertos puntos que toca el autor en sus definiciones para lograr captar la esencia de las mismas, sin embargo es oportuno transcribirlas ya sea porque vale la pena conocerlas. Tenemos entonces que Sánchez Gómez da un concepto general del Derecho Administrativo: “...es una disciplina científica constituida por un conjunto de preceptos jurídicos de derecho público, de principios políticos, doctrinales y sociales que tienen por objeto regular la estructura y funcionamiento del Poder Ejecutivo del Estado, sus relaciones con los poderes Legislativo y Judicial, con otras entidades soberanas, con entes públicos de la misma nación y con los particulares con el fin de atender tareas específicas y generales de la administración pública a favor de la colectividad.

*También defino al derecho administrativo como aquella parte del derecho público que especifica la organización y actuación de la administración pública centralizada y paraestatal, tanto de la Federación, de las entidades federativas, como de los municipios; asimismo, se encarga de preceptuar las relaciones entre el Poder Ejecutivo de tales niveles de gobierno y sus demás poderes incluyendo a*

---

<sup>7</sup> Acosta Romero Miguel, *Teoría General del Derecho Administrativo Primer Curso*, Editorial Porrúa, México 2004, Págs. 12 y 13

*otras entidades públicas y a los particulares en interés de la satisfacción de necesidades públicas.”<sup>8</sup>*

El autor Miguel Galindo Camacho después de disertar bastante, considera estar en la posibilidad de ofrecer una definición que incluye las características necesarias que la distinguen de las demás señalando: “...*El Derecho Administrativo es la rama del derecho público interno, que regula la estructura y organización de los órganos del Ejecutivo y establece la jerarquía y competencia de los mismos para la realización de actos subjetivos creadores de situaciones jurídicas particulares y para la ejecución de actos materiales.*”<sup>9</sup>

Sin detenernos, el Doctor Gabino Eduardo Castrejón García, nos afirma que el concepto que él maneja es: “...*Derecho Administrativo es la rama del derecho que tiene por objeto específico la Administración Pública, esto es que el Derecho Administrativo estudia la actividad de los órganos o autoridades que conforman al Estado.*”<sup>10</sup>

En su libro “Compendio de Derecho Administrativo, Primer Curso”; Luis Humberto Delgadillo y Manuel Lucero Espinoza definen al Derecho Administrativo: “...*como rama de la Ciencia del Derecho, que estudia los principios y normas que regulan la organización y la actividad de la Administración Pública, los medios para realizarla y las relaciones que generan.*”<sup>11</sup>

Hemos visto las definiciones a las que los principales tratadistas de la materia en nuestro país han llegado, cada una importante por los aspectos que presentan; unas mas completas que otras, otras con un carácter mas rebuscado; tenemos definiciones demasiado breves mientras que otras adolecen de una saturación de términos. En fin como lo hemos señalado no existe un consenso generalizado que nos diga ESTA ES LA VERSION FINAL DE LO QUE ES EL DERECHO ADMINISTRATIVO, no obstante, de cada una de ellas podemos sacar los elementos que son necesarios conocer para entender que es el Derecho

---

<sup>8</sup> Sánchez Gómez Narciso, *Primer Curso de Derecho Administrativo*, Editorial Porrúa, México 2004, Pág. 86

<sup>9</sup> Galindo Camacho Miguel, *Derecho Administrativo Tomo I*, Editorial Porrúa, México 2004, Pág. 9

<sup>10</sup> Castrejón García Gabino Eduardo, *Derecho Administrativo Tomo I*, Cárdenas editores y distribuidores, México, 2002, Pág. 64

<sup>11</sup> Delgadillo Luis Humberto y Lucero Espinoza Manuel, *Compendio de Derecho Administrativo Primer Curso*, Editorial Porrúa, México 2004, Pág. 52



Administrativo de una manera sencilla no sin antes estudiar los criterios que los autores nos dan a conocer y que se han tomado en cuenta para arribar a los conceptos que hoy día conocemos del Derecho Administrativo; ya una vez que tenemos las diversas definiciones es menester conocer cuales son esos pensamientos que dieron pauta a las definiciones que tenemos en la actualidad para así entonces, analizar los elementos que nos conforman la de Derecho Administrativo.

Los criterios que los diversos tratadistas han discutido y analizado para poder llegar a los conceptos que hoy se conocen del Derecho Administrativo, se han sustentado en lo general en una clasificación que encuadra a los siguientes:

**El criterio legalista.** Concluye que el Derecho Administrativo esta concebido como un conjunto de leyes administrativas que tienen por objeto la organización y la materia propia de la administración pública. Este criterio lo objetan los autores en virtud de no explicar que son las leyes administrativas y cual es esa materia propia de la administración.

**El criterio de Poder Ejecutivo.** Es considerado el Derecho que refiere la organización, funciones y procedimiento del Poder Ejecutivo.

**El criterio de las relaciones jurídicas.** Para los estudiosos de la materia son el conjunto de normas que regulan las relaciones que se crean entre el Estado y los particulares, sin embargo consideran que el Derecho Administrativo no esta restringido a esas relaciones.

**El criterio de los servicios públicos.** Según lo marca Acosta Romero citando a Duguit y Jéze, *“es el conjunto de normas que regulan los servicios públicos. Como veremos mas adelante la actividad del Estado no se limita únicamente a la prestación de servicios.”*<sup>12</sup>

---

<sup>12</sup> Acosta Romero Miguel, *op. cit.*, Pág.12

En este orden de ideas, podemos darnos cuenta que los anteriores criterios adolecen de una inconsistencia tal que hace difícil inclinarse por alguno en particular; situación que los autores debieron pensar en su momento y tuvieron a bien establecer cada uno de ellos sus propios criterios que les dieron forma a sus muy particulares definiciones. Por otra parte es interesante anotar que Miguel Galindo Camacho, Luis Humberto Delgadillo y Manuel Lucero Espinoza cada uno por su lado, consideran que existen otros criterios que se deben conocer y que no se reducen a los ya presentados líneas arriba. El primero de ellos nos enumera los siguientes:

**“Criterio de la actividad del Estado.** *Para quienes sostienen esta postura, el Derecho Administrativo regula toda la actividad del Estado, teniendo como supuesto que la administración es la actividad total del Estado.*

**Criterio de los servicios públicos y de la protección jurisdiccional de los administrados.**

*Este criterio esta fundado en el hecho de considerar que el Derecho Administrativo regula lo relativo al funcionamiento de los servicios públicos y de la protección jurisdiccional de los administrados.*

**Criterio de los órganos de aplicación.** *Este criterio sostiene que el Derecho Administrativo es la parte del orden jurídico que regula a la administración y la sustenta entre otros Adolfo Merkl.”*<sup>13</sup>

La postura que guardan Luis Humberto Delgadillo y Manuel Lucero Espinoza se reduce a señalar la existencia de dos teorías que encuadran la materia del Derecho Administrativo independientemente de las ya mencionadas: la teoría formalista y la teoría objetivista. La primera de ellas dicta que se esta haciendo referencia a la organización, funcionamiento y procedimiento del Poder Ejecutivo no siendo otra cosa que el criterio del Poder Ejecutivo ya estudiado y la

---

<sup>13</sup> Galindo Camacho Miguel, *op. cit.*, Págs. 5 y 6.

segunda nos determina que la materia del Derecho Administrativo esta constituida por el estudio de la función administrativa pero olvida la estructura e interrelación de los órganos que la realizan.<sup>14</sup>

Como se ha visto los criterios formulados son tan variados que el estar de acuerdo o no con ellos derivaría ya en una cuestión personal. Queda demostrado que los autores han invertido tiempo y esfuerzo en dilucidar cada uno de ellos en aras de desentrañar la materia de estudio correspondiente al Derecho Administrativo, criterios cuyo estudio es necesario e importante para todo aquel que desee adentrarse a tan bonita disciplina como lo es esta.

Continuando con los elementos que han conformado las distintas definiciones que hemos estudiado, retomare uno de ellos que en mi opinión considero importante; el cual lo abordare de forma breve pero concisa.

En primer lugar sostienen los autores que es una rama del Derecho público y ¿Qué significa esto de público? no podemos continuar el trabajo si no nos detenemos un momento para saber la distinción entre Derecho público y privado, toda vez que si se esta haciendo mención de ellos y no se da una explicación sucinta al respecto para no desorientar al lector(a); difícilmente se logrará el objetivo de presentar de forma sencilla este trabajo y dejará a la deriva a la persona que no tenga vastos conocimientos de Derecho, pero si un amplio interés en conocer de estos temas.

Lo anterior nos da pauta para contestar a la pregunta que surgió líneas arriba: ¿Que significa esto de público? en torno al tema existen discrepancias sobre si es necesario que se divida al Derecho en público y privado, ya que se ha dicho que el Derecho debe ser un sistema unitario; sin embargo se ha generalizado la idea de que por razones meramente didácticas es preciso dividir al Derecho en dos ramas: Público y Privado, diferenciación que se viene dando desde los tiempos del Derecho Romano y que han dado vida a múltiples teorías que no ahondaremos aquí, pero que están sujetas a críticas por afirmarse que están en crisis. En nuestro caso nos adherimos a la idea de que no debe existir esa división, ya que el Derecho es uno solo y que será aplicable a una sociedad

---

<sup>14</sup> Delgadillo Luis Humberto y Lucero Espinoza Manuel, *Compendio de Derecho Administrativo Primer Curso*, Editorial Porrúa, México 2004, Cfr, Págs. 50 y 51

que en su conjunto se desenvuelve y que día a día lo utiliza aún sin tener las nociones del mismo; pues es menester señalar que el Derecho se conforma y se ejecuta a diario.

En este apartado únicamente se retomará de forma breve la distinción que se hace del Derecho Público y del Privado, sobre todo por que nos desviaríamos de la temática que se desarrolla en este trabajo, pero al mismo tiempo sería irresponsable el no señalarlos como ya sostuve; de forma sucinta, es así que se le conoce como Derecho Público, por la razón de que existe un conjunto de normas; entre las que encontramos la Constitución, leyes de carácter administrativo, reglamentos entre otras, que regulan la organización, funcionamiento y estructura del Estado; buscando como fin primordial cumplir con los fines que se le encomiendan y asimismo actuando como autoridad frente a los particulares, esto es que, en el Derecho Público existe una relación entre el Estado y los gobernados donde el primero impone su estatus de ente supremo sustentado en la norma existente, capaz de actuar de una forma coactiva en caso de ser necesario con el propósito de lograr el bien común. Entre las ramas del Derecho que se consideran dentro del Derecho Público tenemos: Derecho Constitucional, Derecho Penal, Derecho Internacional Público, Derecho Administrativo.

Se entiende como Derecho Privado a las normas que en su conjunto, sirven para regular las relaciones que surjan entre particulares y también aquellas en donde intervenga el Estado y los particulares anotando que en este supuesto el Estado no actúa como una autoridad, sin embargo esto no significa que vaya a perder su carácter público. Ramas del Derecho Privado son: Derecho Civil, Derecho Mercantil, Derecho Internacional Privado.

Hemos visto las distintas manifestaciones que la doctrina nos ha entregado con relación a la noción del Derecho Administrativo, debo precisar que los otros elementos que conforman de una manera general al concepto, hablando de la administración pública, serán materia que se analizará en subsecuentes puntos dentro de este mismo capítulo; donde ahondare en ellos para lograr comprender exactamente que son.

### 1.3. Fuentes del Derecho Administrativo

Se conoce como fuente al manantial de agua que brota de la tierra y dentro del mundo jurídico se ha retomado esta metáfora para designar así al origen de donde emana el saber del Derecho. Acudir a la fuente significa conocer desde su nacimiento la parte del conocimiento que nos interesa, es prepararnos para descubrir la génesis de ese saber que en un principio aparenta querer pasar desapercibido, es imperativo hacer la mención que para conocer las fuentes del Derecho Administrativo, hemos de remitirnos a las fuentes del Derecho en primer lugar, sobre todo para no perder de vista un aspecto sobresaliente de la materia que se estudia.

Las fuentes del Derecho en la opinión de diversos autores se encamina por muy variados senderos, se ha creado una clasificación la cual tiene como fin primordial facilitar la comprensión de estos aspectos jurídicos esenciales y la intención de esta investigación es de que le sirva al ávido(a) lector(a) que desee conocer el universo jurídico. Las fuentes del Derecho de acuerdo a la doctrina, podemos acomodarlas en tres grandes grupos, las cuales se deberán estudiar por separado esto con el fin de esclarecer cada una de ellas, por principio de cuentas se les han denominado: *fuentes formales, fuentes reales y fuentes históricas*. De acuerdo a lo que expresa el Doctor Eduardo García Maynes: “...Por fuente formal entendemos los procesos de creación de las normas jurídicas. Llamamos fuentes reales a los factores y elementos que determinan el contenido de tales normas. El término fuente histórica, por último, aplicase a los documentos (inscripciones, papiros, libros, etc.) que encierran el texto de una ley o conjunto de leyes. En este postrer sentido se dice, por ejemplo, que las Instituciones, el Digesto, el Código, y las Novelas son fuentes del Derecho Romano.”<sup>15</sup>

La anterior clasificación no ha estado exenta de ser criticada y hay quien dice que en el Derecho de hoy no se le ha dado la importancia que se requiere para su estudio. En nuestro caso solamente nos avocaremos a explicar en forma

---

<sup>15</sup> García Maynes Eduardo, *Introducción al estudio del Derecho*, Editorial Porrúa, México 2004, Pág. 51

breve cada una de ellas sobretodo para comprender mejor lo expuesto por el Doctor Maynes.

Maynes nos habla de fuentes formales como los procesos de creación de las normas y entre las más importantes tenemos a la ley, la costumbre y la jurisprudencia como las generadoras más importantes, se ha sostenido por los estudiosos que “...son fuentes formales aquellas normas que revisten una forma determinada mediante la que el Estado establece su aplicación y así tradicionalmente se consideran formales la ley, la costumbre y la jurisprudencia.”<sup>16</sup> Como podemos observar la ley es la primera fuente formal lato sensu que se nos señala.

Me interesa resaltar que al hablarse de procesos de creación de la norma, nos referimos a la actividad que se lleva a cabo en uno de los órganos de poder que conforman al Estado; esto es el Poder Legislativo, que por conducto de las y los legisladores; llevan a costas la tarea de realizar el procedimiento de creación de leyes, el cual tiene una serie de etapas que son necesarias para que nazcan a la vida jurídica, si bien este tema se estudia en introducción al estudio del Derecho, no esta de mas el mencionar dichas etapas que conforman este proceso legislativo a saber: *iniciativa, discusión, aprobación, sanción, publicación e iniciación de la vigencia.*

Continuando con las fuentes formales, la costumbre es otra importante fuente de las llamadas formales. Se dice que es un Derecho consuetudinario por la utilización reiterativa de actos realizados por los individuos; la doctrina nos hace saber que este Derecho consuetudinario se compone de dos características: la primera de ellas es que son reglas sociales agrupadas y utilizadas durante un periodo de tiempo mas o menos largo, la segunda es que son reglas que con el transcurso del tiempo; los individuos les han otorgado una cierta obligatoriedad, misma que se transformará en Derecho.

La jurisprudencia, es otra fuente formal de enorme relevancia para el Derecho en general; porque representa la interpretación de la ley llevada a cabo por los Estados Unidos Mexicanos, a través del órgano Poder Judicial, por

---

<sup>16</sup> Acosta Romero Miguel, *op. cit.*, Pág.74

conducto de los servidores públicos adscritos a los tribunales competentes, al momento de emplear la norma jurídica al caso concreto que se somete a su conocimiento. Esto significa que los jueces estudian con detenimiento las normas que aparecen en las distintas legislaciones de acuerdo a la materia que se trate, interpretando el contenido de estas a fin de que sea correcta su aplicación. Tan importante es la jurisprudencia en el marco legal de nuestro país que dentro del contenido de la Ley de Amparo existe un Título Cuarto, denominado “DE LA JURISPRUDENCIA DE LA SUPREMA CORTE Y DE LOS TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO”; donde se dan los lineamientos, requisitos y términos de cómo se constituye la jurisprudencia, así mismo dentro del capítulo mencionado, se señala quienes tienen el deber de observarla.

Hemos visto a grandes rasgos las fuentes que la doctrina determina como esenciales dentro del Derecho, por lo que en este momento pasaremos a estudiar las fuentes que nos atañen en nuestra materia, es decir, las fuentes del Derecho Administrativo.

En la humilde opinión del que esto escribe fue necesario el preámbulo anterior de presentar sucintamente las fuentes del Derecho para que usted amigo(a) lector(a), tenga la certeza de que el tema que sigue a continuación no le resulte escabroso; toda vez que hemos de adentrarnos a las fuentes del Derecho Administrativo y siendo mi finalidad primordial mostrar este trabajo con una sencillez en el lenguaje, también considero pertinaz el dar a conocer los antecedentes que le dan vida a los temas del presente estudio.

Independientemente de la rama del Derecho que nos refiramos es evidente que cada una de ellas contiene sus propias fuentes de las cuales emanan, en lo que respecta al Derecho Administrativo la doctrina, al igual que con el concepto que vimos anteriormente en el apartado 1.2., ha marcado distintos caminos de acuerdo al autor que se consulte, toda vez que como ya se ha visto, los criterios varían entre ellos y por lo tanto lo que se busca en este trabajo es uniformizarlos porque iría más allá de los límites de este estudio el querer abarcar todos. Por lo tanto he considerado anotar en mi particular punto de vista como las principales

fuentes del Derecho Administrativo a las siguientes, no sin antes advertir que el lector(a) puede consultar la bibliografía para conocer más a fondo sobre estas.

Entre las fuentes del Derecho Administrativo que por unanimidad se señalan como las más importantes tenemos a: La Constitución, La Ley, El Reglamento, El Decreto, Circulares, La Jurisprudencia.

1.- **La Constitución.** En México representa el soporte en el cual descansa nuestro sistema jurídico y por lo tanto es la ley suprema que debe ser respetada, tiene su origen en la lucha del pueblo de este país que se manifestó para lograr su soberanía ya que da las bases con las cuales se organiza el Estado Mexicano. La Constitución es el eje rector de cualquier Estado y en nuestra nación es considerada una de las fuentes primordiales del Derecho Administrativo ya que tal y como lo dispone Luis Humberto Delgadillo: *“...toda vez que de ella derivan normas jurídicas y principios que establece lineamientos imperativos a los que debe ajustarse toda la actuación estatal, tanto en la producción de normas jurídicas generales (leyes y reglamentos), como en su ejecución al dictar actos concretos, generadores de normas jurídicas individualizadas (...) La Constitución representa la base del sistema jurídico mexicano, por ello, toda la legislación y la actuación de las autoridades deben estar acordes a las directrices que ella establece, ya que en caso contrario carecerían de la obligatoriedad necesaria.”*<sup>17</sup>

Es evidente que nuestra Carta Magna es la fuente principal del Derecho Administrativo ya que de ella se desprenden las garantías que gozamos los habitantes de esta gran nación y al mismo tiempo indica las normas con las cuales la autoridad ha de actuar, siempre con estricto apego a la tutela de la ley suprema; regula la organización de la administración pública del Estado Mexicano, las funciones y competencias dentro del órgano ejecutivo y determina las facultades administrativas del Presidente de la República.

2.- **La Ley.** Antes de comenzar a analizar a la ley como fuente del Derecho Administrativo, es preciso establecer en que consiste el principio de legalidad que

---

<sup>17</sup> Delgadillo Luis Humberto *Elementos de Derecho Administrativo I*, Editorial Limusa, México 2004, Pág. 67



los tratadistas han contemplado como uno de los pilares dentro del marco jurídico que nos rige. Este principio determina en forma tajante que las autoridades deben actuar con el absoluto cumplimiento de las disposiciones legales que se encuentren en vigor en ese momento; significa que es de observancia obligatoria para las autoridades en sus diferentes ámbitos de competencia esto es: el federal, estatal y municipal y por lo tanto dichas autoridades no deben ni pueden excederse en sus atribuciones y facultades toda vez que ninguna ley así lo indica.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos prevé en los artículos 14 y 16 este principio de legalidad que además de ser estos garantías constitucionales para los gobernados, son un freno al actuar arbitrario de las autoridades ya que por lógica jurídica, son estas quienes han de guardar el estado de Derecho para lograr una convivencia armónica.

Es así como tenemos en el contenido del artículo 14 en su parte conducente se afirma: **“Nadie puede ser privado de la vida, de la libertad o de sus propiedades, posesiones o derecho, sino mediante juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos, en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento y conforme a las leyes expedidas con anterioridad al hecho.”**

Siguiendo en este mismo tenor, veremos ahora que el artículo 16 denota en su primer párrafo el principio de legalidad además de enumerar una serie de requisitos que se deben de cumplimentar para estar dentro del supuesto que marca la propia Constitución: **“Nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento.”** Lo anterior se corrobora con el comentario que el maestro Miguel Galindo Camacho hace al respecto: *“El principio de legalidad garantiza para el gobernado o administrado la existencia de un estado de derecho, en el cual el gobernante no puede ni debe actuar conforme a su capricho, sino fundado exclusivamente en las leyes en los términos expuestos por los artículos constitucionales...”*<sup>18</sup>

---

<sup>18</sup> Galindo Camacho Miguel, *op. cit.*, Pág. 25

Una vez visto en que consiste el principio de legalidad y retomando a la ley como fuente del Derecho Administrativo, tenemos que es una norma jurídica elaborada por el Estado, a través del órgano encargado de dicha función, es decir, el Poder Legislativo, por conducto de las y los legisladores. La ley reviste ciertas características que la distinguen de otras normas como son: la generalidad, la abstracción, la obligatoriedad, la permanencia e irretroactividad. La ley se crea para regular la conducta del ser humano dentro de una sociedad con el fin de lograr una convivencia pacífica, ordenada y armónica, las leyes son un acto del órgano Poder Legislativo, a nombre del Estado, pero la sola aparición de la norma no implica que será obedecida; es necesario que exista un ente que lleve a cabo la ejecución y aplicación de esas normas buscando la consecución de los fines para las que fueron creadas, función que le corresponde al órgano Poder Ejecutivo, por conducto de su titular y al mismo tiempo se contraponen el órgano Poder Judicial cuya función primordial es la de aplicar la ley al caso concreto, a través de los jueces, al momento de dirimir una controversia entre las partes que se presenten durante la litis.

Cuando nos referimos a las características de la ley hicimos únicamente mención de ellas sin detenernos a conocer los aspectos relevantes de las mismas, por esta razón dedicare las siguientes líneas para poder comprender las particularidades de la ley.

I.- **La generalidad:** Consiste en que será aplicada a las situaciones, personas o actos que se encuentren dentro de la hipótesis que señala la norma durante la vigencia de esta.

II.- **La abstracción:** Quiere decir que no regula situaciones o momentos específicos, ni tampoco particulariza los actos de una persona o grupo de personas.

III.- **La obligatoriedad:** Es una cualidad de la ley que significa acatar las disposiciones existentes sin excepción, se sujetan a lo propuesto por el legislador al emitir la norma; tanto las personas físicas como morales así como las propias autoridades quienes a su vez están facultadas para hacerla cumplir en caso de

desobediencia a través de medidas coercitivas o disciplinarias con el fin de lograr el exacto cumplimiento de la ley.

IV.- **La permanencia:** La ley tiene vida jurídica, permanece vigente hasta el momento en que se decida optar por una nueva legislación derogando o abrogando a la anterior, por lo que se seguirá aplicando hasta el momento en que se considere obsoleta o inaplicable con la realidad histórica que este presente en una nación.

V.- **La irretroactividad de la ley:** Comprende que en ningún caso se podrá aplicar una ley anterior en una situación presente y que le pueda causar un perjuicio a los particulares, la propia Constitución así lo establece y solamente se podrá tener en cuenta si le confiere un beneficio al particular.

La ley es una pieza fundamental como fuente del Derecho Administrativo, al igual que la Constitución que nos rige; tan es así que dentro del texto de nuestro Pacto Federal se contienen diversos preceptos que nos remiten a la ley entre los cuales tenemos el 70, 71, 72, 133; este último integra la forma en que se compone la Ley Suprema de nuestro país: **“Esta Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el Presidente de la República, con aprobación del Senado, serán la Ley Suprema de toda la Unión...”**

Lo anteriormente expuesto nos proporciona una visión del concepto y características de la ley, necesarios para captar su contenido por lo que ahora vamos a determinar los aspectos materiales y formales de la ley, para que partiendo de sus diferencias comprendamos rotundamente esta importante fuente del Derecho Administrativo.

La doctrina ha manifestado que para lograr entender el concepto de ley, en un sentido estricto ha de ampliarse el conocimiento con relación a los aspectos materiales y formales de la misma, autores de la talla de Luis Humberto Delgadillo han señalado: *“...el concepto de ley debe ser determinado en sus aspectos material y formal, es decir, para su precisión debe tomarse en cuenta la naturaleza intrínseca de su contenido y el órgano del cual haya emanado. De esta forma encontramos que debe tratarse de una norma de carácter general, abstracto y*

*obligatorio, expedida por el Poder Legislativo de acuerdo al procedimiento que para tal efecto señala la Constitución.”*<sup>19</sup>

Toca saber ahora en que consisten estos aspectos de formal y material. Delgadillo habla de conocer el órgano del cual emana y el contenido de la ley; por lo tanto hay que establecer que desde el punto de vista formal, la ley es el acto que establece las reglas de Derecho que emanan del órgano competente del Estado, facultado por éste para crear las leyes, es decir el Poder Legislativo el cual las crea a partir del procedimiento que se establece en la Constitución en los artículos 71 y 72, por conducto de las y los legisladores. El aspecto material de la ley consiste en concebirla como una regla de Derecho con las características de generalidad, abstracción, obligatoriedad, permanencia e irretroactividad, mismas que ya habíamos apuntado líneas arriba, además de ser creadoras de situaciones jurídicas de carácter general independientemente del órgano y del procedimiento que les dé origen. Ejemplo de esto son los reglamentos.

Hay que resaltar que existen diversos tipos de leyes, las cuales mencionaremos sin extendernos en el tema ya que no es nuestro propósito hacer una tesis sobre la ley. En esta tesitura hemos hablado de la ley en su aspecto general, sin embargo si hemos de clasificar a las diferentes leyes; se puede afirmar que tienen lugar las leyes federales, las estatales, los tratados, las leyes orgánicas, las reglamentarias y las ordinarias.

Parte medular de la presente investigación se centra en el reglamento de tránsito del Distrito Federal, por lo que estudiar al reglamento como fuente del Derecho Administrativo no significa que dejaremos de ahondar en el tema. Al contrario de lo que se pudiera pensar, en el capítulo referente a los reglamentos se llevará a cabo un minucioso análisis de los distintos ordenamientos reglamentarios administrativos que existen dentro de la administración pública. Por lo que toca en este rubro, se harán las menciones necesarias a los aspectos generales pero a su vez más relevantes de lo que significa el reglamento.

---

<sup>19</sup> Delgadillo Luis Humberto, *op. cit.*, Págs. 68 y 69

3.- **El Reglamento.** Existen varios conceptos en razón de este ordenamiento, por lo que anotaremos las opiniones de los tratadistas. Sobre el tema el Doctor Gabino Eduardo Castrejón García, en su obra *Derecho Administrativo Tomo I* en la parte relativa a los reglamentos nos otorga su particular punto de vista señalando que: *“El reglamento es una norma o conjunto de normas jurídicas de carácter abstracto e impersonal que expide el Poder Ejecutivo en uso de una facultad propia y que tiene por objeto facilitar la exacta observancia de las leyes expedidas por el Poder Legislativo.”*<sup>20</sup>

A su vez se ha sostenido que: *“....el reglamento es una norma jurídica obligatoria general e impersonal emanada del titular del Poder Ejecutivo ya sea federal o estatal y de los ayuntamientos municipales, con la finalidad de lograr la aplicación y observancia de la ley, explicar su orbita de acción y sus alcances; o bien, regular la prestación de servicios públicos y el respeto a los reglamentos gubernativos o de policía conforme al interés general o social de un país o región determinada.”*<sup>21</sup>

El concepto que maneja Luis Humberto Delgadillo es también muy interesante en relación con el reglamento: *“...al cual identificamos como un conjunto de normas generales abstractas y obligatorias, expedidas por el Presidente de la República, los gobernadores de los Estados o el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, dentro de su ámbito de competencia, para facilitar el cumplimiento de la ley expedida por el Poder Legislativo.”*<sup>22</sup>

Las anteriores definiciones nos dan una serie de elementos que son útiles para identificar un reglamento de una ley, de cierto modo ambos ordenamientos contienen similitudes pero a su vez cada uno es independiente del otro aunque hay que señalar que van de la mano.

Las tres definiciones demuestran que el reglamento es un conjunto de normas generales y abstractas al igual que la ley, por lo que puede pensarse que son creadas mediante el proceso legislativo contenido en nuestra Carta Magna, sin embargo una sustancial diferencia que se palpa es el hecho de que los

---

<sup>20</sup> Castrejón García Gabino Eduardo, *op. cit.*, Pág. 105

<sup>21</sup> Sánchez Gómez Narciso, *op. cit.*, Pág. 108

<sup>22</sup> Delgadillo Luis Humberto, *op. cit.*, Pág. 74

reglamentos son expedidos por el órgano del Estado encargado de la administración pública, es decir el Poder Ejecutivo a través de su titular Presidente de la República, otra característica primordial es la de ser un instrumento que facilita la observancia, aplicación y cumplimiento de la ley que originalmente fue expedida por el Estado a través del órgano Poder Legislativo por conducto de los legisladores.

El reglamento en sus dos aspectos es formalmente administrativo y materialmente legislativo. Formalmente administrativo lo es en virtud de que su origen se remonta al órgano ejecutivo del Estado ya que de acuerdo a la doctrina, es el órgano que tiene un mayor contacto con los gobernados y por esta razón conoce con mucho mayor amplitud las necesidades de estos; a su vez como lo hemos planteado es el encargado de aplicar y ejecutar las disposiciones legales vigentes por lo que la implementación de los reglamentos es de gran ayuda para comprender mejor los alcances de una determinada ley.

Decimos que es materialmente legislativo un reglamento con relación a su contenido porque guarda cierta identidad con los actos legislativos como ya lo expusimos, al contener características propias de una ley (generalidad, abstracción).

En el capítulo tercero abordaremos con mucho mayor precisión lo correspondiente a los reglamentos analizando con profundidad esta fuente del Derecho Administrativo. En este apartado sobretodo lo que se pretende es demostrar que este ordenamiento es de gran importancia dentro de nuestra materia, razón por la cual se aborda en este punto de las fuentes del Derecho Administrativo.

4.- **El Decreto.** Toca el turno para estudiar al decreto administrativo como fuente de nuestra materia. En opinión de la doctrina al decreto se le tiene como la decisión de un órgano del Estado que se orienta a situaciones jurídicas concretas e individuales que requieren de una publicidad (considerando esto como un requisito formal) a efecto de que la conozcan aquellos a quienes se dirige dicho decreto. Ejemplo de esto último se tiene al decreto que emitió el órgano Poder

Ejecutivo Federal por conducto del titular de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 22 de agosto de 2005 y que entró en vigor el 19 de octubre de 2005 sobre la autorización para internar a territorio nacional automóviles usados extranjeros, decreto que hasta la fecha es sujeto a severas críticas por parte de los involucrados en la industria automotriz de este país.

Se ha llegado a considerar que tanto la ley, el reglamento y el decreto contienen características que los relacionan, una aseveración que recae en lo absurdo toda vez que cada elemento guarda sus propias particularidades tal y como lo hemos demostrado al estudiar a la ley y al reglamento. Lo anterior nos lo confirma Castrejón García al señalar que: *“...el decreto (...) crea situación jurídica concreta, pues no es lógico que el decreto pueda tener la misma fuerza que la ley y el reglamento aun cuando esta situación es meramente teórica...”*<sup>23</sup>

De acuerdo a los estudiosos de la materia se sostiene que el fundamento constitucional del decreto esta contenido en el artículo 89, fracción I y 92 de la Carta Magna y asimismo se consideran a los artículos 29, 73; fracción XVI y 131; párrafo segundo cuyo texto recoge lo relativo al decreto.

Es primordial aclarar que en este apartado hablamos del decreto administrativo, el cual no debe confundirse con los decreto-ley y los decretos judiciales, reiterando que el decreto administrativo es aquel que crea situaciones jurídicas concretas a las cuales se les da publicidad, mientras que los otros se diferencian porque: *“...el decreto-ley es una norma del Poder Ejecutivo, con fuerza y proyección equivalente a la de la ley, ya que la Constitución le otorga la facultad de legislar en determinadas materias, y, por su parte el decreto judicial es una simple determinación de tramite que se dicta dentro de un proceso...”*<sup>24</sup>

5.- **Circulares.** Las circulares son actos administrativos de carácter interno, mediante el cual, el superior jerárquico da instrucciones a los inferiores para especificar el régimen interno de las oficinas, el funcionamiento de estas si es que

---

<sup>23</sup> Castrejón García Gabino Eduardo, *op. cit.*, Pág. 113

<sup>24</sup> Delgadillo Luis Humberto, *op. cit.*, Pág. 80

prestan un servicio al público, interpretar normas, acuerdos o decisiones. Las circulares no son leyes y por lo tanto no establecen un deber hacia los particulares.

Del apunte anterior se desprenden dos principios que rigen a las circulares a saber, el primero de ellos consiste en que se deriva de las facultades de decisión del órgano superior jerárquico en relación con sus inferiores. El segundo corresponde en el sentido de que no requiere una forma predeterminada ni tampoco del requisito de la publicación.<sup>25</sup>

6.- **La Jurisprudencia.** En la práctica es una herramienta por demás útil y necesaria dentro del litigio, toda vez que proporciona un sostén al dicho del abogado, con lo que pretende reforzar los argumentos legales y de que se está en lo cierto; además de demostrar a la autoridad administrativa y en su caso judicial que se tiene la razón por medio de tesis jurisprudenciales. Existen opiniones encontradas respecto a considerar a la jurisprudencia como fuente del Derecho Administrativo. Gabino Fraga sostiene que no debe considerarse como tal ya que la función judicial de donde proviene no tiene como finalidad crear el Derecho, sino aplicarlo en los casos en que haya contención. Sin embargo hemos de reiterar que la jurisprudencia son interpretaciones que el Estado, a través de su órgano Poder Judicial y por conducto de los ministros y ministras de la Corte y magistrados y magistradas de los Tribunales Colegiados de Circuito, da sobre los preceptos legales y cuestiones de Derecho que puedan causar confusión a los particulares. La finalidad de la jurisprudencia es la de brindar seguridad jurídica, ya que este instrumento otorga certeza y trae a la luz el verdadero significado de lo que el legislador quiso expresar al crear la ley, precepto, etcétera. La laguna de la ley queda esclarecida una vez que en los altos tribunales de nuestro país entran en su estudio, la jurisprudencia es de aplicación obligatoria para todos los jueces y magistrados(as) de los juzgados y tribunales ya que son ellos(as) quienes tienen mayor contacto con las controversias que se generan entre particulares y entre el

---

<sup>25</sup> Castrejón García Gabino Eduardo, Cfr, Pág. 115



Estado y los gobernados y por lo tanto su conocimiento y aplicación facilita su tarea.

La jurisprudencia es de gran importancia para nuestro Derecho, no es creadora de norma pero su obligatoriedad para ser observada por parte de todos los juzgadores resalta la relevancia que tiene en sí misma.

Existen otras fuentes que a decir de los estudiosos de la materia no se consideran como parte del Derecho Administrativo, ejemplo de esto es la costumbre, los principios generales del Derecho, la doctrina entre otras, porque se cree pertenecen a las fuentes indirectas, en esta tesitura es menester que se mencionen; ya que su importancia radica en la ayuda que aportan tanto al legislador que se auxilia de ellas así como al litigante que encuentra un refuerzo en estas fuentes para sostener sus manifestaciones. Clara ejemplificación de lo anterior se encuentra en la costumbre, la cual esta considerada dentro del estudio de las fuentes del Derecho como una fuente formal debido a que está, en cierto momento, puede convertirse en ley. En el Derecho Administrativo adquiere otro matiz esto es, que para los administrativistas a la costumbre se le confiere la etiqueta de fuente material en virtud de que no es creadora de normas administrativas además de que la costumbre no es obligatoria dentro de los terrenos del Derecho Administrativo, sin embargo si en cierto momento el legislador lo dispone, puede acaecer que se eleve el rango de la costumbre al de una norma jurídica con las características inherentes de ella.

Los principios generales del Derecho son la base de la cual emerge la norma y de la cual el legislador se basa para darle vida a las distintas leyes. De estos principios surge el Derecho y su lugar preponderante dentro de nuestro marco jurídico se determina por su inclusión dentro del texto de la Constitución Política de los Estados Unidos mexicanos en el artículo 14, así como en diversas leyes ordinarias. En materia administrativa son un complemento para comprender las distintas normatividades que existen en la materia.

La doctrina consiste en los estudios que sobre la materia se han realizado y continúan por personajes doctos en la materia. Dan una explicación de cómo se conforma la administración pública desde el punto de vista jurídico y sirve de

apoyo tanto al legislador como al juzgador, las opiniones de los autores resultan pues útiles para el incipiente estudiante o el lector(a) interesado(a) en los temas jurídicos al igual que le son validas a los expertos en el rubro.

En nuestra opinión estas fuentes indirectas representan un abanico de conocimiento que no debe ser despreciado ya que si bien no son un factor directo para crear la norma jurídica en materia administrativa, son un complemento eficaz para lograr la armonía en el marco jurídico administrativo. Por esta razón se deduce la importancia de estos conceptos aunque para nuestro estudio, como se ha visto, he decidido inclinarme hacia las que se consideran como fuentes directas del Derecho Administrativo.

Es evidente que las fuentes del Derecho Administrativo otorgan un campo de estudio amplio y sustancial, el cual no puede dejarse pasar por alto. La tarea del que esto escribe es la de ofrecer al lector(a) un panorama completo con relación a las fuentes que comprenden los diversos aspectos administrativos, pero sin adentrarse demasiado en el tema ya que de ser así nos desviaríamos del camino que este trabajo quiere encontrar, el estudio de las fuentes del Derecho así como las del Derecho Administrativo que nos dan una visión más amplia para comprender el objeto de estudio que nos atañe.

#### ***1.4. La Administración Pública Federal***

Concebimos al Derecho Administrativo, de acuerdo a los conceptos que conocimos en el apartado 1.2. del presente capítulo, como la materia que tiene por objeto estudiar a la administración pública como parte auxiliar del órgano Poder Ejecutivo. En este orden de ideas y continuando con nuestro análisis, toca el turno ahora de conocer en que consiste la administración pública, donde esta situada dentro de la estructura del Estado, como se compone y el marco jurídico bajo el cual se rige. Es preciso señalar que en este rubro hemos de enfocarnos a la administración pública en el ámbito federal, ya que si bien es cierto, la

administración pública también existe en el orden estatal y el municipal; no resulta por demás aclarar que lo que nos interesa, es dar al lector(a) detalles pormenorizados del tema en cuestión en materia federal y no extendernos en áreas que no habremos de tocar. En un apartado subsiguiente se hará el estudio pertinente de la administración pública del Distrito Federal, tópico que para entrar de lleno hemos primero de determinar en que consiste la administración pública en su parte general y de ahí aterrizar la idea de administración pública en el ámbito federal.

El origen de la administración pública es tan añejo como el mismo ser humano que evoluciona y se transforma; razón por la cual se han generado cambios en las estructuras sociales y políticas en casi todas las naciones, en los últimos tiempos la idea de administración pública sigue esa tendencia ya que no es estática; al contrario, se reinventa y se adapta a las formas de vida que surgen en un determinado pueblo. Se sabe que la administración pública se remonta a la época del antiguo Egipto, del mismo modo en la China Imperial se sabía de administración pública a través de manuales de organización y gobierno. También se conoce de estructuras administrativas aplicadas por el pueblo romano y el griego.

La administración pública esta estrechamente vinculada con el Estado, ya que por conducto de esta, el Estado se auxilia para alcanzar sus fines que pueden consistir en proveer de los servicios públicos elementales a la población o brindar servicios administrativos necesarios para satisfacer los intereses de una sociedad, como se sabe, los fines del Estado son múltiples y nada fáciles de concretar por lo que este debe apoyarse en órganos capaces de alcanzar las metas propuestas.

Son varias las nociones que sobre la administración pública han hecho los autores, entre las que se encuentran definiciones orientadas a distintas ramas del saber humano: la política, la psicológica, la burocrática, la jurídica etcétera, nociones que al mismo tiempo se consideran incompletas por lo que lograr llegar a un concepto ha sido tarea ardua.

En nuestro país estudiosos de la materia como el Doctor Gabino Castrejón García señala que: *“...consideramos que por Administración Pública debe*

*entenderse el conjunto de los órganos que conforman los diferentes Poderes del Estado (Ejecutivo, Legislativo, Judicial) por medio de los cuales y a través de la competencia que les otorga el Sistema Jurídico Mexicano, realizan la actividad tendiente a lograr la satisfacción de las necesidades colectivas, es decir, el bien común, en un determinado tiempo y lugar.”*<sup>26</sup>

Resulta de interés anotar el desacuerdo del que esto escribe con la anterior definición, sobretudo porque el Doctor Castrejón García considera que la administración pública debe pensarse, es materia perteneciente al Poder Ejecutivo, Legislativo y Judicial de lo cual difiero, por la sencilla razón de que si bien por igual dentro de los órganos Poder Legislativo y el Judicial se llevan a cabo actos con características administrativas, también es cierto que existe un precepto constitucional (artículo 90) que en específico nos habla de cómo será la administración pública, a cargo de quien estarán distribuidos los negocios de carácter administrativo y de la creación de entidades paraestatales así como la intervención del titular del órgano Poder Ejecutivo en la operación de estas, observando que el artículo en mención no hace referencia en ningún momento a los otros dos poderes.

Un concepto igual de interesante lo anota Miguel Acosta Romero: *“Es la parte de los órganos del Estado que dependen directa, o indirectamente del Poder Ejecutivo, tiene a su cargo toda la actividad estatal que no desarrollan los demás poderes (Legislativo, Judicial), su acción es continua y permanente, siempre persigue el interés público, adopta una forma de organización jerarquizada y cuenta con: a) elementos personales; b) elementos patrimoniales; c) estructura jurídica, y d) procedimientos técnicos.”*<sup>27</sup>

*“Leonard White afirma que la Administración Pública consiste en todo aquello que tiene como finalidad la aplicación o realización de la política nacional.”*

28

---

<sup>26</sup> Castrejón García Gabino Eduardo, *op. cit.*, Pág. 55 y 56

<sup>27</sup> Acosta Romero Miguel, *op. cit.*, Pág.263.

<sup>28</sup> Cit. por Faya Viesca Jacinto, *Administración Pública Federal, la nueva estructura*, Editorial Porrúa, México 1983, Pág. 29

En opinión de Andrés Serra Rojas: *“La Administración Pública es la acción del Estado encaminada a concretar sus fines. Administrar es servir, es proveer por medio de los servicios públicos o de servicios administrativos a los intereses de una sociedad. Al ejecutar las leyes que expide el Congreso de la Unión, el Poder Ejecutivo realiza la importante función de administrar.”*<sup>29</sup>

La importancia de la administración pública es de una gran trascendencia en el campo del Derecho Administrativo al ofrecernos una visión de la misma en el aspecto jurídico, el cual es el que nos interesa. De las anteriores definiciones se desprenden diversos elementos interesantes cada uno de ellos a saber: Poder Ejecutivo, conjunto de órganos administrativos, persecución del interés público, satisfacción de necesidades, aplicación o realización de la política nacional.

En este orden de ideas, la intervención del Estado es definitiva ya que por medio de uno de los órganos que lo conforman, lleva a cabo la administración pública. El órgano del que hablamos es el Poder Ejecutivo por conducto de su titular y a su vez recae en esta persona, la responsabilidad de la administración pública; se entiende porque es aquí, donde se administran los recursos económicos que se obtienen a través de impuestos y contribuciones que aportan los gobernados y que conforman los bienes y el patrimonio del Estado; por lo tanto, función primordial será la de servir al pueblo mediante una buena administración, orientando su actividad para el beneficio de la población, al mantener una estricta vigilancia de cómo se aplican y se administran estos recursos, mediante este accionar el Estado pretende la consecución de sus fines de proveer los servicios públicos con la mayor eficacia y celeridad.

La función administrativa; hablando de esta como una actividad que le corresponde al ente estatal, recae en actos que se realizan por el titular del Ejecutivo así como en las dependencias que pertenecen a este, esta función como ya se expuso, busca la realización de fines cuyo objetivo sea el de proporcionar los servicios indispensables y de interés público mediante la administración de los recursos obtenidos por el Estado, esta función esta regulada por ordenamientos

---

<sup>29</sup> Serra Rojas Andrés, *op. cit.*, Pág. 527

administrativos que deben de ser observados por los entes de la administración pública en sus diferentes ámbitos de competencia (federal, estatal o municipal).

El maestro Jacinto, Faya Viesca, en su obra “Administración Pública Federal, la nueva estructura” comenta de una forma por demás interesante su punto de vista en torno a la función pública, la cual se reproduce en los siguientes términos: *“La función administrativa trasciende en actos múltiples que tienen fines distintos pero congruentes entre sí, pues los fines últimos de cualquiera de los tres poderes tienden al logro de objetivos muy precisos, como el orden público, la justicia, la seguridad pública, etc. La actividad administrativa, además de actuar en cuestiones de planeación, organización, elaboración de presupuestos, capacitación de personal, y una serie de actividades materiales y técnicas tiene misiones muy importantes en el campo de la seguridad pública y del control administrativo. En un régimen de derecho es necesario el absoluto respeto a la integridad física y a la dignidad humana, de allí que la actividad coactiva del Estado deba mantenerse bajo un respeto total a la legalidad.”*<sup>30</sup>

La administración pública federal es ejercida en los Estados Unidos Mexicanos por el órgano Poder Ejecutivo, por conducto del Presidente de la Republica. El fundamento constitucional que señala las facultades y deberes del titular del Poder Ejecutivo lo determina el artículo 89 de nuestro Pacto Federal el cual detalla en forma precisa en que consistirá el actuar del Presidente constitucionalmente electo. La función administrativa, actividad que realiza el Presidente, sería imposible que la realizará este último por sí mismo, en virtud de la complejidad de la que esta rodeada; sin embargo se auxilia con dependencias y entidades que le ayudaran en cumplimentar sus objetivos y fines. Una función de vital importancia y que no se puede pasar por alto es la de ejecutar las leyes que ha emitido el Estado a través del órgano Poder Legislativo por conducto de los diputados y senadores ya que mediante la vigilancia que de estas se haga, con la administración pública se asegura el exacto cumplimiento de las normas creadas por los legisladores y así mismo le corresponde al Estado a través de esta, que las distintas leyes de carácter administrativo sean observadas por todos aquellos a

---

<sup>30</sup> Faya Viesca Jacinto, *op. cit.*, Pág.43

quienes se dirigen porque en principio; le atañe al Estado como poder público a través de los diferentes órganos que lo conforman, ser el primero en respetar el marco jurídico existente en nuestro país a fin de salvaguardar la seguridad jurídica que rodea a todo sistema democrático.

El poder público del Estado hay que entender que no solo comprende la administración pública, el ente estatal por si mismo no lograría atender el cúmulo de demandas que le requiere la sociedad; la tarea monumental que le es conferida al titular del órgano Poder Ejecutivo por mandato constitucional debe ser atendida en unidad y coordinación esto es que el gobierno y administración pública se fundan en un todo para alcanzar el objetivo primario que se busca: el bien común, el cual consiste en la realización de valores impersonales que no responden solo a los intereses de los individuos ni quizás a los de una totalidad pero su importancia esta en ambos. En las acertadas palabras del autor Andrés Serra Rojas encontramos eco a lo anterior: *“Gobierno y administración guardan relaciones estrictas y necesarias: el gobierno necesita de la administración para que sus propósitos alcancen realizaciones practicas y la administración requiere que el gobierno asuma la dirección y orientación de los órganos públicos. El poder publico es gobierno y administración.”*<sup>31</sup>

En el ejercicio de las facultades conferidas al titular del órgano Poder Ejecutivo habíamos dicho que este se auxilia de dependencias y entidades comúnmente denominadas subórganos de la administración pública que están compuestos por las Secretarías de Estado, departamentos administrativos y las entidades paraestatales. En el sistema jurídico mexicano, estos subórganos están regulados constitucionalmente por el artículo 90 de la Carta Magna, así como por la ley reglamentaria del citado artículo es decir la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la Ley Federal de Entidades Paraestatales, leyes orgánicas y reglamentarias entre otras. En lo que toca a este estudio nos detendremos a explicar someramente lo dispuesto por la Constitución y la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y la Ley Federal de Entidades Paraestatales, de esta última solo se hará mención de ella cuando hablemos de

---

<sup>31</sup> Serra Rojas Andrés, *op. cit.*, Pág. 527

las formas de organización de la administración pública federal por ser un tema de relevancia; sin embargo no se profundizara en el mismo toda vez que no es materia del presente trabajo.

La administración pública en México tiene su fundamento en el artículo 90 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el cual determina textualmente: **“La Administración Pública Federal será centralizada y paraestatal conforme a la ley orgánica que expida el Congreso, que distribuirá los negocios del orden administrativo de la Federación que estarán a cargo de las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos y definirá las bases generales de creación de las entidades paraestatales y la intervención del Ejecutivo Federal en su operación.**

**Las leyes determinaran las relaciones entre las entidades paraestatales y el Ejecutivo Federal, o entre estas y las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos.”**

En este orden de ideas el precepto fija las bases sobre las que descansa la administración pública federal en los Estados Unidos Mexicanos. El artículo 90 señala que será centralizada y paraestatal, esto es, la manera en que se organizará dicha administración. Estas formas de organización van a ser estudiadas con mayor detenimiento en el apartado 1.6. de este mismo capítulo cuando se aborde el tema de las formas de organización de la Administración Pública en el ámbito federal y del Distrito Federal. Resulta interesante resaltar que este artículo constitucional sufrió una reforma en la totalidad de su texto en el año de 1981, reforma que se promulgo mediante decreto de fecha 14 de abril de 1981 y publicado en el Diario Oficial de la Federación el 21 de abril de 1981.<sup>32</sup>

La Constitución, tal como se vio, determina en su artículo 90 que: **“La Administración Pública Federal será centralizada y paraestatal conforme a la ley orgánica que expida el Congreso, que distribuirá los negocios del orden administrativo de la Federación...”**; nuestro pacto federal es claro al ordenar que se expida una ley orgánica que regulará todo lo concerniente a la administración pública federal. Una de las primeras leyes que de ese tipo se promulgaron en

---

<sup>32</sup> Delgado Moya Rubén, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos comentada*, Editorial Sista, México 2005, Cfr, Pág. 186



nuestro país, data de 1917 cuando por iniciativa del entonces Presidente Venustiano Carranza expidió la “Ley Orgánica del artículo 92” de la en ese entonces incipiente Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Dicha ley regulaba seis secretarías de Estado y tres Departamentos, ley que fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 14 de abril de 1917. Posteriormente el Estado Mexicano a través de su órgano legislativo, expidió diversas leyes que versaban sobre la materia. No es sino hasta el 29 de diciembre de 1976, durante el mandato constitucional del Presidente en turno José López Portillo que se publicó el ordenamiento principal que reglamenta al artículo 90 constitucional; esto es la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y que entró en vigor el 1 de enero de 1977. Esta ley ha sido reformada en múltiples ocasiones la mas reciente en el año de 2003, cuando se le cambio la denominación a la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo y que actualmente se le conoce como Secretaría de la Función Pública.

De acuerdo a lo contenido en el artículo 1º de la citada ley tenemos que: **“La presente Ley establece las bases de organización de la Administración Pública Federal, Centralizada y Paraestatal.**

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

**Los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal, las instituciones nacionales de crédito, las instituciones nacionales de seguros y fianzas y los fideicomisos, componen la Administración Pública Paraestatal.”**

Cabe aclarar que el contenido del anterior precepto adolece de una falta de técnica en cuanto a su redacción, ya que lo correcto sería que el texto del artículo se refiriera a los subórganos que componen a la administración pública en su doble aspecto: centralizado y paraestatal, que si bien y es cierto da la idea de que se refiere a estos, también es cierto que la redacción del mismo no es la correcta ya que al hablar de la Presidencia de la Republica, las Secretarías de Estado, los Departamentos Administrativos y la Consejería Jurídica, organismos

descentralizados, empresas de participación estatal, instituciones nacionales de crédito, instituciones nacionales de seguros y fianzas y fideicomisos; tal parece que esta señalando a personas y no a subórganos que conforman a la administración pública federal lo que puede generar confusiones y mal empleo del lenguaje, en este caso del lenguaje jurídico.

De lo transcrito anteriormente y hecha la crítica, se observa que el objeto de la presente ley es la de organizar a la administración pública federal en dos rubros: El sector centralizado y el sector paraestatal, formas de organización que se encuentran previamente establecidas en el artículo 90 de la Carta Magna de nuestro país.

Sobre la reforma constitucional del artículo 90 de la que se hablo anteriormente y relacionada con la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal que analizamos, resulta interesante el comentario que el maestro Ernesto Gutiérrez y González otorga en su libro “Derecho Administrativo y Derecho Administrativo al estilo mexicano” el cual resulta por demás acertado y sobre todo nos da una muestra de cómo en México, se conducen aquellos personajes que acceden al poder dentro de la administración pública, quienes llegan al absurdo de ostentarse cual si fueran semidioses, leamos pues la crítica que realiza el maestro Gutiérrez y González, pero antes de entrar de lleno; él explica brevemente lo que es el principio de la jerarquía de la norma, el cual básicamente señala que las normas secundarias no deben regular materias que no estén previstas en la norma superior y que dicha norma secundaria solo se debe ocupar sobre la materia prevista en la superior en lo que corresponde a este trabajo la norma superior es la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y la norma inferior es la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, tenemos entonces que: *“...b).- ya con la anterior noción de lo que es el Principio de Jerarquía de las Normas, apreciará usted la flagrante y terrible violación de que se hizo objeto la Constitución en su artículo 90 por el presidente López Portillo, y los que formaban el Congreso de la Unión, y las legislaturas de los Estados.*

*La Carta Fundamental en su artículo 90 cuando ascendió al poder el Lic. López Portillo, disponía que “Para el despacho de los negocios del orden*

*administrativo de la Federación habrá un número de secretarios que establezca el Congreso por una ley, la que distribuirá los negocios que han de estar a cargo de cada secretaría”.*

*c).- Como se lee en ese texto del artículo 90 constitucional solo habla de “secretarios” y de ahí que le haga a Ud. esta pregunta. ¿Sería constitucionalmente lícito que la ley secundaria como es esa L.O.A.P.F., REGULARA LA MATERIA Y CONSIDERARA UNA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA PARAESTATAL, QUE NO SE CONOCIA EN LA CONSTITUCIÓN?*

*Y la respuesta que me tendrá que dar Ud., es necesariamente que no, pues si la Constitución no conocía la administración paraestatal, y en su artículo 90 no la mencionaba, naturalmente que la ley secundaria, supuestamente reglamentaria del artículo 90 citado, no podría tratar esa materia desconocida por la Carta Política Fundamental. En aplicación del principio de jerarquía de las normas no debe la ley secundaria tratar algo que se desconoce en la ley primaria, en la Constitución.”<sup>33</sup>*

De lo anterior que crítica el maestro Gutiérrez y González, hay que recordar que la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal se publicó el 29 de diciembre de 1976, durante el mandato constitucional del Presidente en turno José López Portillo tal y como lo menciona el autor, mientras que la reforma que sufrió en su texto el artículo 90 constitucional se hizo en el año de 1981, reforma que se promulgó mediante decreto de fecha 14 de abril de 1981 y publicado en el Diario Oficial de la Federación el 21 de abril de 1981. Pero lo interesante, tal y como lo reitera el citado tratadista es lo siguiente: *“... si era el caso de necesidad de regular legalmente el sector paraestatal ¿qué tenía que haberse hecho, a ese efecto? PUES REFORMAR LA CONSTITUCIÓN EN SU ARTÍCULO 90, Y ESTABLECER AHÍ LA EXISTENCIA DEL SECTOR PARAESTATAL. Así de sencillo era, pero el presidente no lo estimó práctico ni rápido, pues él quería entrar a gobernar ya, pero con su ley a su gusto, la administración pública federal, y si pedía a los legisladores la reforma a la Constitución en su artículo 90, hubiera tenido que esperar unos meses para que la reforma constitucional se verificara, y mientras*

---

<sup>33</sup> Gutiérrez y González Ernesto, *Derecho Administrativo y Derecho Administrativo al estilo mexicano*, Editorial Porrúa, México 2003, Pág. 284

*tanto tendría que estar operando la administración con la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, que estaba en vigor!! pero él no la había promulgado!!, y eso en su gran soberbia, ¡Gran Dios!, no era posible que lo hiciera.*

*Por ello, al tomar posesión del cargo ese presidente de la República el 1º de diciembre de 1976, cuando mandó su iniciativa de ley a “sus hombres del Congreso”, los urgió a que la aprobaran sin más, y así para el día 22 de diciembre del mismo año, con una celeridad increíble, se aprobó la ley y se le envió al presidente, el cual para el día 24 como “regalo de navidad”, ya había expedido el “Decreto promulgatorio” de la ley, y la misma se publicó en el Diario Oficial de la Federación el 29 de diciembre de 1976!!!*

*...Y sucedió así que la norma principal, la norma constitucional, NO CONOCÍA ESA ORGANIZACIÓN PARAESTATAL, Y ASÍ LOS SEÑORES Y SEÑORAS LEGISLADORAS, POR ORDEN DEL PRESIDENTE Y CON OLVIDO DEL PRINCIPIO DE LA JERARQUÍA DE LAS NORMAS, EXPIDIERON UNA LEY SECUNDARIA, SUPUESTAMENTE REGLAMENTARIA DE LA CONSTITUCIÓN, EN SU ARTÍCULO 90 OCUPÁNDOSE DE MATERIAS QUE LA PROPIA CONSTITUCIÓN NO REGULABA!!!*

*Se expidió una ley que iba más allá de lo que decía la Constitución y de ahí que era sin lugar a dudas, INCONSTITUCIONAL.”<sup>34</sup>*

Lo apuntado anteriormente por el autor devela la gran soberbia con la que se conducía el entonces Presidente López Portillo pero esto no era lo peor, lo peor era que un órgano del Estado en este caso el Poder Legislativo por conducto de los legisladores; se sometía a los deseos del titular del Poder Ejecutivo, de un personaje que se aprovechaba del puesto público y no nada más él; aunque hay que apuntar que para los que vivieron esa época no les parecía nada anormal ya que la conducción del país estaba en las manos del otrora partido oficial: Partido Revolucionario Institucional, grupo político que se mantuvo en el poder por más de 70 años.

Continuando con la crítica que realiza el maestro Gutiérrez y González, de una forma por demás sarcástica y con ese humor ácido que lo caracteriza, explica

---

<sup>34</sup> Gutiérrez y González Ernesto, *Ibidem*, Pág. 285

la manera en que durante ese sexenio algún funcionario se dio cuenta que la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal era inconstitucional y al hacerlo saber al presidente o Tonatiuh, carácter con el que lo denomina el mencionado autor, lo hizo de este modo: *“d) Pero pasó el tiempo, y algún allegado al presidente que sí le interesaba la ciencia del Derecho, se dio cuenta lo que decía el autor de este libro, y muchos otros maestros de la materia, sobre la inconstitucionalidad de esa ley, o quizás ni de eso se enteró, pero de casualidad descubrió ese hecho y fue con el presidente, al cual seguramente le dijo: “ADMIRADO SEÑOR PRESIDENTE, TONATIUH, DIOS ENTRE LOS DIOSES MORTALES, ESTE, TU MÁS HUMILDE SERVIDOR, CREE QUE SE HA COMETIDO UN LIGERÍSIMO, PEQUEÑÍSIMO ERROR POR LOS LEGISLADORES, NO POR TI QUE ERES INFALIBLE, Y ASI VIOLARON EL PRINCIPIO DE LA JERARQUÍA DE LAS NORMAS, Y METIERON EN LA LEY SECUNDARIA LA L.OA.P.F., REGLAMENTARIA DE LA CONSTITUCIÓN EN SU ARTÍCULO 90, MATERIAS QUE LA PROPIA CONSTITUCIÓN DESCONOCE COMO ES ESO DEL SECTOR PARAESTATAL.”*

*El presidente en toda su “magnificencia” e “infabilidad”, dicen las malas lenguas de personas que afirman haber visto la anterior escena, levantándose altivo, enorme, gigante, como un Júpiter Olímpico, le grito violentamente: “¿LA LEY ESTA O NO FUNCIONANDO?” y el pobre atrevido, al ver la furia de ese Zeus Tronante, y que se le venía encima con animo de borrarlo del mapa, puso a trabajar toda su imaginación para salvar, no el pellejo, sino su trabajo, y le dijo: “Si Señor Tonatiuh, pero...”, “NO HAY PERO QUE VALGA” tronó Zeus presidente.*

*Pero ese “valiente anónimo” que la cruel historia no recogió su nombre, armándose del valor de mártir, volvió a ver lo que fue la luz, al encontrar la solución para que no se le privara de su cargo, y le dijo: “SEÑOR TONATIUH, ZEUS TRONANTE, JÚPITER OLÍMPICO, SEÑOR DE LOS SEÑORES; ENTIENDO QUE HE COMETIDO UN DELITO DE LESA MAJESTAD AL DIRIGIRME A USTED Y HABLAR DE UN ERROR” y dijo esto último agachando la cabeza hasta el suelo, “PERO SEÑOR AMO, ¿QUÉ VA A DECIR LA POSTERIDAD, LA HISTORIA, DE QUE, HABIENDO SIDO USTED PROFESOR*

DE LA FACULTAD DE DERECHO DE LA MÁXIMA CASA DE ESTUDIOS DEL PAIS, LA UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO, HAYA PERMITIDO QUE LOS LEGISLADORES COMETIERAN ESE DESLIZ DE APROBAR UN LEY QUE VIOLA EL PRINCIPIO DE LA JERARQUÍA DE LAS NORMAS?”.

*Y ahí si tocó la llaga, y entro en juego el amor propio, la vanidad del presidente y gritó con altivez de diocesillo “PUES VOY A ARREGLAR ESE PEQUEÑO ERROR DE LOS LEGISLADORES, QUE NO MÍO, PUES SOY INFALIBLE POR VIRTUD DEL PRINCIPIO DE TONATIUH DE QUE ESTOY INVESTIDO”.*

*Y después de proclamar inherente a su persona ese principio de Tonatiuh ordenó: “FORMULE Y ENVIE DE INMEDIATO EN MI NOMBRE, A “MIS HOMBRES DEL CONGRESO” UN PROYECTO DE REFORMAS A LA CONSTITUCIÓN EN SU ARTÍCULO 90, PARA QUE ESE ARTÍCULO DIGA LO MISMO QUE MI LEY ORGÁNICA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL; QUE LO APRUEBEN LOS LEGISLADORES; QUE LO APRUEBEN LAS ENTIDADES FEDERATIVAS, POR QUE YO LO ORDENO Y PROBLEMA RESUELTO”.*

*Y tal como lo ordenó Tonatiuh presidente, se formuló el proyecto de reformas a la Constitución, lo firmó el presidente, se envió a los legisladores, lo aprobaron, se envió a las entidades federativas, sus diputados la aprobaron, y ¡¡QUEDÓ REFORMADA LA CONSTITUCIÓN!! COMO DEBÍA ESTAR ANTES DE EXPEDIRSE LA LEY ORGANICA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL.!!*

*La reforma a la Constitución en su artículo 90, se publicó en el Diario Oficial de la Federación el 21 de abril de 1980.*

*HABIAN TRANSCURRIDO NADA MENOS QUE CUATRO AÑOS, TRES MESES Y VEINTITRÉS DIAS DEL REINADO DEL PRESIDENTE EN TURNO, Y DE QUE SE HABIA EXPEDIDO LA INCONSTITUCIONAL LEY, PARA REFORMAR LA VIOLACIÓN A LA CONSTITUCIÓN, Y ASI SUCEDIÓ LO QUE*

*NUNCA SERÍA CONCEBIBLE EN UN RÉGIMEN DE DERECHO: ¡¡SE ACOPLO LA CONSTITUCIÓN A LA LEY SECUNDARIA!!*<sup>35</sup>

Con lo expuesto anteriormente damos cuenta de cómo se maneja la administración pública en México y lo más aberrante es que, hoy día año 2006 se siguen cometiendo errores y se continua con una administración pública “al estilo mexicano” tal y como lo señala Gutiérrez y González. Es importante que no perdamos de vista lo expuesto por los tratadistas y por aquellos investigadores que no siguen una línea ya impuesta, sino que presentan las deficiencias de los personajes que gobiernan dando a conocer los abusos en los que son proclives a caer. En México se acostumbra tener lapsos prolongados de amnesia histórica; sobre todo en las épocas electorales, han sido múltiples las ocasiones en que el pueblo se envuelve con el manto de la falsa promesa y se ciega con la luz avasalladora de la mentira presentada por aquellos que aspiran a ocupar una plaza en la administración pública sea esta federal, estatal o municipal; cierto es que preferimos una bonita mentira a una cruel realidad pero si continuamos por este sendero continuaremos cayendo al pozo sin fondo de la auto destrucción. En este año 2006 de nueva cuenta se inicia la carrera por conseguir los votos, ya no todos, sino los necesarios para obtener el precioso premio que equivale el ocupar la silla presidencial. Sea quien sea el que la ocupe esta visto que las ideologías y ansias de poder absoluto son las mismas aunque se vistan con colores diferentes los grupos conocidos como partidos políticos, si se ve desde un punto de vista crítico, el cinismo con el que se manejan los hoy candidatos es increíble ya que ahora la moda es la de no competir cada cual por su lado, lo de hoy es la de engañar al pueblo con seudo propuestas propias, para que después de llegar a arreglos se decline por el mejor postor, el que ofrezca las mejores plazas en la administración pública sea esta una determinada Secretaría de Estado, curules en la Cámara de Diputados o la de Senadores o cualquier otro puesto idóneo para sus aspiraciones; ejemplo claro de esto lo dejaron claro los dirigentes del Partido Verde Ecologista al aliarse con el candidato del Partido Revolucionario Institucional. Sirva pues lo anterior para dejar sentado que la administración

---

<sup>35</sup> Gutiérrez y González Ernesto, *Idem*, Pág. 285 e *Ibidem*, Pág. 286

pública en nuestro país tiene su propia clase, innegablemente mexicana con lo cual no se puede estar orgulloso.

Continuando, con la materia de este apartado, baste resaltar como claros ejemplos de leyes administrativas de aplicación federal en México las siguientes: Ley Federal del Procedimiento Administrativo, Ley de Expropiación, Ley General de Bienes Nacionales, Ley de Planeación, Ley General de Deuda Pública; Ley sobre la Celebración de Tratados las que representan solo una parte del universo de leyes administrativas federales que existen en la administración pública federal, así como también diversos reglamentos de carácter federal.

Por último es de precisar que se harán breves comentarios mas adelante sobre la administración pública paraestatal como una forma de organización y al mismo tiempo es de interés del autor señalar que los organismos descentralizados mismos que están comprendidos dentro del sector paraestatal, serán materia de estudio en el apartado 1.6. de este capítulo primero, en virtud de que ahí se hará la exposición de las diferentes formas de organización que existen dentro de la administración pública federal así como la del Distrito Federal, toda vez que nuestro máximo ordenamiento contempla dos sectores el centralizado y el paraestatal y la doctrina estudia esos dos sectores así como a la desconcentración por lo que contrario a lo que se pueda suponer, los organismos descentralizados son una forma de organización que es importante estudiar por separado tomando en cuenta que son parte de la administración pública paraestatal, lo anterior con el propósito de brindar al lector(a) los lineamientos necesarios de cómo se compone la administración pública en nuestro país.

Solo resta anotar y para no dejar pasar por alto, la legislación que regula a la administración pública paraestatal es la Ley Federal de las Entidades Paraestatales, ordenamiento reglamentario del artículo 90 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, como señala dicha ley en su primer artículo el objeto de la misma será: “**...regular la organización, funcionamiento y control de las entidades paraestatales de la Administración Pública Federal...**”. En virtud de lo anterior no corresponde entrar en detalles en este apartado con lo relacionado al sector paraestatal, el cual comprende a las



empresas paraestatales, de participación mayoritaria, las instituciones nacionales de crédito, las instituciones nacionales de seguros y fianzas y los fideicomisos; los cuales conforman la administración pública paraestatal ya que su disertación se llevará a cabo en el apartado 1.6. y no en este espacio, ya que se desviaría la atención del tema que interesa en este estudio.

### ***1.5. La Administración Pública del Distrito Federal***

En el apartado 1.4. se estudio lo relativo a la administración pública en el ámbito federal con el propósito de presentar de una forma sencilla las características principales que envuelven a dicha administración. También se estudio el fundamento constitucional que le da vida a la administración pública federal en México y al mismo tiempo se hizo la mención de la ley reglamentaria del artículo 90 constitucional; señalando además algunas leyes de carácter administrativo federal que son aplicadas en nuestro país.

Ahora bien en este apartado 1.5. hemos de tocar lo respectivo a la administración pública del Distrito Federal como entidad federativa, sobre todo para presentar al lector(a) un preámbulo de lo que los subsiguientes capítulos habrán de referirse, lo anterior es necesario para que la lectura de la presente investigación no pierda el hilo y no se desvíe del tema central que corresponde a este trabajo, ya que si se ha expuesto lo concerniente a la administración pública federal es consecuencia natural que se oriente el presente punto al ámbito local, es decir, del Distrito Federal ya que la presente tesis precisamente tendrá su aplicación en el territorio de la mencionada entidad federativa.

La finalidad que se busca es ante todo; el dar las bases de la conformación de la administración pública del Distrito Federal a fin de que se entienda cada uno de los subórganos que la componen, el fundamento legal en la cual descansan dichas bases, las legislaciones aplicables en materia administrativa local entre otras.

En el índice 1.4. recordando el estudio que se realizó sobre el concepto de administración pública que maneja la doctrina, se tiene que los conceptos varían en su significado de acuerdo al autor que se consulte, de los anteriores conceptos se determino que la administración pública se conforma por subórganos que dependen directamente del órgano Poder Ejecutivo y no del Legislativo y del Judicial; además de ser la administración pública un auxiliar del órgano Poder Ejecutivo del Estado para lograr la finalidad última que se busca para toda sociedad esto es: el bien común. En materia local hablando del Distrito Federal, siendo el caso que nos interesa, no existe una gran diferencia en relación con su contraparte federal, porque al igual que las demás entidades federativas que conforman el territorio de la Republica Mexicana; las bases de su administración pública están contenidas en diversos ordenamientos legales de carácter local que determinan la forma en que se organiza.

En el Distrito Federal la administración pública tiene su fundamento constitucional en el artículo 122; base tercera, donde se establecen las reglas que deberá contener el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal respecto a su administración pública, asimismo en el citado Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, erróneamente denominado así (crítica que se hará mas adelante cuando se estudie a dicha legislación y otras que rigen en el Distrito Federal) en el artículo 87 señala textualmente que: **“La Administración Pública del Distrito Federal será centralizada, desconcentrada y paraestatal, de conformidad con lo dispuesto en este Estatuto y la ley orgánica que expida la Asamblea Legislativa, la cual distribuirá los asuntos del orden administrativo del Distrito Federal.**

**La Jefatura de Gobierno del Distrito Federal y las Secretarías, así como las demás dependencias que determine la ley, integran la administración pública centralizada.**

**Así mismo la Administración Publica del Distrito Federal contará con órganos político-administrativos en cada una de las demarcaciones territoriales en que se divida el Distrito Federal; dichos órganos tendrán a su cargo las atribuciones señaladas en el presente Estatuto y en las leyes.”**

De la misma forma en que se criticó el artículo 1º de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, se le hace extensiva dicha crítica a este artículo 87 del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, debido a su falta de técnica en la redacción ya que se comete el mismo error de no señalar como subórganos de la administración pública del Distrito Federal a la **Jefatura de Gobierno del Distrito Federal y las Secretarías, así como las demás dependencias que determine la ley[...]** y al mismo tiempo hace saber que existen y aquí si señalados como tales, **órganos político-administrativos en cada una de las demarcaciones territoriales en que se divida el Distrito Federal;[...]** es necesario hacerles saber a los legisladores sobre estos detalles ya que la utilización correcta del lenguaje se traduce en un mejor entendimiento, sobre todo del lenguaje jurídico ya que se cree y sin razón que no hay gran diferencia entre el lenguaje vulgar y el jurídico siendo que en la realidad; los señores legisladores cometen el error de confundir los términos jurídicos con palabras de uso popular; quizás con la idea de que así serán comprendidas por el grueso de la población cuando en el fondo, se demuestra que lo que menos desean es que la población conozca su verdadera intención.

De acuerdo con lo estipulado por el artículo 87 del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, el órgano encargado de expedir la ley reglamentaria será la Asamblea Legislativa por conducto de los señores legisladores de los distintos partidos políticos; la primera Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 30 de diciembre de 1994 y fue hasta el 10 de diciembre de 1998 cuando se discutió y aprobó una nueva Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal, la cual fue publicada en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el 29 de diciembre de 1998. Este ordenamiento determina la estructura, división territorial, y colaboradores con los que cuenta el titular del órgano Ejecutivo del Distrito Federal Jefe de Gobierno para realizar las tareas tendientes a brindar los servicios públicos, con el fin de alcanzar el bienestar común de los habitantes del Distrito Federal. De acuerdo a la opinión del Doctor Miguel Acosta Romero, dentro de su obra que estudia la teoría sobre el Derecho administrativo, él considera que dicha ley: *“...es un magnifico*

*documento bien redactado, con muy buena técnica legislativa que destaca frente a tanto documento mediocre y falto de técnica que he criticado con frecuencia...”*<sup>36</sup>

La actual Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal, en su artículo 1º señala a grandes rasgos que el objeto de la presente ley es la de establecer la organización de la administración pública del Distrito Federal, distribuir los negocios del orden administrativo y asignar las facultades para el despacho de los mismos al Jefe de Gobierno, de los órganos centrales, desconcentrado y paraestatales; en el artículo 2º destaca que la administración pública del Distrito Federal será centralizada, desconcentrada y paraestatal, haciendo una distinción entre estas. Para la ley, los subórganos (que no los denomina así) que conforman la administración pública centralizada, son: La Jefatura de Gobierno del Distrito Federal, las Secretarías, la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, la Oficialía Mayor, la Contraloría General del Distrito Federal y la Consejería Jurídica y de Servicios Legales. Después para señalar cual es la administración pública desconcentrada, el citado precepto en el párrafo tercero, enuncia una serie de términos que no dejan ver con claridad a que se refieren con órganos desconcentrados (aquí si los denomina así) por lo que tenemos que remitirnos al artículo 3º fracción II, para poder comprender que son los órganos desconcentrados los que divide en 1.- Delegaciones Políticas y 2.- órganos administrativos desconcentrados los constituidos por el Jefe de Gobierno, los que estarán jerárquicamente subordinados al Jefe de Gobierno o a la dependencia que este determine. Finalmente la administración pública paraestatal, esta conformada por los organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria y fideicomisos públicos.

Es importante resaltar que la administración pública del Distrito Federal sufrió un cambio trascendental en su estructura ya que después de las reformas constitucionales que se hicieron a los artículos 44 y 122 en el año de 1993 el Distrito Federal paso de ser un departamento administrativo controlado por el órgano Ejecutivo Federal, quien por medio de su titular, nombraba al funcionario que encabezaba la administración pública del Distrito Federal, a una entidad

---

<sup>36</sup> Acosta Romero Miguel, *op. cit.*, Pág. 724

federativa reconocida ya como tal; en la cual sus habitantes podrán elegir a su jefe de gobierno. En este orden de ideas me permito apuntar que lo vertido anteriormente se estudiara con mayor detenimiento en el capítulo segundo, apartado 2.1.; cuando en su oportunidad se hable de los antecedentes históricos del Distrito Federal, el fundamento constitucional en el cual descansa y su naturaleza jurídica; datos muy interesantes que ofrecen una perspectiva distinta de cómo concebimos al Distrito Federal y que además hay que mencionar que el origen del Distrito Federal tiene una historia bastante especial que es importante conocer.

En esta tesitura es preciso asentar que dentro de las atribuciones más relevantes que se llevan a cabo dentro de la administración pública del Distrito Federal, se contemplan la materia de gobierno, jurídica y administrativa, de hacienda, obras y servicios, en materia social y económica, y en la de prestación de servicios públicos.

En concordancia con la administración federal; en el Distrito Federal se aplican diversas leyes administrativas de índole local que regulan las materias arriba señaladas entre las más importantes podemos enunciar a la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal, Ley de Desarrollo Social para el Distrito Federal, Ley de Transporte y Vialidad del Distrito Federal, Ley de Protección Civil para el Distrito Federal, Ley del Régimen Patrimonial y del Servicio Público, Ley de Adquisiciones para el Distrito Federal, Ley de Obras Públicas del Distrito Federal, Ley de Fomento para el Desarrollo Económico del Distrito Federal, Ley para el Funcionamiento de Establecimientos Mercantiles del Distrito Federal, así como distintos reglamentos.

Con lo expuesto en este punto, se tiene ya una visión más clara de la conformación de la administración pública del Distrito Federal; es evidente que no se tocó lo respectivo a las formas de organización que determina la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal, por la razón de que es tema que se estudia en el siguiente punto y sobre todo porque es tarea del que esto escribe de no saturar en un solo rubro; temas que se expondrán con mayor amplitud en subsecuentes capítulos además de tener el cuidado suficiente para no agobiar al

lector(a) con cansadas repeticiones. Conocer la administración pública del Distrito Federal nos sirve para entender mejor la forma en que se conducen los funcionarios públicos locales aparte de tener un mayor conocimiento de sus bases y estructuras. Tener presente el marco legal en el cual descansa la administración pública del Distrito Federal, por igual ayuda a defenderse de las arbitrariedades o abusos que puedan cometer los funcionarios públicos locales al momento de realizar un acto administrativo en contra de los particulares; de la manera en que se expresó anteriormente, la administración pública en este caso del Distrito Federal debe servir como un auxiliar del gobierno que beneficie a sus gobernados y no a los titulares de un puesto público porque de ser así se desvirtuaría y corrompería totalmente la misión que se debe alcanzar y que a todos nos atañe lograr: el bien común.

#### ***1.6. Breves comentarios respecto a las formas de organización de la Administración Pública en el ámbito federal y del Distrito Federal***

En los apartados 1.4. y 1.5. del presente capítulo se estudió lo referente a la administración pública en su carácter federal y del Distrito Federal, se conoció el concepto de administración pública que los autores en la materia presentan, al mismo tiempo la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en su artículo 90 presenta el fundamento en el cual descansan las bases para la administración pública federal y en lo que concierne al Distrito Federal, el fundamento legal de la administración pública local se encuentra contenido tanto en el artículo 122; base tercera de nuestro Pacto Federal así como en el artículo 87 del Estatuto de Gobierno. En este orden de ideas los anteriores preceptos determinan que órganos de carácter legislativo están facultados para poder expedir las leyes orgánicas; tanto para la administración pública federal, así como para la del Distrito Federal las cuales como su nombre lo indica denotan la manera en que se ha de organizar esta administración pública. También se presentaron

diversos ejemplos de leyes administrativas federales y locales que son de aplicación en la materia. Todo lo anterior sirve como argumento y plataforma con la cual se puede desplegar en el presente apartado lo correspondiente a las formas de organización que contemplan los multicitados ordenamientos por lo que es conveniente, no solo retomar lo que se estableció en los puntos anteriores sino que resulta de gran importancia analizar cada una de las formas de organización administrativa que nos señalan las leyes en referencia y por otra parte conocer lo que la doctrina ha estudiado en torno al tema, lo cual en si resulta de verdad interesante y sobre todo nos debe servir para entender aquellos términos que las leyes contienen y que en bastantes ocasiones no corresponden con el sentido jurídico que se pretende.

Previo a entrar de lleno al estudio de las formas de organización me es imperativo señalar que durante las exposiciones realizadas hasta el momento, el lector(a) se habrá percatado de mi insistencia en señalar palabras que se han venido repitiendo como son órgano y subórgano principalmente. Lo anterior es importante resaltarlo porque en los siguientes párrafos se hará mención de esto con mucho mayor frecuencia lo que no debe extrañar ya que lo hice en puntos anteriores. Es preciso que el lector(a) entienda que al referirme a órgano y subórgano en la materia de Derecho Administrativo se debe comprender que el Estado es una persona moral y al igual que una persona física esta conformado por estos órganos que son los tres poderes de gobierno siendo el Ejecutivo, Legislativo y Judicial y que a su vez estos órganos están conformados por otros subórganos, que los auxilian en la realización de sus funciones. Insisto en que el lector(a) no olvide estas nociones porque invariablemente, si nos percatamos del hablar de las personas que dan las noticias, evidencian su total desconocimiento a la estructura del Estado y comúnmente se escucha que “la Secretaría firmó un convenio con...” que “la Procuraduría General de la República detuvo a integrantes de una banda de secuestradores” y expresiones parecidas y aberrantes que atentan contra el lenguaje jurídico y por lo tanto hay que erradicar.

Por regla general hay autores que incluyen dentro de sus estudios sobre las formas de organización administrativa, lo referente a las formas de organización

política; si bien es cierto dichos estudios son importantes ya que ambas formas de organización contienen características propias, la organización política del Estado; es un tema vasto y complejo que se orienta más al Derecho Constitucional o a la Teoría del Estado; en el caso nuestro, orientare la investigación hacia lo relativo a las formas de organización administrativa que es la parte medular de este punto 1.6., personalmente considero que facilitar al lector(a) el estudio del tema que se toca en este apartado redundará en una mejor comprensión de lo expuesto aquí.

Cuando se habla de formas de organización, primero hay que saber que entendemos por órgano. Esta palabra es de origen latino, proviene de *organum* cuyo significado es un instrumento musical de viento de enormes dimensiones, también se refiere a una parte del cuerpo humano que realiza una función específica. A su vez organización es la disposición, arreglo, orden, grupo social estructurado que tiene una finalidad, conlleva la existencia de un plan o varios planes y la adecuación y aplicación de estos en una actividad determinada. Vistas las anteriores definiciones y de acuerdo a la opinión de los tratadistas, más no mía, pasaremos entonces a hablar sobre lo que los autores denominan órganos administrativos u órganos de la administración pública y posteriormente estudiaremos a la organización administrativa, para entrar de lleno con las formas de organización administrativa en el ámbito federal y del Distrito Federal.

Como órgano de la administración pública, Narciso Sánchez Gómez dice que: *“...representa un parte de la organización administrativa del Poder Ejecutivo, que tiene una función específica que cumplir, en virtud de las atribuciones legales que se le han encomendado, en congruencia con los planes y programas de trabajo diseñados para cada esfera de gobierno.*

*También se le puede identificar al órgano de la administración pública, como una persona moral, creada por ley o por decreto del Ejecutivo, y que debe cumplir sus funciones por medio de personas físicas quien lo representa a favor del pueblo al que sirve.”*<sup>37</sup>

De la anterior opinión que realiza este autor hay ciertos puntos que hay que aclarar. En primer lugar cuando dice que se identifica al órgano de la

---

<sup>37</sup> Sánchez Gómez Narciso, *op. cit.*, Pág. 132



administración pública como una persona moral, claramente se observa que Sánchez Gómez confunde los términos jurídicos, ya que un órgano no puede ser nunca una persona. Dentro de la materia que nos atañe la única persona de la que se puede hablar es la del Estado; esta sí como persona moral. Esto es importante tenerlo en cuenta ya que un órgano no puede ni podrá ser persona nunca, ahora bien al inicio de su comentario, el tratadista correctamente señala que *“...representa un parte de la organización administrativa del Poder Ejecutivo, que tiene una función específica que cumplir”* y sin embargo al querer dar un complemento a su dicho comete el error que he señalado. Además de que en este caso se hablaría entonces de subórganos por ejemplo una Secretaría de Estado. Al mismo tiempo dentro de su complemento deja entrever que *...debe cumplir sus funciones por medio de personas físicas quien lo representa...* de nueva cuenta el autor se equivoca, la razón es sencilla, en primer lugar como deje anotado un órgano de la administración pública no puede ser persona moral, como su nombre lo dice será un órgano que si pertenece a una persona en este caso, el Estado dijimos, entonces es erróneo que un órgano a su vez sea representado por personas físicas; aclarando que la representación se da, claro esta, entre personas físicas y un órgano no es persona aquí lo más correcto y que se ajusta al lenguaje jurídico es de que el órgano de la administración pública como elemento componente de la persona moral Estado lleva a cabo sus funciones por conducto de funcionarios que trabajan en nombre de la persona moral Estado.

Para Miguel Acosta Romero, él prefiere determinar primero en que consiste la organización administrativa antes de analizar a los órganos: *“La organización administrativa es la forma o modo en que se estructuran y ordenan las diversas unidades administrativas que dependen del Poder Ejecutivo, directa o indirectamente, a través de relaciones de jerarquías y dependencia, para lograr una unidad de acción, de dirección y de ejecución en la actividad de la propia administración, encaminada a la consecución de los fines del Estado.*

*Órgano de la Administración Pública o Unidad Administrativa es el conjunto de elementos personales y materiales con estructura jurídica que le otorga competencia para realizar una actividad, relativa al Poder Ejecutivo y que desde el*

*punto de vista orgánico, depende de este por ejemplo una Secretaría de Estado, una Comisión Intersecretarial etc.”*<sup>38</sup>

Al igual que la crítica hecha a Sánchez Gómez en este caso, Acosta Romero al referirse al órgano administrativo lo hace de tal forma que nos remite a una persona física lo cual no debe ser, un órgano administrativo lleva a cabo su función por conducto de personas físicas, quienes a su vez habrán de disponer de los elementos materiales que les permita la consecución de sus actividades; eso sí, los subórganos administrativos dependen directamente del órgano Poder Ejecutivo.

En este orden de ideas la organización administrativa consiste en la estructura que toman las diversas unidades administrativas que dependen del órgano Poder Ejecutivo, entendiendo como unidades administrativas a las Secretarías de Estado, las cuales pueden depender directa o indirectamente de este, con la notable finalidad de encaminar la dirección del Estado a ejecutar acciones tendientes a beneficiar a los gobernados. Sustenta lo anterior el concepto que anotamos líneas arriba del Doctor Acosta Romero.

Para Narciso Sánchez Gómez las formas de organización administrativa: *“Se refieren a un aspecto parcial de la estructura del Estado; esto es, a la forma o manera de estructurarse el Poder Ejecutivo, ya sea Federal, Estatal y Municipal, para atender las funciones propias de la administración pública en el marco de sus atribuciones constitucionales.”*<sup>39</sup>

Considero parcialmente correcto el concepto del maestro Sánchez Gómez, toda vez que no comulgo con su idea de que las formas de organización administrativa sean un aspecto parcial de la estructura del Estado. El Estado tiene su propia estructura ya definida, entonces y quizás a eso se refiera el autor; es que dentro de la estructura del órgano Poder Ejecutivo; más no del Estado, existe un elemento que lo auxilia como es la administración pública y es mediante esta administración pública que el titular del Poder Ejecutivo realizará las acciones necesarias para cumplir con sus atribuciones constitucionales.

---

<sup>38</sup> Acosta Romero Miguel, *op. cit.*, Pág. 268 y 269

<sup>39</sup> Sánchez Gómez Narciso, *op. cit.*, Pág. 141

Podemos anotar entonces que la administración pública como auxiliar del Poder Ejecutivo Federal, Estatal o Municipal, esta compuesta por subórganos cuya misión es la de lograr los fines del Estado, por conducto de las personas físicas o funcionarios, quienes a nombre del Estado y utilizando los elementos materiales con los que cuentan, llevaran a cabo sus actividades dentro de la administración pública, con el propósito de que se beneficie a la población.

Visto lo anterior es tiempo de que conozcamos ahora sí las distintas formas de organización de la administración pública federal así como la del Distrito Federal. En la legislación mexicana, y para el caso que nos interesa, esto es la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en su artículo 90, La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, el artículo 122; base tercera de nuestro Pacto Federal, el artículo 87 del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal y la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal; cada una de ellas determinan la manera en que será organizada la administración pública. En el ámbito federal la Carta Magna indica claramente que será centralizada y paraestatal, conceptos que retoma la ley reglamentaria, mientras que para el caso del Distrito Federal, la administración pública del Distrito Federal será centralizada, desconcentrada y paraestatal de conformidad con lo dispuesto en el artículo 87 del Estatuto y en la ley orgánica.

En el campo del Derecho Administrativo se ha sostenido que las formas de organización administrativas más importantes son: la centralización, la desconcentración y la descentralización.

Brevemente apuntare y a manera de que se identifiquen los tres conceptos y no los perdamos de vista; en la centralización los subórganos dependen directamente del titular del Poder Ejecutivo, en la desconcentración los subórganos aún dependen del subórgano centralizado, es decir la dependencia del cual emanan, sin embargo se les dota de una cierta libertad técnica para actuar y la descentralización que esta comprendida dentro del régimen paraestatal son organismos creados por una ley emitida en el Congreso de la Unión o por decreto presidencial, los que están dotados de personalidad, su propio régimen jurídico y cuentan con patrimonio propio.

Continuando con esta tendencia y visto de forma somera las particularidades de cada una de las formas de organización anteriores, pasemos ahora a estudiarlas por separado, a fin de que podamos comprender los alcances y características de ellas, cabe hacer notar que tanto la administración pública federal y la del Distrito Federal guardan ciertas analogías y se encuentran bajo el mismo esquema por lo que al estudiar las formas de organización atenderemos primero al régimen federal y posteriormente el símil con la del Distrito Federal.

Son varios los conceptos que existen sobre la centralización administrativa por ejemplo el que expone Rafael I. Martínez Morales: *“la centralización es una forma de organización administrativa en la cual los entes del poder ejecutivo se estructuran bajo el mando unificado y directo del titular de la administración pública.”*<sup>40</sup>

Para el maestro Gabino Fraga la centralización administrativa: *“existe cuando los órganos se encuentran colocados en diversos niveles pero todos en una situación de dependencia en cada nivel hasta llegar a la cúspide en que se encuentra el jefe supremo de la administración pública.”*<sup>41</sup>

Otro concepto que se encontró con relación a la centralización administrativa lo tenemos con Andrés Serra Rojas: *“...1. El régimen de la centralización administrativa o forma administrativa centralizada se puede reducir [...]*

*a) El régimen de centralización administrativa propiamente dicha. Habrá centralización administrativa cuando los órganos se encuentren en un orden jerárquico dependiente de la Administración pública que mantiene la unidad de acción indispensable para realizar sus fines. En su organización se crea un poder unitario o central que irradia sobre toda la administración pública federal.”*<sup>42</sup>

Jacinto Faya Viesca considera en su obra que: *“la centralización de la Administración Pública Federal organiza los órganos que auxilian al Presidente de la República bajo una relación de absoluta dependencia jerárquica en el mando y*

---

<sup>40</sup> Martínez Morales Rafael I., *Legislación comentada de la Administración Pública Federal*, Editorial Oxford University Press, Harla México 2004, Pág. 4

<sup>41</sup> Fraga Gabino, *op. cit.*, Pág. 165

<sup>42</sup> Serra Rojas Andrés, *op. cit.*, Pág. 524

*en la capacidad para resolver la totalidad de los asuntos legales, administrativos y técnicos. La administración centralizada es como una pirámide en la que el Presidente de la República ocupa el vértice y, de allí hacia abajo, los distintos planos o niveles van siendo ocupados por los Secretarios, Subsecretarios, Oficiales Mayores etc.*

*La centralización administrativa consiste en que siempre hay algunos poderes últimos de decisión. Estos poderes, de una serie de poderes inferiores e intermedios para decidir, se encuentran localizados en un número muy reducido de órganos que son los únicos que pueden dictar resoluciones técnicas administrativas y legales.”<sup>43</sup>*

El concepto que de la centralización administrativa expone Miguel Acosta Romero, lo precede un comentario que resulta por demás interesante: *“...la centralización administrativa, aunque también implica centralización del poder, es un concepto que entraña la división de trabajo y responsabilidad del Estado en órganos subordinados al Jefe de Estado o Jefe de Gobierno de acuerdo con el orden jurídico constitucional de cada Estado.”*

Por centralización administrativa este tratadista entiende: *“la centralización es la forma de organización administrativa en la cual, las unidades, órganos de la administración pública, se ordenan y acomodan articulándose bajo un orden jerárquico a partir del Presidente de la República, con el objeto de unificar las decisiones, el mando, la acción y la ejecución.*

*La centralización administrativa implica la unidad de los diferentes órganos que la componen y entre ellos existe un acomodo jerárquico, de subordinación frente al titular del Poder Ejecutivo, de coordinación entre la Secretarías, Departamentos de Estado y Procuraduría General de la República, y de subordinación en el orden interno, por lo que respecta a los órganos de cada Secretaría, Departamentos de Estado y Procuraduría.”<sup>44</sup>*

De acuerdo con los conceptos presentados se observa que contienen elementos que los hacen semejantes entre ellos:

---

<sup>43</sup> Faya Viesca Jacinto, *op. cit.*, Págs. 43 y 44

<sup>44</sup> Acosta Romero Miguel, *op. cit.*, Pág. 273

- *Los subórganos se encuentran bajo el mando unificado y directo del titular de la administración pública*
- *Colocación de los subórganos en diversos niveles pero todos en una situación de dependencia*
- *Los subórganos se encuentren en un orden jerárquico dependiente de la Administración pública*
- *Los subórganos que auxilian al Presidente de la República, se organizan bajo una relación de absoluta dependencia jerárquica en el mando*
- *Las unidades, subórganos de la administración pública, están ordenadas y acomodadas, bajo un orden jerárquico*

Es evidente que el lazo conductor entre cada uno de estos conceptos se tiene en el hecho de que existe una relación de jerarquía y de dependencia de los subórganos de la administración pública hacia el titular del Poder Ejecutivo, característica elemental que existe dentro de la centralización administrativa.

La relación jerárquica de la que se habla, quiere decir, que es el orden o vínculo que guardan, los subórganos inferiores con los superiores dentro de la administración pública. La dependencia de un subórgano hacia otro dentro de la administración, existe en virtud de que hay ciertos subórganos, quien a través de sus funcionarios, no podrían actuar o tomar una decisión por si mismos, toda vez que necesariamente deben subordinarse a las medidas que en cierto momento se deberán tomar por parte del subórgano superior; ya que será este, por conducto de su titular o funcionario a cargo, quien decida finalmente.

Ciertamente las relaciones jerárquicas y de dependencia van muy ligadas en el campo de la administración pública y es muy clara esta postura, por que siempre ha de existir una línea o cauce que oriente a los funcionarios o titulares de algún subórgano en la toma de decisiones; las cuales pueden ir desde la planeación, programación, dirección, coordinación, ejecución y control. Queda claro que estas relaciones dentro del devenir diario en la toma de decisiones que pueda tener un subórgano de la administración, pueden ser de gran relevancia o

no; mismas que pueden beneficiar o afectar de manera considerable el rumbo de una nación.

En concordancia con la doctrina administrativista, la relación de jerarquía entre los subórganos administrativos, implica una serie de elementos que agrupan a estos de acuerdo a su posición de inferioridad o superioridad, atribución de competencias, categorías o grados. Entre estos elementos uno de los más importantes y que ha merecido el estudio exhaustivo por parte de los tratadistas que se han consultado en este trabajo, es el que concierne a los poderes de decisión y de mando entre otros; los que se dan básicamente entre subórganos inferiores y subórganos superiores en la administración pública.

Un hecho con el cual coinciden los autores, es el de señalar que dentro de la relación jerárquica se encuentran contenidos poderes o facultades que le son propios de los subórganos superiores; que se diferencian de acuerdo a los actos que se realizan y otros en cuanto a la persona física que los ordena.

Observemos entonces que estos poderes comprenden: de decisión, de nombramiento, de mando, de revisión, vigilancia, disciplinario, y para la solución de conflictos que resulten por la competencia.

El poder de decisión consiste en la facultad que se le confiere al subórgano superior para tomar medidas de cómo ha de actuar el inferior y la dirección que deberá tener esa resolución, la cual podrá ser en un sentido positivo, negativo o de abstención. En las palabras del maestro Gabino Fraga: *“En la organización centralizada existe un número reducido de órganos con competencia para dictar esas resoluciones y para imponer sus determinaciones. Los demás órganos simplemente realizan los actos materiales necesarios para auxiliar a aquellas autoridades, poniendo los asuntos que son de su competencia en estado de resolución.”*<sup>45</sup> Tal y como se desprende de lo anotado por Fraga, damos cuenta que son reducidos los superiores jerárquicos dentro de la administración pública que emiten decisiones de gran importancia, dejando a los subordinados (o demás órganos como los ubica Fraga) la realización de los actos materiales que se necesiten para la consecución de la resolución acordada.

---

<sup>45</sup> Fraga Gabino, *op. cit.*, Pág. 166

Sin embargo lo anterior no significa que en todo momento se lleven a cabo decisiones de gran relevancia, el poder de decisión tiene un rango de acción muy amplio, que puede ir a cuestiones de simple trámite dentro de la administración pública, hasta el rumbo que debe seguir la política administrativa que ejerce el titular del órgano Poder Ejecutivo.

*“las decisiones más trascendentales se originan en el titular del Poder Ejecutivo, y en escala descendente, se va estableciendo el poder de decisión según la importancia del órgano del Estado y del asunto que se va a resolver”*<sup>46</sup>

El poder de nombramiento es una facultad de gran relevancia dentro del campo de la administración pública ya que en nuestro sistema legal, este poder le es conferido al Jefe de Estado por mandato constitucional y con el cual puede designar a los funcionarios públicos que habrán de ocupar algún cargo dentro de la administración pública federal. Dentro de nuestra Constitución en el artículo 89 fracciones II y V, indican claramente quienes pueden ser nombrados por el Presidente para ocupar un puesto público, las fracciones III y IV del citado precepto así como el artículo 96 y 102 apartado A; determinan que los nombramientos que realice el Presidente deberán tener la aprobación del Senado.

En el Distrito Federal de acuerdo a lo previsto en artículo 67 fracciones V, VI, VII, XX inciso b, del Estatuto de Gobierno, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal tiene la facultad de nombrar y remover a los funcionarios públicos dentro de su administración, la fracción VIII del mencionado artículo 67 hace referencia a la propuesta que el Jefe de Gobierno del Distrito Federal presenta en la Asamblea Legislativa del Distrito Federal para designar a los Magistrados del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal y del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, para que en su caso sean ratificados en dicha Asamblea; mientras que en la fracción IX del citado precepto, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal propone al Presidente de la República el nombramiento del Presidente de la Junta local de Conciliación y Arbitraje.

Visto lo anterior se tiene que el poder de nombramiento es el punto que da inicio a la relación jerárquica dentro de la administración pública; ya que son los

---

<sup>46</sup> Acosta Romero Miguel, *op. cit.*, Pág. 275



titulares del Poder Ejecutivo Federal y Estatal quienes a través del nombramiento, establecen un vínculo jurídico entre estos y los funcionarios que se subordinan a ellos.

Cuando se habla de poder de mando dentro de la centralización administrativa, hablamos de la facultad con la que cuentan los subórganos superiores para ordenar a quienes están bajo su mando, las disposiciones que deberán realizarse y asimismo dichas instrucciones han de contener los lineamientos que se han de cumplir para la eficaz consecución de estas ordenes.

El poder de revisión, es el examen que realiza el superior jerárquico al trabajo de los funcionarios inferiores, el cual puede ser en cualquier momento corregido, confirmado o revocado. Esta facultad es propia del superior y la misma no la puede pasar por alto; no hay que confundir el poder de revisión con el recurso de revisión que previenen diversas leyes ya que el primero es una medida de carácter interno que se le imponen a los servidores públicos de los órganos inferiores mientras que el segundo es una forma de impugnar los actos de las autoridades que afectan a los particulares, quienes tienen el derecho a interponerlo siguiendo los requisitos que determinen las leyes.

La vigilancia es la facultad de controlar de forma mediata o inmediata el trabajo de los subalternos, con el fin de que estos no incumplan con sus deberes y los realicen con apego a las normas previstas.

El poder disciplinario le es conferido a los superiores jerárquicos y se desprende de la aplicación de los poderes de revisión y vigilancia a sus subalternos; dichos superiores están facultados para que en el debido caso de incumplimiento, impongan al servidor público que lo cometa las sanciones correspondientes las que pueden ir desde llamadas de atención, apercibimiento, multas, suspensión o cese del cargo que ostenta.

En el caso que dentro de la administración pública resulte que un subórgano se atribuya facultades que no le corresponden y que son competencia de otro, se esta entonces ante un conflicto de competencia. Quien esta facultado para resolver dichas situación es el titular del Poder Ejecutivo Federal por conducto del Secretario de Gobernación mediante el poder para resolver estas

cuestiones de competencia y cuyo fundamento es el artículo 24 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y en cuanto al Distrito Federal; la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal en su artículo 21 señala que será el Jefe de Gobierno quien resuelva lo procedente cuando existan dudas en cuanto a la competencia de alguna dependencia.

Con lo expuesto anteriormente se observa la importancia que tiene el conocer las relaciones de jerarquía y dependencia dentro de la centralización administrativa. En el punto 1.4. del presente capítulo al estudiar la administración pública federal, se dijo que su fundamento constitucional descansa en el artículo 90, mientras que la ley reglamentaria en su artículo 1º, párrafo segundo (al que se le hizo una crítica) dispone que la Presidencia de la República, las Secretarías de Estado los departamentos administrativos y la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal conforman la administración pública centralizada.

Leyendo con atención el contenido del artículo 1º, párrafo segundo de la ley reglamentaria del artículo 90 constitucional se observa la forma en que están colocados los niveles de dirección dentro de la administración pública centralizada. Es evidente que el titular del Poder Ejecutivo en nuestro país es el máximo jerarca y quien lleva la rienda de la forma de organización conocida como centralización y son las Secretarías de Estado las que están subordinadas al Presidente.

Propiamente la Constitución señala un orden político y un orden administrativo dentro de la figura del Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, en el orden administrativo; el Presidente actúa como la máxima autoridad administrativa, Gabino Fraga apunta eficazmente en su libro: *“Como autoridad administrativa el Presidente de la República constituye el Jefe de la Administración pública federal. Ocupa el lugar mas alto de la jerarquía administrativa, concentrando en sus manos los poderes de decisión, de mando y jerárquico necesarios para mantener la unidad de la administración.”*<sup>47</sup>

De lo anotado por Fraga se desprende que el Presidente es el eje principal por el cual se conduce la administración centralizada federal. Se dijo anteriormente que la centralización consiste principalmente en el hecho de que los

---

<sup>47</sup> Fraga Gabino, *op. cit.*, Pág. 174

subórganos que auxilian al Poder Ejecutivo, se encuentran bajo el mando de su titular, estos subórganos de la administración pública federal los conforman las Secretarías de Estado que apoyan al Presidente en áreas que son prioritarias para el desarrollo del país. Para la doctrina administrativa a las Secretarías de Estado también se les conoce como “unidades administrativas”, los estudiosos de la materia al preguntarse si debería existir un número exacto de cuantas Secretarías ha de necesitar un país, consideran que no es posible determinar un número fijo ya que la evolución de la administración pública impide esta situación. Al principio de esta obra comentamos que efectivamente este devenir tan cambiante de la administración pública, hace que tal vez hoy existan instituciones que son vitales, pero quizás el día de mañana y con la llegada de una nueva administración pública las anteriores instituciones ya no sean tan vitales y se prescindan de ellas.

En México la historia de las Secretarías de Estado ha tenido un paso lento y se comento en el punto 1.4. que en una de las primeras leyes orgánicas promulgadas en materia de administración pública, se regulaban únicamente seis Secretarías, sin embargo en el Siglo XIX solo existían cuatro Secretarías. Entre las Secretarías que datan con una gran antigüedad están la de Gobernación y la de Relaciones Exteriores. En nuestros días la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal en su artículo 26 agrupa a dieciocho dependencias y a la Consejería Jurídica; artículos mas adelante presenta una lista con las atribuciones de cada una de las dependencias. No entraremos en el estudio de las atribuciones de cada una de las dependencias que conforman a la administración pública federal en virtud de que abarcaría casi la totalidad de la presente obra y sobre todo lo que se pretende es hacer breves comentarios al respecto para no abrumar al lector(a).

En el Distrito Federal se maneja un sistema similar, el Estatuto de Gobierno en su artículo 87 señala que la administración pública será centralizada, además de mencionar que la Jefatura de Gobierno del Distrito Federal, las Secretarías y demás dependencias que determine la ley respectiva conforman la administración pública centralizada.

Tal y como se observa, la relación jerárquica y dependencia que se estudio en el ámbito federal se repite en el Distrito Federal al enunciar en forma descendente la jerarquía de los subórganos que componen dicha administración centralizada. Al mismo tiempo en la ley reglamentaria del citado Estatuto, en el artículo 2º se menciona que la administración pública del Distrito Federal será central; enunciando los mismos subórganos que aparecen en el Estatuto; incluyendo a la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, la Oficialía Mayor, la Contraloría General del Distrito Federal y la Consejería Jurídica y de Servicios Legales.

Al igual que en la centralización federal, en la administración pública centralizada del Distrito Federal, también existen las relaciones de jerarquía y dependencia entre los subórganos superiores y los inferiores aplicando la misma tendencia de los poderes de decisión, de mando, de revisión, de vigilancia, disciplinario y de resolución de conflictos de competencia que se estudiaron con la centralización federal. En el Distrito Federal, el mando de la administración pública recae en el Jefe de Gobierno; con fundamento en los artículos 5º y 12 de la ley reglamentaria quien al mismo tiempo, se apoyará para el mejor ejercicio de sus atribuciones en dependencias que planearán y coordinarán todos los negocios del orden administrativo del Distrito Federal. (artículo 15 de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal).

Estas dependencias o Secretarías que pertenecen a la administración pública del Distrito Federal están contenidas en el artículo 15 de la ley reglamentaria y sus atribuciones se contienen en subsecuentes disposiciones que por espacio no señalaremos aquí.

Como ha quedado establecido la administración pública centralizada federal y del Distrito Federal tienen la característica principal de que el mando de la administración lo ejerce el titular del Poder Ejecutivo, quien a su vez se auxilia con subórganos o Secretarías que llevan a cabo la realización y despacho de los negocios del orden administrativo que les son determinados por las leyes y por lo tanto están sujetos a las relaciones de jerarquía y dependencia que se crean entre ellos. Es importante retener la idea de que las Secretarías de Estado son

subórganos, pertenecientes al este sí; órgano Poder Ejecutivo Federal; que a su vez es parte primordial de la persona moral Estados Unidos Mexicanos, o en el caso del Distrito Federal; este debe ser considerado como la persona moral que es; por ser una entidad federativa (afirmación que se analizará mas adelante en el capítulo respectivo). Las Secretarías de Estado en la administración federal, así como las Secretarías del Distrito Federal no son personas y por lo tanto no tienen personalidad ni patrimonio propio, lo anterior es fundamental retenerlo para evitar confusiones además de erradicar la idea que se tiene de señalar a las Secretarías o a la Presidencia de la República o a la Jefatura de Gobierno del Distrito Federal, a la Procuraduría General de la República o la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal; como personas lo cual resulta incorrecto y desvirtúa el lenguaje jurídico, el cual se debe utilizar correctamente.

Al hablarse de las formas de organización de la administración pública al inicio de este punto 1.6. se anotó que estas consistían en la centralización, desconcentración y descentralización. En el texto del artículo 90 de nuestra Carta Magna después de la reforma a la que fue sometida, se observa que la administración pública será centralizada y paraestatal y en ningún momento se lee al respecto de desconcentración administrativa. Sin embargo es de resaltar que en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, en su artículo 17 se encuentra contenido el fundamento sobre estos subórganos desconcentrados. Este término es materia de estudio de la doctrina administrativista y es considerada como la forma de organización administrativa en la cual existen órganos administrativos que guardan una relación jerárquica con algún órgano centralizado, pero existe cierta libertad en lo que respecta a su actuación técnica <sup>48</sup>

Dentro de las formas de organización administrativa que estudia Andrés Serra Rojas en su obra, encontramos que sitúa a la desconcentración en el régimen de centralización administrativa con desconcentración o como él lo determina: *“...o simplemente, la desconcentración administrativa, se caracteriza por la existencia de órganos administrativos que no se desligan del poder central y a quienes se les otorgan ciertas facultades exclusivas para actuar y decidir, pero*

---

<sup>48</sup> Martínez Morales Rafael I., *Legislación comentada de la Administración Pública Federal*, Editorial Oxford University Press, Harla México 2004, Cfr, Pág. 3

*dentro de límites y responsabilidades precisas que no los alejan de la propia administración. La competencia que se les confiere no llega a su autonomía.*

*En la desconcentración se confieren competencias a un órgano administrativo determinado o se relajan moderadamente los vínculos jerárquicos y de subordinación que lo unen al poder central.”<sup>49</sup>*

Los subórganos desconcentrados son creados para satisfacer necesidades técnico-administrativas que surjan en el seno del poder central o bien para aminorar la carga de trabajo que exista. De lo expuesto por Serra Rojas se observan que las características principales de estos subórganos son precisamente la liga o vinculación que tienen con el poder central o subórgano Secretaría de Estado del cual emanan, le son otorgadas ciertas facultades técnicas, es decir, pueden actuar con moderada libertad o tomar decisiones dentro de sus atribuciones conferidas por sus superiores, sin embargo están sujetos a limitantes previamente impuestas por estos, además de que incurrirán en responsabilidad en el caso de incumplir con su cometido, no son autónomos y por lo tanto carecen también de personalidad y patrimonio propio; existe un vínculo entre estos y el superior, es decir, el Secretario de Estado tal y como se ha establecido, la competencia que les es conferida no es total en virtud de que esta le corresponde al poder central. Se comentó que los subórganos desconcentrados carecen de autonomía y esto es importante resaltarlo, al ser entes que dependen directamente de un superior jerárquico, es innegable que siempre se sujetaran a este y por lo tanto carecerán de autonomía financiera y de organización. Ejemplos en la administración pública federal de subórganos desconcentrados son: la Comisión Nacional Bancaria, Nacional Financiera, Procuraduría Federal de la Defensa del Trabajo, Comisión Nacional de Telecomunicaciones, Registro Agrario Nacional, Consejo Nacional de Población entre otros.

La desconcentración dentro de la administración pública del Distrito Federal varía en relación con su contraparte federal, ya que esta forma de organización está considerada en dos vertientes; primero en el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal en su artículo 87 indica que la administración pública del Distrito Federal

---

<sup>49</sup> Serra Rojas Andrés, *op. cit.*, Pág. 524

será desconcentrada, si nos remitimos a la pésima redacción del artículo 116 del citado ordenamiento encontramos que hace la observación que las atribuciones del artículo 115 y las de carácter técnico-operativo se podrán encomendar a organismos desconcentrados para lograr una administración eficiente; hasta aquí no hay mucha diferencia con lo expuesto párrafos arriba con la desconcentración en el ámbito federal, esto es porque el artículo 115 del Estatuto determina las bases para la distribución de atribuciones de los subórganos centrales de la administración pública del Distrito Federal y por lo tanto se entiende que el precepto 116 se mencione a los subórganos desconcentrados. Ahora bien lo interesante es que este mismo precepto menciona a las Delegaciones Políticas y si comprendemos la intención del legislador tenemos entonces que las delegaciones políticas del Distrito Federal son consideradas subórganos desconcentrados. Ahora bien esta misma idea encuentra eco dentro de la misma Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal, leyendo el texto del artículo 2º encontramos que la administración pública del Distrito Federal será desconcentrada y leyendo el párrafo tercero se tiene que en las demarcaciones territoriales en que se divida el Distrito Federal, la administración pública central contará con órganos políticos desconcentrados con autonomía funcional en acciones de gobierno, a los que generalmente se les denominará Delegación del Distrito Federal. El párrafo cuarto del mismo artículo dice que para atender de manera eficiente el despacho de los asuntos de su competencia, la administración pública centralizada, contará con órganos administrativos desconcentrados considerando lo establecido en el Estatuto de Gobierno y que estarán jerárquicamente subordinados al Jefe de Gobierno del Distrito Federal o a la dependencia que este determine.

De lo anterior tenemos entonces que en el Distrito Federal los subórganos desconcentrados son de dos tipos, los primeros son los que se crean para atender los asuntos de orden administrativo que se sujetaran a un poder central, idea que contempla la doctrina administrativa y que esta contenida en la fracción II del artículo 3º de la Ley Orgánica al disponer que también considera órganos administrativos desconcentrados a los constituidos por el Jefe de Gobierno del

Distrito Federal jerárquicamente subordinados a este o a la dependencia que este determine. El segundo tipo lo conforman las delegaciones políticas; las que por cierto en el texto del artículo 3º de la Ley Orgánica; fracción II, se considera Administración Pública desconcentrada a los órganos político- administrativo de cada demarcación territorial generalmente denominados Delegaciones políticas del Distrito Federal, tampoco hay que dejar pasar que en el capítulo III, denominado: “De los órganos político-administrativo de las demarcaciones territoriales y demás órganos desconcentrados” de la mencionada ley se concentra en los artículos 35, 36 y 37 el fundamento para la creación de los subórganos desconcentrados y de la existencia de los órganos político-administrativo o Delegaciones políticas dentro del territorio del Distrito Federal. Una crítica que se debe hacer a la legislación del Distrito Federal con relación a los órganos político- administrativo o Delegaciones es en virtud de que estos al ser subórganos desconcentrados, evidentemente se cae en una patraña al ordenar la ley que los titulares de estos subórganos sean elegidos por los habitantes de la entidad. No es posible que si las delegaciones son subórganos desconcentrados que pertenecen a la administración pública del Distrito Federal dependientes de ésta; no se respete la Ciencia del Derecho y se utilice a esta figura jurídica de una forma por demás errónea. Claramente se percibe con dicha situación una implicación del orden político con el único objetivo de la obtención de votos.

Como ejemplos en el Distrito Federal de subórganos desconcentrados, diferentes a las delegaciones políticas, podemos anotar a la Comisión de Aguas del Distrito Federal, la Planta de Asfalto del Distrito Federal, el Instituto del Deporte del Distrito Federal, entre muchos otros.

Una vez visto, se entiende que los subórganos administrativos desconcentrados están estrechamente vinculados con el poder central, ya que en estos se originan atribuyéndoseles facultades y un actuar limitado, carecen de autonomía, personalidad y patrimonio propio y se aprecia las diferencias que existen entre los subórganos administrativos desconcentrados de orden federal y los que pertenecen al Distrito Federal.



La última forma de organización que se estudia y no menos importante es la descentralización administrativa. Nuestro sistema legal, es decir, el artículo 90 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos la designa como administración paraestatal; no hay que perder de vista que dentro de la administración paraestatal incluida en el texto constitucional no se hace mención a que tipo de organismos se les encuadra en dicho orden, para poder conocer a la clase de organismos que componen esta administración, es necesario remitirse al texto del artículo 1º, párrafo tercero de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal en donde se enuncian a los organismos que la componen entre estos tenemos a: organismos descentralizados, las empresas de participación estatal, las instituciones nacionales de crédito, las instituciones nacionales de seguros y fianzas, y los fideicomisos. Asimismo en la misma ley en el Título Tercero denominado “De la Administración Pública Paraestatal” en el capítulo único “De la Administración Pública Paraestatal” en el artículo 45 se puede leer quienes están facultados para crear a estos organismos, mas adelante se hará una crítica al precepto en mención, por que hasta ahora estos nos dan el fundamento legal de los organismos descentralizados. Por lo que respecta al análisis del presente trabajo únicamente se estudiará a los organismos descentralizados, toda vez que no es materia de la presente investigación el ahondar en los demás entes que componen a la administración pública paraestatal; ya que lo anterior redundaría en contenidos que se salen de nuestro objeto de estudio y al mismo tiempo tampoco se pretende agobiar al lector(a) con estos temas; por lo que sí el lector(a) esta interesado en conocer mas sobre ellos se recomienda consultar a los autores que se mencionan en la bibliografía.

Visto lo anterior en la doctrina administrativa, a la administración pública paraestatal se le denomina también descentralización y ha sido materia de estudio profundo por los tratadistas, como concepto de descentralización administrativa tenemos que: *“Paraestatal Corresponde a la forma llamada en doctrina descentralización. Se estructura mediante entes que ostentan una personalidad*

*jurídica propia, distinta a la del estado y cuya liga con el jefe del poder ejecutivo es de carácter indirecto”.*<sup>50</sup>

Jacinto Faya Viesca señala en relación al tema: *“El régimen jurídico de la descentralización administrativa, y de lo que ahora en México la L.O.A.P.F. denomina como Administración Pública paraestatal, corresponde en la doctrina a un figura jurídica y técnica de organizar a ciertos órganos de la administración. El hecho de que las entidades paraestatales estén organizadas bajo un régimen jurídico distinto al de los órganos centralizados no significa que escapen del control y actúen independientemente.”*<sup>51</sup>

De la lectura del libro del Doctor Miguel Acosta Romero “Teoría General del Derecho Administrativo” no se aprecia un concepto que contenga los elementos que nos digan en que consiste la descentralización, sin embargo nos da ciertas nociones: *“la expresión descentralizar significa opuesto al centro, es decir, es el fenómeno que va del centro a la periferia y se aprecia en la actualidad en la organización del Estado y de la Administración Pública”*<sup>52</sup>

*“En términos generales y como el nombre mismo lo evoca, descentralizar es sacar del centro, [...] ahora la organización “descentralizada” debe entenderse que es la que no esta centralizada, sino que esta fuera del propio Estado y que se encarga de algunas de las actividades que le corresponden a este.”*<sup>53</sup>

Como quedó establecido “descentralizar” es alejar del centro; en el caso que nos interesa puede deducirse que el Estado al crear a estos organismos lo que pretende es que ciertas actividades que no podría realizar él mismo lo encomienda a alguien más, pero vayamos por partes; ¿A quién le corresponde la creación de estos organismos en el sistema jurídico de los Estados Unidos Mexicanos? de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 45 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal son facultad del Congreso mediante ley o decreto el crear a estos organismos, además dice el precepto que por decreto del Poder Ejecutivo. Ahora bien si nos remitimos al texto del artículo 73, fracción X; se lee

---

<sup>50</sup> Martínez Morales Rafael I., *op. cit.*, Pág. 3

<sup>51</sup> Faya Viesca Jacinto, *op. cit.*, Págs. 45

<sup>52</sup> Acosta Romero Miguel, *op. cit.*, Pág. 488

<sup>53</sup> Gutiérrez y González Ernesto, *op. cit.*, Pág. 408

que el Congreso de la Unión está facultado para legislar en los conceptos que se vierten en esa fracción X y si se observa detenidamente tenemos que se han creado diversos organismos descentralizados de acuerdo a los puntos sobre los que versa dicha fracción entre estos: Petróleos Mexicanos (hidrocarburos), Lotería Nacional para la Asistencia Pública (sorteos), Comisión Federal de Electricidad (energía eléctrica) etcétera. En esta tesitura, en el mismo artículo 45 dice que por decreto del Poder Ejecutivo. Aquí hay un error por parte de los que redactaron el precepto toda vez como lo he criticado anteriormente el Poder Ejecutivo no es una persona y no puede decretar algo, lo correcto debe ser que los organismos descentralizados pueden ser creados mediante decreto del Titular del Poder Ejecutivo Federal, entendiendo por decreto a la decisión de un órgano del Estado que se orienta a situaciones jurídicas concretas e individuales que requieren de una publicidad; a efecto de que la conozcan aquellos a quienes se dirige dicho decreto. En el caso que nos atañe y si se lee el artículo 89 constitucional que determina las facultades del Presidente de la República, no se encuentra fundamento legal que autorice al mismo a decretar la creación de organismos descentralizados, toda vez que en la fracción I se señala que tiene la obligación de promulgar y ejecutar las leyes que expida el Congreso; lo anterior sin necesidad de realizar interpretación profunda al texto.

Por otra parte si se toma en cuenta que dentro del texto del artículo 90 constitucional se lee que la Administración Pública Federal será centralizada y paraestatal conforme a la ley orgánica que expida el Congreso, que esta ley que se expida, distribuirá los negocios del orden administrativo de la Federación (que más bien debe decir de los Estados Unidos Mexicanos) los que estarán a cargo de las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos y que definirá las bases generales de creación de las entidades paraestatales y la intervención del Ejecutivo Federal en su operación, ENTONCES SI PODEMOS HABLAR DE LA INCONSTITUCIONALIDAD DE LA CREACIÓN DE ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS POR DECRETO DEL TITULAR DEL PODER EJECUTIVO FEDERAL POR LO SIGUIENTE: LA CONSTITUCIÓN EN SU ARTÍCULO 90 DICE QUE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL SERÁ CENTRALIZADA Y

PARAESTATAL CONFORME A LA LEY ORGÁNICA QUE EXPIDA EL CONGRESO; ES DECIR UNA NUEVA LEY ORGÁNICA QUE HABRÁ DE PROMULGARSE, ABROGANDO LA ANTERIOR LEY QUE ESTA VIGENTE DESDE 1976; NO DICE “CONFORME A LA LEY EXPEDIDA”; POR LO TANTO LA ACTUAL LEY ORGÁNICA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL ES INAPLICABLE E INCONSTITUCIONAL POR QUE SI RECORDAMOS; DICHA LEY SE PROMULGÓ EN 1976 Y LA REFORMA AL ARTÍCULO 90 SE LLEVÓ A CABO EN 1981, COMETIÉNDOSE EN VERDAD UNA ABERRACIÓN AL DERECHO AL AJUSTAR EL TEXTO DE LA CARTA MAGNA, QUE ES LA LEY SUPERIOR EN NUESTRO PAÍS, A UNA LEY SECUNDARIA; OLVIDANDO TANTO EL PRESIDENTE EN TURNO DE ESA ÉPOCA COMO LOS LEGISLADORES EL PRINCIPIO DE JERARQUÍA DE LAS NORMAS, DESPUÉS DICE QUE LA LEY QUE SE EXPIDA, DISTRIBUIRÁ LOS NEGOCIOS DEL ORDEN ADMINISTRATIVO DE LA FEDERACIÓN; AQUÍ DE NUEVA CUENTA SE HABLA EN FUTURO, REITERANDO QUE EN LA NUEVA LEY SE DETERMINARÁ LO CONDUCENTE SOBRE LA DISTRIBUCIÓN DE LOS NEGOCIOS ADMINISTRATIVOS DEL ÓRGANO PODER EJECUTIVO FEDERAL, FINALMENTE DETERMINA QUE ESA LEY QUE SE EXPIDA, DEFINIRÁ LAS BASES GENERALES DE CREACIÓN DE LAS ENTIDADES PARAESTATALES Y LA INTERVENCIÓN DEL EJECUTIVO FEDERAL EN SU OPERACIÓN, TODO LO ANTERIOR HACE PENSAR QUE EFECTIVAMENTE NO EXISTE FUNDAMENTO LEGAL QUE AUTORICE AL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA A CREAR ESOS ORGANISMOS Y MUCHO MENOS A CREER QUE LA ACTUAL LEY ORGÁNICA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL SEA CONSTITUCIONAL APARTE DE LO QUE YA SE EXPUSO, YA QUE SI OBSERVAMOS EL ARTÍCULO 45 DE ESTA LEY, SE INDICA QUE SON FACULTAD DEL CONGRESO MEDIANTE LEY EL CREAR A ESTOS ORGANISMOS, ADEMÁS DETERMINA EL PRECEPTO QUE TAMBIEN PUEDEN SER CREADOS POR DECRETO DEL TITULAR DEL PODER EJECUTIVO. POR LO QUE LA LEY SECUNDARIA VA MAS ALLA DE LO DISPUESTO EN LA CONSTITUCIÓN; PORQUE EN LA CARTA MAGNA SOLO SE DISPONE QUE EN LA LEY QUE SE

EXPIDA; SE DEFINIRÁN LAS BASES GENERALES DE CREACIÓN DE LAS ENTIDADES PARAESTATALES Y LA INTERVENCIÓN DEL EJECUTIVO FEDERAL EN SU OPERACIÓN, MAS NO DETERMINA QUE EL ÓRGANO PODER EJECUTIVO POR CONDUCTO DE SU TITULAR PUEDA CREAR A ESTOS ORGANISMOS, SOLO ESTABLECE LA INTERVENCIÓN DEL EJECUTIVO FEDERAL (LO QUE ERRÓNEAMENTE SE MANIFIESTA ASÍ) EN SU OPERACIÓN Y DE LA CREACIÓN A LA OPERACIÓN DE UN ORGANISMO DESCENTRALIZADO EXISTE UNA GRAN DIFERENCIA; LA CREACIÓN O EL CREAR ALGO SIGNIFICA ESTAR DESDE EL INICIO PARA DAR VIDA A ALGO O ALGUIEN Y LA OPERACIÓN EN SU SENTIDO DE MANEJO NO IMPLICA NECESARIAMENTE QUE ESTA OCURRA DESDE UN INICIO YA QUE SE PUEDE OPERAR, MANEJAR, DIRIGIR O CONTROLAR ALGO O ALGUIEN AÚN DESPUÉS DE QUE HAYA COMENZADO, ENTONCES SI LA CONSTITUCIÓN EN EL ARTÍCULO 90 HABLA DE UNA LEY QUE SE EXPEDIRÁ Y NO DE UNA LEY YA EXPEDIDA; CON MAYOR RAZÓN LA LEY ORGÁNICA QUE ACTUALMENTE SE CONOCE Y APLICA ES INCONSTITUCIONAL Y LOS LEGISLADORES QUE EN SU MOMENTO LA APROBARON NO SE DIERON CUENTA O NO QUISIERON DARSE CUENTA QUE UNA FACULTAD QUE EXCLUSIVAMENTE LES CORRESPONDÍA, COMO ES LA DE DAR LAS BASES GENERALES PARA LA CREACIÓN DE LAS ENTIDADES PARAESTATALES Y POR CONSIGUIENTE DE LOS ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS, LE ENTREGARON EN PARTE ESTA FACULTAD AL TITULAR DEL ÓRGANO PODER EJECUTIVO FEDERAL.

A pesar de lo manifestado líneas arriba, en la practica y en el devenir de la historia de México se ha demostrado que los presidentes en turno; han creado un sinnúmero de organismos descentralizados a pesar de que lo hacen sin ningún respeto a la Constitución. Los estudios realizados por diversos tratadistas han demostrado que efectivamente el Presidente de la República no esta facultado para crear organismos descentralizados mediante decreto, Acosta Romero lo puntualiza de esta forma: *“...es unánime la doctrina en el sentido de que la creación de órganos descentralizados por decreto del Ejecutivo resultaría al*

*margen de la Constitución, sobre todo cuando a través de ese decreto se le otorgan personalidad jurídica propia, patrimonio y competencia, pues se ha considerado que, para ello, es necesaria una ley en sentido formal y material, emanada del Congreso de la Unión, opinión con la que estamos de acuerdo no obstante la practica administrativa”*<sup>54</sup>

Con la exposición anterior quedó señalado en quien recae la facultad de crear a los organismos descentralizados, independientemente de que comete actos inconstitucionales el titular del órgano Poder Ejecutivo. Continuando con el estudio de estos organismos, es momento de conocer las características que les son propias. Recordemos entonces que la descentralización administrativa es una forma de organización de la administración pública, conforme al texto del artículo 45 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal: **“Son organismos descentralizados las entidades creadas por ley o decreto del Congreso de la Unión o por decreto del Ejecutivo Federal, con personalidad jurídica y patrimonio propios, cualquiera que sea la estructural legal que adopten”**

La primera característica que resalta del texto es que los organismos descentralizados son creados por ley o decreto del Congreso de la Unión o por decreto del Ejecutivo Federal (la crítica sobre la inconstitucionalidad de los decretos presidenciales para crear a estos organismos quedó hecha con anterioridad) por lo tanto, sin duda alguna en estas leyes o decretos se les otorga personalidad y patrimonio propio, la denominación con la cual se le identificará al organismo, el domicilio en donde se ha de ubicar, el objeto que persigue, el régimen jurídico y fiscal que se le ha de aplicar. Una vez que entra en vigor la ley que les da origen, es el momento en que empiezan a funcionar dentro de la administración pública.

Se observa que en el texto de este precepto tal y como se determino anteriormente, señala quienes pueden crear estos organismos, no obstante no nos indica el objeto a seguir por estos organismos descentralizados por lo que hemos de remitirnos al artículo 14 de la Ley Federal de Entidades Paraestatales para conocer las actividades que desarrolla. Este artículo 14 dice textualmente: **“Son**

---

<sup>54</sup> Acosta Romero Miguel, *op. cit.*, Pág. 499

**organismos descentralizados las personas jurídicas creadas conforme a lo dispuesto por la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y cuyo objeto sea:**

**I. La realización de actividades correspondientes a las áreas estratégicas o prioritarias;**

**II. La prestación de un servicio público social, o**

**III. La obtención o aplicación de recursos para fines de asistencia o seguridad social.”**

Tenemos entonces que el objeto que se persigue con la creación de estos organismos descentralizados es la de ejecutar acciones que el Estado por si mismo no podría llevar a cabo y es a través de sus representantes, ya que recordemos que el Estado es una persona moral y actúa por conducto de los servidores públicos que están a su cargo, que puede crear otras personas morales con personalidad y patrimonio propio y que les son encomendadas tareas que se orientan a la exacta consecución de las actividades que incumben a las áreas estratégicas o prioritarias del país, ejemplo de lo anterior se tiene con la creación de Petróleos Mexicanos que es un organismo descentralizado cuyas actividades principales son la exploración, producción, refinación y distribución del petróleo que se extrae del subsuelo del territorio de la Nación. Una muestra mas lo tenemos con el Instituto Mexicano del Seguro Social; que al ser un organismo descentralizado tiene la facultad de obtener y aplicar los recursos necesarios con el fin de proporcionar la debida asistencia y seguridad social a la población.

Mencione que los organismos descentralizados son personas morales con personalidad y patrimonio propio; estas características son muy importantes retenerlas ya que conocerlas resulta útil porque en ocasiones cuando se les equipara a los organismos descentralizados con los desconcentrados o aún con los centralizados; podemos saber exactamente en que se diferencian cada uno de ellos y lo que se pretende es que Ud. amiga (o) lectora (o) no se pierda o confunda con estas nociones de Derecho Administrativo.

Es así que la personalidad con la que se reviste a un organismo descentralizado es fundamental ya que se le otorga desde el momento en que se determina su creación a través del acto legislativo o decreto presidencial.

Esta personalidad que le otorga el Derecho a estos organismos es muy importante, si retenemos en la mente que persona es el ser capaz de derechos y obligaciones y que personalidad es la aptitud para ser sujetos de derechos y obligaciones y ejercerlos <sup>55</sup>, tenemos entonces que al ser los organismos descentralizados personas morales, (atendiendo a la idea de que las personas morales son una ficción del Derecho) seres incorpóreos que no pueden ser percibidos por los sentidos y que por si mismas no podrían actuar, es por demás necesario que actúen por conducto de las personas físicas o funcionarios que las representen para que realicen a nombre de ellas; los actos jurídicos necesarios para lograr la finalidad que se busca con su creación.

Sobre este tema de la personalidad de los organismos descentralizados es preciso hacer una crítica a lo expuesto por el Doctor Miguel Acosta Romero cuando aborda este punto, nos dice este autor: *“La personalidad jurídica propia, como ya se dijo les es otorgada por el acto creador y difiere profundamente del sistema y de la teoría que en Derecho Civil y Mercantil predomina sobre la creación de las personas jurídicas colectivas.*

*En efecto, es necesario aclarar que estos organismos son creados estrictamente por vías de un acuerdo político-administrativo y por normas de Derecho Público, antes de su creación no existen elementos personales ni materiales, es decir, al contrario de otras personas jurídicas colectivas, en las que el grupo de personas físicas las organiza y les dota del patrimonio, en los organismos públicos descentralizados, su creación se decide, como ya se dijo, por vía de autoridad y es después de expedida su Ley Orgánica, que se conjunta el elemento personal, el patrimonio, etc.”*<sup>56</sup>

El anterior comentario se hace merecedor a varias observaciones, cuando habla de personalidad jurídica es evidente que esta utilizando un pleonasma, toda

---

<sup>55</sup> Gutiérrez y González Ernesto, *op. cit.*, Cfr, Pág. 518

<sup>56</sup> Acosta Romero Miguel, *op. cit.*, Pág. 503



vez que la personalidad solo la puede otorgar el Derecho; por lo que creo que se debe referir a personalidad simplemente ya que no considero factible que alguna otra ciencia que no sea la del Derecho pueda otorgar la personalidad, aunado a que no se lee sobre personalidad administrativa o personalidad científica (a menos claro que se este utilizando un lenguaje vulgar).

Otro punto criticable es su afirmación en la cual difiere la personalidad de los organismos descentralizados y que está al ser otorgada por el acto legislativo que les da origen, cambia del sistema que el Derecho Civil y Mercantil han estudiado. Leyendo lo anterior es evidente que para el autor existe un sistema diverso al que se maneja en la rama civil del Derecho para la figura jurídica de la personalidad, comentario que resulta exagerado y hasta absurdo ya que de ser así y en mi particular punto de vista; habría distintos tipos de personalidad de acuerdo a la vertiente del Derecho que se este estudiando. Si interpretamos su comentario, se deduce que la personalidad que se les otorga a los organismos descentralizados mediante el acto legislativo que los crea entonces se les esta creando una especie de personalidad legislativa y si es el caso suponiendo sin conceder, que son creados por medio del decreto presidencial; entonces nos vemos forzados a pensar que al ser un acto formalmente administrativo, la personalidad de estos organismos eventualmente será de carácter administrativa lo cual resulta por demás descabellado.

Al decir este autor que los organismos descentralizados sean creados estrictamente por normas de Derecho Público, necesariamente apunta a la arcaica división de público y privado que se hace del Derecho. Sin embargo hay que dejar en claro que muchas de las normas de carácter "administrativo" que son aplicadas en la administración pública y que se plasman en leyes y reglamentos contienen principios y fundamentos del Derecho Civil o privado como también se le conoce; solo que se les dan matices diferentes para hacer creer que son instituciones propias del Derecho Administrativo; por lo que es bastante cuestionable el dicho del Doctor Acosta Romero al anotar que los organismos descentralizados se crean bajo acuerdos político-administrativos dando a entender que en estos acuerdos se

contienen o crean figuras jurídicas administrativas distintas a las que han permanecido por siglos en el mal llamado Derecho común o privado.

El patrimonio es otra más de las características con la que cuentan estos organismos, el cual se compone con los bienes y derechos que en principio son propiedad del Estado y que a su vez éste se los trasmite a los organismos descentralizados; para que puedan dar el debido cumplimiento al servicio para el que fueron creados. Hay bienes que son del dominio público y que se encuentran dentro del patrimonio de estos organismos, el cual pueden ser los bienes inmuebles en los cuales llevan a cabo sus actividades. Al mismo tiempo que cuentan con bienes del dominio público; a su vez están dotados con bienes de dominio directo. Ejemplo de estos bienes son los que integran el subsuelo y la plataforma continental que forma parte de los elementos que tiene a su disposición Petróleos Mexicanos para cumplir con su objeto.<sup>57</sup>

Cuentan además con una denominación la cual sirve para distinguir a cada uno de los organismos descentralizados, equivale al nombre en la persona física y les es impuesto en el momento mismo en que son creados además de que en muchos casos; en la denominación que se les da se señala ahí mismo el tipo de servicio que han de brindar. Ejemplos de esto tenemos: Luz y Fuerza del Centro, Instituto Nacional de las Bellas Artes, Talleres Gráficos de México los cuales son una pequeña muestra de la gran cantidad de organismos que existen.

A grandes rasgos estas son las características primordiales de este tipo de organismos, pero no hay que olvidar que pueden presentar muchas más y que invariablemente de acuerdo a los autores consultados; pueden existir diferencias o discrepancias por lo que en lo particular considero a estas como las más relevantes.

Dada la impresionante tarea que tiene el Estado de brindar servicios a sus gobernados, se puede pensar que los organismos descentralizados realizan su función de una manera homogénea y en la realidad no es así. En la doctrina administrativista se puede encontrar que en la descentralización existen tres tipos que están agrupados; o más bien diferenciados, por la clase de actividad que

---

<sup>57</sup> Acosta Romero Miguel, *op. cit.*, Cfr, Pág. 512

realizan por lo que queda desplazada la idea de que solo existe un solo ejemplo de organismo descentralizado dentro de esta forma de organización y que todos por igual realizan las mismas funciones. Lo anterior quedó demostrado con los ejemplos que se presentaron.

Decía que en la clasificación que nos da la doctrina existen tres tipos de descentralización a saber:

- Descentralización por región o por territorio;
- Descentralización por servicio y
- Descentralización por colaboración.

La descentralización por región o territorio es la que equivale a hablar del municipio y hay autores, entre ellos el Maestro Ernesto Gutiérrez y González; que consideran que este tipo de descentralización debe mas bien estudiarse en lo que corresponde al Derecho Constitucional o a la Teoría del Estado, las razones que dan para afirmar lo anterior es de que esta descentralización no forma parte del sector paraestatal ni tampoco corresponde a una función del Estado. No pretendo ahondar en este punto ya que el presente trabajo no versa sobre el municipio, pero el lector(a) interesado (a) en el tema o que desee conocer mas en relación al mismo, puede consultar la bibliografía que acompaña a esta investigación.

Descentralización por servicio: Este modelo de descentralización es el que se ha venido estudiando y corresponde al tipo de organismos públicos descentralizados que se han mencionado en el transcurso del presente capítulo. La descentralización por servicio: *“que más bien debiera denominarse “servicio descentralizado”, consiste precisamente en que la denominación que sugiero le dice, esto es, que hay ciertos servicios que debe prestar personalmente el Estado a los gobernados, pero resuelve que sea otra persona la que se encargue de prestarlos, por lo cual sus servicios los aleja de la administración centralizada, o sea que los descentraliza.”*<sup>58</sup>

---

<sup>58</sup> Gutiérrez y González Ernesto, *op. cit.*, Págs. 416 y 417

Lo citado por el autor nos hace ver que efectivamente existen organismos creados “*ex profeso*” por el Estado para realizar actividades que él directamente no las hace. La anterior afirmación no quiere decir que el Estado se desligue de su deber para prestar servicios públicos a los gobernados; todo lo contrario si bien y es cierto que en la realidad hay servicios que ofrece el Estado que dejan mucho que desear, también es de hacer notar que sin estos organismos descentralizados las tareas que tiene encomendadas por mandato constitucional difícilmente las podría ejecutar con eficacia.

La pregunta que le puede surgir al lector(a) de ¿Porqué el Estado decide no prestar directamente el servicio? no esta fuera de lugar y la respuesta se obtiene de analizar las causas. Veamos: el Estado esta comprometido con la población y es a ella a la que tiene que servir, en virtud de que al imponer una serie de contribuciones y recaudarlas; para el Estado debe ser prioritario resolver las necesidades de sus gobernados, los servicios que presta el Estado como se ha mencionado son innumerables y por si solo le resultaría casi imposible ejecutarlos. Es por esto que al crear organismos descentralizados por servicio, el Estado permite que otra persona moral que va a estar bajo su competencia, preste los servicios públicos que en específico le encomiende; los que pueden ir desde la construcción de carreteras, caminos y puentes a la explotación del subsuelo para extraer petróleo y así como estas, existen múltiples tareas que se llevan a cabo por los organismos descentralizados.

Es preciso anotar que estos organismos descentralizados han de contar con el personal especializado para ejecutar con eficiencia las labores encargadas, sin embargo se puede colocar en la situación de que aún contando con personal capacitado dentro de su propia estructura; este no sea suficiente para llevar a cabo la función que se les encomiende, además de que es frecuente que la burocracia que está al “NO” servicio del Estado decida no cumplir cabalmente con el encargo. Por lo que se esta en la necesidad de crear un organismo público descentralizado que de cierta forma funcione como una empresa privada que trabaje mediante objetivos y con la firme idea de servir al pueblo.

Una causa mas que se puede presentar es la siguiente: una vez que se le encomienda esta tarea a la nueva empresa, es preciso que el personal este capacitado y mentalizado para lograr que el servicio público específico que preste, vaya acorde con el propósito con el que fue creado. Igual de importante es el señalar que este nuevo organismo, ha de contar con patrimonio propio a fin de que no se disminuya el del Estado.

Esta es solo una muestra del porque el Estado decide crear los organismos descentralizados por servicio; las características de estos organismos las anotamos en párrafos anteriores que no están de mas recordar; son creados por ley del Congreso o decreto del Presidente de la República, al ser personas morales cuentan con personalidad y patrimonio propio, se les otorga una denominación con la cual se les identifica, por ley se les un designa un objeto específico que han de seguir.

Antes de cerrar con el estudio de los organismos descentralizados por servicio, basta con advertir que estos organismos están agrupados en forma sectorizada; esto quiere decir que el Estado encuadra en una lista a todos los organismos que son parte de la administración pública paraestatal para que de acuerdo a la función que desempeñan, se les ubique en una categoría y conforme a esta; se le encomiende al Secretario de Estado del ramo que corresponda que vigile el actuar de dichos organismos. Lo anterior tiene fundamento en los artículos 48 y 49 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

Únicamente nos resta hablar ahora de la descentralización por colaboración la cual se debe entender como: *“la colaboración ya impuesta, ya autorizada por el Estado, a personas físicas o morales particulares, en el ejercicio de una actividad administrativa, que en principio debe ser prestada por el Estado.”*<sup>59</sup>

Del anterior concepto se desprende que para el ejercicio de una actividad de carácter administrativo, que en principio le corresponde al Estado, éste puede autorizar o imponerle a una persona física o moral que colabore con él para realizar dicha actividad.

---

<sup>59</sup> Gutiérrez y González Ernesto, *op. cit.*, Pág. 442

En efecto existen organismos descentralizados por colaboración que le brindan asesoría o información al Estado respecto a una rama o actividad específica del comercio y de la cual necesita referencias precisas. Un caso lo tenemos con las llamadas cámaras de comercio o de la industria; quienes colaboran con el Estado aportándole, como se dijo, los datos sobre una actividad en la que está interesado la que podría ser la rama automotriz, la de manufactura u otras. Con esta colaboración el Estado se allega de la información que le importa y sin la necesidad de erogar cantidades extraordinarias en el debido caso que hubiese tenido que contratar personal para realizar esa función. Debo resaltar el hecho de que este tipo de organismos descentralizados por colaboración no pertenecen al sector paraestatal, por lo que sí al consultar la ley de la materia y al leer la misma no los ubicamos; esto no quiere decir que no existan; simplemente la teoría administrativa es la que se ha encargado de estudiarla y por su importancia es la razón de que se comente en estas páginas.

Por lo que corresponde a la entidad federativa Distrito Federal, en el artículo 87 del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal se determina que la administración pública será centralizada, desconcentrada y paraestatal, asimismo si nos remitimos a la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal, en el artículo 2º; último párrafo nos señala que los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal mayoritaria y los fideicomisos públicos son las entidades que conforman la Administración Pública Paraestatal.

Guardando su distancia pero de manera por demás análoga con el ámbito federal, en el artículo 40 de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal se contiene el fundamento legal en el cual se hace mención de los organismos descentralizados el cual es una copia del artículo 45 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal; variando solo en el orden de los enunciados; al decir: “son organismos descentralizados las entidades con personalidad jurídica y patrimonio propio, cualquiera que sea la estructura legal que adopten, creadas por Decreto del Jefe de Gobierno o por Ley de la Asamblea Legislativa.”

Para no caer en repeticiones, lo visto anteriormente respecto a las características de los organismos descentralizados de la administración pública federal, aplica también con los que puede crear el titular del órgano Poder Ejecutivo del Distrito Federal, una diferencia sutil; el Jefe de Gobierno; por jerarquía, observando con detenimiento lo estipulado en el texto del artículo 40 de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal, leemos entre líneas que en la Asamblea Legislativa se subordinan ante el Jefe de Gobierno y será después de éste; quien también por ley que se expida, podrán crear a esta clase de personas morales.

Como ejemplo en el Distrito Federal de organismos descentralizados tenemos a: la Procuraduría Ambiental y del Ordenamiento Territorial del Distrito Federal, el Sistema de Aguas de la Ciudad de México, el Sistema de Transporte Metropolitano.

Como un último comentario me resta advertir que en este apartado 1.6. vimos las distintas formas de organización que se tienen dentro de la administración pública. En la parte final se concentró la atención en la descentralización administrativa; siendo esta parte de la administración pública paraestatal; deliberadamente dirigí la atención del tema hacia los organismos descentralizados con el propósito de que el lector(a) no los perdiera de vista. No obstante me es preciso aclarar que la administración pública paraestatal federal y del Distrito Federal no solo esta compuesta por este tipo de organismos, además de ellos existen las empresas de participación mayoritaria, las instituciones nacionales de crédito, las instituciones nacionales de seguros y fianzas y los fideicomisos en el ámbito federal y las empresas de participación mayoritaria y fideicomisos para el Distrito Federal. La razón que motivó lo anterior fue porque el estudio del sector paraestatal en México es muy extenso y no es esta tesis el lugar propicio para profundizar en el tema; sin embargo me veo obligado a hacer la aclaración pertinente para evitar confusiones en mis amigas y amigos lectores agradeciendo de antemano la comprensión que me pudieran brindar.

Con lo anterior queda expuesto de forma somera lo relacionado con las formas de organización administrativa federal y del Distrito Federal y también

concluye el capítulo primero que estuvo dedicado a dar a conocer las definiciones jurídicas más relevantes y que se manejan en el campo del Derecho Administrativo. En el siguiente capítulo se abordará una reseña de los antecedentes históricos del Distrito Federal, así como las leyes que lo sustentan y de aplicación en su territorio, que son de interés para el desarrollo de esta investigación.



## CAPÍTULO SEGUNDO

### **LOS ANTECEDENTES HISTÓRICOS DEL DISTRITO FEDERAL Y LAS LEYES QUE LO SUSTENTAN**

#### ***2.1. ANOTACIONES PREELIMINARES***

En el presente capítulo el tema central que abordaré será al Distrito Federal, donde se estudiarán los antecedentes históricos que nos aportarán datos interesantes y razones del porque de su transformación y en consecuencia su actual conformación. Habremos de conocer el fundamento constitucional que lo hace ser parte de la federación, el régimen jurídico y la naturaleza jurídica con la cual esta revestida la entidad federativa Distrito Federal, aspecto de suma relevancia que nos ayudará a comprender que el Distrito Federal si es una entidad federativa, a pesar de que existen opiniones que objetan lo anterior, asimismo se hará un breve recorrido por la legislación en la cual se sustenta el Distrito Federal, enfocándose la investigación en el Estatuto de Gobierno, la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal, y la Ley de Transporte y Vialidad, esta última ley es preciso conocer para orientar al lector(a), sobre la parte medular del presente trabajo que corresponde a las críticas que se realizaran al reglamento de transito del Distrito Federal en los subsiguientes capítulos.

Estudiaremos a las autoridades responsables de la administración pública del Distrito Federal que son competentes para en su caso, aplicar la Ley de Transporte y Vialidad y el reglamento de tránsito del Distrito Federal y por último pero no menos importante, señalaré los deberes de las autoridades del Distrito Federal con los servicios públicos que brinda situándonos en el rubro del transporte y la vialidad y por supuesto el reglamento de transito del Distrito Federal.

## ***2.2. Marco histórico del Distrito Federal, fundamento constitucional y naturaleza jurídica***

Como parte de la idiosincrasia de mexicanas y mexicanos, es frecuente escuchar por todos lados y por todos los medios de comunicación incesantemente, el nombre de Distrito Federal o D.F. como afectivamente se le conoce y al cual muchos identifican como el lugar donde viven, estudian o donde van a trabajar a diario. Evidentemente en el habla popular así se identifica a la gran ciudad que nos envuelve con su frenético movimiento pero también es cierto que esta ciudad no tiene por nombre Distrito Federal, sino Ciudad de México, la capital del país, y lo de Distrito Federal es importante aclararlo porque contiene un contexto histórico fascinante que le ha proporcionado a esta metrópoli una identidad tan especial que la ha marcado sin duda alguna.

Dentro del estudio que corresponde realizar en esta investigación es preciso conocer la historia de una parte fundamental de nuestro país, escenario sin igual y testigo mudo del devenir del tiempo. Se ha sostenido que gran parte de la vida política y jurídica de México se ha desarrollado en el territorio del Distrito Federal, sin embargo para comprender eficazmente el presente es necesario que conozcamos el pasado para evitar las dolorosas repeticiones y las consecuencias que podrían ocurrir si desconocemos esa etapa primordial de nuestro legado cultural. He escuchado varias veces que un abogado además de conocer las leyes y aplicarlas al caso concreto y personalmente al ir recopilando la información con gran satisfacción compruebo lo que escuché, debemos los próximos abogados y los ya consagrados ser al mismo tiempo historiadores, personas interesadas en el pasado para de esa forma, saber el porque de la creación o aplicación de figuras jurídicas en los diferentes ramas de esta hermosa disciplina y comprender su justo significado y dimensión y no caer en deslices de recurrir a palabras que en el campo del Derecho tienen una determinada aplicación, además de no caer en el error de utilizar palabras en un sentido vulgar que distorsionan su verdadera finalidad, lo expresado no es solo en lo que concierne al Derecho, también en

otras vertientes del saber humano en las cuales debemos ser cuidadosos al entrar en su conocimiento para apreciar cabalmente el contenido que nos aportan. Lo anterior se ejemplifica con el estudio que sigue a continuación y que tiene por protagonista al Distrito Federal que ha evolucionado de una manera por demás interesante.

El territorio que actualmente ocupa el Distrito Federal sigue siendo el mismo lugar en el cual los aztecas decidieron fundar a la gran Tenochtitlán y asimismo fue el lugar donde han acontecido los enfrentamientos más cruentos para dominar a la ciudad desde la llegada de los conquistadores españoles en el año de 1521. Con la llegada de los españoles, la antigua Tenochtitlán se convirtió en la Ciudad de México la cual fue administrada por virreyes que le daban cuenta al monarca en turno. Durante este período estuvieron vigentes las leyes españolas hasta el día en que se proclamó la independencia en septiembre de 1821, en las palabras de Ernesto Gutiérrez y González: *“Puede afirmarse sin temor a equivoco, que casi toda la historia del país a partir de 1325 y hasta la fecha, se concibe y desarrolla en ese territorio tan importante, en lo físico y en lo político, que es el Distrito Federal.”*<sup>60</sup>

El concepto de Distrito Federal no se origina en México ni tampoco surge de forma espontánea. El primer antecedente que se tiene memoria de esta estructura política y administrativa se encuentra en el Distrito de Columbia en los Estados Unidos de Norteamérica. Originalmente el incipiente órgano Congreso norteamericano, se desplazaba de un lugar a otro para evitar que las tropas británicas atraparan a los congresistas. Posteriormente en los estados de Nueva York, Maryland, Virginia y otros, se les ofreció a los congresistas que se asentaran en terrenos que las autoridades de esos estados habían cedido con el propósito de que el Congreso tuviera una residencia fija. Sin embargo por el año de 1783 mientras se llevaba a cabo una sesión en la ciudad de Filadelfia, un grupo de impertinentes soldados irrumpió violentamente y exigieron el pago de sus salarios. Este hecho provocó que una vez mas el Congreso buscara otro lugar donde pudiera sesionar y al mismo tiempo consideró que era necesario establecerse en

---

<sup>60</sup> Gutiérrez y González Ernesto, *op. cit.*, Pág. 495

un sitio donde ejerciera su propia jurisdicción. *“No es extraño que a partir de este precedente, los constituyentes hubieran pensado en la necesidad de que el gobierno nacional residiera en un lugar exento de la jurisdicción de cualquier Estado de la Unión para lo cual dotaron al Congreso Federal de la facultad de ejercer el Poder Legislativo sobre un distrito...”*<sup>61</sup>

Posteriormente en la Constitución de los Estados Unidos en el año de 1787, se señaló que el Congreso de ese país tendría la facultad de legislar en un Distrito cuyo territorio no debía exceder de 10 millas cuadradas además de que este territorio tenía que ser cedido por un Estado de la Unión para considerarlo el asiento del gobierno de los Estados Unidos. Hubo varias propuestas que fueron desechadas, algunas por considerar que en esos sitios se podrían corromper a los legisladores, otras como Filadelfia por que no deseaban que se repitieran los sucesos ocurridos en esa ciudad. Mas tarde en 1788 y 1789 respectivamente, los estados de Maryland y Virginia presentaron sus ofertas para ceder parte de su territorio, las que fueron aprobadas por el mismo Presidente Washington en 1790 iniciándose la construcción de los edificios que alojarían al Congreso, inaugurándose estos hasta el año de 1800.

Partiendo de este antecedente y una vez consumada la lucha por la independencia de México, la idea del Distrito Federal fue acuñada por primera vez en la flamante nación independiente en el Acta Constitutiva de la Federación de enero de 1824 y más adelante en la Constitución Federal del 4 de octubre de ese mismo año, la cual recogía en la fracción XXVIII; del artículo 50 que el Congreso de la Unión podía elegir y variar el lugar de residencia de los poderes federales, recordando que anticipadamente ya se había adoptado el sistema federal para el país.

A pesar de las diferencias que se suscitaron entre los constituyentes para elegir el sitio en donde se debería instalar a los Poderes de la Unión, en el decreto fechado el 20 de noviembre de 1824, se decidió que la Ciudad de México sería el Distrito Federal, asignándole una superficie aproximada a las dos leguas para que esta fuera la residencia del Congreso.

---

<sup>61</sup> Tena Ramírez Felipe, *Derecho Constitucional Mexicano*, Editorial Porrúa; México. 2004, Pág. 305

Posteriormente con la expedición en el año de 1836 de las “Siete Leyes”, las cuales instauraron un sistema centralista el cual se oponía con el federal adoptado previamente y que dejaba sin efectos a la Constitución de 1824, se desapareció al Distrito Federal y lo convirtieron en un departamento. Para ese año la República se había dividido en departamentos, lo que trajo por consecuencia que al Distrito Federal se le convirtiera en uno de ellos.

Ya para el año de 1846 se restauró el orden jurídico del país reestableciéndose la Constitución de 1824 y la restitución del Distrito Federal y las demás entidades federativas que se habían convertido en los departamentos mencionados líneas arriba.

Todo marchaba sin aparentes sobresaltos en el año de 1854, hasta que el entonces Presidente Antonio López de Santa Anna, decidió modificar la superficie con la que contaba el Distrito Federal, ampliándolo con respecto de las originales.

En 1856 se reunió de nueva cuenta el Congreso Constituyente, para discutir si era preciso mudar la residencia de los Poderes Federales a Querétaro que se consideró como opción de otro lugar para trasladarlos, o si continuaban asentados en el Distrito Federal. Después de enconados debates entre los que postulaban a la ciudad de Querétaro y los que defendían la permanencia del Distrito Federal como sede de los supremos poderes, prevaleció esta última postura; la que finalmente quedó consagrada en el texto del artículo 46 de la Constitución de 1857: *“El Estado del Valle de México se formará del territorio que en la actualidad comprende el Distrito Federal; pero la erección solo tendrá efecto cuando los Supremos Poderes Federales se trasladen a otro lugar.”*

*“La traslación incumbía al Congreso de la Unión, según la fr. V del artículo 72. El triunfo obtenido tuvo la apariencia de una transacción entre los dos bandos; en efecto, no se incluyó entre las partes de la federación al Distrito Federal, sino al Estado del Valle de México, porque se supuso que la permanencia de los poderes federales en ese lugar sería del todo provisional, y que al trasladarlos el Congreso Constitucional aparecería automáticamente el Estado del Valle. La transacción se convirtió con el tiempo en éxito total de los partidarios de la ciudad de México,*

*pues a ningún Congreso se le ha ocurrido nunca ejercitar su facultad de trasladar definitivamente los Poderes a otro lugar del país.”<sup>62</sup>*

Años mas tarde en 1898, de nueva cuenta el Congreso de la Unión se reúne; esta vez con la finalidad de modificar los limites territoriales del Distrito Federal.

En 1901 se reforma a la Constitución del 57 en su artículo 73, fracción VI, en esta ocasión para darle facultades al Congreso Federal de legislar en todo lo relacionado al Distrito Federal y los territorios federales.

En 1903 se expidió la Ley de Organización Política y Municipal que consideraba al Distrito Federal como entidad federativa y además se le dividió en municipalidades.

Corría el año de 1916 cuando el General Venustiano Carranza presentó un proyecto de reformas a la Constitución del 57 en el cual se pretendía ampliar el territorio del Distrito Federal, anexando los distritos de Chalco, Texcoco, Amecameca y otros más; iniciativa que no pasó.

Con la victoria del ejercito constitucionalista en la Revolución, se convocó a un Congreso Constituyente para la formación de una nueva Constitución, alcanzando en el año de 1917 que se promulgará la Carta Magna que en la actualidad nos rige. En este documento se incluyeron disposiciones concernientes al Distrito Federal destacando los artículos 27; fracción VI, 42; fracción I, 43, 44, 45, 73; fracción VI entre otros.

Para el año de 1928 se reforma la Constitución de 1917 y de estos cambios que se le hacen a la Ley Fundamental, se generan serias transformaciones y un retroceso en el orden jurídico de la estructura del Distrito Federal de acuerdo a la opinión de los tratadistas.

De esta reforma que se gestó en 1928, se dio pauta para estimar al Distrito Federal como un departamento administrativo central y conformado con 13 delegaciones.

Estados Unidos Mexicanos, por conducto de su órgano Poder Legislativo expidió en 1935 y posteriormente en 1939 la Ley de Secretarías y Departamentos

---

<sup>62</sup> Tena Ramírez Felipe, *op. cit.*, Págs. 198 y 199

en las cuales se incluyó al Distrito Federal con el rango de departamento administrativo situándolo en el mismo nivel de una Secretaria de Estado.

De 1941 a 1958 se expidieron leyes reglamentarias del artículo 90 constitucional, que señalaban claramente que el Distrito Federal era un departamento que dependía del órgano Poder Ejecutivo Federal, además de subsecuentes reformas al texto del artículo 73 en su fracción VI.

A finales de 1970 se expidió una nueva Ley Orgánica para el Distrito Federal, la cual no varía en su contenido respecto al mismo, en octubre de 1974, se publica en el Diario Oficial de la Federación una nueva reforma al artículo 73, fracción VI de nuestro Pacto Federal relacionada con el Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal. Posteriormente en el año de 1976 se promulga la inconstitucional Ley Orgánica para la Administración Pública Federal, la cual era aplicable también para el Distrito Federal ya que lo incluía como un departamento administrativo.

Con el paso de los años, los grupos políticos opositores trataron de ganar la aceptación del electorado del Distrito Federal, mediante campañas que señalaban la importancia de que se respetarán los derechos políticos de los ciudadanos. Hay que recordar que estamos hablando de 1987 y todavía el Partido Revolucionario Institucional era el más poderoso y quien controlaba la mayoría del Congreso, como era de esperarse la aplanadora política del PRI impidió que estos grupos lograran su objetivo, sin embargo el Partido oficial en una de sus tantas maniobras, decidió que el momento de “otorgar” al Distrito Federal con una “Asamblea de Representantes” era el apropiado y entre las funciones de esta Asamblea, serían las de una Cámara de Diputados pero mucho muy limitada, obviamente para no restarle poder al partido gobernante del país y del Distrito Federal.

Mediados de 1993, en el mes de septiembre se lleva a cabo una de las reformas más importantes hechas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia del Distrito Federal. Al reformar el artículo 122; se establecieron nuevas bases para regir la estructura político-jurídica y de funcionamiento del Distrito Federal la que indudablemente vendría a tener consecuencias.

Después de esta reforma tan trascendental a la Carta Magna, en el año de 1994 y tras largas discusiones en el Congreso de la Unión por parte de los diputados, se logró al fin la expedición del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal al que, de forma curiosa si lo queremos ver así, no se le dio el nombre de Constitución Política del Distrito Federal; aspecto que se comentará mas adelante al estudiar a dicho ordenamiento.

Con la expedición en el año de 1996 del decreto que establece que el Jefe de Gobierno del Distrito Federal será elegido en 1997, por primera vez en la historia de la entidad se verificaría una elección para elegir a su gobernante; derecho que no podían ejercitar los habitantes, hasta después de la publicación del mencionado decreto.

En julio de 1997 se verifican las primeras elecciones en el Distrito Federal para que el electorado decidiera quien iba a ser su gobernante, sin duda un hecho inédito en nuestro país. Es menester señalar que la duración al cargo del nuevo Jefe de Gobierno sería de tres años, es decir hasta el año 2000, con el propósito de que la próxima elección coincidiera con las elecciones federales de ese mismo año. El ganador indiscutible de esa jornada electoral resultó ser el Ingeniero Cuauhtemoc Cárdenas Solórzano candidato del Partido de la Revolución Democrática, logrando además que el partido oficial perdiera una de las más importantes plazas del país.

Julio del año 2000 el día 6 para ser precisos, marcó un nuevo cambio no solo en el Distrito Federal, sino para toda la nación al elegirse a un nuevo Presidente de la República, recayendo las preferencias de los votantes en la persona Sr. Vicente Fox Quezada postulado por el Partido Acción Nacional y en ese mismo día se eligió a un nuevo Jefe de Gobierno para el Distrito Federal, resultando vencedor en las urnas, Andrés Manuel López Obrador candidato del Partido de la Revolución Democrática, quien hasta julio del año 2004, fungió como el jefe de la administración pública del Distrito Federal, ya que dejó el cargo para postularse como candidato por ese mismo partido a la presidencia de la República en las próximas elecciones del año 2006.



Sin duda la historia del Distrito Federal es un fascinante recorrido, no obstante por lo vasto del tema es que decidí enfocarme en los aspectos relevantes tratando de no omitir detalles importantes. De cualquier forma el marco histórico que envuelve al Distrito Federal puede ser ampliado por el lector(a), al consultar la bibliografía que acompaña a la presente investigación.

Es imperativo para el que esto escribe señalar que la evolución del Distrito Federal tal y como se expuso en los párrafos anteriores, genera otras interesantes interrogantes que surgen una vez que se ha conocido el avance de la entidad al paso de los años. Quedó demostrado al realizar este viaje por el tiempo para conocer el pasado del Distrito Federal que es una entidad “*sui generis*” y por lo tanto diferente a las demás entidades federativas que conforman a la República Mexicana, comprender así el presente que se vive, es significativo hacerlo ya que nos pueden dar las suficientes herramientas para lograr construir un mejor futuro, tanto para los que continuamos caminando y luchando para alcanzar las metas propuestas, como para las próximas generaciones, quienes son los que habrán de resolver los problemas añejos que se les presenten ¡y que mejor manera de resolverlos, si se tiene el arma del conocimiento del pasado y tratar de evitar repetir los mismos errores!

Ahora corresponde conocer el fundamento constitucional en el cual descansa el Distrito Federal y posteriormente saber en que consiste la naturaleza jurídica con la cual esta investido. En este orden de ideas encontramos en el texto constitucional de los artículos 27, fracción VI, 31, 42, 43, 44, 73; fracciones VIII, XXIII, XXV, XXIX-C, XXIX-G, XXIX-I, XXIX-J, y 122, menciones frecuentes en torno al Distrito Federal. Del análisis jurídico que se realice a cada uno de estos artículos, podremos encontrar que efectivamente el Distrito Federal es una entidad federativa que esta contemplada en la misma Constitución pero vayamos por partes.

En un estricto orden de ideas y respetando la lógica, lo más correcto es iniciar con el análisis del artículo 27 constitucional y consecuentemente con los que le siguen, sin embargo para lograr captar de una manera uniforme la verdadera connotación del Distrito Federal prefiero dar inicio con el estudio de los

artículos 42, 43, 44 y posteriormente con el 27, fracción VI, 73; fracciones VIII, XXIII, XXV, XXIX-C, XXIX-G, XXIX-I, XXIX-J, y 122, a fin de que se no se pierda el hilo conductor de la presente investigación.

En el capítulo II de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos intitulado “De las partes integrantes de la federación y del territorio nacional” nos podemos dar cuenta que de una forma determinante el artículo 42 dispone **“El territorio nacional comprende: fracción I. El de las partes integrantes de la federación;...”**

Ciertamente de la lectura de dicho precepto tenemos que señala en forma categórica en la fracción I, por quienes se conforma el territorio de la federación. Ahora bien puede discutirse que no nos indica gran cosa este artículo, sin embargo se debe tener en consideración que se encuentra íntimamente vinculado con el artículo 43, porque este precepto nos da una lista de los estados de la República que son considerados parte de la federación arreglados en forma alfabética y la última entidad federativa, curiosamente en ser incluida, es el Distrito Federal. En esta tesitura si continuamos leyendo observamos que el artículo 44 determina que: **“La Ciudad de México es el Distrito Federal, sede de los poderes de la Unión y capital de los Estados Unidos Mexicanos. Se compondrá del territorio que actualmente tiene y en el caso de que los poderes federales se trasladen a otro lugar, se erigirá en el Estado del Valle de México con los límites y extensión que le asigne el Congreso General.”**

De los anteriores artículos transcritos es indiscutible que nuestro Pacto Federal le esta otorgando la calidad de entidad federativa al Distrito Federal. *“...desde el punto de vista jurídico y político es una entidad que, según el artículo 43 constitucional, forma parte integrante de él. Como entidad, el Distrito Federal tiene obviamente un territorio que delimita la legislación orgánica respectiva, una población, un orden jurídico y un conjunto de órganos de autoridades que desempeñan, dentro de él, las funciones legislativas, ejecutivas y judicial.”*<sup>63</sup>

Tal y como dispone el Maestro Ignacio Burgoa Orihuela el Distrito Federal es un estado miembro de la federación y como estado que es tiene un territorio que le

---

<sup>63</sup> Burgoa Orihuela Ignacio, *Derecho Constitucional Mexicano*, Editorial Porrúa; México. 2004. Pág. 956

es delimitado constitucionalmente por el artículo 44, cuenta con un núcleo poblacional que aglutina a más de veinte millones de personas en ese territorio y que año tras año va creciendo sin detenerse, además se le confiere un gobierno compuesto por los órganos Poder Legislativo, Poder Ejecutivo y Poder Judicial.

Si analizamos con detenimiento el texto del artículo 44 en él encontramos que la primera parte contiene: **“La Ciudad de México es el Distrito Federal, sede de los poderes de la Unión y capital de los Estados Unidos Mexicanos.”**

De la lectura anterior hay que percatarse de un detalle importante y que aún causa confusión, la Ciudad de México no es el Distrito Federal a pesar que así lo dispone el precepto constitucional y que infamemente repite sin cuidado el artículo 2º del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal. Lo antes dicho debe considerarse de esta forma, si de la lectura del artículo 42 se dice que el territorio nacional comprende a las partes integrantes de la federación y de ahí tenemos que en el artículo 43, se proporciona una lista con los estados de la República que son considerados parte de la federación los que van de Aguascalientes a Zacatecas y menciona al último al Distrito Federal, queda claro que el constituyente de 1917 cometió un error en la redacción del precepto 44, lo cual se le puede perdonar si se toma en cuenta que en esa época, los tiempos agitados y la premura que los rodeaba, los obligaban a tener una Constitución en tiempo record. Los que no tienen justificación, son los modernos legisladores que redactaron el artículo 2º del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal ya que jamás analizaron con detenimiento este error.

La Ciudad de México como dije, no puede ser considerada el Distrito Federal, en virtud de que siendo el Distrito Federal una entidad federativa, debe entenderse que la Ciudad de México es una metrópoli que esta enclavada en esta entidad y que al mismo tiempo debe ser considerada como la capital de los Estados Unidos Mexicanos, tal y como lo señala el artículo 44. Sobre este punto referente a la capital, Juan José Ríos Estavillo nos hace saber que: *“El primer antecedente, en cuanto a la determinación de capital, lo tenemos en el artículo 4 de los Tratados de Córdoba, suscritos en la Villa de Córdoba el 24 de agosto de 1821: “El emperador fijará su corte en México que será la capital del imperio”. El segundo*

*antecedente lo tenemos en el artículo 19 de la segunda de las leyes Constitucionales de la República Mexicana, suscritas en la Ciudad de México el 29 de diciembre de 1836: “Este supremo poder residirá ordinariamente en la capital...”.*

*El tercero lo tenemos en el artículo 2 del Plan de Ayutla reformado a iniciativa de Ignacio Comonfort, en la ciudad de Acapulco el 11 de marzo de 1854: “Cuando este [Plan de Ayutla] hubiera sido adoptado por la mayoría de la nación, el general en jefe de las fuerzas que lo sostengan, convocará un representante por cada departamento y territorio de los que hoy existen, y por el distrito de la capital...”.*

*La adición a este artículo con motivo de su más reciente reforma determina que la Ciudad de México, considerada como el Distrito Federal, se fundamenta como la capital de los Estados Unidos Mexicanos, reconocimiento constitucional que se efectúa haciendo lo que otras muchas Constituciones del mundo”<sup>64</sup>*

Cabe hacer un comentario a lo expuesto por Ríos Estavillo y es en el sentido de que también cae en el error de sostener que la Ciudad de México es el Distrito Federal, limitándose a decir eso sin analizar con profundidad el contenido de esa reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el 25 de octubre de 1993, en referencia a ese punto.

En relación con lo dicho antes, en una nota al pie de páginas, el autor Felipe Tena Ramírez lo explica así: <sup>15</sup> *Cuidémonos de no confundir, en la actualidad al Distrito Federal con la Ciudad de México, como indebidamente lo ha hecho en su art. 10 la vigente Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal de 1970, al asentar “el Distrito Federal o Ciudad de México”. El Distrito Federal no es una ciudad, sino entidad federativa, que topográficamente no coincide con el perímetro urbano de la Ciudad de México y que políticamente corresponde a la residencia y jurisdicción de los Poderes Federales, independientemente del centro urbano donde se asienten. Cosa distinta ocurrió bajo la vigencia de la Constitución del 24,*

---

<sup>64</sup> Ríos Estavillo Juan José, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; comentada y concordada; Tomo II, artículos 30-49, coordinador Miguel Carbonell*, Instituto de Investigaciones Jurídicas; México. 2004. Págs.153 y 154

*cuando expresamente fue señalada la Ciudad de México, como residencia de los Supremos Poderes de la Federación con el radio que al efecto se le fijó...”*<sup>65</sup>

Hay que aclarar que en la nota al pie que se apuntó líneas arriba, el maestro Tena hace mención a la *vigente Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal de 1970*, ley que en la actualidad (año 2006) no tiene ningún efecto y donde también se le señalaba al Distrito Federal como un departamento, hoy día las cosas han cambiado y el Distrito Federal dejó de ser un departamento administrativo, con las reformas que se le hicieron a la Constitución en materia de organización del Distrito Federal. La anterior nota al pie sirve de sustento para afirmar que el Distrito Federal es un estado que forma parte de la federación y no la Ciudad de México.

En otra parte del artículo 44 tenemos que: **“Se compondrá del territorio que actualmente tiene y en el caso de que los poderes federales se trasladen a otro lugar, se erigirá en el Estado del Valle de México con los límites y extensión que le asigne el Congreso General.”**

Donde dice: **“Se compondrá del territorio que actualmente tiene”**, realmente queda sujeto a la interpretación que se le quiera dar, sin embargo para evitarlo nos podemos remitir a la historia para poder comprender a que se refería el constituyente. En los antecedentes históricos de la entidad vimos que en la Constitución de 1824, el Congreso de la Unión podía elegir y variar el lugar de residencia de los poderes federales, facultad que le confería el artículo 50; en su fracción XXVIII. No obstante esta facultad, no fue el Congreso sino de los propios constituyentes quienes a través del decreto fechado el 20 de noviembre de 1824, decidieron que la Ciudad de México sería el Distrito Federal, asignándole una superficie aproximada a las dos leguas para que esta fuera la residencia del Congreso. De acuerdo al artículo 2º de ese decreto el Distrito estaría comprendido en un círculo cuyo centro sea la plaza mayor de la ciudad. En 1836 se desaparece al Distrito Federal a partir del sistema centralista que se originó en ese año y la República fue dividida en departamentos en los cuales se incluyó al Distrito, en 1846 se reestablece el sistema federal y por ende a la Constitución de 1824 y por

---

<sup>65</sup> Tena Ramírez Felipe, *op. cit.*, Págs. 199 y 200

lo tanto reaparece el Distrito Federal tal y como fue concebido. En 1854 se modifica el territorio del Distrito Federal por decisión del entonces Presidente Antonio López de Santa Anna, anexando los territorios de San Ángel, Xochimilco, Tlalpan, Ixtapalapa y otros más.

Para 1857, año en que se emite una nueva Constitución, se deja subsistente al Distrito Federal, al prever el artículo 46 de la Carta Magna del 57, que: **“El Estado del Valle de México se formará con el territorio que en la actualidad comprende el Distrito Federal, pero la erección solo tendrá efecto cuando los Supremos Poderes Federales se trasladen a otro lugar.”** De la superficie que originalmente tenía el Distrito Federal que era de dos leguas, para ese 1857 había variado enormemente; lo que volvió a ocurrir en 1898 cuando se le fijaron nuevos límites al Distrito Federal. Es hasta 1916 cuando el General Carranza presentó una iniciativa para reformar a la Constitución del 57, iniciativa que pretendía ampliar aún más al territorio del Distrito Federal, anexando los distritos de Chalco, Amecameca, Texcoco, Otumba, Zumpango, Cuautitlan y Tlalnepantla, iniciativa que no fue aprobada.

El 5 de febrero de 1917 se promulga una nueva Constitución y en la primera parte del artículo 44 determinaba que: **“El Distrito Federal se compondrá del territorio que actualmente tiene...”**, territorio que debemos pensar son los que se fijaron en el año de 1898, y si comparamos los textos del artículo 44 en las Constituciones de 1857 y la de 1917, se observa que la del 57 indica que **“El Estado del Valle de México se formará con el territorio que en la actualidad comprende el Distrito Federal, pero la erección solo tendrá efecto cuando los Supremos Poderes Federales se trasladen a otro lugar.”** y la de 1917 sostiene que **“El Distrito Federal se compondrá del territorio que actualmente tiene, y en el caso de que los Poderes Federales se trasladen a otro lugar, se erigirá en Estado del Valle de México con los límites y extensión que le asigne el Congreso General.”** y el actual texto constitucional determina que **“La Ciudad de México es el Distrito Federal, sede de los Poderes de la Unión y capital de los Estados Unidos Mexicanos. Se compondrá del territorio que actualmente tiene y en el caso de que los Poderes Federales se trasladen a otro lugar, se**

**erigirá en el Estado del Valle de México con los límites y extensión que le asigne el Congreso General.”**

Es correcto afirmar que de las transcripciones anotadas tenemos los siguientes elementos: En el texto del artículo 44 de la Constitución del 57 encontramos 1º- Que la formación del Estado del Valle de México queda sujeta a una condición suspensiva, esto es, el Estado del Valle de México aparecerá a la vida jurídica en el territorio que en ese año de 1857 comprendía el Distrito Federal, solo si los Supremos Poderes Federales se trasladan a otro lugar, esta es la condición suspensiva; entonces el lugar en donde tenían su residencia estos poderes se erigirá como el Estado del Valle de México, hasta el momento en que el requisito de eficacia se cumpla, y mientras eso suceda, el Distrito Federal subsiste. El requisito de eficacia del cual hablo y debe verificarse para que la erección se cumpla cabalmente es aquel en donde los órganos del Estado se desplacen a lugar distinto al territorio que en ese momento conforma al Distrito Federal Y AUNQUE NO LO DETERMINA ASÍ EL PRECEPTO CONSTITUCIONAL, SE DEDUCE QUE UNA VEZ QUE SE HAN ASENTADO LOS PODERES FEDERALES EN EL SITIO QUE A JUICIO DE LOS LEGISLADORES ES EL IDÓNEO, ES ENTONCES CUANDO SE CUMPLIRÁ LA CONDICIÓN ANTES MENCIONADA FORMÁNDOSE POR CONSECUENCIA EL ESTADO DEL VALLE DE MÉXICO.

Continuando con el análisis del artículo 44 de la Constitución de 1917, el mismo sostiene que **“El Distrito Federal se compondrá del territorio que actualmente tiene, y en el caso de que los Poderes Federales se trasladen a otro lugar, se erigirá en Estado del Valle de México con los límites y extensión que le asigne el Congreso General.”**

En este caso se observa el cambio en la primera parte del precepto ya que dispone que **“El Distrito Federal se compondrá del territorio que actualmente tiene”**, evidentemente existe en mi particular punto de vista una contradicción de ideas, me explico; si analizamos la oración encuentro que el vocablo **compondrá** es la forma futura del verbo componer, en modo indicativo y si el significado de la palabra componer es: formar de varias cosas una juntándolas y colocándolas con

cierto modo y orden, constituir formar, dar ser a un cuerpo o agregado de varias cosas o personas. Apl. A las partes de que consta un todo respecto del mismo, u.t.c. prnl. <sup>66</sup> Contra toda lógica y rompiendo con las reglas gramaticales no puedo entender como el Distrito Federal se compondrá del territorio que actualmente tiene!!!! lo que yo entiendo al hacer el análisis es de que aún no se le ha dado una composición territorial al Distrito Federal y más adelante como por arte de magia ya tiene esa composición. Si la palabra **compondrá** esta escrita en tiempo futuro simple y la parte donde se dice: **...del territorio que actualmente tiene**, yo entiendo que esta última sección se escribió en tiempo presente, definitivamente yo capto un choque de ideas que aún no comprendo, por lo que sí alguien más entiende este barullo o considera que estoy en un error por favor háganmelo saber. Tal vez y a manera de justificar lo anterior, el constituyente de 1917, debido a la presión de entregar un texto constitucional moderno que ya demandaba el país, la premura de tiempo y la época hostil que vivió como fue la revolucionaria, hayan sido razones por las cuales se redactó así este precepto.

Pero los que no tienen perdón de dios son los modernos legisladores que en toda sus estulticia redactaron el actual artículo 44 constitucional, veamos porque.

El texto constitucional del citado precepto determina que **“La Ciudad de México es el Distrito Federal, sede de los Poderes de la Unión y capital de los Estados Unidos Mexicanos. Se compondrá del territorio que actualmente tiene y en el caso de que los Poderes Federales se trasladen a otro lugar, se erigirá en el Estado del Valle de México con los límites y extensión que le asigne el Congreso General.”**

En páginas anteriores señalé que la Ciudad de México no puede ser considerada el Distrito Federal, en virtud de que siendo el Distrito Federal un Estado miembro de la Federación, luego entonces, la Ciudad de México es una metrópoli enclavada en esta entidad y que al mismo tiempo es la capital de los Estados Unidos Mexicanos. Lo antes expuesto lo fundamenté con una nota al pie, escrita por el Maestro Felipe Tena Ramírez.

---

<sup>66</sup> <http://www.rae.es/>; *Diccionario de la lengua española de la Real Academia Española*, España 2004, martes 7 de febrero de 2006



En el mismo precepto los salvajes legisladores, repiten sin ningún decoro el error en el cual cayeron los de 1917 al decir que: **“Se compondrá del territorio que actualmente tiene”**. Como es posible que en los tiempos en que se hizo la reforma a este artículo, no se hayan percatado de ese error, ya que la redacción correcta del precepto, en la opinión del que esto escribe debió ser: **“El Distrito Federal, es la sede de los Poderes de la Unión y la Ciudad de México es la capital de los Estados Unidos Mexicanos y del Distrito Federal. Se forma con el territorio que actualmente tiene y en el caso de que los Poderes Federales se trasladen a otro lugar, se erigirá en el Estado del Valle de México con los límites y extensión que le asigne el Congreso General.”**

Ahora bien en la parte final se repite la formula condicional sujeta a eficacia que apunte con el análisis al artículo 44 de la Constitución de 1857, **“y en el caso de que los Poderes Federales se trasladen a otro lugar, se erigirá en el Estado del Valle de México”** solo que en este caso, los **límites y extensión del Estado del Valle de México le serán asignados por el Congreso de la Unión.**

Recae en el Congreso de la Unión asignar la extensión y los límites territoriales del Estado del Valle de México. En el momento en que se cumpla con la condición planteada en el artículo 44 constitucional, el Congreso podrá determinar esos límites y la extensión que a través del consenso se otorgue al nuevo Estado, dicha extensión puede ser menor o mayor a la que en la actualidad tenga el Distrito Federal. Sin embargo la decisión de aumentar o disminuir el territorio evidentemente puede acarrear consecuencias, ya que este aumento o disminución invariablemente alteraría el texto del artículo 45 constitucional: **“Los Estados de la Federación conservan la extensión y los límites que hasta hoy han tenido, siempre que no haya dificultad en cuanto ha estos.”** De lo anterior claramente se deduce que si se aumenta o disminuye el territorio que actualmente conserva el Distrito Federal, se encontraría dicha determinación con la negativa de los Estados aledaños, en el caso de que pierda parte de su superficie territorial o con la negativa de las autoridades del Distrito Federal en el supuesto de que su territorio se disminuyera.

Con el anterior análisis queda claro que el Distrito Federal es una entidad federativa, reconocida como tal por la propia Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos a pesar de que aún se alzan voces, ignorantes o demagogas, declarando que el Distrito Federal se debe convertir en el Estado 32 de la República Mexicana, siendo que los que dicen esta barbaridad desconocen totalmente el contenido constitucional del capítulo II que habla de las partes integrantes de la federación y del territorio nacional.

Vista la característica de entidad federativa con la que esta envuelto el Distrito Federal es momento de analizar al artículo 27 constitucional, en el noveno párrafo; fracción VI que dispone: **“La capacidad para adquirir el dominio de las tierras y aguas de la Nación se regirá por las siguientes prescripciones:...**

**VI. Los Estados y el Distrito Federal, lo mismo que los Municipios de toda la Republica, tendrán plena capacidad para adquirir y poseer todos los bienes raíces necesarios para los servicios públicos.”**

Claramente en el artículo 27 en el noveno párrafo; fracción VI se determina quienes tienen la capacidad para adquirir y poseer los bienes raíces necesarios para brindar los servicios públicos, un común denominador que se aprecia de la redacción de la citada fracción es de que las entidades federativas, el Distrito Federal, y los Municipios, todos son personas morales que cuentan con un nombre, personalidad y un patrimonio y si retenemos en la mente que las personas morales son creadas por una ficción del Derecho y que al ser representadas por personas físicas se entiende notoriamente que entonces tengan esa especial capacidad. La capacidad debe entenderse como la aptitud que la ley reconoce a la persona física y moral de ejercitar sus derechos y cumplir con sus obligaciones. Desde el ángulo del Derecho Civil se estudia en dos aspectos es decir, capacidad de goce es aquella que otorga el Derecho a todo individuo, para ser sujeto de derechos y obligaciones y la capacidad de ejercicio en la cual además de tener derechos y obligaciones el sujeto ejercita esos derechos y cumple con las obligaciones contraídas. Esta figura jurídica pertenece precisamente al Derecho Civil y por lo tanto no pretendo ahondar en el tema ya que no es la materia propia de este trabajo, pero si es importante conocer los

conceptos, porque en la practica es frecuente encontrar que en muchas leyes administrativas se utilizan estos términos y en muchas ocasiones se tergiversa el significado de los mismos, lo que genera confusión al tratar de comprender el verdadero sentido que le quiso dar el legislador.

Se tiene entonces que en el artículo 27; fracción VI se considera al Distrito Federal como una entidad federativa reiterando lo expuesto antes.

Otro fundamento constitucional que menciona constantemente al Distrito Federal lo podemos observar en el artículo 73; fracciones VIII, XXIII, XXV, XXIX-C, XXIX-G, XXIX-I, XXIX-J. Este artículo 73 señala las facultades que tiene el Congreso de la Unión en su respectivo ámbito de competencia cual si fuera persona lo cual no puede ser, por lo que lo enuncio con sus respectivas reservas. Paralelamente a la función federal que le corresponde, en este precepto y sobre todo en las fracciones anotadas arriba, encontramos menciones seguidas del Distrito Federal en algunos casos no lo mencionan directamente pero de la lectura que se realice a ellos, vemos que señala a los estados de la federación únicamente, mientras que en otras si hablan del Distrito Federal. La fracción VIII es una de las importantes, porque en ella se dan las bases sobre las cuales el órgano Poder Ejecutivo Federal podrá celebrar empréstitos y también porque aprueba anualmente los montos de endeudamiento en la Ley de Ingresos de la Federación, que requiera en su caso el gobierno del Distrito Federal.

La fracción XXIII, faculta al Congreso para expedir las leyes que establecen bases de coordinación entre la Federación, el Distrito Federal, Estados y Municipios en materia de seguridad pública.

En la fracción XXV, se faculta al Congreso para dictar las leyes encaminadas a distribuir convenientemente entre la Federación, el Distrito Federal, Estados y Municipios, el ejercicio de la función educativa, con el fin de unificar y coordinar la educación en toda la República.

Fundamentándose en la fracción XXIX-C, el Congreso, puede expedir las leyes que establezcan la concurrencia del Gobierno Federal, los Estados y Municipios, en materia de asentamientos humanos. Como puede observarse no se

hace mención al Distrito Federal, pero la incluyo toda vez como ya quedó establecido, el Distrito Federal si es un Estado perteneciente a la Federación.

Con la fracción XXIX-G, también se faculta al Congreso para expedir las leyes que establezcan la concurrencia del Gobierno Federal, los Estados y Municipios, en materia de protección al ambiente y de preservación y restauración del equilibrio ecológico. El mismo comentario hecho a la anterior fracción, aplica en esta.

En materia de protección civil, se determina que el Congreso puede expedir leyes donde se establecen bases de coordinación entre la Federación, el Distrito Federal, Estados y Municipios. Fundamento: fracción XXIX-I,

Por último la fracción XXIX-J, señala que el Congreso puede legislar en materia del deporte, con leyes donde se establecen bases de coordinación entre la Federación, el Distrito Federal, Estados y Municipios, contando con la participación de sectores sociales y privados.

Con las exposiciones presentadas se demuestra que el Distrito Federal es una entidad federativa y por lo tanto no queda duda de esta situación, basta señalar que una de las características principales de las entidades federativas es de que cuentan con municipios y al Distrito Federal lo conforman delegaciones políticas. Ahora cabe preguntarse ¿A qué se debió que se le suprimiera al Distrito Federal de los municipios? por lo tanto amig(a) lector(a) es preciso que antes de examinar al artículo 122, repasemos las razones que dieron motivo a esta situación y que ha prevalecido por mas de 75 años. Repasemos la historia.

Corría la década de los años veinte, en los albores del siglo XX, en el país aún se percibía el aroma de la revolución que impregnaba a la sociedad, al llegar el General Álvaro Obregón a la presidencia de la República, después de ordenar que asesinaran al General Venustiano Carranza, durante el lapso que le correspondió gobernar que fue de 1920 a 1924, se enfrentó con los presidentes municipales con los que contaba en ese entonces el Distrito Federal y que en numero ascendían a 16. Como esta situación no era del agrado del Presidente Obregón, decidió era justo que solo él gobernara. *“Por ello, cuando designa a su sucesor, el General Plutarco Elías Calles, le dice que después de 1928, pues este nuevo presidente duraría de 1924 a 1928, él, Álvaro Obregón, quería ser de nuevo*

*presidente de la República y si no lo intentaba en 1924 era por el mandato constitucional de “Sufragio efectivo. No Reelección”, pero que si dejaba pasar un periodo presidencial, ya para el otro no podía ser considerado reelección. ¡Vaya lógica del ambicioso del poder!”*<sup>67</sup>

Por lo tanto en el año de 1928 y antes de que efectuaran elecciones, presentó ante el Congreso un paquete de iniciativas con las cuales pretendía reformar a la Constitución a su conveniencia. Una vez presentadas las iniciativas y a sabiendas del General Obregón de que estas iban a pasar sin ningún problema, ya que en el Congreso se encontraba el Bloque Obregonista, creyó que sus propuestas eran prácticamente un hecho.

Entre las iniciativas más relevantes que presentó tenemos la que estipula la reelección del que había sido presidente de la República, pero hasta el segundo periodo, después de que hubiera dejado la silla presidencial.

Otra mas era que se debía alargar el plazo del gobierno del presidente de la República de 4 a 6 años.

Y una mas de las tantas presentadas: la supresión de los municipios del Distrito Federal y crear en su lugar a las delegaciones políticas (las que vimos son subórganos desconcentrados).

Por conducto del Presidente Plutarco Elías Calles, éste impulso las iniciativas presentadas por su antecesor para eliminar los municipios del Distrito Federal y la del plazo presidencial para aumentarlo de 4 a 6 años. Con esta confianza el General Obregón inicia su campaña para postularse para la presidencia en el que daba por hecho sexenio de 1928 a 1934 solo que no previó que el 17 de julio de 1928 fuera a ser asesinado por León Toral por lo que no vio cristalizado su deseo de volver a ser Presidente. No obstante días mas tarde, el 30 de julio de ese mismo año 1928, el Congreso General por conducto de los legisladores decidieron reformar a la Constitución en lo concerniente a extender el plazo del mandato del Presidente de la República de 4 a 6 años lo peor aún fue que aprobaron el suprimir los municipios del Distrito Federal y crear en su lugar a las delegaciones políticas.

---

<sup>67</sup> Gutiérrez y González Ernesto, *op. cit.*, Pág. 503

El daño se había consumado y a pesar de estar muerto el General Álvaro Obregón continuaba ejerciendo un control sobre el Congreso. Se puede afirmar que la iniciativa de reelección no fue aprobada, sin embargo el detrimento hecho al Distrito Federal se cumplió por capricho de un hombre enfermo de poder.

Comenté que durante el gobierno de Álvaro Obregón éste se enfrentó con los Presidentes municipales con los que contaba el Distrito Federal en esa época y los motivos de estos enfrentamientos se derivaron de la importancia que fue adquiriendo el Distrito Federal, por convertirse en una plaza que generaba muy buenos impuestos para las municipalidades y que por obvias razones no terminaban en las arcas del gobierno federal. Esta razón y la de poder tener el mando completo de la policía en toda la entidad generó que en la mente del General se gestara la idea de suprimir los municipios al Distrito Federal y así poder controlar a las fuerzas policíacas. Ahora bien la pregunta que salta a la vista es ¿Sí al Distrito Federal se le suprimieron los municipios y se crearon delegaciones dejó entonces de ser una entidad federativa? podría creerse que así fue, pero en realidad nunca dejó de serlo, lo que sucedió fue que al aprobar esta iniciativa los legisladores, en toda su estulticia no se percataron de que en la Constitución existían otros artículos que señalaban al Distrito Federal como un Estado miembro de la Federación y omitieron hacer algún señalamiento al respecto, por lo que *“fue tal la tontera jurídica que pesaba sobre los legisladores de 1928, que tenían que completar su obra de destrucción, y sin fijarse en lo que decía la Constitución, prepararon una “Ley Orgánica del Distrito Federal” del mismo año de 1928, en donde empezaron a considerar al Distrito Federal como un subórgano del órgano Ejecutivo del robot EUM, y le dieron el trato de “departamento”.*<sup>68</sup> ¿Puede entenderse semejante barbaridad? y a pesar de todos los años que transcurrieron a ningún político le interesó ordenar esta situación y ¿Cómo iban a hacerlo? si todos eran parte de la misma camarilla que les encantaba (y encanta todavía) vivir del presupuesto y si llamar al Distrito Federal departamento no les afectaba, pero tampoco beneficiaba a los habitantes de esta entidad, entonces para que hacer cambios, si lo que le interesaba a los

---

<sup>68</sup> Gutiérrez y González Ernesto, *op. cit.*, Pág. 508

gobernantes en turno era explotar al en ese entonces departamento recaudando los muy buenos impuestos que generaba.

Es así estimado lector(a) que en esos días negros de 1928, se decidió suprimirle los municipios al Distrito Federal, todo por los caprichos y la enfermedad de poder que corroe a los que llegan a esas alturas y que tristemente, quienes pagan esos errores no son estos sujetos, sino la población que sexenio tras sexenio se traga la misma cantaleta. Espero que en las próximas elecciones federales, la población invoque a la memoria histórica y razone su voto y sobre todo que exijamos de estos personajes el exacto cumplimiento de todas y cada una de las promesas que nos arrojan a diario y a todas horas. Tengo la esperanza que así suceda algún día.

Corresponde conocer ahora, en donde radica la naturaleza jurídica del Distrito Federal. Para entender la naturaleza con la que esta revestido el Distrito Federal es preciso en primer lugar dar una leída al texto del artículo 122 en su primer párrafo, que a la letra dice: **“Definida por el artículo 44 de este ordenamiento la naturaleza jurídica del Distrito Federal, su gobierno esta a cargo de los Poderes Federales y de los órganos Ejecutivo, Legislativo y Judicial de carácter local, en los términos de este artículo.”**

Tal y como se precisa del precepto, hay que remitirnos al artículo 44 de la Constitución para entender la razón de lo preceptuado aquí. El texto constitucional del citado artículo estipula que **“La Ciudad de México es el Distrito Federal, sede de los Poderes de la Unión y capital de los Estados Unidos Mexicanos. Se compondrá del territorio que actualmente tiene y en el caso de que los Poderes Federales se trasladen a otro lugar, se erigirá en el Estado del Valle de México con los limites y extensión que le asigne el Congreso General.”**

Debemos recordar que en páginas anteriores se realizó un análisis del artículo en cuestión, con el cual quedó demostrado efectivamente que se debe considerar al Distrito Federal como una entidad federativa, toda vez que la propia Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos le da esa calidad. Ahora bien de la lectura realizada al artículo 122 se desprende que la naturaleza jurídica del Distrito Federal quedó establecida en el texto del artículo 44 y si leemos con

atención se encuentra esta naturaleza en la parte relativa que dispone: **“La Ciudad de México es el Distrito Federal, sede de los Poderes de la Unión y capital de los Estados Unidos Mexicanos.”** En páginas previas se explicó que la redacción del citado precepto carece de una técnica legislativa apropiada, porque tal y como dejé asentado, la Ciudad de México no puede ser el Distrito Federal, comentario que en su oportunidad expuse. Ahora bien lo que nos importa del párrafo transcrito, es el hecho de que nos deja ver, aunado a lo criticable de la redacción, que la Ciudad de México es el Distrito Federal, sede de los Poderes de la Unión y capital de los Estados Unidos Mexicanos. Es imprescindible no perder de vista lo anterior ya que de ahí se deriva la naturaleza jurídica que nos interesa conocer, consiste sencillamente en que el Distrito Federal, es la sede de los Poderes de la Unión y a su vez la Ciudad de México es la capital de los Estados Unidos Mexicanos. Todo lo expuesto encuentra su fundamento en el análisis profundo que se plasmó al estudiar el artículo 44 y al Distrito Federal como una entidad federativa. Puede resultar repetitivo el recrear de nueva cuenta estas ideas, pero también es preciso conocer con claridad lo antes presentado, por que si no se hace de esta forma, no se puede comprender lo que el artículo 122 esta expresando. Encuentra eco lo dicho por este autor, lo que el Licenciado Oziel Serrano Salazar externa en su obra “La reforma política del Distrito Federal”, obra que aborda al Distrito Federal desde sus diferentes aristas, es así lo que el Lic. Serrano Salazar señala sobre la naturaleza jurídica del Distrito Federal: *“...la naturaleza jurídica de la entidad, definida como sede de los Poderes de la Unión y capital de los Estados Unidos Mexicanos por el artículo 44 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.*

*En consecuencia, consideramos un rasgo distintivo para determinar con precisión la naturaleza jurídica del Distrito Federal, y en consecuencia respetar los derechos políticos de sus habitantes, es el considerarlo no solo como sede de los Poderes Federales, sino también como una entidad federativa que cuenta con un*



*gobierno local, es decir, con un conjunto de órganos e instituciones de gobierno con un sinnúmero de relaciones entre estos y sus ciudadanos.”*<sup>69</sup>

De lo dicho por el que esto escribe este autor y con las palabras citadas del Lic. Serrano Salazar, se corrobora el comentario de que era preciso reiterar las ideas expuestas con relación al artículo 44. Pasemos en este momento al estudio del artículo 122 constitucional, el cual es la piedra angular del orden y estructura jurídico-político del Distrito Federal.

Hasta antes de 1987, la estructura y orden jurídico-político del Distrito Federal encontraba sustento en la fracción VI del Artículo 73 constitucional, ya que al carecer de una Carta Magna propia; dicho precepto proporcionaba las bases con las cuales se tenía que legislar en el Distrito Federal. Es de considerar que este artículo ha sufrido modificaciones que alcanzan el número de 42, en lo que respecta a la fracción VI, se ha reformado en diez ocasiones, las más importantes con relación al Distrito Federal son la del 14 de agosto de 1928 y publicada el 20 de agosto de 1928, reformando la fracción VI, bases 2<sup>a</sup>, 3<sup>a</sup>, 4<sup>a</sup> y se derogaron las fracciones XXV y XXVI. Dispone que los nombramientos de los magistrados del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal y de los territorios serán hechos por el Presidente de la República y sometidos a la aprobación de la Cámara de Diputados; en tanto que los jueces de primera instancia, menores y correccionales del Distrito Federal serán nombrados por el Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal. “El Gobierno del Distrito Federal estará a cargo del Presidente de la República, quien lo ejercerá por los organismos que determine la ley. El gobierno de los territorios será por medio de los gobernadores, quienes serán nombrados y removidos por el Presidente”.

La de 29 de julio de 1987 y publicada el 10 de agosto de 1987, se reforma la fracción VI y se adicionan las fracciones XXIX-G y XXIX-H. Restituye la base 3<sup>a</sup> de la fracción VI; crea la Asamblea de Representantes del Distrito Federal. Asimismo: “se reforma la base 2<sup>a</sup>, para hablar sobre la administración del Distrito Federal y se adiciona una base 5<sup>a</sup>, cuyo contenido es (de) la anterior base 6<sup>a</sup>, relativas a la función judicial que esta a cargo del Tribunal Superior de Justicia del Distrito

---

<sup>69</sup> Serrano Salazar Oziel, *La reforma política del Distrito Federal*, Editorial Plaza y Valdez Editores/ CENAM; Centro de asesoría disciplinaria, México. 2001. Pág. 291

(Federal)”. En esta reforma también se incorpora la facultad de expedir leyes que instituyan Tribunales de lo Contencioso-Administrativo para la Federación, los Estados y los Municipios en materia de protección ambiental, de preservación y de restauración del equilibrio ecológico.

La del 5 de abril de 1990 y publicada el 6 de abril de 1990, donde se reforma la base 3ª. Establece que la elección de los veintiséis representantes según el principio de representación proporcional, y el sistema de lista en una sola circunscripción plurinominal, se sujetará a las bases y reglas señaladas en esta parte del precepto jurídico que se comenta.

La del 21 de octubre de 1993 y publicada el 25 de octubre de 1993, se reformaron las fracciones VI, VIII y XXIX-H. Se establece la facultad del Congreso para expedir el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, con excepción de las materias expresamente conferidas a la Asamblea de Representantes, al igual para aprobar anualmente los montos de endeudamiento que deberán de incluirse en la ley de ingresos. Mediante esta reforma también se faculta al Congreso para expedir leyes que instituyan Tribunales de lo Contencioso-Administrativo.

La del 30 de diciembre de 1994 y publicada el 31 de diciembre de 1994. Se reformó la fracción XXIII. se faculta al Congreso para que expida las leyes que establezcan las bases de coordinación entre la Federación, los Estados y los Municipios en materia de seguridad pública, así como la organización, funcionamiento, ingreso, selección, promoción y reconocimiento de los integrantes de seguridad pública en el ámbito federal.

La del 21 de agosto de 1996 y publicada el 22 de agosto de 1996. Se deroga la fracción VI del artículo 73, cuyo texto era: “(Fracción) VI. Para expedir el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, con excepción de las materias expresamente conferidas a la Asamblea de Representantes”. Sobre el particular, el artículo en comento se vincula estrechamente con lo dispuesto en la reforma que se practicó al numeral 122-C, mediante el decreto (del 21 de agosto de 1996 y publicada el 22 de agosto de 1996) citado al principio del presente comentario, en el cual se suprimen facultades del Congreso de la Unión, como la relativa

comprendida en la fracción derogada y las mismas se transfieren al “Gobierno del Distrito Federal”.<sup>70</sup>

Las reformas anotadas correspondieron al artículo 73, fracción VI. Es momento de enumerar las reformas hechas al numeral 122 constitucional.

Por principio de cuentas es interesante remarcar que el antiguo texto del artículo 122, nada tiene que ver con el actual, disponía el precepto antes de las modificaciones: **“Los Poderes de la Unión tienen el deber de proteger a los Estados contra toda invasión o violencia exterior. En cada caso de sublevación o trastorno interior les prestarán igual protección, siempre que sean excitados por la legislatura del Estado, o por su Ejecutivo si aquella no estuviere reunida.”** Lo asentado por este artículo pasó a formar parte del artículo 119 de nuestro Pacto Federal, para convertirlo en el primer párrafo del mismo.

De forma cronológica señalo las reformas a las que se sometió este artículo 122:

El 21 de octubre de 1993 y publicada el 25 de octubre de 1993. Se reforma el texto completo del artículo 122, los cambios hechos establecen las disposiciones relativas al gobierno del Distrito Federal y sus órganos de gobierno.

La del 30 de diciembre de 1994 y publicada el 31 de diciembre de 1994. Se adicionaron los párrafos tercero a decimocuarto y se establecen los impedimentos para ser magistrado y además se hace referencia a la organización y funcionamiento del Consejo de la Judicatura Federal.

21 de agosto de 1996 y publicada el 22 de agosto de 1996. Se reformo el artículo en comento, destacándose de tal reforma si esta es o no constitucional en si, por una parte y por otra, si contra la misma procede el juicio de amparo o no.<sup>71</sup>

A partir de la reforma constitucional que sometió al Distrito Federal y que lo despojo de sus municipios, convirtiéndolo en un “departamento administrativo” todo por un capricho o alarde de locura de Álvaro Obregón, hasta el año de 1987; los habitantes de la entidad fueron inhabilitados para ejercer sus derechos políticos. El Distrito Federal se convirtió en un botín político de pésimos

---

<sup>70</sup> Delgado Moya Rubén, *op. cit.*, Cfr, Págs. 147 a la 158

<sup>71</sup> Delgado Moya Rubén, *Ibidem*, Cfr, Págs. 274 y 275

funcionarios cuyo único objetivo consistía en ensanchar sus bolsillos con el dinero del pueblo. A pesar de que estudiosos en Derecho, a través de cátedras, conferencias y opiniones vertidas en distintos medios, expresaron la falta de ciencia jurídica y de las aberraciones cometidas en contra de esta entidad; de poco sirvió ya que los personajes que detentaban el poder poco o nada hicieron para corregir esta anomalía por conducto de los canales apropiados, es decir, haciendo uso del Derecho. Es muy triste que hayan tenido que pasar tantos años para que por fin se le diera (aunque sea a medias) al Distrito Federal el orden jurídico- político que en verdad le corresponde.

*“La lucha política de opinión pública y aun académica por avanzar en la democratización de la entidad federativa ha sido larga y a partir del 10 de agosto de 1987 que se reformó la fracción VI del artículo 73 para establecer por primera vez un órgano de representación ciudadana de elección popular directa, la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, se ha dado un movimiento que si bien es gradualista, creo que es irreversible a favor de reconocer los derechos políticos de los ciudadanos del Distrito Federal.”<sup>72</sup>*

La reforma de 1987 a la fracción VI, del artículo 73 constitucional consistió principalmente en dotar al Distrito Federal de una Asamblea de Representantes, con el fin de que se le diera cierta participación a la ciudadanía en la política del lugar donde residen. Es de destacar que esta reforma no le otorgó a la Asamblea todas las facultades que un cuerpo legislativo, como lo es una Cámara de Diputados, tiene conferidas por ley. Lo anterior se puede comprender, al remontarnos al año de 1987, el poder político lo mantenía el Partido oficial. Es por eso que esta Asamblea era más un órgano de carácter administrativo que legislativo. *“Resultaba claro que el nivel jerárquico de tipo funcional que tenía la Asamblea de Representantes era inferior al de los congresos estatales; esto es, por un lado, su facultad de iniciativa de ley o decreto ante el Congreso de la Unión era (y continua siendo) limitado; por otro lado su propia actividad legislativa era incompleta por lo que resultaba a nuestro parecer, un órgano de tipo regidor exclusivamente o de ayuntamiento municipal con característica administrativa.*

---

<sup>72</sup> Acosta Romero Miguel, *op. cit.*, Pág.678

*Podíamos decir que la ARDF, en cuanto a su naturaleza jurídica, era un órgano administrativo de gobierno del Distrito Federal, cuyos efectos de su actividad legislativa, eran realmente administrativo-legislativos: llevaba a cabo la facultad reglamentaria de los actos del Ejecutivo del Distrito Federal. Así se mantuvo esta institución desde 1987 hasta 1993.”<sup>73</sup>*

Evidentemente la naturaleza jurídica con la que contaba esta cuasicámara de diputados era más administrativa que legislativa, de acuerdo a lo expresado por Juan José Ríos Estavillo; y no era de extrañarse, ya que dotar a la ciudad más grande del mundo con un cuerpo legislativo equiparable a un congreso estatal, habría resultado contraproducente, toda vez que si recapacitamos por un momento, entonces debía ser necesario que en la mencionada reforma constitucional también se le dotara de su propio órgano ejecutivo y por consiguiente que se respetara al órgano judicial, en pocas palabras que se le reconociera al Distrito Federal como una entidad federativa compuesta por un territorio, población y un gobierno conformado por sus tres órganos Legislativo, Ejecutivo y Judicial, que a su vez es la sede donde se asientan los Poderes de la Federación respetando de esta forma la naturaleza jurídica que le confiere el artículo 44 de la Carta Fundamental.

En el año de 1993 se lleva a cabo una reestructuración constitucional cuya finalidad era la de hacer una reforma política del Distrito Federal y en donde había que hacer diversas modificaciones al texto constitucional. Estas reformas las reseña el maestro Ignacio Burgoa Orihuela en su obra en la cual comenta: *“Las mencionadas reformas emanaron de múltiples consultas, mesas redondas, simposia, conferencia y otros actos en los que participaron los representantes de los diversos partidos políticos nacionales, maestros de Derecho y ciudadanos en general. Una de las proposiciones de uno de los voceros de los llamados “partidos de oposición” consistió en que se reestructurara el Distrito Federal en los términos generales que se contienen en nuestro proyecto [...]. No faltó una corriente que pretendió la conversión de dicha entidad federativa (Distrito Federal) en el Estado*

---

<sup>73</sup> Ríos Estavillo Juan José, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; comentada y concordada; Tomo IV, artículos 94 -122, coordinador Miguel Carbonell*, Instituto de Investigaciones Jurídicas; México. 2004. Pág. 323

*número 32. Como era de vaticinarse, el proyecto elaborado por un grupo de diputados del Partido Revolucionario Institucional fue el que definitivamente se sometió a la consideración del Congreso de la Unión cuyos integrantes por mayoría lo aprobaron y lo turnaron a las legislaturas de los Estados para los efectos a que se refiere el artículo 135 de la Constitución. Convertido dicho proyecto en un conjunto de importantes reformas constitucionales, el decreto respectivo se publicó en el Diario Oficial de la Federación el 25 de octubre de 1993.”<sup>74</sup>*

La reseña del maestro Burgoa, nos hace ver que de los proyectos presentados por diversas corrientes políticas, el aprobado por unanimidad fue el presentado por la diputación priísta a pesar de los esfuerzos de la oposición que a decir verdad eran de risa; al aspirar convertir el Distrito Federal en el Estado 32 cuando, y lo señalo en este trabajo, el Distrito Federal ya es una entidad federativa lo que obviamente no alcanzaban a comprender en ese año esos legisladores de oposición.

En el momento en que se publicaron estas reformas en el Diario Oficial de la Federación, cambio radicalmente la estructura jurídica y política del Distrito Federal aunque no de una manera completa. ¿Qué razonamientos se esgrimieron para lograr la consecución de estas reformas? fundamentalmente el otorgar a los habitantes del Distrito Federal una mayor participación política, creando nuevas instituciones políticas, además de establecer nuevas formas de organización.

La reforma en sí consistió en modificar el contenido del anterior artículo 122, texto que pasó a ser el primer párrafo del artículo 119, a su vez vino a fundamentar las disposiciones relativas al gobierno del Distrito Federal, si bien no derogó a la fracción VI del artículo 73.

Entre otras modificaciones tenemos que se ratifica la fuerza que el Congreso Federal mantiene sobre el Distrito Federal, no obstante la participación de la Asamblea de Representantes, la que quedaba subordinada al órgano Poder Legislativo Federal, ya que una mas de las atribuciones del Congreso de la Unión era la de expedir el Estatuto de Gobierno de la entidad; mientras que a la

---

<sup>74</sup> Burgoa Orihuela Ignacio, *op. cit.*, Pág.964

Asamblea le incumbe únicamente, la expedición de la ley orgánica de la administración local. El establecimiento de nuevas formas para la elección del titular del órgano Poder Ejecutivo del Distrito Federal, la creación del Consejo de la Judicatura del Distrito Federal, *“A través de ellas (las reformas) dicha entidad federativa se reafirma en su situación de inferioridad frente a los Estados de la República, toda vez que la Asamblea de Representantes no funge como órgano legislativo propio sino supeditado al Congreso de la Unión que es su verdadero legislador.”*<sup>75</sup>

La búsqueda por conformar la democracia en el Distrito Federal no fue tarea fácil. Las ideas y reformas de 1993, no obstante su relevancia, aún no convencían a los habitantes de la gran ciudad, pero es de reconocer que dieron pauta para abrir las puertas al camino de la nueva estructuración que demandaba a gritos el presente del Distrito Federal. Con la derogación a la fracción VI del artículo 73 de nuestro Pacto Federal, las facultades que el Congreso de la Unión tenía sobre la legislación aplicable al Distrito Federal, pasaron a formar parte del texto reformado del artículo 122, que se promulgó el 21 de agosto de 1996 y publicado el 22 de agosto de 1996. La reforma mencionada es considerada por los estudiosos y tratadistas del Derecho, como una de las más amplias que se hayan discutido en el Congreso de la Unión. En las palabras de Juan José Ríos Estavillo: *“varias fueron las pautas que determinaron la reforma político-jurídica del Distrito Federal: por un lado, las facultades de cada uno de los órganos de gobierno del Distrito Federal; y por otro, la organización, funcionamiento, estructura, fundamentación, elección, entre otras características, de los integrantes de la Asamblea de Representantes, del jefe de Gobierno, del Tribunal Superior de Justicia, del Consejo de la Judicatura, del Consejo de Ciudadanos, del Ministerio Público, como de la participación del Distrito Federal en su relación con las entidades conurbadas.”*<sup>76</sup>

Continuando con este orden de ideas y vistos los razonamientos que se aplicaron para conformar dicha reforma, es momento de que se lleve a cabo un

---

<sup>75</sup> Burgoa Orihuela Ignacio, *Ibidem*, Pág. 965

<sup>76</sup> Ríos Estavillo Juan José, *op. cit.*, Tomo IV, Pág.325

análisis al contenido del artículo 122 reformado, del cual se desprenden diversas críticas, cuya explicación haré en los términos que a continuación presento, no sin antes dejar asentado que para evitar cansar al lector (a) con la transcripción completa de este larguísimo artículo, es conveniente que lo presente dividido en párrafos y de cada uno de ellos analizar lo más importante.

El párrafo primero del citado numeral en la parte relativa al gobierno del Distrito Federal, señala que esta a cargo de los Poderes Federales y de los órganos Ejecutivo, Legislativo y Judicial, de carácter local. La crítica consiste en hacer notar la falta de técnica del legislador al invocar “Poderes Federales” en vez de decir “Estados Unidos Mexicanos”. A lo largo de la presente investigación he comentado que los Poderes Federales no son personas, sino simples órganos, que pertenecen a la sí persona Estados Unidos Mexicanos. Por lo tanto lo correcto debió ser que el gobierno del Distrito Federal, esta a cargo de los Estados Unidos Mexicanos por conducto de sus órganos Poderes Federales (Ejecutivo, Legislativo y Judicial) y de los órganos Ejecutivo, Legislativo y Judicial, de carácter local. En fin, es mucho pedir a estos legisladores que conozcan de ciencia del Derecho.

En el párrafo segundo leemos que son autoridades locales del Distrito Federal, la Asamblea Legislativa, Jefe de Gobierno y el Tribunal Superior de Justicia. Aquí no tienen perdón de dios estos legisladores ya que a todas luces se percibe que lo único que buscaron fue confundir aún más al humilde ciudadano que se arriesga a tomar la Carta Magna y quiera desentrañar su contenido. La reforma hecha a este artículo trajo como novedad que; a la Asamblea de Representantes, se le cambiara de denominación y se le conociera como “Asamblea Legislativa”, pero no acaba ahí la atrocidad; si en el párrafo primero habla de órganos de gobierno de carácter local, porque razón estos bárbaros legisladores complican la vida de los ciudadanos y en vez de decir que las autoridades del Distrito Federal son, los órganos Poder Ejecutivo, Legislativo y Judicial, nos dan toda una letanía al señalar que son autoridades la Asamblea Legislativa, Jefe de Gobierno y el Tribunal Superior de Justicia.

Ahí no para la cosa si en el primer párrafo quedó establecido quienes conforman el gobierno local, (órganos Poder Ejecutivo, Legislativo y Judicial) al



determinar que hay un Jefe de Gobierno; significa que en esta persona recaen los tres poderes, lo cual no puede ser e iría en contra del espíritu constitucional que resguarda el artículo 49 en su segundo párrafo. Hasta aquí deseo hacer un comentario: A lo largo de este segundo capítulo se han mencionado las palabras “Jefe de Gobierno” y es en este punto en el que hago la pertinente aclaración, la cual será reiterada en el momento que se analicen los párrafos que hablan de la figura del Jefe de Gobierno en el texto del precepto 122 constitucional. Dicho lo anterior continuemos, reitero que necesidad o necesidad había de decir Asamblea Legislativa cuando es más práctico decir Poder Legislativo, lo mismo resulta con Jefe de Gobierno, (que en este caso lo correcto es llamarlo Gobernador) lo adecuado y bien dicho debió ser Poder Ejecutivo y Poder Judicial en vez de Tribunal Superior de Justicia. Queda hecha la crítica.

En el texto del párrafo tercero se señala la forma en que se integra la Asamblea Legislativa. Si leemos con atención dice ahí que esta Asamblea se integrará con el número de DIPUTADOS electos. El comentario que se merece hacer es en relación a que, si se llama Asamblea Legislativa; entonces ¿Por qué se integrará por diputados y no asambleístas? puede ser que en el lenguaje vulgar diputados y asambleístas contengan el mismo significado, pero en la ciencia del Derecho y en la ciencia Política no es así y salta la pregunta ¿Por qué estos salvajes legisladores, al modificar el texto del artículo 122, no llamaron al órgano Poder Legislativo del Distrito Federal Cámara de Diputados?

El párrafo cuarto de este numeral 122, va por el mismo camino de ser un dechado de cero virtudes. Dice ahí que el Jefe de Gobierno del Distrito Federal tendrá a su cargo el Ejecutivo y la administración pública en la entidad y recaerá en una sola persona. A simple vista parece no haber incongruencias, pero si las hay y muchas; para empezar la incorrecta denominación de “Jefe de Gobierno”, después señala que tiene a su cargo el Ejecutivo; aquí parece que les dio flojera redactar la idea completa de “tiene a su cargo la titularidad del Poder Ejecutivo” y completan la salvajada al decir “y la administración pública en la entidad” con lo anterior dan a entender que el Poder Ejecutivo y la administración pública son dos cosas distintas, lo cual es incorrecto ya que si recordamos lo visto en el capítulo

primero; en lo concerniente a la administración pública en sus dos ámbitos, es decir, el federal y el local; recordamos que la administración pública es un auxiliar del órgano Poder Ejecutivo y mediante esta, puede brindar los servicios, públicos, satisfacer las necesidades de la población y realizar las funciones y atribuciones necesarias para lograr la consecución de estos fines, por lo tanto resulta aberrante que al redactar este artículo se consideran separados uno del otro. Por último y solo como un comentario: El decir que el puesto de Jefe de Gobierno recaerá en una sola persona, resulta por demás un pleonismo, pero recordemos lo expuesto páginas atrás al determinar que si se indica Jefe de Gobierno; significa que en esta persona recaen los tres poderes. Pero en fin estas atrocidades resultan cuando “trabajan” nuestros legisladores.

Llegamos al párrafo quinto de este kilométrico artículo y de acuerdo a su contenido, la función judicial del fuero común en el Distrito Federal le corresponde ejercerla al Tribunal Superior de Justicia, el Consejo de la Judicatura del Distrito Federal y los demás órganos que establezca el Estatuto de Gobierno. Si evocamos lo que el párrafo segundo determina como autoridades del Distrito Federal tenemos que entre estas aparece el Tribunal Superior de Justicia y nada más. En este orden de ideas cabe preguntarse ¿Qué tiene que ver el Consejo de la Judicatura del Distrito Federal? ¿Cuales serán los demás órganos que establezca el Estatuto de Gobierno? en primer lugar si la única autoridad judicial mencionada en el párrafo segundo es el Tribunal Superior de Justicia, es de considerar que al ser un subórgano del órgano Poder Judicial del Distrito Federal, este no puede ni juzgar ni dirimir nada, esto lo hace a través de los juzgadores, quienes, ellos(as) si son los encargados de juzgar y dirimir las controversias del orden legal aplicando la ley a los casos concretos que se le presenten, ya sea entre particulares o entre los particulares y la persona moral entidad federativa Distrito Federal y si atendemos a la naturaleza jurídica del Consejo de la Judicatura del Distrito Federal; tenemos que este subórgano tiene funciones administrativas y en nada juzga o resuelve conflictos del orden legal. Como se ha establecido, la impartición de justicia es una facultad exclusiva de los jueces y magistrados del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal. Lo peor resulta

de leer el artículo 76 del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal; dispone erróneamente e inspirado en las bestialidades de los que redactaron este precepto constitucional: **“La función judicial del fuero común en el Distrito Federal se ejercerá por el Tribunal Superior de Justicia, el Consejo de la Judicatura del Distrito Federal, jueces y demás órganos que su ley orgánica señale. Dicha ley regulará también su organización y funcionamiento.”**

Los párrafos sexto, séptimo y octavo podemos analizarlos en forma conjunta ya que de su contenido se derivan la distribución de competencias que le confiere Estados Unidos Mexicanos a sus órganos Poderes Federales y a las autoridades del Distrito Federal, (párrafo sexto). En el párrafo séptimo, empero la ineficaz redacción, le corresponde al Congreso de la Unión a grandes rasgos, legislar en lo relativo al Distrito Federal, con excepción a las materias que le corresponden a la Asamblea Legislativa, expedir el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, legislar en materia de deuda pública del Distrito Federal y dictar las disposiciones que aseguren el debido, oportuno y eficaz funcionamiento de los Poderes de la Unión.

En el párrafo octavo le corresponde al titular del órgano Poder Ejecutivo Federal, iniciar leyes ante el Congreso en lo relativo al Distrito Federal, proponer al Senado en caso de remoción del Jefe de Gobierno del Distrito Federal a quien deba sustituirlo, enviar la propuesta de los montos de endeudamiento necesarios para el financiamiento del Presupuesto de Egresos del Distrito Federal y proveer en la esfera administrativa a la exacta observancia de las leyes que expida el Congreso relativas al Distrito Federal.

El párrafo noveno establece las bases a las que ha de sujetarse el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal. Conviene apuntar que en el apartado 2.3. se estudiará a este ordenamiento de una manera más amplia, por lo que aquí respecta son cinco las bases las que contendrá esta legislación a saber: Base primera tocante a la Asamblea Legislativa, Base segunda referente al Jefe de Gobierno del Distrito Federal, Base tercera concerniente a la organización de la administración pública del Distrito Federal, Base cuarta inherente al Tribunal Superior de Justicia y demás órganos judiciales del fuero común del Distrito

Federal y la Base quinta con respecto al Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal.

Llegamos al párrafo décimo, base primera referente a la Asamblea Legislativa y en la misma señala la forma en que serán elegidos los DIPUTADOS, aplicando aquí la crítica que se vertió en el mismo sentido al párrafo tercero. Otro punto criticable se encuentra en el inciso b) tercer párrafo; de la fracción V, apartado C; base primera, porque dispone una facultad que le corresponde exclusivamente al Jefe de Gobierno del Distrito Federal, y así lo dice, con relación a la Ley de Ingresos y al Presupuesto de Egresos, por lo que uno se pregunta ¿A qué se debió que este párrafo se insertara en el rubro de facultades de la Asamblea? solo los torpes legisladores saben por que.

La base segunda corresponde al párrafo decimoprimer relativo a las facultades del Jefe de Gobierno del Distrito Federal. Reitero el comentario que páginas atrás señalé sobre la incorrecta denominación de “Jefe de Gobierno”, lo apropiado debe ser “Gobernador del Distrito Federal” pero como los lerdos legisladores prefieren hacer las cosas al revés hemos de soportar este erróneo nombre. Asimismo en el párrafo segundo de la fracción I, base segunda; del apartado C existe un punto digno de comentar: este párrafo determina los requisitos que debe cumplir toda persona que aspira a ocupar el cargo de titular del órgano Poder Ejecutivo de la entidad federativa Distrito Federal; entre estos señala el de ser ciudadano mexicano por nacimiento en pleno goce de sus derechos, si se es originario del Distrito Federal, la residencia deberá ser de tres años inmediatamente anteriores al día de la elección y en el supuesto de que haya nacido en algún Estado distinto al Distrito Federal, el tiempo aumenta a cinco años de residencia efectiva ininterrumpida, contar con treinta años cuando menos al día de la elección y no haber desempeñado el cargo de Jefe de Gobierno del Distrito Federal con cualquier carácter. Este último requisito ha generado controversia en el sentido de que coarta la libertad de ciertos ciudadanos a ser votados para Jefe de Gobierno, por la razón de que si desempeñaron el cargo en el pasado, la disposición actual contenida en esta base segunda, fracción I, segundo párrafo es contradictoria con el espíritu de salvaguardar las garantías constitucionales,

además de que se considera una actitud de discriminación política. Ciertamente una de las características principales de la ley es la generalidad, consistente en que será aplicada a las situaciones, personas o actos que se encuentren dentro de la hipótesis que señala la norma durante la vigencia de esta y por lo tanto lo dispuesto en la base segunda, fracción I, segundo párrafo, va en contra de este principio de Derecho, ya que el requisito de no haber desempeñado el cargo de Jefe de Gobierno del Distrito Federal con cualquier carácter puede hacer creer que va con dedicatoria a un particular grupo de personas, esto es, a los que en un momento determinado de la historia del país desempeñaron el cargo de regentes del Departamento del Distrito Federal, más no por elección popular sino por nombramiento del Presidente de la República. Existe imprecisión y oscuridad en lo dispuesto en esta parte de la norma, en primer lugar la figura de “Jefe de Gobierno del Distrito Federal” no era aplicable en los días que esta entidad se le consideraba “Departamento del Distrito Federal”, si bien es cierto el mando lo ejecutaba el Presidente de la República, por conducto del funcionario que nombraba, al que comúnmente se le conocía como “regente de la Ciudad de México”, más nunca se le llegó a conocer como “Jefe de Gobierno del Departamento del Distrito Federal”. En segundo lugar el “no haber desempeñado anteriormente el cargo” deja un margen de interpretación muy amplio, ¿Anterior a que lapso de tiempo se refiere? diez, quince, veinte, treinta años, tal vez lo más afortunado debió ser “no haber desempeñado el cargo” así de simple; o redactar la última parte de este párrafo tomando como ejemplo de redacción el artículo 83 constitucional.

Para terminar es lamentable que se diga que el Jefe de Gobierno del Distrito Federal tiene facultades y OBLIGACIONES. Lo que tiene dicho servidor público son facultades y DEBERES, la ley le establece deberes y no obligaciones.

El párrafo decimosegundo corresponde a la base tercera, es acerca de la organización de la Administración Pública local del Distrito Federal. Aquí es increíble la total ignorancia del legislador sobre la ciencia del Derecho, aterra leer que consideren a la administración pública del Distrito Federal como algo distinto del órgano Poder Ejecutivo local, además de referirse a esta tal si fuera una

persona: “determinará”, “establecerá”, “fijará”. Realmente da lastima y coraje que esta clase de sujetos sean los encargados de elaborar las leyes y en verdad no merecen el perdón divino, tal vez quieran justificarse en el dicho de que no todos son licenciados en Derecho; sin embargo bien podrían acercarse a los que si lo son, a verdaderos maestros cuya opinión les serviría para no crear estos monstruos legales, que solo traen dolores de cabeza.

Considero con los ejemplos demostrados el lector(a) se da cuenta de las torpezas en la que incurren los legisladores cuando sin ningún cuidado ni respeto a la ciencia del Derecho cometen atrocidades como las antes apuntadas; asimismo no es deseo del autor agobiarlos(as) con los restantes párrafos; por lo tanto doy por finalizado el apartado correspondiente al marco histórico, fundamento constitucional y naturaleza jurídica del Distrito Federal, para continuar con las legislaciones aplicables en el Distrito Federal que son materia de estudio del punto que precede a este.

### ***2.3. Breves comentarios sobre las legislaciones que rigen al Distrito Federal: El Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, la Ley de la Administración Pública del Distrito Federal, la Ley de Transporte y Vialidad del Distrito Federal***

Toca exponer en el apartado que inicia lo relativo a las principales ordenanzas que son materia de aplicación en el Distrito Federal, concentrándonos en el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, la Ley de la Administración Pública del Distrito Federal y la Ley de Transporte y Vialidad del Distrito Federal. Mis amigos lectores y amigas lectoras se preguntarán ¿Por qué se estudian estas legislaciones en especial? sin duda alguna el Distrito Federal, al ser una entidad federativa de gran importancia para el país, requiere de una legislación moderna, ágil y que de certeza jurídica a sus habitantes lo cual no siempre se da. El mundo de leyes que rigen en el Distrito Federal es bastante extenso y ciertamente las páginas de este

trabajo resultarían insuficientes para analizar cada una de ellas y más si hablamos de la materia administrativa. El presente inciso hace alusión a los ordenamientos que por jerarquía se aplican en dicha entidad, esto es, el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal y la Ley de la Administración Pública del Distrito Federal; no comento en este punto 2.3. a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en virtud que en el apartado 2.2. se analizaron los preceptos constitucionales que le dan forma al fundamento constitucional del Distrito Federal, asimismo hago el estudio de la Ley de Transporte y Vialidad del Distrito Federal por ser la legislación de donde emana el reglamento de tránsito de la entidad.

Con el análisis realizado al artículo 122 constitucional, dimos cuenta de la estructura y orden jurídico que guarda el Distrito Federal, no hay que olvidar que el Distrito Federal es también la sede de los Poderes Federales; lo que la convierte en una entidad federativa “sui generis”. Del mismo modo en que los Estados que forman parte de la Federación están regidos por una Constitución Política de carácter estatal, el Distrito Federal por igual se rige por una Constitución, la cual no ostenta dicho nombre; sino que de una forma por demás absurda se le denomina “Estatuto de Gobierno del Distrito Federal” y digo absurda, ya que si los otros 31 Estados tienen como base legal una Constitución Política, al ordenamiento legal del Distrito Federal se le llama como queda asentado Estatuto de Gobierno: *“y ese Estatuto es el mismo gato nada más que revolcado que la Constitución Política de cada una de las entidades federativas.*

*No quisieron llamarle Constitución Política del Distrito Federal, para no reconocerle su calidad de entidad federativa, lo cual es una tontera mayúscula y pensaron esos bárbaros que hablando de “Estatuto” y no de “Constitución”, ya el Distrito Federal no podría alcanzar la calidad de entidad federativa. Vaya tontitos”*

77

Tan ciertas son las palabras del maestro Ernesto Gutiérrez y González, que resulta inverosímil que en el proyecto de reformas al 122 constitucional, no se decidieran a nombrar con la denominación correcta al máximo ordenamiento que rigiera en el Distrito Federal y más aún cuando se supone que dichas reformas

---

<sup>77</sup> Gutiérrez y González Ernesto, *op. cit.*, Págs. 523 y 524

eran para otorgarle al Distrito Federal una nueva estructura política y jurídica. Al analizar los preceptos constitucionales 42, 43, 44 y 122 demostré que efectivamente se debe y tiene que considerar al Distrito Federal como la entidad federativa que es y al no dotarla de una Constitución en estricto sentido, definitivamente se quiere hacer creer que no merece el adjetivo de “entidad”. Ahora bien sabemos que quiere decir la palabra “Estatuto” y en que se distingue de la palabra “Constitución”, como primer punto el Diccionario de la lengua española de la Real Academia Española nos dice que: Estatuto. m. Regla u ordenanza por la que se rige una colectividad. || Por ext. Cualquier ordenamiento eficaz para obligar. || Ley especial para el régimen de una región, dictada por el Estado. Sobre la palabra Constitución el Diccionario señala: Acción de constituir.|| Esencia y calidades de una cosa que la constituyen y la diferencian de las demás. || Ley fundamental de la organización de un Estado. || Forma o sistema de gobierno que tiene cada Estado...<sup>78</sup>

Existe mucha diferencia entre un vocablo y el otro y es preciso dejar en claro que este no es un trabajo de Derecho Constitucional y por lo tanto no se pretende ahondar en la materia, sin embargo, si existe distinción en las palabras ya que con relación a Constitución en su tercera acepción; es una ley fundamental de la organización de un Estado, mientras que Estatuto al igual en su tercer sentido dice que es, una ley especial para el régimen de una región dictada por el Estado y si después de leer esto, deducimos que el legislador no quiso darle el nombre de Constitución Política del Distrito Federal, que si vemos en el concepto es otorgar una ley fundamental en la organización de, en el caso que nos ocupa, una entidad federativa y consideró preferible utilizar el término de Estatuto, toda vez que al ser una legislación especial para el régimen de una región dictada por el Estado, se sobreentiende que a pesar de que se reformó a la Carta Magna de este país aún siguen subordinando al Distrito Federal a los Estados Unidos Mexicanos y no aceptan (aunque hay quienes digan que si) que el Distrito Federal es un Estado miembro de la federación.

---

<sup>78</sup> <http://www.rae.es/>; *Diccionario de la lengua española de la Real Academia Española*, España 2004, jueves 16 de febrero de 2006



No hay que perder de vista que efectivamente el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal es la Constitución Política del Estado Distrito Federal y lo anterior se fundamenta en nuestro Pacto Federal, por que sí leemos con atención el artículo 122; en la base primera, fracción V, inciso f; son facultades de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, por conducto de los diputados y de acuerdo a los términos del Estatuto de Gobierno: **“Expedir las disposiciones que rijan las elecciones locales en el Distrito Federal, sujetándose a las bases que establezca el Estatuto de Gobierno, las cuales tomaran en cuenta los principios establecidos en los incisos b) al i) de la fracción IV del artículo 116 de esta Constitución...”**

A su vez el artículo 116 constitucional determina la división de los poderes públicos de los Estados y en esta fracción IV del mismo en el inciso c) nos encontramos con el siguiente texto: **“IV. Las Constituciones y leyes de los Estados en materia electoral garantizaran que: c) las autoridades que tengan a su cargo la organización de las elecciones y las jurisdiccionales que resuelvan las controversias en la materia, gocen de autonomía en su funcionamiento e independencia en sus decisiones;...”**

Indudablemente y después de leer lo anterior se confirma que el multicitado Estatuto de Gobierno, es en verdad la Constitución Política del Distrito Federal y sí el artículo 122; en la base primera, fracción V, inciso f; nos remite al 116; queda claro que en dicho precepto no menciona en ningún momento el vocablo “Estatuto” y para reiterar lo dicho en estas páginas, basta dar una leída a la base quinta en el apartado H, del mismo numeral 122, el cual señala: **“Las prohibiciones y limitaciones que esta Constitución establece para los Estados se aplicarán para las autoridades del Distrito Federal”**

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos es muy clara al disponer que el contenido del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal se debe sujetar a las bases que la misma señala, recordemos que estas cinco bases corresponden a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, Jefe de Gobierno del Distrito Federal, organización de la administración pública del Distrito Federal, Base cuarta Tribunal Superior de Justicia y demás órganos judiciales del fuero

común del Distrito Federal y por último la Base quinta con respecto al Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal. Claro esta que dichas bases se presentan con mayor detalle en el texto del ordenamiento mencionado.

La facultad para expedir el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, recayó en los legisladores del Congreso de la Unión, recordando que esto sucedió con la reforma constitucional del 21 de octubre de 1993 y publicada el 25 de octubre de 1993 donde se reformaron las fracciones VI, VIII y XXIX-H del artículo 73. Con los cambios realizados a la Constitución; se estableció la facultad del Congreso a través de los legisladores, para expedir el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, con excepción de las materias expresamente conferidas a la Asamblea de Representantes.

La expedición del estatuto no ocurrió de forma inmediata, el 29 de junio de 1994 se presentó en la Cámara de Diputados y turnada posteriormente a la Comisión del Distrito Federal, la iniciativa de Estatuto de Gobierno del Distrito Federal la que fue suscrita por los Diputados Fernando Lerdo de Tejada, Manuel Díaz Infante, Victoria Reyes Reyes, Manuel Terrazas Guerrero y Juan Cárdenas García, miembros ellos de diversas fracciones parlamentarias.

La Comisión de la que se habla, se formó mediante un acuerdo suscrito por diputados integrantes de los diversos grupos parlamentarios representados en la Cámara de Diputados en el mes de diciembre de 1993, la finalidad que buscaron los miembros de esta Comisión fue la de elaborar un proyecto de Estatuto de Gobierno del Distrito Federal contando además con la opinión de legisladores pertenecientes a la Asamblea de Representantes. Es hasta enero de 1994 cuando se integra dicha Comisión, participando en ella diputados, asambleístas y dirigentes de los distintos partidos políticos. Durante cuatro meses se analizaron las propuestas y a finales del mes de junio fue presentada ante el pleno de la Cámara de Diputados, la iniciativa de Estatuto de Gobierno del Distrito Federal.

En la exposición de motivos que acompaña a la iniciativa se estudian diez puntos en los cuales se da una breve explicación sobre el contenido de este ordenamiento, las disposiciones generales nos dicen que la naturaleza jurídica del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal corresponde en esencia a normar la

organización y funcionamiento del nuevo marco constitucional de gobierno de la Ciudad de México, o en palabras más sencillas, su naturaleza es la de ser el ordenamiento que regule las bases constitucionales anotadas en el numeral 122, apartado C) y que deben ser incluidas en dicho Estatuto.

Las características que se enuncian para describir al Estatuto de Gobierno del Distrito Federal van desde ser un conjunto de disposiciones que le reconocen personalidad y capacidad jurídica al Distrito Federal como una entidad federativa, la de determinar las diversas calidades que las personas residentes de la entidad adquieren, que puede ser la de originario, habitante, vecino y ciudadano; asimismo al hablar del gobierno del Distrito Federal, se mencionan a los tres órganos locales que lo componen, la mención del método para designar los magistrados del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, los requisitos que debe cumplir la persona que sea designada como Procurador de Justicia del Distrito Federal y quien tendrá el mando del Ministerio Público. Establece los principios que debe atender la organización política y administrativa del Distrito Federal, la impartición de la justicia laboral, que se ventilará en las juntas locales de conciliación y arbitraje, la responsabilidad de los servidores públicos del Distrito Federal; la que se regulará según disponga la Ley Federal de Responsabilidad de los Servidores Públicos. Estas y otras tantas más características son las que envuelven al Estatuto de Gobierno, veamos entonces de forma breve otros aspectos que se incluyeron en la iniciativa y que por su importancia aquí presento.

En el punto relativo a los derechos y obligaciones de carácter público, desde el título se presenta el error de anotar “obligaciones”, lo correcto es “deberes” y esto viene a colación ya que ninguna ley va a contener obligaciones, sino deberes, las obligaciones se crean en el momento en que se viola la norma jurídica, ya sea por los particulares o por el mismo Estado por conducto de sus funcionarios y no antes. La iniciativa presentada contempla en dos apartados los derechos y obligaciones (deberes) que les son conferidos a los habitantes y los derechos y obligaciones (deberes) de los ciudadanos del Distrito Federal. Los habitantes tendrán derecho a la protección de las leyes, reglamentos y demás normas que rijan en la entidad, a la prestación de los servicios públicos que brinde

el gobierno del Distrito Federal, derecho a las medidas y decisiones que pueden modificar o mejorar su calidad de vida, el derecho a ser informado del contenido de las leyes, decretos y reglamentos que se expidan. Entre los deberes que se han de obedecer, sobresalen el de cumplir con la Carta Magna, el Estatuto, así como las demás disposiciones legales aplicables, el contribuir con los gastos públicos de la Federación y del Distrito Federal, el deber de no perturbar el orden y la tranquilidad públicos entre otros deberes.

En la parte que atañe a los derechos y obligaciones (deberes) de los ciudadanos del Distrito Federal, en la iniciativa se vislumbró la participación de los ciudadanos en materia electoral, a fin de que estos puedan votar y ejercer su derecho a ser votado para ocupar cargos de representante público en la Asamblea Legislativa, también se establece el derecho del ciudadano a ocupar cargos, empleos o desempeñar alguna comisión en el servicio público de la entidad. En esta iniciativa se contemplaba la intervención ciudadana por medio de los consejos ciudadanos con la finalidad de que se hicieran partícipes de los programas de la administración pública del Distrito Federal.

Los deberes que se le instauran a los ciudadanos esta el de votar en las elecciones para integrar a los consejos ciudadanos y desempeñar el cargo en el caso de ser elegido para el mismo. El deber de proporcionar la información requerida en los censos efectuados por las autoridades.

El proyecto de Estatuto de Gobierno, presentado en la iniciativa establece las atribuciones que Estados Unidos Mexicanos a través de sus órganos Poder Legislativo, Poder Ejecutivo y Poder Judicial, tienen respecto al Distrito Federal. Tocante al órgano Poder Legislativo Federal, Congreso de la Unión, se reitera el mandato constitucional, de legislar en todas aquellas materias relacionadas con el Distrito Federal y que la propia Constitución no le determinó de forma expresa a la Asamblea Legislativa. Es interesante resaltar que esta disposición y por igual lo consigna la iniciativa, se aplica un sistema a la inversa del declarado en el artículo 124 constitucional, por que en este precepto se afirma que **“Las facultades que no estén expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados”**, en esta tesitura, el

Congreso Federal, aprobará por conducto de los legisladores, anualmente los montos de endeudamiento que requiera el gobierno del Distrito Federal, los que deberán incluirse en la Ley de Ingresos del Distrito Federal, de las facultades que se le confieren a la Cámara de Senadores, se confirma la de nombrar y remover al Jefe de Gobierno del Distrito Federal de acuerdo a lo estipulado en la Constitución y en el Estatuto de Gobierno y en los recesos de la Cámara de Senadores, se faculta a los integrantes de la Comisión Permanente para removerlo.

Conforme a las atribuciones del órgano Poder Judicial Federal, el subórgano Suprema Corte de Justicia de la Nación, por medio de los Ministros y Ministras conocerán de los asuntos que señala la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en su artículo 105, fracción I en los cuales el Distrito Federal sea parte.

Con relación al órgano Poder Ejecutivo Federal, la iniciativa sometida a consideración en la Cámara de Diputados, reproduce sin variación alguna las atribuciones constitucionales que tiene el Presidente de la República, proveyendo el Estatuto de Gobierno un capítulo III, conteniendo el mismo, un cúmulo de facultades que puede ejercitar el titular del Ejecutivo Federal.

Respetando el orden que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos delimita en cuanto a las bases a las que debe sujetarse el Estatuto de Gobierno, en la iniciativa presentada se desarrollan las cinco bases que por mandato constitucional ha de contener dicho ordenamiento. Por esta razón se da en el cuerpo de la presente iniciativa, una serie de consideraciones en torno a las bases de organización y de facultades correspondientes a cada uno de los órganos que conforman el gobierno del Distrito Federal.

Sobre la Asamblea Legislativa del Distrito Federal se reproducen varias disposiciones de carácter constitucional que a juicio de los miembros que presentaron el proyecto, era necesario que se integraran al cuerpo del ordenamiento rector del Distrito Federal. Originalmente se incluyó en la iniciativa la facultad conferida al Presidente de la República, para iniciar leyes y decretos ante la Asamblea Legislativa del Distrito Federal; así como la de promulgar las leyes y decretos que hayan sido expedidos por los diputados de la Asamblea Legislativa

del Distrito Federal, al mismo tiempo se agregaron diversas facultades a este cuerpo colegiado con la finalidad de que ejerciera sus funciones sin ningún inconveniente.

Inicialmente el proyecto de Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, presentó en opinión de los diputados que lo suscribieron, uno de los más trascendentales avances en la reforma política del Distrito Federal; la que radica en un nuevo modelo de nombramiento y remoción del Jefe del Distrito Federal; en el año de 1994 fecha en que se presentó la iniciativa, aún no se realizaban votaciones para elegir al Jefe del Distrito Federal y por lo tanto no era factible que la población del Distrito Federal ejerciera su derecho a elegir un Jefe del Distrito Federal. La facultad para nombrar a dicha persona recaía en el Presidente de la República mediante un sistema que consistía en elegirlo de entre los diputados y senadores del Distrito Federal; pertenecientes a un partido político que haya obtenido la mayoría de escaños en la Asamblea Legislativa del Distrito Federal. Hecho el nombramiento por el Presidente, someterá el mismo a ratificación de los diputados de la Asamblea Legislativa para que en cinco días anuncien su decisión. En el supuesto de que no sea ratificado, el Presidente de la República presentará ante los legisladores locales un nuevo nombramiento para ratificación, teniendo estos cinco días para expresar su decisión. Si de nueva cuenta es rechazado el nombramiento del Jefe del Distrito Federal por los legisladores de la Asamblea Local, entonces serán los Senadores de la República quienes llevarán a cabo dicho nombramiento.

En el caso de la remoción del Jefe del Distrito Federal, se mantiene la formula que prevé nuestra Carta Magna y que permite a los señores de la Cámara de Senadores remover al citado funcionario por causas graves cometidas por éste, que afecten las relaciones con los Poderes de la Unión o el orden público en el Distrito Federal. El texto constitucional nos dice que la solicitud de remoción deberá ser presentada por la mitad de los miembros de la Cámara de Senadores o de los integrantes de la Comisión Permanente. Un nuevo aspecto que se propone en la iniciativa, es la de facultar a los miembros de la Cámara de Diputados, de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y al Presidente de la República, para que

hagan saber a los integrantes de la Cámara de Senadores si tienen conocimiento de presuntas causas graves.

Dentro de las facultades y obligaciones (deberes) que le corresponden al Jefe del Distrito Federal, en el texto del proyecto se enuncian las disposiciones que marca la Constitución, sin embargo se adicionan algunas más que el máximo ordenamiento no previó.

En lo relativo al órgano Poder Judicial local, se respeta lo estipulado por nuestro Pacto Federal, adicionándole ciertos rubros con la intención de fortalecer y garantizar la calidad en la impartición de justicia en la entidad. Ejemplo de las adiciones que se incluyen en el proyecto se tiene el de la independencia de jueces y magistrados en el ejercicio de sus funciones la que será garantizada por la ley que se expida. De la misma forma se dan las bases para la carrera judicial al incorporarse ciertos requisitos que deben cumplir los aspirantes a ocupar un cargo de relevancia como lo es el de magistrado.

Cuando se habla de la organización de la administración pública del Distrito Federal, régimen interno y del procedimiento a seguir en dicha administración es evidente que estas son materias que le corresponde legislar a los diputados de la Asamblea Legislativa; no obstante y por mandato constitucional en el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal se han de determinar las bases para la administración pública del Distrito Federal, de índole centralizada, desconcentrada y paraestatal, su organización y atribuciones. Con la iniciativa en estudio se establece la forma en que se ha de organizar dicha administración, sujetándola a una serie de principios que son necesarios para lograr el exacto cumplimiento de las funciones que le son encomendadas.

En el mismo proyecto se dan los requisitos que se deben cumplir para ser secretario de despacho, la disposición de que todas las leyes, reglamentos, decretos y acuerdos que expida el Jefe del Distrito Federal deben ser refrendados por el servidor público idóneo, el cual de acuerdo al proyecto será el secretario de gobierno. Simultáneamente se faculta al Jefe del Distrito Federal para que constituya entes públicos desconcentrados subordinados jerárquicamente a éste o a la dependencia que establezca.

Haciendo una clara referencia a lo instituido por nuestra Carta Magna, en la iniciativa se reconoce la existencia de órganos político-administrativos establecidos en cada una de las demarcaciones territoriales en que se divide al Distrito Federal, es decir, se hace referencia a las delegaciones políticas. En la iniciativa se presentan los requisitos que se deben cubrir para aspirar a ser delegado político, requisitos que de acuerdo a los redactores de la iniciativa, brindan un mayor grado de certeza en relación con la calidad del delegado.

Continuando con esta misma tónica, la iniciativa presentada hace una valoración al sistema de designación de los delegados, el cual según los redactores del texto, es necesario prever un mecanismo en el que participen las fuerzas políticas de la ciudad y que no atenten contra la unidad de gobierno y administración de la ciudad. Motivo por el cual en la iniciativa se establece que los delegados sean nombrados y removidos por el Jefe del Distrito Federal, sometiendo dichos nombramientos a los diputados de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal.

Con la presente iniciativa se contempló la creación de un comité cuyos trabajos se enfocarían a determinar la división territorial del Distrito Federal, además de buscar fortalecer a las delegaciones políticas, partiendo de tres vertientes la presupuestal, la de puntos de contacto entre la ciudadanía y las autoridades delegacionales, y la última referente a la distribución de atribuciones entre la administración pública del Distrito Federal y las delegaciones.

Por último se consideró que la participación ciudadana es uno de los aspectos primordiales de la reforma política del Distrito Federal, por lo que se propuso que por elección directa en cada demarcación, se integrará un consejo de ciudadanos que interviniera en la supervisión, evaluación y en su caso consulta y aprobación de los programas de la administración pública del Distrito Federal.

La integración de los consejos de ciudadanos, fue encomendada constitucionalmente para que se incluyeran en el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal; por lo tanto en el proyecto se desarrollaron las reglas para señalar el número de integrantes, así como el sistema a seguir para la postulación de estos además de seguir el principio rector de la no reelección, se determinó el período



por el cual desempeñarían sus funciones, los requisitos necesarios para acceder a este cargo público, y las facultades inherentes al cargo.<sup>79</sup>

Visto el contenido de la iniciativa presentada ante el pleno de la Cámara de Diputados en el año de 1994, nos podemos dar cuenta de varios errores en cuanto a la redacción y al mismo tiempo después de realizar una lectura cuidadosa al texto de la exposición de motivos, de manera categórica afirmo que no encontré explicación alguna de porque no se le dio el carácter de Constitución Política del Distrito Federal y únicamente reitera lo de Estatuto. Es increíble que los diputados que presentaron la iniciativa, hablen del Distrito Federal como una entidad federativa y aún así le niegan la posibilidad de contar con su Carta Magna de carácter local y a su vez tampoco se aclara la situación de porque se le denomina Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, esto es, se copia tal expresión del contenido del artículo 122 constitucional y ni siquiera se tomaron la molestia de esclarecer dudas que saltan a la luz de modo tan evidente, además de constatar que no se realizó un auténtico análisis lógico-jurídico en el cual sustenten sus ideas los diputados. Es triste que esta clase de personas que se supone son los representantes del pueblo, sean los encargados de legislar cuestiones tan delicadas e importantes como es el máximo ordenamiento de una entidad que es por cierto la sede de los Poderes Federales y que lo hagan sin ningún apego a la ciencia del Derecho y suponiendo sin conceder, se percibe que jamás llevaron a cabo serias tareas de investigación, ya que dicha exposición de motivos es en realidad un documento insustancial, erróneo en muchos rubros y una perdida de meses de trabajo, cuyo resultado no convence hasta la fecha. En la opinión del que esto escribe, la tarea monumental de los diputados federales de conformar la principal legislación del Distrito Federal, debió ser analizada con gran seriedad y no solamente copiar lo dispuesto en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos sin mayores razonamientos; prueba de ello lo vemos en el apartado de las atribuciones de los Poderes Federales en virtud de que la citada iniciativa en numerosas ocasiones, textualmente indica que se reproduce determinada parte

---

<sup>79</sup> Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, *Exposición de motivos de la iniciativa de Estatuto de Gobierno del Distrito Federal del 29 de junio de 1994*, LV Legislatura del Congreso de la Unión; Sistema de información legislativa de la Cámara de Diputados, carpeta 75 y 75 bis; Biblioteca de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, Poder legislativo Federal; Cfr, Págs. 1215 a la 1230

del mandato constitucional sin realizar un análisis complementario que clarifique el sentir de los legisladores y necesario al mismo tiempo para todo aquel interesado(a) en investigar temas tan significativos de esta naturaleza.

Por todo lo anterior resulta interesante señalar que ninguno de los señores diputados que discutieron el dictamen de aprobación de la iniciativa en cuestión, en el pleno de la Cámara de Diputados, contribuyeron gran cosa; lo sobresaliente de la aportación de cada diputado fue defender la postura de que se trabajó con un espíritu de consenso: *“De esta manera, lo que queremos señalar es que este estatuto no es resultado de una sola fuerza política en el Distrito Federal, no es resultado ni del mayoriteo ni de imposiciones, sino que es resultado del acuerdo y la negociación de las distintas partes con relación a los marcos generales; obviamente no todos estamos de acuerdo con todo, porque las distintas ideologías de los partidos nos llevan a distintas visiones de la ciudad, de lo que debe ser la ciudad de México y por lo tanto, a propuestas también diversas, pero se ha tratado de consensar en lo general, de tal forma que yo diría que todos cedimos, todos los partidos acordamos y por lo tanto todos salimos ganando.”*<sup>80</sup>

Ciertamente las palabras del señor diputado Fernando Lerdo de Tejada, denotan el ánimo de los legisladores de los diferentes partidos políticos al suscribir el documento en cuestión; sin embargo a pesar de las exaltadas palabras del señor legislador, uno no puede creer que el resultado obtenido se haya realizado por un conglomerado de fuerzas políticas. Toda vez que de estos acuerdos y negociaciones, surgió a la vida una caricatura de Constitución Política que se le otorgó al Distrito Federal.

Incluso en el ya remoto año de 1994, la incongruencia de los diputados al discutir el dictamen rayaba en lo risible y confirma lo anterior lo expresado por el señor diputado Juan Jacinto Cárdenas García, del desaparecido Partido Popular Socialista: *“Con mucho interés el Partido Popular Socialista, en su fracción parlamentaria, a seguido los pormenores participando en todas las etapas de la reforma política del Distrito Federal, que se inicio con aquel foro, precisamente el*

---

<sup>80</sup> Palabras del Sr. Diputado Fernando Lerdo de Tejada al tomar la palabra para discutir el dictamen de aprobación de la iniciativa sobre el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal; Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, *op. cit.*, Pág. 1678

*Foro para la Reforma Política de la Ciudad de México y que culminó con las reformas constitucionales, y claro, de acuerdo con el artículo 122 constitucional, ahora estamos discutiendo la necesidad de dotar a la entidad de su norma fundamental: el estatuto de gobierno.*

*No es ciertamente una constitución local porque no se ha dado el paso histórico que el Partido Popular Socialista considera que sí debía haberse dado porque a nuestro juicio hay condiciones para ello de crear el Estado número 32 de la federación.”<sup>81</sup>*

¡Nótese la absoluta incongruencia de este legislador al hablar sobre un tema de gran relevancia y sobretodo trascendental para la vida política del país! En primer lugar señala que al culminar las reformas constitucionales, que arrojaron el cambio total al texto del numeral 122, los integrantes de su partido político discutieron la necesidad de dotar a la ENTIDAD de su norma fundamental. Posteriormente afirma el señor que no se le dio el carácter de Constitución a la norma suprema del Distrito Federal, porque a juicio de su partido (o más bien, a juicio de los miembros del partido en el que militaba, para ser más correcto y tal vez a eso se refería) no se había dado hasta ese año, el paso histórico de crear el Estado número 32 de la federación y que a su parecer ya había condiciones para crearlo. ¡En verdad que da pena y risa al mismo tiempo que se digan semejantes barbaridades! primero hablaba de la necesidad de dotar a la ENTIDAD (entiéndase Distrito Federal) de su norma fundamental, esto es que sin lugar a dudas el Distrito Federal es un Estado perteneciente a Federación y más adelante nos queda claro que este señor nunca leyó lo preceptuado por la Carta Magna en sus numerales 42, 43 y 44, ya que él mismo aniquila al Distrito Federal, arrebatándole su calidad de entidad federativa, al agregar que no es propiamente una Constitución local porque no se ha dado tan revelador acontecimiento.

Leyendo estas palabras el lector(a) puede darse cuenta que este señor de un plumazo borra toda la esencia de entidad federativa que le corresponde al Distrito Federal y lo peor es que considere crear un Estado 32, cuando no hay

---

<sup>81</sup> Palabras del Sr. Diputado Juan Jacinto Cárdenas García al tomar la palabra para discutir el dictamen de aprobación de la iniciativa sobre el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal; Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, *Ibidem*, Pág. 1679

necesidad de ello, por otra parte es lo más cercano que tenemos a una explicación de porque no se le llama Constitución y sí Estatuto a la norma que rige al Distrito Federal.

Un último botón que muestra la verdadera estulticia de los que se dicen representantes del pueblo, lo tenemos en la opinión del señor diputado Alfredo Castañeda Andrade del extinto Partido Autentico de la Revolución Mexicana. El señor diputado plantea diversas reflexiones y del mismo modo, aunque tibiamente, propone ciertos cambios que se deben hacer con relación al Estatuto. Aquí no hay novedad alguna, hasta el momento en que su discurso se desvía para hablar de la apertura de la democratización que la ciudad exige: “...consideramos que debe continuar la lucha por la democratización efectiva del Distrito Federal, así como el anhelo de su autonomía y la creación del Estado 32.

*Como derivación del Estado 32, procuraremos la reestructuración de la Asamblea de Representantes...*”<sup>82</sup>. Se aprecia la necesidad recurrente de los señores legisladores en el año de 1994, de querer convertir al Distrito Federal en el Estado 32.

26 de julio de 1994 marcó la fecha en que el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal se publicó en el Diario Oficial de la Federación, mediante decreto presidencial expedido por el entonces titular del órgano Poder Ejecutivo Federal (de no muy gratos recuerdos para el pueblo de México) Licenciado Carlos Salinas de Gortari. El citado ordenamiento ha sufrido cinco reformas con relación a su contenido en diferentes fechas; 3 de junio de 1995, 12 de diciembre de 1995, 22 de noviembre de 1996, 4 de diciembre de 1997, 14 de octubre de 1999, todas publicadas en el Diario Oficial de la Federación. Es relevante apuntar que de estas reformas las más representativas, son la del 22 de noviembre de 1996 y la del 14 de octubre de 1999; la primera por señalar la fecha en la cual por primera vez en 65 años, se elegiría al Jefe de Gobierno de la Ciudad de México, algo histórico para los habitantes de esta gran ciudad, porque el 6 de julio de 1997 por fin ejercitaron sus derechos políticos y se logró que el cargo recayera en un candidato

---

<sup>82</sup> Palabras del Sr. Diputado Alfredo Castañeda Andrade al tomar la palabra para discutir el dictamen de aprobación de la iniciativa sobre el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal; Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, *op. cit.*, Pág. 1681

de la oposición. Lo cuestionable de la reforma radica en saber ¿Por qué se determinó precisamente la fecha del 6 de julio de 1997 y no otra? las respuestas rayan en meras especulaciones; sin embargo lo valioso es que finalmente la entidad federativa Distrito Federal, cuenta con un Jefe de Gobierno electo por el pueblo.

La siguiente reforma por demás notable es la del 14 de octubre de 1999, en virtud de que en la misma, se prevé la elección de los titulares de las delegaciones políticas del Distrito Federal. Semejante reforma trajo como consecuencia el absurdo jurídico de: ¡Elegir por voto directo y secreto a los delegados políticos! es increíble que los legisladores hayan aprobado semejante tontería y digan que es un signo de la nueva democracia que vive el país, simplemente es una señal de que esas personas carecen de conocimientos jurídicos y punto.

Con los comentarios vertidos, considero que el lector(a) ya tiene una idea firme de lo que es la norma superior que rige a la entidad federativa Distrito Federal, no obstante al ser un producto del ser humano, participando en su elaboración mujeres y hombres, actuando quizás con mucho más entusiasmo por la preeminencia del proyecto que apoyándose en la ciencia del Derecho, son notables las imperfecciones que el Estatuto contiene; deficiencias que pueden subsanarse siempre y cuando exista voluntad política y verdaderos conocimientos jurídicos. El Distrito Federal, debemos recordar, es un Estado miembro de la Federación pese a que le quieran negar dicha calidad, sus problemas no pueden resolverse con simples buenos deseos, eso nos quede claro; con todo es menester que trabajemos en conjunto, efectivamente la realidad se impone y aplasta a los que reman contra la corriente solo que una persona por sí misma no podría hacerlo; los que hoy se ostentan como representantes del pueblo tienen la tarea contundente de cumplirle a quienes los llevaron a ocupar una curul y sobre todo, actuar con humildad y apoyarse en expertos de diversas ramas (¡pero expertos de verdad y no amigos o compadres a quien se le deba un favor!) cuyos conocimientos les redituaran mejores trabajos que sí beneficien a los gobernados todo esto; sin que se sientan eclipsados(as) o amenazados(as) las y los que

ostenten un cargo público y con el propósito de lograr, ahora sí, una entidad federativa respetable, una ciudad habitable.

Una vez hechos los comentarios a la norma superior o Estatuto de Gobierno del Distrito Federal como se le conoce en la practica a dicho documento, es el momento de conocer otra ley primordial que establece la forma en que se llevarán a cabo las actividades administrativas de la persona moral Distrito Federal. En el capítulo primero, en el apartado 1.5. de esta investigación, hice referencia a la administración pública del Distrito Federal y además se comentó un poco sobre la ley que corresponde ahora tocar en este segundo capítulo; es decir, la Ley de la Administración Pública del Distrito Federal o Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal para ser más precisos. Del mismo modo en que el órgano Poder Ejecutivo Federal se organiza y rige mediante la inconstitucional Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, en el Distrito Federal ocurre lo propio, el órgano Poder Ejecutivo local se estructura y organiza mediante la legislación orgánica administrativa aplicable, esta ley que en breve comentaremos es como asenté, el equivalente a la federal. La ley en comento se compone de tres títulos, conteniendo cada uno de ellos diversos capítulos. El título primero es sobre la administración pública del Distrito Federal, el título segundo se refiere a la administración pública centralizada y por último el título tercero describe la administración pública paraestatal.

Los antecedentes de esta ley se remontan al año de 1928, recordando que en ese año se concretó un nefasto capítulo para la vida del Distrito Federal, al reformarse la Constitución Política a iniciativa de Álvaro Obregón y con la cual se le suprimieron los municipios y se le dio un estatus de departamento administrativo. De esa reforma, la que se hizo al artículo 73 en su fracción VI; se le otorgó un gran poder al titular del órgano Poder Ejecutivo Federal. Veamos el contenido de dicho precepto una vez modificado: *“Artículo 73. El Congreso tiene facultad:*

*VI. Para legislar en todo lo relativo al Distrito y territorios Federales sometándose a las bases siguientes:*

1ª *El gobierno del Distrito Federal estará a cargo del Presidente de la República, quien lo ejercerá por conducto del órgano u órganos que determine la ley respectiva.*

2ª *El gobierno de los territorios estará a cargo de gobernadores que dependan directamente del Presidente de la República, quien los nombrará y removerá libremente.*

3ª *Los gobernadores de los territorios acordarán con el Presidente de la República, por el conducto que determine la ley.*

4ª *Los nombramientos etc.*”<sup>83</sup>

Se observa que la fracción VI del artículo 73 reformado en 1928, contenía el mandato constitucional de facultar al Congreso de la Unión, para legislar en todo lo concerniente al Distrito, es de resaltar que solo señala Distrito y no contiene la redacción completa de Distrito Federal; ¿Qué motivaría al legislador de esa época para redactar esta formula y dejar solo Distrito? bien pudo ser una manera de desviar la atención y así en la base primera, se reiteraba la idea de conferirle al Presidente ese mando absoluto que anhelaba, porque tal y como se sostiene en esa base: *El gobierno del Distrito Federal estará a cargo del Presidente de la República, quien lo ejercerá por conducto del órgano u órganos que determine la ley respectiva.* Existe un punto a discusión y del cual seré breve; sí en el artículo y fracción mencionados dicen que **“El Congreso tiene facultad: VI. Para legislar en todo lo relativo al Distrito y territorios Federales”**, puedo inferir que esa facultad, convertía al Congreso Federal en el órgano Poder Legislativo del Distrito Federal, ahora bien si comprendemos que la reforma no abarcó los principales preceptos que determinaban la naturaleza jurídica de la entidad, esto es, si la intención de Obregón fue la de negarle totalmente al Distrito Federal su calidad de Estado perteneciente a la Federación; entonces cometió el grandísimo error de no incluir en su iniciativa la modificación de los artículos 42, 43 y 44; además de otros relativos. De lo que resulta que sí la base primera de la fracción VI; dice que **“El gobierno del Distrito Federal estará a cargo del Presidente de la República, quien lo ejercerá por conducto del órgano u órganos que determine la ley**

---

<sup>83</sup> Serra Rojas Andrés, *op. cit.*, Pág. 628

**respectiva.”** se podría interpretar textualmente como una facultad unguida sin restricciones al titular del órgano Poder Ejecutivo Federal lo cual resulta erróneo, toda vez que la Ley Suprema de nuestro país en ningún momento señaló precepto que ordenase tal situación, quiero decir que nunca se mencionó en el texto constitucional que el Distrito Federal pasara a convertirse en una dependencia del órgano Poder Ejecutivo Federal. Habrá quien diga que no hubo necesidad de tal cosa, porque en la base primera se contiene la oración **“El gobierno del Distrito Federal estará a cargo del Presidente de la República...”** y ello se interpretaba como la inclusión del Distrito Federal en la administración centralizada federal y sin mayor declaración. La última parte de la base primera **“...quien lo ejercerá por conducto del órgano u órganos que determine la ley respectiva.”**, da a entender que a partir de una ley orgánica que expidiese el Congreso de la Unión, el Distrito Federal, dejaría de ser un Estado miembro de la Federación y se convertiría en una dependencia del Ejecutivo Federal, ya sea como Secretaria o Departamento administrativo.

Posterior a semejante equívoco jurídico, se preparó una Ley Orgánica del Distrito Federal, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 2 de enero de 1929. En esta ley se le comenzó a considerar al Distrito Federal como parte del órgano Poder Ejecutivo Federal, en el artículo 2º de esa ley expresaba lo siguiente: *“El territorio del Distrito Federal se divide en un departamento central y trece delegaciones”* y el 3º contenía *“El departamento central estará formado por las que fueron municipalidades de México, Tacuba y Mixcoac.”* y así [...]se le empezó a llamar al Distrito Federal, **“DEPARTAMENTO” Y NO LES BASTO, SINO QUE LO CALIFICARON DE CENTRAL”**.

*Pero eso [...] fue una reverenda tontería, pues no hay ni había base jurídica o lógica para que el Distrito Federal, se le denominara “DEPARTAMENTO CENTRAL” y ahí van todos los ignorantes o inconscientes, a usar esa terminología absurda, propia de un régimen centralista y no federalista.”*<sup>84</sup>

Consecuencia fatal de esta ley de 1928, fue que el Distrito Federal dejó de ser una entidad federativa y se le relegó al nivel de un “departamento central y

---

<sup>84</sup> Gutiérrez y González Ernesto, *op. cit.*, Pág. 341



delegaciones”, ya no sería una persona moral con personalidad y patrimonio propio para esos ilustres ignorantes de la ciencia jurídica; a partir de ese año se convirtió en un simple subórgano dependiente del Ejecutivo Federal.

Con la publicación en 1939 de la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, reglamentaria del aquel entonces artículo 92 constitucional, se incluyó dentro del cuadro de dependencias del órgano Poder Ejecutivo Federal al Distrito Federal, situándolo a la par de las secretarías de Estado y por ende desde ese momento, el Presidente de la República ejerció un irrestricto control sobre éste.

A partir de 1941 la Ley Orgánica del Distrito Federal sufrió diversas modificaciones, referentes a la administración del gobierno del Distrito Federal e introduciendo nuevas divisiones territoriales. El objeto de esta ley fue el de establecer normas a que se sujetan la organización y funcionamiento del Departamento del Distrito Federal, así como la reglamentación de las disposiciones contenidas en la fracción VI del artículo 73 constitucional. Esta ley de 1941 se reformó en 1945 y 1946. Es en el año de 1970 que de nueva cuenta se reforma la Ley Orgánica del Distrito Federal publicada en el Diario Oficial de la Federación el 29 de diciembre de 1970 y reformada en 1972 y 1976.

1976 es un año que se recuerda por la publicación de la inconstitucional Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, en cuyo texto se apreciaba la mención de los departamentos administrativos (Distrito Federal), como parte de la administración pública centralizada, el artículo 5º establecía que el gobierno del Distrito Federal estaba a cargo del Presidente de la República el cual ejercía por conducto del Jefe del departamento del Distrito Federal; por otra parte el artículo 44 de la inconstitucional ley determinaba que al departamento del Distrito Federal le correspondía el despacho de los asuntos relacionados con el gobierno DE DICHA ENTIDAD y las demás que le atribuyan expresamente leyes y reglamentos. Adviértase la pésima redacción del precepto, según los redactores, a un departamento administrativo le correspondía despachar asuntos, como si fuera una persona lo que es bastante insulso y ahí mismo se decía que le corresponde atender lo relacionado al gobierno de la ¡ENTIDAD!, por lo tanto no se ponen de acuerdo. ¿Es departamento administrativo o una entidad el Distrito Federal?

Para 1978 se vuelve a reformar la Ley Orgánica del Distrito Federal y sucede lo mismo en el año de 1983. Esta ley continuó siendo la base con la cual se organizaba el departamento administrativo Distrito Federal, ley que no volvió a sufrir modificaciones hasta que en el año de 1987 se reforma de nueva cuenta al artículo 73; fracción VI de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, sin olvidar que esta reforma consistió en restituir la base 3ª de la fracción VI; que creaba la Asamblea de Representantes del Distrito Federal y por otra parte se reformó la base 2ª, para hablar sobre la administración del Distrito Federal. Años más tarde y para ser precisos en 1993 por enésima vez se le hacen reformas a la Constitución, la de este año consistió en establecer la facultad para que los integrantes del Congreso Federal pudieran expedir el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, exceptuando las materias que expresamente le fueron conferidas a la Asamblea de Representantes. Con fecha del 21 de octubre de 1993 y publicada el 25 de octubre de 1993, se reformaron las fracciones VI, VIII y XXIX-H.

Las consecuencias que se derivaron de haber realizado estas reformas, consistieron en que eventualmente los diputados federales, mediante iniciativa presentada y posteriormente aprobada en la Cámara de Diputados; lograron que se expidiera el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal cuya publicación mediante decreto presidencial ocurrió el 26 de julio de 1994. A partir de la publicación del Estatuto, la siguiente tarea fue la de dotar al Distrito Federal con una nueva Ley, que tuviese por objeto el establecer la organización de la administración pública local, el ordenamiento que se publicó el 30 de diciembre de 1994, se le denominó Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal. Dicha ley tuvo aplicación hasta 1998, ya que el 29 de diciembre de ese mismo año fue abrogada por el actual ordenamiento. La iniciativa de una nueva ley orgánica para la administración pública del Distrito Federal, la presentaron dos diputados y el Jefe de Gobierno del Distrito Federal electo en 1997. Del contenido del dictamen para la discusión y en su caso aprobación del proyecto de iniciativa para nueva ley; que presentaron a los y las diputados (as) de la Comisión de Administración Pública del Distrito Federal el 10 de diciembre de 1998, es de

observarse que en dicho dictamen se señala que para un mejor estudio de las iniciativas presentadas por la diputada Ana Luisa Cárdenas Pérez, el señor diputado Francisco Javier Serna Alvarado y el Jefe de Gobierno del Distrito Federal; Cuauhtemoc Cárdenas Solórzano, todos pertenecientes al Partido de la Revolución Democrática; el estudio y análisis de estas se hace de forma conjunta ya que las mismas: *“nos conduce a la observación en que dichas propuestas presentan, en lo general, como nota común, la inquietud por adecuar a la ley de la materia respecto de las correlativas reformas Constitucionales y estatutarias vigentes. Asimismo las tres iniciativas proponen, con distintos grados y alcances, cambios e innovaciones en la estructura funcionamiento y atribuciones de algunas de las dependencias que integran la administración pública centralizada del Distrito Federal.”*<sup>85</sup>

El dictamen en lo general abarca diversos puntos basados en el marco jurídico que rige en el Distrito Federal. A partir de un somero estudio que comprende, como asenté, el régimen legal de la entidad mencionando tanto a la Constitución Federal y al Estatuto de Gobierno; se presenta un breve comentario sobre los principios y valores que sustentan a la administración pública del Distrito Federal, consecuentemente se señalan las consideraciones pertinentes de las iniciativas a discusión. Lo que destaca de este dictamen es la tendencia de estar casi totalmente de acuerdo con la iniciativa del Jefe de Gobierno del Distrito Federal; Cuauhtemoc Cárdenas Solórzano, en contadas ocasiones se le hacen críticas de fondo, lo contrario con la iniciativa de la señora diputada Cárdenas Pérez, en este contexto es difícil imaginar que los diputados integrantes de la Comisión mencionada pudieran objetarle su iniciativa al Jefe de Gobierno recientemente electo. Aparentemente la iniciativa del C. Cuauhtemoc Cárdenas Solórzano no necesitaba de mayores adecuaciones, ya que según se lee en el dictamen esta iniciativa se acerca en un mayor grado con la esencia de la administración pública del Distrito Federal: *“En el caso de la iniciativa uno, en su Artículo primero se localiza la propuesta de formulación normativa del carácter de*

---

<sup>85</sup> Asamblea Legislativa del Distrito Federal número 33, *Dictamen para la discusión y en su caso aprobación del proyecto de una nueva Ley Orgánica para la Administración Pública del Distrito Federal*, Diario de los Debates del 3-15 de diciembre de 1998, 2º año, 1998, Tomo IV, Primer Período ordinario. Pág. 12

*la Ley en cuestión. La iniciativa tres en su correlativo numeral primero propone la conceptualización debida al carácter de la ley de la especie.*

*De la lectura de ambas propuestas se desprende que el texto de la iniciativa tres es el que alcanza una formulación más apropiada del carácter de la norma orgánica en cuestión, principalmente debido a que ofrece una caracterización de los sujetos activos de la administración pública local, que resulta coherente con la debida distinción que debe establecerse entre el Órgano Político de Gobierno encargado de la función administrativa por excelencia, que es el Jefe de Gobierno del Distrito Federal y los organismos administrativos que conforman la Administración Pública (centralizada, desconcentrada y paraestatal) local.”<sup>86</sup>*

Apréciese lo rebuscado del lenguaje utilizado en este botón de muestra y también la inclinación de los legisladores a tener por bien hecho todo lo que el Jefe del Ejecutivo local les presenta y eso no es lo único, fíjese usted amigo(a) lector(a) la enorme incongruencia y carencia de conocimientos jurídicos que demuestran los estultos legisladores del Distrito Federal; ¿Será posible la existencia de un Órgano Político de Gobierno, me refiero a un órgano que cobije dentro de sí mismo a los tres, estos sí órganos, Poder Legislativo, Ejecutivo y Judicial y que su vez sea el encargado de la función administrativa? la respuesta por supuesto es NO. De haberse asesorado adecuadamente estos señores y señoras representantes del pueblo sabrían claramente que es la persona moral entidad federativa Distrito Federal, a través del órgano Poder Ejecutivo local; cuyo titular es el Jefe de Gobierno del Distrito Federal en quien recae la administración pública del Distrito Federal y reiteran sus tonterías al afirmar que existe una distinción entre el Jefe de Gobierno y los organismos administrativos que conforman la Administración Pública (centralizada, desconcentrada y paraestatal) local. ¿Pues no es el Jefe de Gobierno del Distrito Federal quien tiene a su cargo esta administración? y ya para rematar según los avezados(as) diputados y diputadas son por igual organismos los que conforman la Administración Pública centralizada, desconcentrada y paraestatal local. Hay que recordarles a estos

---

<sup>86</sup> Asamblea Legislativa del Distrito Federal número 33, *Dictamen para la discusión y en su caso aprobación del proyecto de una nueva Ley Orgánica para la Administración Pública del Distrito Federal; op. cit.*, Págs. 12 y 13

señores y señoras que en la administración pública centralizada no existen organismos centralizados, estos son simples subórganos dependientes del órgano Poder Ejecutivo (en el caso que nos atañe del Distrito Federal) ejemplo las secretarías, la Jefatura de Gobierno etc. Lo mismo aplica para la administración pública desconcentrada. Recordemos que los subórganos desconcentrados dependen de un subórgano superior como lo es una secretaría o como en el caso del Distrito Federal, las delegaciones políticas son subórganos político-administrativos desconcentrados. Los únicos organismos dentro del esquema de la Administración Pública del Distrito Federal lo son las entidades paraestatales o descentralizadas, por contar con personalidad y patrimonio propio, creadas por ley expedida por los diputados de la Asamblea Legislativa o por decreto del Jefe de Gobierno del Distrito Federal. Pero tal vez es mucho pedir a estos representantes populares que conozcan estas nociones de Derecho.

En esta tesitura se desarrolla el texto del dictamen, de donde se desprende que la búsqueda primordial de las iniciativas presentadas, es la de proponer una nueva estructuración a la administración pública del Distrito Federal. Entre estas novedosas adecuaciones tenemos la incorporación de facultades al Jefe de Gobierno del Distrito Federal. Aquí nuevamente tenemos la preferencia a la iniciativa del C. Cuauhtemoc Cárdenas Solórzano y ni siquiera se molestan en dar al menos una breve explicación de porque no es viable la iniciativa de la diputada Ana Luisa Cárdenas Pérez. Punto interesante de las propuestas, es la coincidencia de la creación de dos dependencias de la administración pública del Distrito Federal; la Consejería Jurídica del Distrito Federal y la Secretaría de Desarrollo Social. La única mención que se lleva a cabo de la iniciativa presentada por el diputado Francisco Javier Serna Alvarado y que consistió en reformas y adiciones a los artículos 13 y 25 de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal para la creación de una Secretaría de Salud, ocurre porque en la iniciativa del Jefe de Gobierno del Distrito Federal se retoma y hace suyos los planteamientos de la propuesta del diputado Serna Alvarado. Es curioso que los miembros de la Comisión que estudiaron las iniciativas tomaran en cuenta la del

diputado Serna Alvarado y digo curioso porque de no haber planteado lo mismo la del Jefe de Gobierno, en mi opinión ni la razonan.

Hechos los estudios y análisis de las iniciativas presentadas, los diputados que participaron en la Comisión de Administración Pública del Distrito Federal; sometieron a la consideración de los legisladores del Pleno de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, el dictamen con proyecto de decreto de Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal, aprobando la expedición de la misma y solicitando al Jefe de Gobierno del Distrito Federal que lo publicase en la Gaceta Oficial del Distrito Federal, lo que sucedió el 29 de diciembre de 1998, e iniciándose la vigencia de la nueva ley el 1º de enero de 1999. Con la expedición de este ordenamiento se abrogó la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal que se publicó en el Diario Oficial de la Federación el 30 de diciembre de 1994. Al día de hoy que se escribe la presente tesis, la ley orgánica ha sido reformada en seis ocasiones: 20 de mayo de 1999, 31 de enero de 2002 en tres ocasiones, 4 de agosto de 2004 y 15 de junio de 2005.

Pasando a otro tema, la última legislación que nos resta comentar es la Ley de Transporte y Vialidad del Distrito Federal y dar por concluidos los comentarios a las leyes de la entidad federativa Distrito Federal que por su importancia se tocaron en este apartado.

Hemos visto con las reformas constitucionales, la nueva estructura jurídico-política que se le otorgó al Distrito Federal, así como la expedición de un Estatuto de Gobierno con el cual se le dio una norma suprema que le sirviera de Constitución Política, de este ordenamiento se desprendieron tal y como se vio, la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal y otras legislaciones distintas. No es materia de este trabajo abarcar cada una de las leyes que rigen en el Distrito Federal pero si interesa conocer una ordenanza que nos sirve de base, para lograr comprender en que consiste el reglamento de tránsito del Distrito Federal. Hablamos de la Ley de Transporte y Vialidad del Distrito Federal, esta ley en fechas recientes tiene como antecedente a la Ley de Transporte del Distrito Federal, la que fue aprobada el 16 de noviembre de 1995 por la entonces

conocida Asamblea de Representantes y que se publicó en el Diario Oficial de la Federación el 20 de diciembre de 1995 y el 21 de diciembre de 1995 en la Gaceta Oficial del Distrito Federal. La mencionada ley se reformó en cuatro ocasiones y una fe de erratas, estas reformas son del 17 de junio de 1997, 24 de diciembre de 1998, 14 de enero de 1999, 19 de mayo de 1999 y 21 de noviembre de 2001.

El dictamen con proyecto de decreto de Ley de Transporte y Vialidad del Distrito Federal, le fue turnado a miembros de la Comisión de Vialidad y Tránsito Urbano de la H. Asamblea Legislativa del Distrito Federal para que estudiaran y analizaran las distintas iniciativas presentadas; entre estas la del diputado Fernando Espino Arévalo del Partido Revolucionario Institucional, consistente en una iniciativa de Ley de Comunicaciones, Vialidad y Transporte del Distrito Federal y la iniciativa de Ley de Transporte y Vialidad del Distrito Federal presentada por diputados y diputadas de la Comisión de Vialidad y Tránsito Urbano, militantes de los grupos parlamentarios de la Revolución Democrática, Acción Nacional, Revolucionario Institucional, Verde Ecologista y Convergencia.

Mientras que en la Comisión se estudiaban las iniciativas, al mismo tiempo se llevó a cabo un foro que contó con la participación de académicos, especialistas y técnicos en materia del transporte y vialidad, representantes de transportistas y usuarios, contando además con funcionarios públicos del Distrito Federal, Estado de México y federales. Los temas que se discutieron en dicho foro fueron los de Red Metropolitana Vial, Educación Vial, Programa Integral de Transporte y Vialidad, y otros más.

Una vez reunida la Comisión de Vialidad y Tránsito Urbano el 14 de junio de 2002, por conducto de las y los legisladores, se presentaron los argumentos esgrimidos durante el estudio y análisis de las iniciativas presentadas, los que sirvieron de sustento para saber en que sentido se emitía el dictamen a discusión de las iniciativas.

Bajo el argumento de que: *“la vialidad es considerada de orden público e interés general, toda vez que es un espacio común donde se lleva a cabo la convivencia social, por lo que confluyen intereses y factores muy diversos; al estar considerado como un bien de uso común, se le dan distintos usos, podríamos*

*señalar de manera enunciativa más no limitativa: el tránsito de peatones y vehículos, comerciantes en vía pública, manifestaciones públicas, uso del suelo mediante la incorporación de diversos elementos sean de utilidad pública o no, etc. Por lo que conforme a las atribuciones conferidas a esta Asamblea Legislativa, se impone la obligación de este Órgano Legislativo de expedir un ordenamiento legal que busque apoyar el uso eficiente de la vialidad, crear los mecanismos para su debido aprovechamiento, fomentar una cultura de protección y utilización de la vialidad y que la armonía, calidad y el equilibrio de este espacio común sea una responsabilidad compartida entre la Administración Pública del Distrito Federal, y la ciudadanía.”<sup>87</sup>*

Es interesante lo expuesto por los legisladores, en virtud de que el libre tránsito como garantía constitucional con la que contamos los gobernados, debe sostenerse en un régimen legal que brinde certeza jurídica y no deje al arbitrio de intereses particulares el ejercicio de esta garantía tan importante.

A criterio de los involucrados en la Comisión de Vialidad y Tránsito Urbano, se encontró que ambas iniciativas contenían puntos en común tales como la capacitación vial, facultades de las dependencias, manifestaciones en la vía pública y por lo tanto era mucho más conveniente realizar un solo dictamen conteniendo las dos iniciativas. Es relevante señalar que las iniciativas le fueron expuestas a los sectores sociales que se encuentran en mayor medida involucrados con la problemática de la vialidad y el transporte y al mismo tiempo a los diferentes grupos parlamentarios para que agregaran propuestas y comentarios: *“Que dentro del proceso legislativo y derivado de la importancia de esta Ley, se sometió la iniciativa a consideración de: transportistas en sus diversas modalidades, funcionarios de diversas dependencias del Distrito Federal involucradas en el transporte y la vialidad, especialistas, técnicos e instituciones académicas, lo anterior con el objeto de recoger en la misma sus puntos de vista, con lo que se enriqueció la iniciativa con disposiciones de interés para la ciudadanía.*

---

<sup>87</sup> Asamblea Legislativa del Distrito Federal número 02, *Dictamen para la discusión y en su caso aprobación del proyecto de una nueva Ley de Transporte y Vialidad del Distrito Federal*; Diario de los Debates del 04 de julio de 2002, 2º año, 2002, Tomo Único, Primer Período extraordinario del 2º receso. Pág. 48



*Del mismo modo se presentó a los diversos grupos parlamentarios, de donde se retomaron propuestas en especial Acción Nacional, Revolucionario Institucional, Revolución Democrática, Verde Ecologista y Convergencia por la Democracia.”<sup>88</sup>*

Denotando los integrantes de la Comisión interés y conociendo la importancia que significaba para ellos el que se aprobará un documento confiable, se formularon observaciones y sugerencias de fondo y forma que sirvieron sobretodo para regular figuras jurídicas que no se habían contemplado en las iniciativas desde un principio. Además se dejó en claro que dentro de la administración pública del Distrito Federal, es necesario que se le dote a la entidad de un marco jurídico en materia de transporte y vialidad para lograr un efectivo y eficaz sistema de transportación, de aprovechamiento y respeto de las vialidades.

Todo esto es en lo que fundamentalmente consistieron las manifestaciones vertidas por las señoras y señores diputados que conformaron la Comisión de Vialidad y Tránsito Urbano con relación a las iniciativas presentadas, llegando a la conclusión de que la aprobación de la legislación sometida a estudio y análisis es pertinente, resolviendo en un punto único en el cual se aprueba el dictamen con proyecto de Ley de Transporte y Vialidad del Distrito Federal. Finalmente se publicó en la Gaceta Oficial Ley del Distrito Federal el 26 de diciembre de 2002, abrogando la anterior Ley de Transporte del Distrito Federal, resta decir que la Ley de Transporte y Vialidad del Distrito Federal del 2002 solo ha tenido una reforma en su texto, de fecha 13 de septiembre de 2004.

---

<sup>88</sup> Asamblea Legislativa del Distrito Federal número 02, *Dictamen para la discusión y en su caso aprobación del proyecto de una nueva Ley de Transporte y Vialidad del Distrito Federal; op. cit.*, Pág. 49

#### ***2.4. Entes de la Administración Pública del Distrito Federal considerados como las autoridades responsables para aplicar y ejecutar lo dispuesto en la Ley de Transporte y Vialidad del Distrito Federal y en el Reglamento de Tránsito del Distrito Federal***

El Jefe de Gobierno del Distrito Federal, por ser titular del órgano Poder Ejecutivo local, le corresponde ejercitar las facultades que le confieren tanto la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos así como el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, al mismo tiempo al tener bajo su mando la administración pública del Distrito Federal, se auxilia de dependencias comúnmente denominadas Secretarías de la administración pública centralizada local. Estas dependencias, son las encargadas de cumplir con las atribuciones que por ley les hayan sido asignadas, a través de los funcionarios públicos correspondientes, eso es, son un conjunto de subórganos que dependen directamente del órgano Poder Ejecutivo local, cuya función es la de auxiliar a dicho órgano en la realización de actividades del orden administrativo; a fin de que las mismas alcancen a satisfacer las necesidades de los habitantes de la entidad.

El marco legal que contiene las atribuciones de cada una de las dependencias que conforman la administración pública centralizada del Distrito Federal, lo podemos encontrar en la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal, precisamente en el título segundo, capítulo I que toca lo respectivo a la mencionada forma de administración en la entidad. El texto del artículo 12 de dicha ley nos señala en su primera parte: **“El Jefe de Gobierno será el titular de la Administración Pública del Distrito Federal...”**. Ahora bien en el párrafo segundo también en su parte primera tenemos: **“La Administración Pública del Distrito Federal tendrá a su cargo los servicios públicos que la ley establezca....”**.

A simple vista quizás no exista problema alguno con las transcripciones anteriores, pero si las hay y conviene disertarlas brevemente. Recordaran los lectores y lectoras que en el punto 2.2. del presente capítulo se analizó al artículo

122 constitucional en sus principales párrafos y en uno de ellos el cuarto, se comento la ineficaz manera en que esta redactado; tenemos en dicho precepto en su párrafo cuarto que: **“El Jefe de Gobierno del Distrito Federal, tendrá a su cargo el Ejecutivo y la Administración Pública en la entidad y recaerá en una sola persona, elegida por votación universal, libre, directa y secreta.”**

Puede apreciarse de la lectura que al Jefe de Gobierno se le están confiriendo dos cargos: el de titular del órgano Poder Ejecutivo y el de administrador de la entidad federativa Distrito Federal, lo cual por demás resulta incoherente; situación que en su momento se criticó y que se tiene por reproducida aquí dicha crítica, para no cansar al lector(a). Ahora si retomamos lo que la ley orgánica nos dice, en esta se repite el mismo error en el cual cayeron los redactores del precepto constitucional y con lo cual se demuestra una total carencia de técnica legislativa por parte de los legisladores del Distrito Federal. Véase como en la primera parte del señalado artículo 12 se afirma que **“El Jefe de Gobierno será el titular de la Administración Pública del Distrito Federal...”**, mayor tontería no se puede encontrar mas que en los textos legales que sin ningún cuidado se atreven a aprobar los torpes legisladores. Me pregunto; siendo el Jefe de Gobierno el titular del órgano Poder Ejecutivo, cargo al que llegó por medio del voto popular, ¿Es posible que al mismo tiempo llegará a ser el titular de la Administración Pública del Distrito Federal? la respuesta a la que llevo me la da el mismo artículo 12 y ¡si puede suceder esta situación! Y mediante elección ¡hágame usted el favor! leamos semejante estupidez: **“EL JEFE DE GOBIERNO SERÁ EL TITULAR DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DEL DISTRITO FEDERAL; SERÁ ELECTO** (las mayúsculas son más para que se aprecie la salvajada) **y ejercerá sus funciones conforme a lo establecido en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, la presente Ley y demás disposiciones jurídicas aplicables.”** Puede apreciar usted amigo(a) lector(a) el tremendo error en el que se cayó al redactar este artículo, que a simple vista tal vez no se note y puede ser que me tache usted de exagerado, pero hay que tomar en cuenta la clase de legislaciones a las que estamos sometidos como particulares, hállese

por igual de las de aplicación federal así como las locales, resultando intolerable que día a día se sigan cometiendo estos errores garrafales que nos perjudican, mientras que las señoras legisladoras y los señores legisladores de los diferentes partidos políticos en el anonimato muy orondos y que viven del sueldo o “dieta” que se recauda de los impuestos que a usted y a mi se nos exige pagar, se ufanan de trabajar por el bienestar del pueblo; según ellos “con la aprobación de leyes y más leyes que brinden seguridad jurídica y mejor calidad de vida”.

Únicamente y para terminar la crítica al artículo 12 de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal, tenemos que en el párrafo segundo del precepto en cuestión, también en su parte primera nos dice: **“La Administración Pública del Distrito Federal tendrá a su cargo los servicios públicos...”** considere usted lector(a) la posibilidad anterior, es decir, que la Administración Pública del Distrito Federal vaya a tener a su cargo los servicios públicos, ¿Es la Administración Pública del Distrito Federal una persona?, ¿Puede por sí misma tener bajo su cargo la realización de los servicios públicos? la respuesta para ambas preguntas, tajantemente le digo es ¡NO!

Visto, aunque de forma por demás muy mal redactado el precepto, en que persona física recae el mando de la administración pública del Distrito Federal porque a su vez es el titular del órgano Poder Ejecutivo, tenemos otro artículo dentro de la misma Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal, que nos sirve de fundamento para conocer a los subórganos de la administración pública centralizada en los cuales se apoya el Jefe de Gobierno. El artículo 15 nos determina que el Jefe de Gobierno se auxiliará en el ejercicio de sus atribuciones, las que comprenden el estudio, planeación y despacho de los negocios del orden administrativo, de acuerdo en lo dispuesto en la ley en comento, en un conjunto de dependencias o secretarías que abarcan a la Secretaría de Gobernación, Desarrollo Urbano y Vivienda, Medio Ambiente, Obras y Servicios, Desarrollo Social, Salud, Finanzas, Transporte y Vialidad, Seguridad Pública, Turismo, Cultura. En este orden son las secretarías o subórganos que forman parte de la administración pública centralizada y junto a estas existen otras dependencias que en si mismas no son secretarías pero que la ley les da ese rango y son la

Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, Oficialía Mayor, Contraloría General del Distrito Federal y la Consejería Jurídica y de Servicios Legales del Distrito Federal.

En esta tesitura y con relación al artículo anterior, el numeral 16 de la citada ley nos hace la mención en nueve fracciones de las atribuciones generales de los titulares de las Secretarías, de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, de la Oficialía Mayor, de la Contraloría General del Distrito Federal y de la Consejería Jurídica y de Servicios Legales del Distrito Federal. Entre las atribuciones más relevantes que deben cumplir los titulares de las dependencias anotadas tenemos: la de someter respecto de los asuntos de su competencia, una vez revisados por la Consejería Jurídica y de Servicios Legales (obsérvese el error) a la aprobación del Jefe de Gobierno los proyectos de leyes, reglamentos, decretos, acuerdos y circulares; y vigilar que se cumplan una vez aprobados. Suscribir los documentos relativos al ejercicio de sus atribuciones, así como celebrar, otorgar y suscribir los contratos, convenios, escrituras públicas y demás actos jurídicos de carácter administrativo de cualquier otra índole dentro del ámbito de su competencia, necesarios para el ejercicio de sus funciones. Certificar y expedir copias certificadas de los documentos que obren en sus archivos y de aquellos que expidan en el ejercicio de sus funciones, los servidores públicos que les estén subordinados. Representar el titular de la dependencia en los juicios de amparo, al Jefe de Gobierno según el asunto que corresponda y de acuerdo a la distribución de competencias, en los juicios del orden contencioso administrativo, los titulares de las dependencias, contestaran las demandas por sí y en representación del Jefe de Gobierno.

Corresponde estudiar en el presente apartado, los entes o subórganos de la Administración Pública del Distrito Federal considerados por él que esto escribe, como las autoridades responsables para aplicar y ejecutar lo dispuesto en la Ley de Transporte y Vialidad del Distrito Federal y en el reglamento de tránsito del Distrito Federal. Los comentarios vertidos líneas arriba fueron necesarios para ubicar al lector(a) dentro del campo de estudio que en este momento nos adentramos. No corresponde en la presente investigación hacer un análisis de

cada una de las dependencias que conforman la administración pública de Distrito Federal, en virtud de que no es ese el motivo de estudio, lo que sí me concierne comentar es el hecho de que usted amigo(a) lector(a) sepa en donde se ubican dichas autoridades en el organigrama de la administración pública centralizada del Distrito Federal, ya que en específico hemos de referirnos a la Secretaría de Transporte y Vialidad y la Secretaría de Seguridad Pública.

Comencemos por hablar de la Secretaría de Transporte y Vialidad del Distrito Federal, es la dependencia encargada a través de sus funcionarios, de formular y conducir el desarrollo integral del transporte, controlar el autotransporte urbano, así como planear y operar las vialidades en el Distrito Federal. El primer antecedente que se tiene se ubica entre los años de 1975 y 1976, cuando se crea el organismo público descentralizado Comisión de Vialidad y Transporte Urbano (Covitur); bajo el argumento de convertirse en un sistema gubernamental, responsable de la planeación y gestión de los transportes y de las vialidades de la capital de la República Mexicana.

Dicha Comisión tenía como objetivo el de planear, proyectar y construir las obras viales que la metrópoli necesitara, de manera conjunta a la Covitur funcionaban la Dirección General de Policía y Tránsito y la Dirección General de Ingeniería y Transporte cuyas atribuciones eran las de administrar, regular y vigilar el servicio prestado por la citada Comisión.

Posteriormente la Covitur fue perdiendo parte de sus funciones lo que se agravó con la crisis del transporte público que terminó con un paro de los camioneros que le exigían a las autoridades que les permitieran aumentar las tarifas, obligando al entonces Presidente José López Portillo a crear mediante un decreto presidencial el organismo público desconcentrado (sic) Autobuses Urbanos de Pasajeros Ruta 100, cuyo objetivo social era el de prestar un servicio público de transporte de pasajeros en el territorio del Distrito Federal y zonas conurbadas. En el año de 1984 desaparece la Comisión de Vialidad y Transporte Urbano, creándose la Coordinación General del Transporte (CGT) cuyo objetivo era el de diseñar políticas de transporte urbano. La finalidad de la CGT era la de integrar a los organismos de transporte existentes en la ciudad y a su vez realizó

los estudios económicos, sociales y técnicos necesarios para planear de manera adecuada el transporte y las vialidades en la capital; para que de esa forma se determinaran las medidas técnicas de operación de todos los medios de transporte urbano de la Ciudad de México, asimismo elaboraba el Programa Integral del Transporte y Vialidad que reunía los estudios que buscaban efficientar el uso del servicio y su infraestructura, tarifas, supervisión de operación, además de la aplicación de un marco legal apropiado que regulara las autorizaciones y prestación de los servicios de transporte público.

Para el año de 1985, se incorpora a la CGT, la Dirección General de Autotransporte Urbano, con la finalidad de lograr una integración de funciones y de este modo paliar las situaciones de corrupción y mal trato al público surgidas por la prestación del servicio. Las funciones primordiales que llevaba a cabo esta Dirección General eran sobretodo de carácter normativo, regulando a los servicios de pasajeros, carga foráneos y locales, también se encargó de regular al servicio de transporte concesionado de taxis y colectivos, función que en su momento le correspondió a la Dirección General de Policía y Tránsito. Más adelante la Dirección General de Autotransporte Urbano cambió de nombre, conociéndose como Dirección General de Servicios al Transporte.<sup>89</sup>

A partir de la publicación el 30 de diciembre de 1994 de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal, la Coordinación General del Transporte se le elevó al rango de Secretaría de Transporte y Vialidad del Distrito Federal, la cual absorbió a las unidades administrativas que eran parte de la citada Coordinación entre estas la Dirección General de Estudios y Proyectos, la Dirección General de Desarrollo Integral del Transporte y la Dirección de Administración; además de la adscripción de la Dirección General de Servicios al Transporte (antes Dirección de Autotransporte Urbano) y la Dirección General de Control de Tránsito, que pertenecía a la Secretaría de Protección y Vialidad.

En 1999 como consecuencia de la publicación de la nueva Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal el 29 de diciembre de 1998, se reestructura a la Secretaría de Transporte y Vialidad del Distrito Federal

---

<sup>89</sup> Fuente: página de Internet de la Secretaría de Transporte y Vialidad del Distrito Federal <http://www.setravi.df.gob.mx/>

cambiando de nombre diversas Direcciones entre estas la Dirección de Planeación y Proyectos de Vialidad al de Dirección General de Planeación y Vialidad y de la Dirección General de Normatividad y Evaluación del Transporte y Vialidad, por la de Dirección General de Regulación al Transporte, en ese orden de ideas se dio la transferencia de la Dirección de Centros de Transferencia Modal (CETRAM) de la Dirección General de Servicios al Transporte a la Dirección General de Planeación y Vialidad. Dicha reestructura se incluyó en el Reglamento Interior de la Administración Pública del Distrito Federal el cual se publicó en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el 11 de agosto de 1999.

Con la publicación en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el 28 de diciembre de 2000 del Reglamento Interior de la Administración Pública del Distrito Federal, mediante dictamen emitido por parte de la Oficialía Mayor del Gobierno del Distrito Federal se realiza una nueva reestructuración de la Secretaría de Transporte y Vialidad del Distrito Federal; la que entra en vigor el 1º de enero de 2001.

En el año de 2002 se planteó la necesidad de modernizar administrativamente a la Secretaría de Transporte y Vialidad del Distrito Federal, mediante una reestructuración orgánica, evaluando el cumplimiento de las atribuciones a través de un diagnóstico funcional. El 21 de mayo de 2002 se publicaron las reformas al Reglamento Interior de la Administración Pública del Distrito Federal y el 1º de junio del mismo año emitió la Oficialía Mayor del Gobierno del Distrito Federal el dictamen que autorizó la nueva estructura orgánica de la Secretaría de Transporte y Vialidad del Distrito Federal.

Con la publicación en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el 11 de marzo de 2003 del manual administrativo de la Secretaría de Transporte y Vialidad del Distrito Federal, se buscó que este sea una herramienta que sirva a los servidores públicos que trabajan en la Secretaría de Transporte y Vialidad del Distrito Federal y así conozcan ampliamente cuales son sus funciones a realizar y se garantice el correcto funcionamiento de su encargo. El objetivo del manual administrativo es el de presentar las atribuciones que la Secretaría de Transporte y Vialidad del Distrito Federal tiene, según lo dispuesto por la Ley Orgánica de la Administración



Pública del Distrito Federal; delimitando el marco jurídico de competencia de la dependencia; además de describir las funciones y objetivos que deben perseguir cada una de las Direcciones Generales que la conforman.

El objetivo general que se persigue en la Secretaría de Transporte y Vialidad del Distrito Federal es el de contribuir al desarrollo económico y social de la Ciudad de México, a través de garantizar un servicio eficiente, eficaz, y de calidad para el traslado de personas y bienes, así como una infraestructura vial adecuada a la dinámica de las necesidades de la capital de la República, bajo un enfoque metropolitano.

Finalmente el marco legal en el cual se sustenta el actuar de los servidores públicos que trabajan en la dependencia, es tan amplio que únicamente se anotaran las legislaciones más importantes: Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal, Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, Ley de Transporte y Vialidad del Distrito Federal, Ley del Procedimiento Administrativo del Distrito Federal, etc.<sup>90</sup>

La prestación del servicio público de seguridad en la Ciudad de México, Distrito Federal se remonta a la época precolombina, cuando en el imperio azteca ya se utilizaban cuerpos de policía. A partir de la conquista de México-Tenochtitlán y durante la dominación española surge por iniciativa del Conde de Revillagigedo, la primera organización policial en la Nueva España.

El primer cuerpo policiaco con el que contaron los habitantes de la Ciudad de México en forma, data del año de 1868 creado mediante decreto de fecha 2 de julio de 1868.

Durante el mandato de Don Porfirio Díaz, se crea la policía rural cuya función era la de cuidar los caminos y apoyar a la policía urbana. En el año de 1917, conforme a la Ley de Organización del Distrito Federal; la policía de la ciudad queda bajo las ordenes del gobierno de esta ciudad.

De 1917 hasta el año de 1941 se crean diversos cuerpos de policía que van de la policía de tránsito, el cuerpo de policía femenil, etc. El cambio de

---

<sup>90</sup> Fuente: Gaceta Oficial del Distrito Federal; *Manual Administrativo de la Secretaría de Transporte y Vialidad del Distrito Federal*, Décima tercer época; 11 de marzo de 2003, Número 21 BIS; Págs. 2 a la 6

denominación de la policía del Distrito Federal a policía preventiva y la policía bancaria e industrial. Es en el año de 1970 que se fusionan los cuerpos de policía de prevención y tránsito, dando a lugar a la Dirección General de Policía y Tránsito del Distrito Federal, acto que se publicó en el Diario Oficial de la Federación el 29 de diciembre de 1970.

Las actividades de esta Dirección General, se verificaron durante la década de los 70 y parte de los 80, a partir del 17 de enero de 1984; mediante publicación en el Diario Oficial de la Federación se determinó por parte de las autoridades que regían en el Distrito Federal, que dicha Dirección cambiaba de nombre pasando a ser Secretaría General de Protección y Vialidad.

En el período correspondiente de 1985 a 1991 se realizan diversas reestructuraciones, con el propósito de eficientar la prestación del servicio de seguridad pública.

Con la publicación de la Ley de Seguridad Pública del Distrito Federal, en el Diario Oficial de la Federación el 19 de julio de 1993, se ubica en un solo ordenamiento que la policía del Distrito Federal se integra por la Policía Preventiva, y la Policía Complementaria (Policía Auxiliar, y Policía Bancaria e Industrial)

A partir de la publicación en el Diario Oficial de la Federación el 30 de diciembre de 1994, de la nueva Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal; la Secretaría General de Protección y Vialidad cambia otra vez de nombre, por el que actualmente ostenta: Secretaría de Seguridad Pública.

De 1996 hasta el año 2003, la Secretaría de Seguridad Pública ha tenido una serie de reestructuraciones con la finalidad de atender las nuevas responsabilidades que le son conferidas a la dependencia. Estos cambios se autorizaron mediante el dictamen N° 18/ 2002; emitido por el Distrito Federal, por conducto del titular de la Oficialía Mayor del Distrito Federal el 13 de junio de 2002 e iniciándose la vigencia de estos el 1° de junio de 2002.

Nos resta comentar que el marco legal en el cual se sustenta el actuar y funcionamiento de la Secretaría de Seguridad Pública, es bastante extenso y por lo tanto remito a las legislaciones más importantes, sin menoscabo de los demás

ordenamientos, con el propósito de no agobiar al lector con un mundo de leyes que son aplicadas en esta dependencia. Tenemos entonces a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, Ley de Seguridad Pública del Distrito Federal, Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal, Ley Orgánica de la Secretaría de Seguridad Pública del Distrito Federal, Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, Ley de Transporte y Vialidad del Distrito Federal, Ley de Justicia Cívica del Distrito Federal entre otras, Código de Procedimientos Penales del Distrito Federal, Código de Procedimientos Civiles del Distrito Federal, Reglamento de la Ley de Armas de Fuego y Explosivos, Reglamento de Tránsito del Distrito Federal entre otros.<sup>91</sup>

Conforme a lo presentado y con el animo de mostrar a usted lector(a) a grandes rasgos, los antecedentes de estas dos dependencias de la administración pública centralizada del Distrito Federal, veamos apoyados en unos ejemplos; a que dependencia de la administración centralizada del Distrito Federal le corresponde ejecutar las disposiciones del Reglamento de Tránsito del Distrito Federal sobre el relevante tema de los inmovilizadores vehiculares y despejar las dudas que puedan surgir respecto, a quien le corresponde la colocación de estos artefactos.

En el año de 1995 el entonces regente del Distrito Federal Oscar Espinoza Villareal, celebró un contrato con la empresa Operadora de Estacionamientos Viales, más tarde conocida como Operadora de Estacionamientos y Valets Parking (Opevsa) para el manejo de los parquímetros que se instalaron en un principio en colonias como la Juárez y la Cuauhtemoc de esta Ciudad de México, con el propósito de recaudar dinero por el uso de estos aparatos que miden el tiempo de estacionamiento y en el supuesto de que se omitiera el pago respectivo, se multaría a los conductores además de llevar a cabo la colocación de inmovilizadores en las llantas de los vehículos pertenecientes a los automovilistas que no realizaran este pago; recaudando la entidad federativa por estas acciones,

---

<sup>91</sup> Fuente: Oficina de información Pública de la Secretaría de Seguridad Pública del Distrito Federal, *Manual Administrativo de la Secretaría de Seguridad Pública del Distrito Federal*, Dictamen N° 18/2002 de la Coordinación General de Administración y Apoyo; 1° de junio de 2002. Págs. 16 a la 25

la nada despreciable cantidad de 7 millones de pesos, cantidad ridícula si se considera que la empresa Opevsa recibía mas de 20 millones de pesos por la explotación de 4, 254 parquímetros distribuidos en las citadas colonias.

Lo interesante de este acuerdo celebrado, resultó que siendo la empresa Opevsa la encargada de verificar que los automovilistas pagaran la tarifa que se marcaba en el parquímetro por el tiempo que dejaran estacionado su vehículo y en caso de que se le olvidara al propietario del vehículo pagar la tarifa o seguir pagando una cantidad extra por cada fracción de tiempo que transcurriera, dicho automovilista se encontraba con la sorpresa de que se le había colocado a su automóvil un seguro inmovilizador o popularmente conocido como “arañas” con el que se le presionaba al propietario del vehículo inmovilizado a pagar una multa y una cantidad extra para retirar el aparato de la llanta del vehículo. Lo curioso es de que esta actividad la realizaban tanto personal de la empresa contratada, así como agentes de la policía adscritos a la Secretaría de Seguridad Pública del Distrito Federal.

Más tarde se detectaron anomalías como los abusos que cometían los empleados de dicha empresa en contra de los automovilistas, la irregular recolección del dinero depositado en los parquímetros, la falta del cumplimiento de ciertas cláusulas dentro del contrato celebrado; entre estas, que la empresa no contaba con los carros recolectores necesarios, grúas de arrastre y la falta de mantenimiento de los parquímetros.

A pesar de las constantes quejas de los particulares por los abusos de la empresa a través de sus empleados y las multas impuestas y cantidades extras por retirar el aparato, el Distrito Federal, por conducto de sus autoridades de Seguridad Pública renovó el contrato con esta empresa.

Un dato relevante es de que por concepto de multas, el Distrito Federal, a través de las autoridades de la Secretaría de Seguridad Pública cobra la cantidad de 355 pesos y de esos 355 pesos, esta empresa se embolsaba, 170 pesos por cada inmovilizador o “araña” colocado.

En el año 2003 en la administración pública del Distrito Federal, se recaudaron 6, 948, 564 pesos, y en el 2004 16, 625, 761 pesos, cantidades nada

despreciables y que obviamente las autoridades no desean que se dejen de percibir.<sup>92</sup>

El abuso que se comete en contra de los automovilistas en sus posesiones, lesiona evidentemente las garantías constitucionales: *“Ya sea que uno decida mal-estacionarse en doble fila o que un automóvil se detenga 10 milisegundos a dejar a una persona, las arácnidas caen cual **arañas panteoneras** sobre los vehículos. Lo peor del caso es que vienen acompañadas de al menos cuatro alacranes uniformados-de una empresa privada- que cual integrante del Cirque du Soleil dan cualquier cantidad de maromas para colocarse frente y detrás del automóvil a inmovilizar, impidiendo que el citado vehículo avance.*

*Acto seguido y haciendo gala de la mejor educación disponible en el país, no se contienen en insultar a los conductores cuando estos reclaman la inmovilización. Y conste que hablo por los que nada debían. A Nendar por ejemplo le toco sufrirla [...] se detuvo [...] en menos de 15 segundos y al intentar mover el coche se encontró con los cuatro citados alacranes que ya habían inmovilizado el coche.*

*No hubo entonces pero que valiera. Es más por reclamarles casi la golpean y eso que ellos se quejan de ser agredidos. A pesar de poner la queja de por medio, el asunto quedó en el olvido.”<sup>93</sup>*

Son constantes como ya se señaló, los abusos que se cometen por la aplicación de esta medida para mantener, garantizar y controlar las vialidades de esta conflictiva ciudad.

*“...hace una semana me inmovilizaron el auto en la zona rosa por cuestion de pocos minutos ya que no me permitieron salir de la embajada de USA para ponerle mas dinero al parquímetro, siendo que ya le habia puesto más de 40 pesos, ademas de que no pude ponerle más ya que no acepta monedas de 10 pesos que eran las unicas que me sobran... en fin una vez inmovilizado acudi a pagar la multa pero mi disgusto fue que no tiene el carcter de una multa comun, las cuales si las pagas antes de 5 días se reducen al 50% y bueno eso es lo de*

---

<sup>92</sup> Fuente: <http://Holganza.com/2005/10/14/el-ataque-de-las-arañas/> viernes 14 de octubre 2005.

<sup>93</sup> Fuente: <http://blogs.economista.com.mx/?cat=3&paged=2>, Jueves Noviembre 24 2005.

*menos, decidi pagarla en el momento y al 100% pero mi indignacion fue que tambien me cobraban un monto para retirar el inmovilizador del auto lo cual me parecio un abuso tremendo de parte de la "autoridad" cabe aclarar que los que ponen las "arañas" son una empresa privada a la cual le concesionaron la actividad y que abusan cobrando casi 200 pesos para el retiro del inmovilizador así bien, como te cobran todo o nada (es decir la multa del gobierno + el retiro de la araña de la empresa privada) [...] creo que es un secuestro de mi automóvil el que hacen estos tipos al inmovilizarlo, siendo que lo importante es el pago de la multa y parece que no les importa eso, sino lucrar de paso con el retiro de los inmovilizadores. [...] ya que prácticamente secuestraron mi auto [...] y me ocasionaron perjuicios por esto en mi trabajo al no poder llegar y lo que no estoy dispuesto a pagar bajo ninguna circunstancia es lo que estos ladrones de Opevsa querian por el retiro del candado, ya que lo unico que infringi es el tiempo sin monedas en un parquímetro y por ende pagaré su multa, más no el retiro de nada." (sic) <sup>94</sup>*

En el año de 2005 hasta el día 22 de marzo, mediante la aplicación del Programa de Reordenamiento Vial en el Centro Histórico, personal de la empresa Opevsa y elementos de la Secretaría de Seguridad Pública del Distrito Federal, aplicaron 8,128 inmovilizadores lo que permitió la acumulación de 2, 885, 440 pesos que han ido a parar a las arcas del Gobierno del Distrito Federal, asimismo desde febrero de 2005 la empresa Operadora de Estacionamientos y Valets Parking (Opevsa) decidió rentar a la SSP camionetas, candados y radiocomunicadores ante la negativa del Gobierno capitalino para aumentar la tarifa de 115 a 160 pesos por auto inmovilizado (cantidades según oficiales y señaladas por las autoridades de la Secretaría; pero extraoficialmente se sabe que cobraban por cada auto inmovilizado 170 pesos). De manera emergente la SSP dispuso que 60 policías que vigilaban el Centro Histórico en patines, colocarán las arañas a unidades estacionadas en el primer cuadro. <sup>95</sup>

---

<sup>94</sup> Fuente: jsrubi fecha 28-05-2004 11:03 AM 28-05-2004 10:03 AM  
<http://foros.directorio.com.mx/groupee/forums/a/tpc/f/477601752/m/671107163>

<sup>95</sup> Fuente: Cfr. <http://www2.eluniversal.com.mx/pls/impreso/> Jueves 24 de Marzo 2005

En el presente año 2006, mediante una solicitud de información realizada al personal de la oficina de información pública de la Secretaría de Seguridad Pública del Distrito Federal el 15 de febrero de 2006, fundamentada en el artículo 8° de la Constitución General de la República y en los artículos 38 al 50 de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Distrito Federal, el que esto escribe solicitó información relativa a la concesión que el Distrito Federal a través del órgano Poder Ejecutivo local y por conducto de los servidores públicos de dicha dependencia de la administración centralizada; había otorgado a la empresa (Opevsa). Mediante escrito OM/OIP/095/2006 fechado el 24 de febrero de 2006, el Oficial Mayor C. Alejandro Villagordoa Resa y por conducto del responsable de la oficina de información pública de la Secretaría de Seguridad Pública del Distrito Federal; Lic. A. Xavier Tapia Ruiz dio respuesta a lo solicitado por el que esto escribe en los siguientes términos: *“Carlos Alberto Jiménez Medina PRESENTE: Con fundamento en la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Distrito Federal en sus artículos 3, 4 fracción III y 44, le comunico que su solicitud de información quedó registrada como **petición número 038**, el pasado 15 de febrero de 2006.*

*Siguiendo el procedimiento establecido se solicitó la información al área correspondiente, de la respuesta enviada se deriva lo siguiente:*

*A partir del 1 de enero del 2006, el Programa de Ordenamiento Vial del Centro Histórico lo esta operando directamente la Secretaría, por lo tanto no se otorgó concesión a ninguna empresa para brindar el servicio de inmovilización vehicular. En cuanto al procedimiento y tramite del programa, la Subsecretaría de Desarrollo Institucional pone a su disposición el Manual de Operación de dicho Programa de Ordenamiento Vial que consta de 9 copias simples anexas y que detalla minuciosamente las reglas para la ejecución del mismo.*

*Esperando que esta respuesta satisfaga su necesidad de información, me despido de usted enviándole un saludo. Atentamente el responsable de la oficina; Lic. A. Xavier Tapia Ruiz. (Rubrica)”* (por este conducto expreso mi agradecimiento a la M. en C. Isela González por la atención recibida para obtener esta información).

De la anterior respuesta se observa entonces que a partir del 1 de enero de 2006, la colocación de los inmovilizadores vehiculares le corresponde exclusivamente al Distrito Federal a través del órgano Poder Ejecutivo local y por conducto de los servidores públicos de la Secretaría de Seguridad Pública del Distrito Federal, dependencia de la administración centralizada. Es curioso leer en esta respuesta que ahora sea un “servicio” la inmovilización de vehículos; lo que particularmente considero risible y sobre todo que no se explique de manera extensa los motivos por los cuales se decidió no otorgarle de nuevo la concesión a la empresa (Opevsa) o a cualquier otra. La respuesta se deduce fácilmente, tomando en cuenta las extraordinarias ganancias que se obtienen por la imposición de las multas, es evidente que en la administración centralizada del órgano Poder Ejecutivo del Distrito Federal se percataron que era preferible quedarse con esas ganancias que repartirlas a otras personas; quedándose con el pastel completo.

Asimismo la ejecución del Programa de Ordenamiento Vial del Centro Histórico queda a cargo de la Secretaría de Seguridad Pública del Distrito Federal, a través de los servidores públicos adscritos a esta, con fundamento en el Reglamento de Tránsito del Distrito Federal; artículos 16, 63 y 103 y el en Código Financiero del Distrito Federal numeral 252.

Por lo visto anteriormente queda asentado que las dependencias de la administración centralizada, que conocen del tránsito y las vialidades de esta Ciudad de México en el Distrito Federal, son la Secretaría de Transporte y Vialidad y la Secretaría de Seguridad Pública; a quienes les corresponde a través de los servidores públicos adscritos a estas dependencias, conocer de estas cuestiones, en esta misma vertiente solo me resta reiterar que efectivamente es a la entidad federativa Distrito Federal a través del órgano Ejecutivo, por conducto de la Secretaría de Seguridad Pública a quien le corresponde ejecutar lo dispuesto en el Reglamento de Tránsito del Distrito Federal, dentro del Programa de Ordenamiento Vial del Centro Histórico que faculta a esta autoridad para imponer los inmovilizadores vehiculares



## **2.5. Las obligaciones de las autoridades del Distrito Federal con los servicios públicos que brinda**

Previo a profundizar en el tema del presente apartado, me es preciso hacer una serie de comentarios en torno al encabezado que le da nombre al punto 2.5. dedicado a las obligaciones de las autoridades del Distrito Federal con los servicios públicos que brinda. Al momento de presentar el anteproyecto de investigación y con la premura de tiempo que en algunos casos tiende a prevalecer, suele suceder que se utilizan términos jurídicos cuyo significado no corresponde con la verdadera esencia de lo que se presenta; por lo tanto es pertinente hacer una aclaración sobre este subíndice, a fin de que usted amigo(a) lector(a) comprenda correctamente lo que se pretende explicar.

El encabezado del apartado 2.5. se puede leer que versa sobre las obligaciones de las autoridades del Distrito Federal con los servicios públicos que brinda, evidentemente apliqué erróneamente la palabra obligaciones; cuando lo jurídicamente correcto es haber escrito **“El deber que tienen las autoridades de Transporte y Vialidad y de Seguridad Pública del Distrito Federal de cumplir con los servicios públicos que brindan”**.

A lo largo de la presente investigación he señalado la importancia de hacer un uso correcto del lenguaje jurídico, con el propósito de que efectivamente se utilice y no se degenerate en cuanto su aplicación. He criticado a los legisladores sean federales o del Distrito Federal que al momento de aprobar las leyes no tienen el cuidado de ser precisos en cuanto al lenguaje, empeñándose en usar palabras rebuscadas o cuyo significado nada tiene que ver con las figuras jurídicas que enuncian. Es de humanos errar pero también es de sabios reconocer el error en que se incurre y yo Carlos Alberto Jiménez Medina reconozco plenamente el mal uso del lenguaje jurídico empleado en el encabezado del presente punto 2.5. debo señalar que caí en cuenta de la pifia al ir recopilando la información que sustenta mi investigación y después de leer y releer a diversos autores y repasar mis notas como estudiante me di cuenta de la tremenda equivocación. Por mi

parte pude omitir el error y esperar que no se diera cuenta usted amigo(a) lector(a), sin embargo he aprendido que realizar ese tipo de acciones denigra a la persona, y hago la aclaración porque de cualquier forma al sustentar mi examen profesional bien puede suceder que se me cuestionen las razones por las cuales menciono obligaciones, que tienen que ver con la presente investigación etc. Hecha la aclaración solo me resta comentar brevemente en que consisten las diferencias entre deber jurídico y la obligación.

Los conceptos de deber jurídico y de obligación son materia de estudio del Derecho Civil en el campo de la Teoría de las Obligaciones, no obstante, su conocimiento ha trascendido al Derecho Civil afirmándose que “El que no sabe de obligaciones no sabe de Derecho”; porque su aplicación se extiende a todas las ramas de la ciencia jurídica sin excepción. En lo que a nosotros concierne es claro que las nociones de deber jurídico y obligación, son utilizados en el campo del Derecho Administrativo. Deber jurídico y obligación no son lo mismo y frecuentemente se confunden sus significados (y si no lo cree, véase el comentario al inicio de este apartado) se afirma por la doctrina civilista que el deber jurídico es el genero y la obligación es la especie; por lo tanto la obligación es un deber jurídico, pero no todo deber jurídico es una obligación.

El deber jurídico se ha de definir en su doble aspecto, esto es, en un sentido amplio y en uno estricto. En sentido amplio o lato sensu, deber jurídico: “es la necesidad de observar una conducta conforme a la norma de Derecho” lo anterior se entiende si tomamos en cuenta a la norma jurídica o ley escrita o no, que establece deberes. Ejemplo de lo anterior: es mi deber respetar la integridad física de cualquier persona, exista o no una norma jurídica que así lo determine o el deber del padre y madre de familia de suministrar los alimentos a las hijas e hijos, si bien es cierto que existe una norma de Derecho que así lo estipula también es cierto que dentro de sí mismo madre o padre o ambos saben claramente que tienen ese deber. Deber jurídico en sentido estricto o strictu sensu es aquel en donde existe: “la necesidad de observar una conducta conforme a la norma de Derecho, ya en favor de una persona determinada o indeterminada”. En este supuesto, si lanzo una piedra a la ventana de una casa o edificio y se rompe

el vidrio, incumplo con mi deber de respetar el patrimonio de alguna persona y si en determinado momento aparece el dueño y reclama el daño causado, es mi deber cumplir con la reparación del mismo.

La obligación lato sensu o en sentido amplio: “es la necesidad jurídica de cumplir una prestación de carácter patrimonial o moral a favor de un sujeto que eventualmente puede llegar a existir o a favor de un sujeto que ya existe” como muestra de lo anterior, puedo mencionar el contrato de renta vitalicia en el cual uno de los contratantes le señala a su contraparte, a quien se le debe entregar la cantidad de dinero que genere la renta; o el contrato de donación que se celebra entre dos personas, en la cual una de ellas le entrega a la otra de forma gratuita una parte de sus bienes.

La obligación en sentido estricto o strictu sensu: “es la necesidad jurídica de conservarse en aptitud de cumplir voluntariamente una prestación de carácter patrimonial, pecuniario o moral de un sujeto que eventualmente puede llegar a existir”. Ejemplifica lo anterior la recompensa que se dará a la persona que encuentre o proporcione datos fidedignos sobre un vehículo que fue robado sobre la vía pública.

En este orden de ideas y vistos los conceptos de deber jurídico y obligación en su doble aspecto, las autoridades encargadas de cumplir con los servicios públicos de Transporte y Vialidad y de Seguridad Pública en el Distrito Federal, necesariamente tienen el DEBER de brindar dichos servicios con la finalidad de mejorar la calidad de vida de los habitantes de la entidad federativa. Por ley las autoridades que tienen el mando de la administración pública en el Distrito Federal son los encargados de cumplir con estos deberes y es a través de las dependencias con las cuales se auxilia, para que dichos servicios se realicen.

Surge entonces la pregunta ¿Qué es el servicio público? en la doctrina administrativa, autores como Jorge Fernández Ruiz, Miguel Acosta Romero, Ernesto Gutiérrez y González han abordado el tema profundamente. Todos los días por cualquiera de los medios de comunicación a los que estamos expuestos, llegamos a escuchar que el servicio de suministro de aguas prestado por el Estado es deficiente, que las autoridades del Distrito Federal, aún no resuelven el

problema de alcantarillado y drenaje en las colonias populares, que el servicio prestado por las autoridades de las entidades federativas no cumple con su cometido y muchos otros ejemplos que se pueden citar. Los criterios para poder definir adecuadamente al servicio público no han alcanzado hasta la fecha un consenso generalizado ya que desde el origen de la noción de servicio público, se ha debatido sobre el mismo; sin que se logre convencer completamente a los estudiosos de la materia.

El Doctor Acosta Romero, ejemplifica lo expresado de esta forma: *“Uno de los conceptos o instituciones más discutidos y menos precisos en sus perfiles y en su determinación material y objetiva es el de servicio público; nace y se desenvuelve en el ambiente jurídico doctrinal francés.”*<sup>96</sup>

Efectivamente el nacimiento del vocablo compuesto servicio público se desarrolló en la Francia del siglo XVIII, mencionándose por primera vez en un criterio jurisprudencial en el cual se interpretó una regla que separaba la actuación de tribunales judiciales y administrativos. Esta regla prohibía que los tribunales judiciales conocieran de litigios administrativos. Posteriormente dos resoluciones separadas por el tiempo pero sosteniendo criterios similares, fueron emitidas por jueces del Tribunal de Conflicto en Francia; las que se convirtieron en importantes antecedentes en el Derecho Administrativo ya que en dichas resoluciones se hacía la mención de servicio público; el cual según estas, le incumbía al Estado.

Como he mencionado, difieren en gran medida los criterios de los expertos que tratan de definir en que consiste el servicio público, de los autores mexicanos que cito líneas arriba, cada uno por su parte han proporcionado su muy personal versión del tema. Tomemos el caso del Lic. Jorge Fernández Ruiz, que analiza en su libro diversas definiciones que van desde la consagrada en una ley derogada, la formulada por los Ministros de la Corte en jurisprudencia, las diferentes definiciones que la doctrina extranjera ha recogido a través del tiempo, hasta llegar a su propio concepto. Tenemos entonces que el Lic. Fernández Ruiz propone como definición de servicio público el siguiente: *“Servicio público es toda actividad técnica destinada a satisfacer una necesidad de carácter general cuyo*

---

<sup>96</sup> Acosta Romero Miguel, *op. cit.*, Pág. 987

*cumplimiento uniforme y continuo deba ser permanentemente asegurado, reglado y controlado por los gobernantes, con sujeción a un mutable régimen jurídico exorbitante del derecho privado ya por medio de la administración pública, bien mediante particulares facultados para ello por la autoridad competente, en beneficio indiscriminado de toda persona.”<sup>97</sup>*

Por su parte Miguel Acosta Romero considera que servicio público: *“Es una actividad técnica encaminada a satisfacer necesidades colectivas básicas o fundamentales, mediante prestaciones individualizadas, sujetas a un régimen de Derecho Público, que determina los principios de regularidad, uniformidad, adecuación e igualdad. Esta actividad puede ser prestada por el Estado o por un particular (mediante concesión).”<sup>98</sup>*

Siguiendo con estas ideas el maestro Ernesto Gutiérrez y González, aporta a la doctrina administrativa no uno; sino cuatro definiciones de servicio público, tomando en cuenta su significado en sentido estricto y amplio; así como su vinculación con el tipo de persona que lo presta. Tenemos pues que para Gutiérrez y González servicio público en sentido amplio: *“Es la actividad especializada que desarrolla una persona, para dar satisfacción, mediante prestaciones concretas y continuas a una necesidad, ya general o colectiva, mientras esta subsista.”*

*En estricto sentido: “Servicio público es la actividad especializada que desarrolla una persona particular o pública, ya por si directamente, ya indirecta por medio de una persona empresa, para dar satisfacción, mediante prestaciones concretas y continuas a una necesidad, ya general o colectiva, mientras estas subsistan.”*

*Considerando a la persona particular: “Servicio público que presta una persona física o moral particular, es la actividad especializada que realiza, ya por si en forma directa, ya indirectamente por medio de otra persona, para satisfacer mientras económicamente le convenga y este en posibilidad de satisfacerla, una*

---

<sup>97</sup> Fernández Ruiz Jorge; *Derecho Administrativo (servicios públicos)*, Universidad Nacional Autónoma de México / Editorial Porrúa; México 1995 Págs. 162 y 163

<sup>98</sup> Acosta Romero Miguel, *op. cit.*, Pág. 994

*necesidad colectiva a través de prestaciones continuas, ajustando su actividad al régimen de derecho común.”*

Con relación a una persona pública: *“Servicio público que presta una persona pública es la actividad especializada que realiza, ya por si en forma directa, ya indirectamente por medio de otra persona, para satisfacer mientras exista, una necesidad general o una colectiva, a través de prestaciones continuas, ajustando su actividad a un régimen de legislación administrativa especializada.”*<sup>99</sup>

Cada una de las definiciones presentadas, generan los siguientes comentarios. En el caso del criterio que maneja Jorge Fernández Ruiz, su definición no se puede tener como completa; toda vez que al referirse *...a satisfacer una necesidad de carácter general* el autor deja fuera las necesidades colectivas. La diferencia que no expone el tratadista deriva de que una necesidad de carácter general es la que surge en toda una población, mientras que las necesidades colectivas son las que satisfacen o interesan a un grupo determinado de la población quienes también hacen uso de los servicios públicos *...con sujeción a un mutable régimen jurídico exorbitante del derecho privado*. Es criticable la forma en que este autor se expresa y lo es por la razón de que si los servicios públicos deben estar sujetos a un régimen legal, no había necesidad de darle la etiqueta de Derecho privado, el autor sigue la escuela de la separación del Derecho en privado y público; ahora en mi opinión considero que era suficiente con señalar que se sujetaran los servicios públicos a un *mutable régimen jurídico* como él lo sostiene. La definición en sí misma tiene mucha tela de donde cortar en cuanto a comentarios, no obstante con los botones presentados podemos ver que no deja claro el autor la noción de servicio público.

Con Acosta Romero tenemos que servicio público es *una actividad técnica encaminada a satisfacer necesidades colectivas básicas o fundamentales, mediante prestaciones individualizadas, sujetas a un régimen de Derecho Público*. Lo primero que salta a la vista con la definición del Doctor Acosta Romero es que nos habla de *...satisfacer necesidades colectivas básicas o fundamentales*. Discrepando con Fernández Ruiz, en el sentido de que este último señala *una*

---

<sup>99</sup> Gutiérrez y González Ernesto, *op. cit.*, Págs. 927, 930, y 931

*necesidad de carácter general.* Ambos autores se complementan, pero no incluyen en sus definiciones la idea completa, asimismo Acosta Romero dice que la satisfacción de estas necesidades se hace *...mediante prestaciones individualizadas, sujetas a un régimen de Derecho Público.* Surge entonces la pregunta ¿Será posible que los servicios públicos se presten de forma individualizada, es decir a cada una de las personas que los necesite? en ciertos casos si es posible, ejemplo, la obtención del pasaporte por ser un trámite que solicita la o el interesado(a) ante la autoridad competente pero también existen servicios públicos que evidentemente no podrían darse de manera particularizada, por la sencilla razón de que dar a cada habitante de forma individual un servicio público; se generaría descontento y desigualdad con relación a los demás habitantes, por citar un ejemplo, el servicio de drenaje y alcantarillado en una colonia.

Resta comentar las opiniones que Gutiérrez y González vierte sobre el tema, este autor como señale antes maneja cuatro definiciones sobre servicio público en sentido amplio, sentido estricto y de acuerdo al tipo de persona que lo brinda, sea particular o publica. Lo interesante de este método es de que desmenuza la información y por ende se comprende mejor la idea que presenta. En sentido amplio, para Gutiérrez y González servicio público *“Es la actividad especializada que desarrolla una persona, para dar satisfacción, mediante prestaciones concretas y continuas a una necesidad, ya general o colectiva, mientras esta subsista.”* Salta a la vista el uso del vocablo *actividad especializada* que no desentona con las ideas expuestas por los otros dos tratadistas, ya que hablar de actividad técnica o especializada nos da a entender que esta se lleva a cabo por una persona con conocimientos suficientes para realizarla. La finalidad que se busca con los servicios públicos es la de satisfacer tal y como lo señala Gutiérrez y González, *...mediante prestaciones concretas y continuas a una necesidad, ya general o colectiva, mientras esta subsista.* Esto es que a través de la prestación de un servicio público concreto, que puede ser el servicio de alumbrado eléctrico, se prestara a su vez de forma continua, lo que significa que un servicio de la importancia de la electricidad, no puede ser intermitente ni

esporádico. Además mientras exista un núcleo poblacional que necesite de este servicio, el mismo subsistirá hasta el día que deje de ser útil.

*“Servicio público es la actividad especializada que desarrolla una persona particular o pública, ya por si directamente, ya indirecta por medio de una persona empresa, para dar satisfacción, mediante prestaciones concretas y continuas a una necesidad, ya general o colectiva, mientras estas subsistan.”* En sentido estricto, observamos que la definición señala ahora que la actividad especializada puede ser desarrollada por una persona distinguiendo entre particulares o públicas. En virtud de esto, nos describe que ya sea de manera directa o indirecta se puede realizar por conducto de una persona empresa, mediante prestaciones concretas y continuas, la satisfacción de una necesidad, ya general o colectiva, mientras esta subsista.

Pasemos a examinar lo que el autor presenta sobre el servicio público respecto de la persona particular. *“Servicio público que presta una persona física o moral particular, es la actividad especializada que realiza, ya por si en forma directa, ya indirectamente por medio de otra persona, para satisfacer mientras económicamente le convenga y este en posibilidad de satisfacerla, una necesidad colectiva a través de prestaciones continuas, ajustando su actividad al régimen de derecho común.”* Con la anterior definición se entra en el campo de la persona que puede prestar un servicio público, de la lectura se tiene que una persona física o una moral, que para efectos del Derecho es una ficción, particulares pueden prestar un servicio público, demostrando que si están especializados para ofrecerlo, aunado al hecho de que lo prestarán durante el tiempo que les genere un beneficio económico. Una sustancial diferencia que aquí se contiene en comparación a las definiciones anotadas de Fernández Ruiz y Acosta Romero, radica en que las anteriores hablaban de regímenes de Derecho; el primero privado, el segundo público sin distinguir a la persona que lo brinda. Aquí se puede leer que la aplicación de la norma jurídica va en relación con el tipo de persona que lo presta, es decir si es una persona física o moral particular quien presta el servicio indefectiblemente, la actividad se ajustará al régimen de Derecho común y en el caso de que sea una persona pública quien preste el servicio,



entonces tenemos que *“Servicio público que presta una persona pública es la actividad especializada que realiza, ya por si en forma directa, ya indirectamente por medio de otra persona, para satisfacer mientras exista, una necesidad general o una colectiva, a través de prestaciones continuas, ajustando su actividad a un régimen de legislación administrativa especializada.”*

El Estado, las entidades federativas y el municipio son las únicas personas que nuestro Derecho reconoce como tales, al ser personas públicas pueden llevar a cabo actividades especializadas, por conducto de sus funcionarios o servidores públicos que fungen como sus representantes, para satisfacer como quedó establecido; mientras exista, una necesidad general o una colectiva, a través de prestaciones continuas, ajustando su actividad a un régimen de legislación administrativa especializada. Véase la parte final que determina la aplicación de la norma legal administrativa por ser, como dijimos, una persona pública quien presta el servicio.

Finalmente quiero explicar brevemente los contrastes que existen de las necesidades generales y las colectivas. Necesidades generales son las que le son inherentes al ser humano de cualquier parte del planeta, como son la alimentación, la vivienda o la obtención de conocimientos. Son las necesidades que sin duda alguna se deben cubrir para lograr la supervivencia de la especie.

Necesidades colectivas. En un principio no había necesidad ni demanda de ciertos servicios, pero que con posterioridad al ir surgiendo y extenderse su utilización se integraron a la vida cotidiana del ser humano. Ejemplo de esto; la telefonía, el transporte publico en todas sus variantes, el servicio eléctrico entre otros.

Una vez visto lo relativo a la definición de lo que es el servicio público, es el momento de aterrizar las ideas de forma sucinta, en el campo de los servicios públicos que las autoridades del Distrito Federal prestan a sus habitantes en materia de transporte y vialidad y seguridad pública sobre todo para lograr captar el deber que tienen las autoridades de la entidad federativa con relación a estos servicios, para dar por concluido el capítulo segundo de esta tesis.

La Ciudad de México en el Distrito Federal al igual que las grandes urbes que existen en el mundo, están sujetas a necesidades generales y colectivas, que al paso del tiempo se acentúan. Tomando en cuenta la expansión poblacional que diariamente crece y parece no tener fin, en el Distrito Federal la satisfacción de las extraordinarias necesidades que sus habitantes requieren se convierte en una ardua, compleja y complicada tarea que las autoridades de la entidad no pueden evadir. Aunado a esto la mancha urbana se acrecienta cada vez más llevando a los habitantes a poblar zonas que son consideradas de alto riesgo y obviamente carecen de los más elementales servicios.

Al hablar de los servicios públicos que las autoridades del gobierno del Distrito Federal deben implementar para que los habitantes gocen de estos, es preciso de políticas adecuadas. En lo que corresponde a esta tesis, los servicios de transporte y vialidad así como los de seguridad pública serán materia de estudio resaltando las atribuciones que por ley les señala a las autoridades del Distrito Federal encargadas del Transporte y Vialidad y en su caso las atribuciones que le corresponden a la Secretaría de Seguridad Pública del Distrito Federal con relación a las vialidades que es el tema que se desarrolla en la presente investigación.

El régimen jurídico que en el Distrito Federal regula la prestación de los servicios públicos lo tenemos plasmado en el numeral 122, base primera; fracción V; incisos i), j), k) de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y los artículos 17, 93 y 118 del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal. En lo que toca a la Secretaría de Transporte y Vialidad del Distrito Federal y a la Secretaría de Seguridad Pública del Distrito Federal; el marco legal que las rigen son la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal, Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, Ley de Transporte y Vialidad del Distrito Federal, Ley del Procedimiento Administrativo del Distrito Federal, la Ley de Seguridad Pública del Distrito Federal, la Ley Orgánica de la Secretaría de Seguridad Pública del Distrito Federal y el Reglamento de Transito del Distrito Federal.

Los habitantes del Distrito Federal en concordancia con lo dispuesto en el artículo 17 del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, tienen el derecho de la protección de las leyes, reglamentos y demás normas jurídicas, a recibir la prestación de los servicios públicos, así como la de ser informados de las leyes y decretos que expida el órgano legislativo de la entidad; de los reglamentos y demás actos administrativos que expidan tanto el Presidente de la Republica y el Jefe de Gobierno del Distrito Federal. De la realización de obras públicas y la prestación de los servicios públicos y de saber de las instancias para presentar quejas y denuncias relacionadas con los servidores públicos que los prestan.

En el Distrito Federal los servicios públicos se le atribuyen al Jefe de Gobierno, por tener el mando de la administración pública del Distrito Federal. La prestación de los servicios públicos se puede realizar de forma directa, mediante los subórganos que componen la administración pública centralizada del Distrito Federal; a través de los organismos descentralizados (con fundamento en el artículo 99 del Estatuto de Gobierno); o mediante la concesión a personas físicas o morales particulares.

Los servicios públicos prestados por un subórgano o dependencia de la administración pública centralizada del Distrito Federal; van desde el alumbrado público, el servicio de agua y alcantarillado, mercados y centrales de abasto y en los casos que nos interesan; seguridad pública y tránsito y vialidades.

A partir de los ordenamientos legales que rigen a los servicios públicos del Distrito Federal como son la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, en cuanto a la prestación de los servicios que se realizan en la Secretaría de Transporte y Vialidad del Distrito Federal tenemos que la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal, en su artículo 16 resaltan una serie de atribuciones generales que se expusieron en el punto 2.4. y que en obvio de repeticiones se tienen por reproducidas las mismas. En cuanto a la Ley de Transporte y Vialidad del Distrito Federal, tenemos que al ser una ley de orden público e interés general el objeto de la misma es el de regular y controlar la prestación de los servicios de transporte en todas sus variantes, así como regular y controlar el uso de las vialidades, en el

numeral 3º, párrafo segundo se nos indica que se considera de utilidad pública y beneficio general, el establecimiento y uso adecuado de las áreas susceptibles de tránsito vehicular y peatonal; infraestructura y demás elementos inherentes o incorporados a la vialidad en el Distrito Federal, en términos de este ordenamiento y demás disposiciones jurídicas y administrativas aplicables.

Posteriormente en el artículo 7º se encuentran una serie de facultades que le corresponden realizar, al subórgano Secretaría de Transporte y Vialidad del Distrito Federal por conducto de su titular y de los servidores públicos bajo su cargo. Entre estas facultades tenemos las de proveer en el ámbito de su competencia, que la vialidad, su infraestructura, equipamiento auxiliar, servicios y elementos inherentes incorporados a ella se utilicen en forma adecuada conforme a su naturaleza. (fracción II) Proponer a las instancias correspondientes, alternativas que permitan una mejor utilización de las vías públicas, agilizar el tránsito sobre las mismas, o disminuir los índices de contaminación ambiental. (fracción IX) Instaurar, substanciar resolver y ejecutar los procedimientos derivados del ejercicio de sus facultades relacionadas con la vialidad. (fracción XI), siendo estos una muestra de los deberes que le concierne cumplir.

Continuando en esta tesitura, y dentro del régimen legal que le es aplicable también a la Secretaría de Transporte y Vialidad del Distrito Federal, tenemos la Ley del Procedimiento Administrativo del Distrito Federal, ya que el objeto de esta ley según dispone su artículo 1º, consiste en regular los actos y procedimientos de la Administración Pública del Distrito Federal, por lo tanto contra cualquier acto o procedimiento que afecten a la esfera jurídica de los particulares; se podrán combatir los mismos mediante la utilización de la citada ley.

Finalmente la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, regula las responsabilidades administrativas de los servidores públicos tanto federales como del Distrito Federal y en el caso de incurrir en responsabilidad; esto es que no cumplan con los deberes que dicha legislación exige, se les sancionará de la forma que disponga esta ley.

Antes de entrar de lleno al estudio de las atribuciones que por ley le corresponden cumplir a la Secretaría de Seguridad Pública del Distrito Federal,

por ser un subórgano de la administración pública centralizada del Distrito Federal; recordemos que es el encargado de prestar el servicio de la seguridad pública en la entidad. La seguridad pública es una necesidad general, la cual a todos, sin importar raza, credo o posición económica, nos preocupa. La seguridad pública implica la protección de la integridad física y de los bienes y derechos de todos los que conforman la población de cualquier país.

En el Distrito Federal el régimen legal que regula la prestación del servicio público de la seguridad, esta contenido en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal, la Ley de Seguridad Pública del Distrito Federal, la Ley Orgánica de la Secretaría de Seguridad Pública del Distrito Federal y el Reglamento de Transito del Distrito Federal.

Dentro del texto de nuestro Pacto Federal, encontramos el fundamento legal de la seguridad pública y de los reglamentos gubernativos y de policía en el artículo 21, del mismo modo en el precepto 115 en sus fracciones III, inciso h) señala las funciones que se deben llevar a cabo en los Municipios y entre estas esta la de seguridad pública y la fracción VII se hace la mención de que es el titular del Ejecutivo Federal quien tiene el mando de la seguridad pública, en el lugar donde residen los Poderes Federales actualmente, es decir el Distrito Federal. Finalmente el artículo 122 en su base quinta, apartado E; remite a lo dispuesto en el numeral 115 y al mismo tiempo indica que la designación y remoción del servidor público encargado de la fuerza pública se hará en los términos del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal.

El Estatuto de Gobierno del Distrito Federal en sus artículos 34 y 35 establece las facultades del Presidente de la República en cuestiones de seguridad pública, así como de su poder de nombrar y remover a la persona encargada de las fuerzas públicas en el Distrito Federal.

Ahora bien otra legislación aplicable a la Secretaría de Seguridad Pública del Distrito Federal, la tenemos en la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal, en su artículo 16 sobresalen una serie de atribuciones generales de las cuales ya señalamos líneas arriba en el punto 2.4.

El artículo 1º de la Ley de Seguridad Pública del Distrito Federal señala que el objeto de esta será el de establecer las bases para la prestación del servicio de seguridad, pública. Mientras que en el numeral 2º determina los deberes que se tienen que cumplir por parte de las autoridades correspondientes, mencionando al Estado, Departamento del Distrito Federal (que actualmente es Gobierno del Distrito Federal, dándonos cuenta que este ordenamiento, no ha sido actualizado) y Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal. Estos deberes que estipula la ley son: Mantener el orden, proteger la integridad física de las personas, así como sus bienes; prevenir la comisión de delitos e infracciones a los reglamentos gubernativos y de policía; colaborar en la investigación y persecución de los delitos y auxiliar a la población en caso de siniestros y desastres.

Siguiendo con nuestro estudio, la Ley Orgánica de la Secretaría de Seguridad Pública del Distrito Federal es el régimen que establece las bases de organización de la Secretaría de Seguridad Pública del Distrito Federal para el despacho de los asuntos que le competen tomando en cuenta los ordenamientos que ya vimos como son la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal, la Ley de Seguridad Pública del Distrito Federal.

Dentro de las atribuciones que le marca el artículo 3º de esta ley a la Secretaría de Seguridad Pública del Distrito Federal; las que se realizan por conducto de su titular y los servidores públicos bajo su mando, tenemos las siguientes: Realizar en el ámbito territorial y material del Distrito Federal, las acciones dirigidas a salvaguardar la integridad y patrimonio de las personas, prevenir la comisión de delitos e infracciones a las disposiciones gubernativas y de policía, así como preservar las libertades, el orden y la paz públicos. (fracción I), Garantizar y mantener la vialidad en el territorio del Distrito Federal (fracción XVI), Retirar de la vía pública, conforme a las disposiciones aplicables, los vehículos y objetos que, indebidamente obstaculicen o pongan en peligro el tránsito de personas o vehículos. (fracción XVII) Por otra parte en el Título III; **“De la Policía del Distrito Federal”** capítulo II; denominado **“De las funciones policiales”** en el numeral 26, fracción VIII; tenemos que entre las atribuciones o funciones que le

corresponden a la Policía del Distrito Federal son: La de actuar en coordinación con otras instituciones de seguridad pública e instancias de gobierno, federales, estatales o municipales, cuando las necesidades del servicio lo requieran. En ese mismo capítulo, pero en el artículo 34; se señalan las siguientes atribuciones de la Policía: Vigilar el cumplimiento de las disposiciones en materia de tránsito contenidas en el Reglamento de Transito del Distrito Federal y demás ordenamientos jurídicos que regulan dicha materia. (fracción II) Realizar funciones de control, supervisión y regulación del tránsito de personas y vehículos en la vía pública conforme a lo dispuesto en el Reglamento de Transito del Distrito Federal y demás disposiciones jurídicas en materia de tránsito. (fracción IV) Aplicar sanciones por infracciones a las disposiciones del Reglamento de Transito del Distrito Federal y demás disposiciones jurídicas en materia de tránsito. (fracción V) Establecer limitaciones y restricciones para el tránsito de vehículos en la vía pública, con objeto de mejorar la vialidad, preservar el ambiente, salvaguardar la seguridad de personas y el orden público, conforme a las disposiciones aplicables. (fracción VI) El retiro de la vía pública, conforme a las disposiciones aplicables, de los vehículo y objetos que, indebidamente obstaculicen o pongan en peligro el tránsito de personas y vehículos. (fracción VII). Finalmente y remitiéndonos a la Ley de Transporte y Vialidad del Distrito Federal, en su artículo 8º; el mismo señala que para el cumplimiento de la presente ley (de Transporte y Vialidad) y los ordenamientos que de ella emanen (Reglamento de Transito del Distrito Federal), Seguridad Pública (del Distrito Federal) tendrá además de las disposiciones contenidas en otros cuerpos legales, las siguientes facultades: Garantizar en el ámbito de sus atribuciones que la vialidad, su infraestructura, servicios y elementos inherentes o incorporados a ellos se utilicen en forma adecuada conforme a su naturaleza, coordinándose en su caso, con las áreas correspondientes para lograr ese objetivo. (fracción I) Llevar a cabo el control de tránsito y la vialidad, preservar el orden público y la seguridad. (fracción II) Mantener dentro del ámbito de sus atribuciones, que la vialidad este libre de obstáculos u objetos que impidan, dificulten u obstaculicen el tránsito vehicular y peatonal, excepto en aquellos casos debidamente autorizados. (fracción III).

Visto lo anterior el lector(a) puede preguntarse que relación tienen las Secretarías de Seguridad Pública del Distrito Federal y la de Transporte y Vialidad del Distrito Federal. Con antelación en el punto 2.4. hablamos de los entes de la Administración Pública del Distrito Federal que en mi opinión son las autoridades responsables para aplicar y ejecutar lo dispuesto en la Ley de Transporte y Vialidad del Distrito Federal y en el Reglamento de Tránsito del Distrito Federal.

Expuse en el presente punto las atribuciones y deberes que ambas dependencias por ley tienen que cumplir y ciertamente, de las atribuciones que les son conferidas tenemos un vínculo que se da entre estos dos subórganos de la administración pública centralizada del Distrito Federal. Obsérvese que arbitrariamente señale aquellas atribuciones que tienen especial connotación con el tránsito y la vialidad en el Distrito Federal, sin detenerme a profundizar en los temas del transporte y la seguridad pública; toda vez que dichos temas no son parte primordial de la investigación que realice. Puntualizando el tema expuesto, me es imperativo reiterar que en ningún momento las legislaciones aplicables, a las Secretarías de Seguridad Pública del Distrito Federal y la de Transporte y Vialidad del Distrito Federal les generan obligaciones como desafortunadamente lo presenté en el encabezado de este apartado. Hay que recordar entonces que las leyes no contienen obligaciones sino deberes; deberes a los que estamos sujetos tanto los particulares; así como las autoridades a cumplir y únicamente en el supuesto de que contrariemos la norma jurídica aplicable y se afecte la esfera jurídica de un tercero, luego entonces sí nacerá una obligación que puede ser exigible a favor del acreedor. En el caso de las autoridades, estas solo pueden hacer lo que la ley les señala, por lo tanto no deben excederse e ir más allá de lo que la norma les indica. Este es un principio fundamental que los servidores públicos al servicio del Estado, de las Entidades Federativas o de los Municipios tienen que asimilar, ellos no pueden pretender creer que los bienes que utilizan son de su propiedad o que realizan sus funciones a favor del órgano del Estado, de la dependencia u organismo descentralizado; todo lo contrario ellos trabajan para el Estado Federal, para el Estado miembro de la Federación o para el Municipio según sea el caso y por lo tanto trabajan para cada una de las personas



que pagan sus impuestos, para usted amigo(a) lector(a), para mí y para todos aquellos que le generan riqueza a la persona moral Estados Unidos Mexicanos, Entidad Federativa (en el caso de esta tesis Distrito Federal) o el Municipio.

Con estas ideas concluyo el capítulo segundo de la presente tesis donde se explicó de manera sucinta, los antecedentes históricos del Distrito Federal, así como las leyes que lo sustentan y de aplicación en su territorio, que son de interés para el desarrollo de esta investigación; además de reseñar brevemente a las dependencias de la administración pública centralizada del órgano Ejecutivo de la persona Distrito Federal, encargadas de las funciones de transporte y vialidad y seguridad pública, esta última autoridad facultada para ejecutar con lo señalado en el Reglamento de Tránsito del Distrito Federal. En el siguiente capítulo se hará el riguroso estudio de la teoría del reglamento, que siendo materia de la presente investigación el Reglamento de Tránsito del Distrito Federal, es importante que usted lector(a) conozca los distintos tipos de reglamentos que la doctrina del Derecho Administrativo contempla.

## LA NATURALEZA JURÍDICA DE LOS REGLAMENTOS

### 3.1. CONSIDERACIONES GENERALES

Dentro del capítulo primero y marcado con el punto 1.3. de esta investigación se estudió de una manera general al reglamento como fuente del Derecho Administrativo, situándolo junto a otras importantes como son la Constitución, la ley, los decretos y las circulares. En este capítulo tercero corresponde analizar con mayor profundidad al reglamento administrativo en el ámbito federal y local en lo que incumbe al Distrito Federal. Recordemos que al ser estudiado como una fuente del Derecho Administrativo, la disertación en comento se hizo de una forma sucinta, por esta razón en los puntos subsecuentes, se busca que el lector(a) aprecie en toda su amplitud la figura jurídica del reglamento en el campo que nos interesa que es la materia administrativa; se le presentarán a usted amigo(a) lector(a) en un aspecto más concreto las fuentes de donde emanan los reglamentos, asimismo es interesante que conozca los diferentes tipos de reglamento que existen en otras ramas, a fin de que una vez concordados podamos entonces comprender en que consiste la naturaleza jurídica del mismo como un instrumento administrativo y en esta tesitura resolver la cuestión de porque la aplicación de estos son también considerados un acto administrativo, lo que sin duda alguna es de gran relevancia conocer. Por otro lado al final de este capítulo se estudiará al Reglamento de Tránsito del Distrito Federal, considerado por él que esto escribe como la parte medular de la investigación, ya que este documento contiene el precepto que viola garantías constitucionales de los particulares en el territorio de la entidad federativa Distrito Federal, lo que por cuestiones de orden no abordare en este tercer capítulo, sin embargo si dejaré las

bases, para que una vez que se lleven a cabo los razonamientos posteriores en el capítulo cuarto de esta tesis, usted lector(a) no pierda el hilo conductor y observe como el Reglamento de Tránsito del Distrito Federal sí afecta a los particulares que a diario transitan por las vialidades de la Ciudad de México.

### **3.2. Concepto jurídico de la palabra reglamento**

Durante la exposición que se realizó en el primer capítulo de esta tesis específicamente en el punto 1.3. relativo a las fuentes del Derecho Administrativo, comenté brevemente aquellas fuentes que para el Derecho le son comunes. Más adelante se concentró el estudio en las fuentes que generalmente se asocian con la materia administrativa y dentro de esas fuentes se explicaron los reglamentos. Anote los conceptos de importantes tratadistas mexicanos entre ellos Gabino Eduardo Castrejón García, Luis Humberto Delgadillo y Narciso Sánchez Gómez. Tomando en cuenta que en este capítulo profundizaremos en todo lo referente con el reglamento, considero apropiado retomar en que consistieron las definiciones hechas por estos autores y sobre estas llevar a cabo los pertinentes comentarios que resulten de su lectura. Antes de pasar a las definiciones de estos autores veamos primero el significado gramatical del vocablo. El Diccionario de la lengua española de la Real Academia Española nos dice que reglamento corresponde a: *m. Conjunto de reglas para la ejecución de una ley o para el régimen de una colectividad o dependencia. Por regla se entiende: ...Estatuto, constitución o modo de ejecutar una cosa.*<sup>100</sup>

En este tenor Narciso Sánchez Gómez sostiene que: *“...el reglamento es una norma jurídica obligatoria general e impersonal emanada del titular del Poder Ejecutivo ya sea federal o estatal y de los ayuntamientos municipales, con la finalidad de lograr la aplicación y observancia de la ley, explicar su órbita de acción y sus alcances; o bien, regular la prestación de servicios públicos y el*

---

<sup>100</sup> <http://www.rae.es/>; *Diccionario de la lengua española de la Real Academia Española*, España 2004, domingo 12 de marzo de 2006

*respeto a los reglamentos gubernativos o de policía conforme al interés general o social de un país o región determinada.”*<sup>101</sup>

En la primera parte del concepto que nos presenta este autor, de manera correcta indica características que equiparan al reglamento con la ley, es decir, es una norma jurídica general, impersonal y obligatoria, es parcialmente correcto cuando señala que es *emanada del titular del Poder Ejecutivo ya sea federal o estatal y de los ayuntamientos municipales*, olvida el autor que no es el titular del Poder Ejecutivo de quien emanan los reglamentos, teniendo en cuenta el ámbito de competencia de quien estemos hablando, se expiden o emanan (como indica el citado autor) de la persona moral Estados Unidos Mexicanos, la persona moral Entidad federativa o la persona moral Municipio por conducto de sus respectivos órganos Poder Ejecutivo siendo el titular de cada órgano Ejecutivo; el encargado de expedir los reglamentos a nombre de las personas morales ya anotadas.

Por su parte Luis Humberto Delgadillo maneja lo siguiente sobre el reglamento: *“...al cual identificamos como un conjunto de normas generales abstractas y obligatorias, expedidas por el Presidente de la República, los gobernadores de los Estados o el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, dentro de su ámbito de competencia, para facilitar el cumplimiento de la ley expedida por el Poder Legislativo.”*<sup>102</sup>

Reitera la postura de Sánchez Gómez, al decir que el reglamento es un conjunto de normas generales abstractas y obligatorias, sin embargo igual crítica recibe por no indicar claramente que son las personas morales Estados Unidos Mexicanos, Entidad federativa o Municipio quienes expiden los reglamentos por medio de sus respectivos órganos Poder Ejecutivo, a través de las personas físicas Presidente de la República, los gobernadores de los Estados o el Jefe de Gobierno del Distrito Federal y los presidentes municipales omitiendo el autor a estos últimos.

Gabino Eduardo Castrejón García señala que: *“El reglamento es una norma o conjunto de normas jurídicas de carácter abstracto e impersonal que expide el*

---

<sup>101</sup> Sánchez Gómez Narciso, *op. cit.*, Pág. 108

<sup>102</sup> Delgadillo Luis Humberto, *op. cit.*, Pág. 74

*Poder Ejecutivo en uso de una facultad propia y que tiene por objeto facilitar la exacta observación de las leyes expedidas por el Poder Legislativo.”*<sup>103</sup>

La anterior concepción genera los siguientes comentarios: Reproduce la misma idea de los otros autores cuando expone que el reglamento es una norma o conjunto de normas jurídicas de carácter abstracto e impersonal, posteriormente mantiene la equivocada noción de que el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo son personas y por esto mismo, de acuerdo al tratadista, el primero puede expedir los reglamentos, además de que hace uso de una facultad propia; mientras que el segundo puede expedir leyes.

En este orden: *“Un reglamento es una declaración unilateral realizada en ejercicio de la función administrativa que produce efectos jurídicos generales en forma directa.”*<sup>104</sup> Así es como define al reglamento el tratadista argentino Agustín Gordillo.

Continuando con las definiciones, tenemos la de Jorge Olivera Toro quien nos dice: *“Aun cuando el reglamento es un acto del órgano administrativo, no produce efectos individuales sino generales, como acto regla, al crear normas que tienen como limite en el tiempo solo su derogación”*<sup>105</sup>

Rafael I. Martínez Morales afirma que: *“Para efectos del concepto reglamento, [...] podemos decir que se trata de un conjunto de normas jurídicas creada por el titular de la administración pública, que desarrolla principios establecidos en una ley.”* Este mismo autor, cita a Manuel González Oropeza quien señala que el reglamento es: *“una norma de carácter general, abstracta e impersonal, expedida por el titular del órgano ejecutivo, con la finalidad de lograr la aplicación de una ley previa.”*<sup>106</sup>

Las últimas tres definiciones son merecedoras a un comentario en conjunto sin embargo, por separado señalaré ciertos puntos criticables que se desprenden de estas. En primer lugar la definición de Agustín Gordillo, carece de elementos de identificación, que pueden ser causa de confusión para alguna persona que no

---

<sup>103</sup> Castrejón García Gabino Eduardo, *op. cit.*, Pág. 105

<sup>104</sup> Gordillo Agustín: *Tratado de Derecho Administrativo; Parte General, Tomo I*, Ediciones Macchi 1994, Buenos Aires, Pág. V-55

<sup>105</sup> Olivera Toro Jorge: *Manual de Derecho Administrativo*, Editorial Porrúa, México 1997. Pág. 130

<sup>106</sup> Martínez Morales Rafael I., *op. cit.*, Pág. 309

este familiarizada con la materia, considera el autor que el reglamento es una *declaración unilateral realizada en ejercicio de la función administrativa*; ahora bien ¿Quién realiza esa declaración? de la ambigüedad con la que el tratadista lo escribe, da a entender que puede ser cualquier persona quien efectúa semejante declaración. Si el autor pretende hacernos creer que su concepto trae aparejado implícitamente al sujeto que realiza esa declaración, por que determina que se hace de forma *unilateral realizada en ejercicio de la función administrativa*; debo aclarar, aún así resulta oscura su definición y suponiendo sin conceder que es otra persona la que realiza una función administrativa y en ejercicio de esta, emite una declaración unilateral, ¿Será esta un reglamento? ¿Podría ser que se este emitiendo una circular? finalmente *que produce efectos jurídicos generales en forma directa*. ¿Qué tipo de efectos se producen y a quien afecta en forma directa?, son dudas que este autor no aclara y por ende presenta una idea incompleta.

En opinión del que esto escribe, el concepto de Olivera Toro, sufre lo que los demás, de un lenguaje confuso e incompleto esto lo afirmo, cuando determina que *el reglamento es un acto del órgano administrativo*, siéndole aplicable la misma crítica que se les hizo a los conceptos de Luis Humberto Delgadillo, Sánchez Gómez y Castrejón García.

Por último Rafael I. Martínez Morales así como el autor que cita; Manuel González Oropeza, aseveran acerca del reglamento; para Martínez Morales, el reglamento es creado por el titular de la administración publica; mientras que para González Oropeza, esta norma es expedida por el titular del órgano ejecutivo. Ciertamente estos autores omiten que el que crea las leyes, quien emite los reglamentos es incuestionablemente la persona moral Estados Unidos Mexicanos, las Entidades Federativas y los Municipios. Si bien es cierto que es atribución, como veremos, del titular del órgano Poder Ejecutivo Federal, Estatal o Municipal publicar y ejecutar las leyes que expidan dichas personas, a través del órgano Poder Legislativo federal, estatal o municipal por conducto de las y los legisladores, esto lo realizan como meras autoridades administrativas investidas para tal efecto.

Sinceramente no comprendo las razones por las cuales estos autores se expresan de esta forma y lo digo abiertamente, ya que es muy criticable que siendo especialistas en materia administrativa, nacionales y extranjeros que han escrito sobre temas de Derecho Administrativo, reiteren ideas que únicamente causan confusión y desvirtúan el propósito de que el lenguaje jurídico sea utilizado como debe ser; inclusive omitiendo figuras jurídicas que por ningún motivo pueden quedar fuera como lo es la persona moral Estado. Dar por sentado que los órganos del Estado, Poder Ejecutivo, Poder Legislativo y Poder Judicial pueden iniciar, discutir, aprobar, sancionar, expedir y publicar; que las dependencias de la administración pública centralizada federal o local, comunican, persiguen, detienen, decretan, convocan; es hacer uso de un aberrante lenguaje que distorsiona la verdadera esencia del mismo. Es imperativo dejar claro que las únicas personas que nuestro Pacto Federal reconoce como tales son: Estados Unidos Mexicanos, las Entidades Federativas y los Municipios; los organismos descentralizados también son personas morales con la particularidad de ser creadas por una ley. Todas estas personas gozan de las atribuciones que la misma legislación les confiere como son la personalidad, la capacidad y un patrimonio propio; por esto ni los órganos del Estado, ni los subórganos como las dependencias de la administración pública centralizada, ni los subórganos desconcentrados o cualquier otro subórgano que se desee mencionar y que pertenezca a cualquiera de los tres órganos Poder del Estado no son personas.

Vistas las anteriores definiciones correspondientes a los reglamentos, de su lectura apreciamos una serie de características entre las cuales destacan: Es un conjunto de normas, se le considera un acto o declaración, son generales, abstractas, impersonales y obligatorias, son facultad del titular del órgano Poder Ejecutivo en sus distintos ámbitos de competencia, es un instrumento que facilita la exacta aplicación y ejecución de una ley de la cual emana. Veamos por separado estas características, que de acuerdo a la doctrina administrativista le son primordiales y que rodean al reglamento.

**Es un conjunto de normas:** los reglamentos son regulaciones que en su texto llevan implícito deberes jurídicos cuya finalidad es la de cumplirlos. Al igual que las

leyes, los reglamentos no contienen obligaciones, porque en si mismo estos aun no generan un derecho de crédito a favor de persona alguna ni tampoco generan un derecho indemnizatorio, recordemos que un deber jurídico es la necesidad de observar una conducta conforme a la norma de Derecho; al señalar que los reglamentos son un conjunto de normas jurídicas; tenemos entonces que recordar que en ningún momento generan una obligación, sin embargo de la torpe redacción de innumerables reglamentos descubrimos situaciones de este orden.

***Son generales, abstractas y obligatorias:*** Participan de las mismas características que rodean a la ley, son generales porque serán aplicados a las situaciones, personas o actos que se encuentren dentro de los supuestos que señala la norma contenida en el reglamento durante la vigencia de este. Son abstractos toda vez que no regulan situaciones o momentos específicos, ni tampoco particulariza los actos de una persona o grupo de personas. Son obligatorios en virtud de que se deben acatar las disposiciones contenidas en los mismos, porque en el caso de que nos situemos en la hipótesis normativa e incumplamos con esta necesariamente se nos exigirá su cumplimiento.

***Son facultad del titular del órgano Poder Ejecutivo en sus distintos ámbitos de competencia:*** A pesar de que en la doctrina administrativa que se ha mencionado, es generalizada esta idea de que las leyes las expide el órgano Poder Legislativo y de que los reglamentos son facultad del órgano Poder Ejecutivo; hay que señalar esto: Las leyes y los reglamentos no los expiden ni son facultad de uno u otro poder por que al ser órganos, no tienen la calidad de personas y por no ser personas, no pueden realizar ningún tipo de acciones. La única persona que puede expedir leyes, emitir reglamentos, celebrar convenios y tratados, nombrar servidores públicos, expropiar y realizar toda clase de actos es la persona moral Estados Unidos Mexicanos, Entidades Federativas y los Municipios, reconocidas como tales en nuestra Carta Magna, también recordemos que tampoco son personas los subórganos que forman parte de estos órganos. Se tiene que retener en la mente que el Estado, Entidades Federativas y Municipios por si mismo no pueden actuar; pero si pueden ser representados por los servidores públicos que trabajan para estas personas morales en cualquiera de los



actos que se mencionaron y otros más. Por lo que concierne a la expedición de leyes federales por citar un ejemplo, es Estados Unidos Mexicanos por conducto del órgano Poder Legislativo, a través de los legisladores, que expide dichas leyes y la misma tónica se realiza para emitir los respectivos reglamentos de esas leyes. Es Estados Unidos Mexicanos por conducto del órgano Poder Ejecutivo a través de su titular quien emite los reglamentos respectivos. La ley faculta al Presidente de la República para que en nombre de los Estados Unidos Mexicanos se promulguen las leyes que el mismo Estados Unidos Mexicanos expidió, para que en su oportunidad se ejecuten mediante los reglamentos aplicables.

En el sistema legal mexicano la facultad de la que hablo y con la que cuenta el Presidente de la República para se promulguen las leyes expedidas por Estados Unidos Mexicanos y a nombre de este ejecutarlas mediante reglamentos, esta consignada en el artículo 89, fracción I; de la Carta Política General; la cual dispone: **“Las facultades y obligaciones del Presidente son las siguientes: I. Promulgar y ejecutar las leyes que expida el Congreso de la Unión, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia;...”**. Felipe Tena Ramírez en su obra considera que la ejecución de las leyes es parte de la actividad administrativa y nos dice que: *“...podemos entender que consiste en la realización de los actos necesarios para hacer efectiva, en casos concretos, la ley del Congreso. Estos actos comienzan inmediatamente después de la promulgación, se desarrollan a través de la tramitación encomendada a las oficinas del Ejecutivo y culminan en la ejecución material del remiso a cumplir la ley.”*<sup>107</sup>

Un punto interesantísimo y muy discutido se presenta en la última parte del precepto enunciado, cuando dispone con los vocablos *...proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia*. Se ha comentado que estas palabras contienen la facultad de expedición de los reglamentos por parte del titular del órgano Poder Ejecutivo Federal, a pesar de que la misma Constitución Política de nuestro país; no señala expresamente esta facultad. Se ha estimado de explorado derecho, que sí el artículo 92 establece que todos los reglamentos, decretos,

---

<sup>107</sup> Tena Ramírez Felipe, *op. cit.*, Pág. 464

acuerdos y ordenes del Presidente deberán estar firmados por el Secretario de Estado o Jefe de Departamento a que el asunto corresponda; luego entonces se considera que la mención en este precepto de esas figuras jurídicas y sobretodo la del reglamento, es indicativo de la facultad conferida al Presidente de la República por la Constitución, reiterando que es de manera implícita más no expresa.

Acosta Romero considera que: *“El reglamento es uno de tantos medios a través de los cuales el Presidente de la República ejecuta y provee en la esfera administrativa a su exacta observancia las leyes emanadas del Congreso de la Unión. En efecto, la ejecución de las mismas es una facultad y el proveer a su exacta observancia es otra...”*<sup>108</sup> No estoy de acuerdo con las palabras de este autor, en el momento que expresa que al Presidente de la República se le han conferido las facultades de ejecutar y proveer. De la cuidadosa lectura que se realice del artículo 89 y de la fracción I tenemos que: **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.** La primera obligación (erróneamente consignada así, ya que no es una obligación sino un deber del Presidente) es la de promulgar las leyes del órgano Congreso Federal. Posteriormente y rebatiendo la opinión de Acosta Romero, en el sentido de que la ejecución no es una facultad que la Constitución le concede al Presidente, sino que es una obligación que tiene (lo correcto es deber) de ejecutar estas leyes y ahí mismo y aquí sí; se le faculta para que (interpretando el contenido de la fracción) mediante la expedición de reglamentos, la aplicación de las leyes sea a su exacta observancia.

Comenta con relación a esta cuestión el maestro Tena Ramírez: *“...es preciso hacer todo un esfuerzo de dialéctica para conducir la interpretación gramatical al fin preconcebido.”*<sup>109</sup>

Finalmente esta facultad reglamentaria en los Estados miembros de la Federación se le confiere al Gobernador. Respecto del Distrito Federal, el Estatuto de Gobierno en el artículo 67 fracción II; se señala que el Jefe de Gobierno tiene

---

<sup>108</sup> Acosta Romero, *op. cit.*, Pág. 1034

<sup>109</sup> Tena Ramírez Felipe, *op. cit.*, Pág. 466

entre otras facultades y obligaciones (¡que torpes los legisladores del Distrito Federal, siguen el mismo sendero que su contraparte federal para redactar incorrectamente; no son obligaciones sino deberes!) la de promulgar, publicar y ejecutar las leyes y decretos que se expidan en la Asamblea Legislativa, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia, mediante la expedición de reglamentos, decretos y acuerdos.

***Es un instrumento que facilita la exacta aplicación y ejecución de una ley de la cual emana:*** El reglamento es el medio o instrumento expedido por el titular del órgano Poder Ejecutivo, a nombre de la persona moral Estados Unidos Mexicanos, Entidades Federativas y Municipios, que facilita la comprensión y ejecución de una ley. En la vida diaria es común que las autoridades apliquen leyes cuyo contenido es confuso y lejos de ser de una lectura fácil, los señores y señoras legisladores se empeñan en redactarlos de manera pésima; por lo tanto el reglamento se considera la herramienta que desentraña el verdadero sentido de la ley, pero en muchas ocasiones no es así.

***Se le considera un acto o declaración:*** Hemos dicho que la expedición de reglamentos es una facultad que la Norma Suprema federal, estatal o municipal le confiere a una persona física titular del órgano Poder Ejecutivo, por parte de las personas morales mencionadas. A pesar de que en la doctrina no se afirma de tal manera, esta facultad conferida es la que le da la característica de acto creador de la norma reglamentaria. Un reglamento no puede ser una declaración nada más ya que la expedición de un reglamento no se queda en un simple dicho; por lo tanto una vez que se expide el documento es el momento en que llega a la vida jurídica.

Con lo expuesto doy por concluido el punto 3.2. de esta investigación concerniente a los conceptos jurídicos y comentarios que surgen relacionados al reglamento. Considero que la doctrina administrativista consultada sobre el tema es vasta e interesante, sean autores nacionales o extranjeros, cuyas opiniones tan variadas dan pauta para la disertación y la crítica constructiva. El tema de la definición y conceptualización del reglamento no termina aquí, no obstante con lo presentado, usted amiga(o) lector(a) ya tiene una idea general de lo que

constituye el reglamento como figura jurídica dentro de la materia del Derecho Administrativo, por lo que corresponde pasar al estudio de las fuentes que se consideran le dan vida a este instrumento tan utilizado en el campo de la administración pública; así como en otras ramas.

### ***3.3. Fuentes de donde emanan los reglamentos***

En este apartado entramos al estudio de las fuentes del reglamento. En el capítulo primero en la parte que correspondió el estudio de las fuentes del Derecho, particularmente al referirnos a las fuentes del Derecho Administrativo, se tocó de una manera por demás general, al reglamento como una de las fuentes de la materia administrativa. Expresé que se entiende por fuente, al manantial de agua que brota de la tierra; metáfora que se hizo presente en la ciencia jurídica y con la cual se designa así, al origen de donde emana el saber del Derecho. Comenté que acudir a la fuente simboliza entender desde su origen la parte del conocimiento que nos interesa. Es momento de conocer de donde surgen los reglamentos, para la ciencia jurídica administrativa.

En el campo del Derecho Administrativo, así como en otras ramas de la ciencia jurídica, la ley viene siendo la fuente formal por excelencia. Se ha dicho que la ley es la expresión de la soberanía del pueblo y es incondicional por no estar ligada a norma alguna que no sea la Constitución, en cambio el reglamento está subordinado a la ley, no tiene esa fuerza jurídica inicial e incondicional sino a la inversa, está limitado por la norma producida por la vía legislativa “la ley es una regla de esencia superior, el reglamento es una fuente de Derecho inferior, mientras que este no puede modificar o derogar el orden superior creado por la ley”, por tanto está condicionado a la ley y su iniciativa depende de ella su finalidad es la de desarrollar esta. Es una norma accesoria, pero la ley necesita su

colaboración que le dé seguridad, certeza y homogeneidad en la aplicación de la misma.<sup>110</sup>

Las palabras de Jorge Olivera Toro expresan atinadamente; aunque a *contrario sensu*, la ley es la primera y principal fuente formal del reglamento. Efectivamente si tenemos en cuenta la jerarquía de la norma, la ley invariablemente se sujeta al orden superior que viene siendo la Constitución, mientras que el reglamento se somete a la ley. Esta en lo correcto el autor citado cuando señala que el reglamento esta limitado por la norma producida por la vía legislativa, esto se debe a que siendo la ley la fuente de donde surgen, el contenido del reglamento no puede ir más allá de lo que la ley dispone, la ley se debe sujetar a las características que le acompañan (generalidad, abstracción, obligatoriedad etc.), mientras que los reglamentos constituyen las herramientas que ayudan a facilitar la comprensión del texto legislativo y su aplicación.

*“Esta subordinación del reglamento a la ley, se debe a que el primero persigue la ejecución de la segunda, desarrollando y completando en detalle las normas contenidas en la ley. No puede, pues, el reglamento ni exceder el alcance de la ley ni tampoco contrariarla, sino que debe respetarla en su letra y en su espíritu. El reglamento es a la ley lo que la ley es a la Constitución, por cuanto la validez de aquel debe estimarse según su conformidad con la ley. El reglamento es la ley, en el punto en que esta ingresa en la zona de lo ejecutivo; es el eslabón entre la ley y su ejecución, que vincula el mandamiento abstracto con la realidad concreta.”*<sup>111</sup>

Es muy importante tener en mente lo anotado, siendo la ley la fuente de donde emana el reglamento, este no puede regular materias que la misma ley no conoce, por esto mismo, sí dentro del texto de un reglamento encontramos que contiene disposiciones que la norma superior no ha previsto debe tenerse como inconstitucional a este ordenamiento. Repito que lo anterior se debe tener siempre en cuenta, por que no falta que algún despistado servidor público que labore en alguna dependencia de la administración pública federal, estatal o municipal al

---

<sup>110</sup> Olivera Toro Jorge, *op. cit.*, Cfr, Pág. 131

<sup>111</sup> Tena Ramírez Felipe, *op. cit.*, Pág. 468

momento de redactar algún reglamento que se le haya encomendado, muy probablemente por desconocimiento de la ciencia jurídica y por las prisas y cargas de trabajo a las que se someten, integren en el cuerpo del ordenamiento regulatorio materias que ni la misma legislación prevé; ya que si existen leyes que por consecuencia de su pésima redacción, van en contra del texto Constitucional y por no saber Derecho quienes enviaron la iniciativa al órgano Poder Legislativo; así como tampoco saben de Derecho muchos de los torpes legisladores, estos aprueban semejantes barbaridades que traen como resultado que tiempo después al darse cuenta del tremendo error; deciden que es la Norma Suprema la que debe someterse al texto de la inconstitucional ley y no al contrario ¡olvidando por completo el principio de la jerarquía de la norma! Si esto ocurre con una ley, es muy probable que pueda suceder con los reglamentos.

Entre la ley y el reglamento de acuerdo a lo que se ha visto, encontramos la existencia de varias diferencias, en este orden de ideas tenemos:

a) Por orden jerárquico, la ley es superior al reglamento y por lo tanto, la primera es fuente directa del segundo.

b) De acuerdo a la doctrina, la ley es un acto legislativo, mientras que el reglamento es un acto administrativo.

c) El procedimiento de creación de cada uno de ellos es diferente, atendiendo al órgano de la persona moral del cual emanan.

d) Se debe considerar que todo reglamento se somete a una ley, pero no existe reglamento sin ley.

e) La vida jurídica de los reglamentos se sujeta a la misma vida de la ley, si una ley es abrogada, la misma suerte corre el reglamento, lo contrario sucede si el reglamento es abrogado; ya que la ley subsiste si es que deja de existir el reglamento, de acuerdo a lo anotado en el inciso d.

f) existe el principio de supremacía de la ley, el cual opera a favor de esta.

Por lo antes visto queda demostrado que los reglamentos tienen como principal fuente a la ley, sin embargo no es la única, empero de que en la doctrina

administrativa no se puede encontrar referencias a alguna otra fuente. No obstante, de que no es estudiada como una fuente, considero interesante que usted amig(a) lector(a) conozca lo que son los reglamentos autónomos.

De acuerdo a la opinión que tiene de los reglamentos autónomos Agustín Gordillo, él sostiene que: *“Este tipo de reglamentos, que no está expresamente previsto en las leyes ni en la Constitución, estarían constituidos por aquellos dictados para regir una materia en la que precisamente no hay normas legales aplicables (de ahí justamente lo de “autónomos”).”*<sup>112</sup> Para la doctrina Argentina, según palabras del citado autor, es admisible la existencia de este tipo de reglamentos siempre y cuando se dicten únicamente para regir cuestiones que tengan que ver con la función interna de la administración pública y al mismo tiempo, crítica el uso de estos reglamentos si es que se utilizan para regular actividades de particulares. Considera este autor que el uso prudente de esta herramienta es posible, mientras no se afecte los derechos de particulares.

En México esta materia no ha pasado desapercibida, Rafael I. Martínez Morales, sostiene que: *“Se habla de reglamentos autónomos cuando estos no corresponden al desarrollo de reglas contenidas en una ley y, por supuesto, son emitidos por la autoridad administrativa.”*

*En el derecho mexicano no puede existir validamente un reglamento autónomo, pues siempre habrá un engarce mayor o menor a una ley; lo que puede variar es la forma en que se vincule el reglamento con la ley en la cual se sustenta, ya sea en su desarrollo, ejecución o autorización. En ningún caso el Presidente de la República, a quien corresponde la facultad reglamentaria (en el nivel local, al gobernador o al Jefe de Gobierno del Distrito Federal), puede emitir un reglamento que desarrolle directamente la norma prevista en el nivel constitucional; siempre será absolutamente necesaria la presencia de una ley entre el texto constitucional y cualquier disposición de carácter reglamentario.”*<sup>113</sup>

De acuerdo a lo que este autor refiere, un reglamento autónomo es aquel que se deriva de una norma constitucional directamente, sin la necesidad de que exista

---

<sup>112</sup> Gordillo Agustín, *op. cit.*, Pág. V-62

<sup>113</sup> Martínez Morales Rafael I., *op. cit.*, Pág. 309

una ley intermedia. A diferencia de la doctrina Argentina que acepta a estos reglamentos autónomos, en México no ocurre así; toda vez que según palabras de Martínez Morales, *siempre habrá un engarce mayor o menor a una ley*, esto es que se aplica el principio de “No hay reglamento sin ley, pero si puede existir ley sin reglamento”.

Citando las palabras de Gabino Fraga, Miguel Acosta Romero señala que este último considera a los reglamentos autónomos como una facultad del titular del órgano Poder Ejecutivo, para reglamentar preceptos constitucionales. *“En nuestra opinión las facultades que otorga la Constitución a los poderes federales son expresas y limitadas según ha establecido la teoría de la interpretación del artículo 124 de la Constitución y, en consecuencia, el Presidente [...] solo tiene facultad expresa para proveer, en la esfera administrativa a la exacta observancia de las leyes expedidas por el Congreso de la Unión, pero no para reglamentar directamente la Constitución, de donde concluimos que no debe de haber reglamentos autónomos,...”*<sup>114</sup>

Queda clara la postura que adopta Acosta Romero al señalar tajantemente que al Presidente de la República, nuestra Carta Magna solo le confiere la facultad que señala el artículo 89 en su fracción I, y por lo tanto no existen mayores motivos para expedir esta clase de reglamentos.

En este tenor Tena Ramírez da su opinión al respecto: *“la facultad reglamentaria del Ejecutivo no puede tener por objeto, en esa virtud, preceptos de la Constitución, pues la reglamentación de estos incumbe a las leyes reglamentarias u orgánicas de la Constitución, que por ser leyes deben ser expedidas por el Congreso. Tampoco puede ejercitarse la facultad reglamentaria independientemente de toda ley, ya que lo característico del reglamento es su subordinación a la ley;...”*<sup>115</sup>

Como casos de excepción en los que pueden darse los reglamentos autónomos, la doctrina consultada considera que dentro del texto constitucional mexicano se

---

<sup>114</sup> Acosta Romero, *op. cit.*, Pág. 1058

<sup>115</sup> Tena Ramírez Felipe, *op. cit.*, Pág. 467



mencionan el artículo 10, 21, 27; quinto párrafo y en lo personal anoto el numeral 131, párrafo primero.

En los dos primeros casos de excepción, el artículo 10 ya no puede considerarse entre estos, toda vez que se reformó el precepto en el año de 1977, para efectos didácticos he de señalar que dicho artículo determinaba que: **“Los habitantes de los Estados Unidos Mexicanos tienen libertad de poseer armas de cualquier clase, para su seguridad y legítima defensa [...] pero no podrán portarlas en las poblaciones, sin sujetarse a los reglamentos de policía.”**

Después de la reforma al texto del precepto mencionado, se estipuló que: **“Los habitantes de los Estados Unidos Mexicanos tienen derecho a poseer armas en su domicilio [...] con excepción de las prohibidas por la ley Federal. [...] la ley Federal determinará los casos, condiciones, requisitos y lugares en los que se podrá autorizar a los habitantes la portación de armas.”**

Se observa que después de la reforma se hace la mención de una ley, que corresponde a la actual Ley Federal de Armas de Fuego y Explosivos. Por lo tanto ya no se consideraría a este precepto como motivo para expedir un reglamento autónomo.

Tocante al numeral 21 constitucional, se sostiene la existencia de un reglamento autónomo, en la parte que señala: **“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...”**. Se piensa que este artículo posibilite la relación directa de los reglamentos gubernativos y de policía, con la Constitución; sin mediar una ley reglamentaria.

Pasando al precepto marcado con el número 27; en su quinto párrafo; de igual manera se cree que es uno más de los reglamentos autónomos que contiene nuestro Pacto Federal. Prevé dicho artículo en la parte correspondiente: **“Las aguas del subsuelo pueden ser libremente alumbradas mediante obras artificiales y apropiarse por el dueño del terreno; pero cuando lo exija el interés público o se afecten otros aprovechamientos, el Ejecutivo Federal podrá reglamentar su extracción y utilización y aún establecer zonas**

**vedadas, al igual que para las demás aguas de propiedad nacional.”** Se lee claramente que en ningún momento se ordena que mediante una ley que determine el caso, se lleve a cabo lo que dispone actualmente este precepto; sino que le otorga una facultad potestativa al titular del órgano Poder Ejecutivo Federal para que reglamente en forma directa.

Finalmente y a título personal encontré en el texto del artículo 131, primer párrafo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, lo que se podría considerar un reglamento autónomo y que no hace referencia la doctrina consultada. Dice textualmente este numeral: **“Es facultad privativa de la Federación gravar las mercancías que se importen o exporten, o que pasen de tránsito por el territorio nacional, así como reglamentar en todo tiempo y aún prohibir, por motivos de seguridad o de policía, la circulación en el interior de la República de toda clase de efectos, cualquiera que sea su procedencia;...”**. Hay que ser muy cuidadosos al momento de interpretar lo dispuesto por este artículo; en primer lugar nos dice que es facultad privativa de la Federación y si atendemos que la Federación es la conformación del Estado; persona moral Estados Unidos Mexicanos compuesta por las Entidades Federativas, que cedieron parte de su autonomía para crear esta federación; se entiende que es facultad de la persona moral Estado gravar las mercancías que se importen o exporten. Ahora bien otra facultad que le concede este numeral es la de reglamentar y llegado el momento, prohibir la circulación en el interior de la República de toda clase de efectos, cualquiera que sea su procedencia. Aquí es importante señalar que se puede prestar a controversias; sí Estados Unidos Mexicanos, como persona moral que es se compone de tres órganos Poder Ejecutivo, Legislativo y Judicial; es de cuestionar que además del órgano Poder Ejecutivo a través de su titular, los otros dos Poderes por conducto de sus servidores públicos y a nombre de Estados Unidos Mexicanos puedan reglamentar, por que si recordamos la facultad reglamentaria le corresponde a Estados Unidos Mexicanos, la cual se la confiere al Presidente de la República y éste la ejercita según dispone el artículo 89, fracción I, asimismo el precepto no determina que serán leyes reglamentarias las que se apliquen para que autoricen

en todo tiempo y si es necesario; prohíban por motivos de seguridad o de policía, la circulación en el interior de la República de toda clase de efectos, cualquiera que sea su procedencia, si observamos nos remite inmediatamente a la acción de reglamentar. Por lo expresado en artículo 131 constitucional, podría deducirse que se le faculta al Presidente de la República, para que reglamente este numeral sin necesidad de que sea expedida una ley en el Congreso de la Unión; dándose el caso de tener un reglamento autónomo, surgido de este artículo.

Resta decir que la fuente directa de los reglamentos autónomos no reconocida como tal por los tratadistas en la materia, son los contados artículos constitucionales que presenté y teniendo en cuenta que los reglamentos autónomos cumplen con las características que anotamos anteriormente de los reglamentos generales, reitero que la única pero enorme diferencia apreciable, radica sobre todo en que los reglamentos autónomos; reglamentan directamente un precepto de la Constitución, que de modo excepcional dispone tal cosa y de cierta manera este precepto constitucional podría ser una fuente de estos reglamentos autónomos, la doctrina no lo considera de esta forma, sin embargo es interesante conocerlos.

Por todo lo visto doy por terminado el apartado referente a las fuentes de los reglamentos, para pasar a estudiar los diferentes tipos que de estos ordenamientos se conocen en la materia de Derecho Administrativo y así poder reconocer a cada uno de ellos. Creo amiga(o) lector(a) que el análisis presentado en este punto le da las bases suficientes para apreciar las fuentes de donde surgen los reglamentos.

### ***3.4. Distintos tipos de reglamentos que se conocen***

En el mundo actual que nos toca vivir es difícil imaginarlo sin leyes y reglamentos, difícilmente nos podemos sustraer de la aplicación de estos ordenamientos, en casi todos los aspectos de la vida del ser humano; existe una ley que regula el diario actuar y un reglamento que sirva para facilitar el exacto cumplimiento de esta ley, a pesar de la dificultad que muchas veces se presenta para lograrlo, es preferible a la falta absoluta de un régimen legal que brinde seguridad jurídica.

En el caso de los reglamentos casi cualquier actividad humana se rige por un ordenamiento de este tipo, el centro de estudios, desde preescolar hasta la universidad se aplican reglamentos, en los centros laborales existe un reglamento interno que se debe respetar y cumplir por los trabajadores y patrones, las leyes federales, en su mayoría, para su mejor comprensión y exacta observancia cuentan con reglamentos expedidos por la persona moral Estados Unidos Mexicanos, la cual le confiere al Presidente de la República la facultad reglamentaria y éste la ejerce según dispone nuestro Pacto Federal en su artículo 89, fracción I, en las entidades federativas se faculta al Gobernador del Estado; para que reglamente las leyes que el Congreso estatal expida a nombre de la persona moral Entidad Federativa y siendo también un estado miembro de la Federación el Distrito Federal, este en su calidad de persona moral; le confiere esta facultad al Jefe de Gobierno para que reglamente las leyes que el Distrito Federal a través del órgano Poder Legislativo local o Asamblea Legislativa expide, sin olvidar al Municipio, quien faculta al Presidente Municipal para emitir disposiciones reglamentarias; siendo estas tres las personas físicas titulares del órgano Poder Ejecutivo en sus respectivas esferas de competencia, las que teniendo el mando de la administración pública centralizada; son las autorizadas para reglamentar las distintas actividades que tienen que ver con la prestación de servicios públicos dirigidos estos a los gobernados y al mismo tiempo emitir la reglamentación interna para el funcionamiento y organización de las distintas dependencias que conforman esta administración pública centralizada.

Hemos visto el concepto de reglamento y las fuentes de donde surge, ahora corresponde conocer los distintos tipos de reglamentos que se conocen para tener una mayor y mejor visión de lo que significa este ordenamiento. En la doctrina administrativa se tiene el criterio de separar por categorías a los reglamentos, desprendiéndose los de particulares y los de autoridad.

**Los reglamentos de particulares:** son los que posibilitan a los gobernados de darse normas propias, al momento de integrar grupos sociales, ya que difícilmente se hacen reglamentos individuales específicos; estas normas regulan las diferentes actividades que se encaminan a la obtención de algún beneficio en este caso la aplicación de un reglamento de particulares afecta única y exclusivamente a quienes lo suscribieron y por lo tanto no es extensivo su uso a personas externas o desconocidas para la organización. En virtud de lo anterior, es aplicable el concepto de Gabino Eduardo Castrejón García: *“Es el conjunto ordenado de normas y preceptos que sirven para determinar el régimen interno de determinadas corporaciones o para regular relaciones estrictamente entre particulares, derivadas de otros aspectos de la vida social, que imponen esa regulación.”*<sup>116</sup> Este tipo de reglamentos son generalmente los existentes en los centros urbanos en donde se concentran grupos de personas, como pueden ser los centros deportivos, un ejemplo más puede ser las reglas que se siguen en una familia por citar solo dos ejemplos.

Se considera que los reglamentos de particulares encuentran su fundamento en la voluntad de quienes los suscriben, es decir, una especie de acuerdo de caballeros.

Los reglamentos de autoridad merecen un comentario aparte. De los diversos autores consultados en la rama del Derecho Administrativo, no pude encontrar un concepto o definición sobre el reglamento de autoridad, a diferencia del de particulares. De los autores contemplados como Acosta Romero, Serra Rojas, Rafael I. Martínez Morales, Agustín Gordillo, ninguno de ellos da una definición precisa de este tipo de reglamentos limitándose a enumerar sus características. Teniendo en cuenta esta situación me permito presentar un

---

<sup>116</sup> Castrejón García Gabino Eduardo, *Derecho Tributario*, Cárdenas Editor y distribuidor; México, 2002, Pág.351

concepto de lo que es el reglamento de autoridad y a su vez explicar sus componentes para que usted amigo(a) lector(a) tenga una idea de lo que la doctrina no ha definido como tal y una vez visto, veamos cada uno de los reglamentos que encuadran dentro de esta categoría y que ahí sí; la doctrina los explica profundamente. Leamos entonces el concepto que he conformado.

***El reglamento de autoridad:*** Es un ordenamiento jurídico que emite una persona facultada como autoridad administrativa perteneciente a cualquiera de los órganos o subórganos de la persona moral; Estado Federal, Entidad Federativa o Municipio; que reglamenta de forma detallada las diversas situaciones jurídicas que se prevén en las legislaciones expedidas por el órgano legislativo perteneciente a dichas personas morales, dirigidas a los gobernados y así mismo reglamentan los aspectos internos y de organización de los órganos y subórganos de las personas morales mencionadas.

***Es un ordenamiento jurídico:*** Hemos dicho que el reglamento es un conjunto de normas de Derecho, con las características de una ley, es general, abstracto y obligatorio.

***Lo emite una persona facultada como autoridad administrativa perteneciente a cualquiera de los órganos o subórganos de la persona moral; Estado Federal, Entidad Federativa o Municipio:*** Los órganos y subórganos son parte de la persona moral Estado Federal, la Entidad Federativa o el Municipio. Por si mismas no pueden actuar y lo hacen a través de personas físicas a las que les confiere un poder de mando y de decisión, y lo ejercen por ser titulares de un órgano o subórganos de la administración pública y a nombre de las personas morales mencionadas, ejerciendo la facultad reglamentaria. Debemos entender por autoridad a la persona física revestida de algún poder, mando o magistratura.

***Reglamenta de forma detallada las diversas situaciones jurídicas que se prevén en las legislaciones expedidas por el órgano legislativo perteneciente a dichas personas morales, dirigidas a los gobernados:*** La función del reglamento es la de facilitar la aplicación y comprensión de cualquier ley. La ley por ser general, abstracta y obligatoria, puede no ser muy clara en cuanto su contenido; por lo tanto el reglamento debe retomar con precisión y detalles, las

situaciones jurídicas que menciona la ley sobre todo porque van dirigidas a nosotros los gobernados y si una ley no es suficientemente concisa para que entendamos, el reglamento debe ser el instrumento que facilite la lectura de dicha ley; pero si el reglamento tampoco cumple con estas expectativas es frecuente que ocurran situaciones que a diario se viven en esta gran ciudad como son las arbitrariedades de las autoridades.

***Así mismo reglamentan los aspectos internos y de organización de los órganos y subórganos de las personas morales mencionadas:*** Un reglamento de autoridad no siempre se dirige a los particulares, los órganos y subórganos del Estado Federal, la Entidad Federativa o el Municipio se rigen también por ordenamientos reglamentarios que determinan las funciones y formas de organización que les serán aplicables. Estos reglamentos los emiten los mandos superiores de dichos órganos y subórganos.

Con la definición presentada podemos ahora si enumerar los reglamentos que encuadran en este rubro de autoridad. Tenemos así los internos, los administrativos, los de necesidad y delegados.

***Reglamentos internos:*** Generalmente se considera a los reglamentos internos como ordenamientos que regulan la actividad interna de los órganos y subórganos del Estado. Puedo añadir que estos reglamentos además determinan las formas de organización, funciones y atribuciones que se han de realizar en las dependencias de la administración pública centralizada y en las unidades administrativas que se sujetan a estas y en los subórganos de los otros poderes distintos al Ejecutivo. En el ámbito federal, los órganos de poder de Estados Unidos Mexicanos, se reglamentan de una manera muy especial. En el órgano Poder Ejecutivo, la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, señala en su numeral 18 que los reglamentos internos de las Secretarías y Departamentos Administrativos, serán expedidos por el Presidente de la República y en estos se determinarán las atribuciones de las unidades administrativas. El órgano Poder Legislativo, esta facultado constitucionalmente para que cada una de las Cámaras que lo componen, dicten su propio reglamento. El fundamento lo encontramos en el artículo 77, fracción III; el cual dispone que las Cámaras podrán cada una, sin la

intervención de la otra, nombrar empleados de su secretaría y hacer el reglamento interior de las mismas. En el órgano Poder Judicial de la Federación, la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, en su artículo 11, fracción XXI; muestra que entre las atribuciones del subórgano Suprema Corte de Justicia de la Nación, se encuentra la de dictar los reglamentos y acuerdos generales en las materias de su competencia. Asimismo en la citada ley se menciona, que el subórgano Consejo de la Judicatura Federal, en el numeral 81, fracción II; tiene como atribuciones la de expedir reglamentos interiores en materia administrativa, de carrera judicial, de escalafón y de régimen disciplinario del Poder Judicial de la Federación.

Los reglamentos internos también se aplican en el Distrito Federal en la esfera de competencia de los órganos de Poder Ejecutivo, Legislativo y Judicial. Así tenemos que el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal en el artículo 88, señala que las atribuciones de las unidades administrativas se determinarán en el reglamento interno que expida el Jefe de Gobierno. La Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal determina en el artículo 14, tercer párrafo; que los reglamentos, decretos y acuerdos expedidos por el Jefe de Gobierno, deberán ser refrendados por el Secretario que corresponda. El numeral 16 indica que dentro de las atribuciones generales de los secretarios y demás servidores públicos que enumera, deberán; **fracción II: Acordar con el Jefe de Gobierno, el despacho de los asuntos encomendados a las dependencias adscritas a su ámbito, así como recibir en acuerdo a los servidores públicos que les estén subordinados, conforme a los reglamentos interiores...**

El órgano Poder Legislativo del Distrito Federal o Asamblea Legislativa, cuenta también con un reglamento interno, fundamentado en el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, artículo 42, fracción II; el cual determina que este órgano está facultado para expedir su ley orgánica que regulará su estructura y funcionamiento interno, luego entonces la Ley Orgánica de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, señala en su numeral 10, fracción XXVII, una de las atribuciones de dicha Asamblea es la de expedir el reglamento interno para su gobierno. Respecto al órgano Poder Judicial, el Estatuto de Gobierno del Distrito



Federal, numeral 76 indica que la función judicial del fuero común en el Distrito Federal, se ejercerá por el Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal [...] y demás órganos que su ley orgánica señale. Dicha ley también regulará su organización y funcionamiento. La ley Orgánica del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, dispone en su precepto 32, fracción V; que es facultad del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, expedir los acuerdos generales y demás disposiciones reglamentarias para el adecuado ejercicio de sus funciones...

Esta misma ley en el capítulo denominado “**De las facultades del Consejo de la Judicatura del Distrito Federal**” señala en su artículo 201, fracción I; que es facultad del Consejo de la Judicatura del Distrito Federal la de expedir los acuerdos generales y demás disposiciones reglamentarias para el adecuado ejercicio de sus funciones. Como puede usted darse cuenta estimado lector(a) el lenguaje utilizado en el texto de los artículos 32, fracción V en su primera parte y 201, fracción I son idénticos, es triste que los redactores no hayan tenido un poquito de vergüenza, por lo demás usted conoce mi postura al mal uso del lenguaje y que una vez más se demuestra.

Vea usted amiga(o) lector(a) la importancia de los reglamentos internos en los distintos órganos del Estado Federal y del Distrito Federal.

**Reglamentos administrativos:** Son los ordenamientos que emanan sin duda alguna de un ente administrativo al ejercitar su facultad reglamentaria. A diferencia de los reglamentos de particulares y los internos, donde los primeros son normas que se dan entre grupos sociales y posibilitan a los gobernados darse un cuerpo normativo que regule sus relaciones; mientras que los segundos son normas que bien pueden darse dentro de los órganos y subórganos de poderes, diferentes al Ejecutivo y que no pertenezcan a la administración pública federal o local y que en algunas excepciones son autorizados por la ley para emitir sus propios reglamentos, recordemos a las Cámaras de Diputados y Senadores.

La doctrina administrativista Argentina los considera “reglamentos de ejecución” por ser la más importante manifestación de la actividad reglamentaria del Poder Ejecutivo. En efecto para Agustín Gordillo “...es fundamentalmente un reglamento dirigido a los propios agentes administrativos, para que estos sepan a

*que atenerse y como proceder en los distintos casos de aplicación de la ley. Por ello no son reglamentables por el Poder Ejecutivo las leyes que no serán ejecutables por la administración; sería absurdo, por ejemplo que el Poder Ejecutivo pretendiera reglamentar el Código Civil o el Código de Comercio”*<sup>117</sup>

*Al reglamento administrativo se le identifica como una manifestación unilateral de voluntad, emitida por un órgano administrativo legalmente investido de potestad o competencia para hacerlo (Presidente de la República en el ámbito federal, Gobernador del Estado en las entidades federativas), creadora de normas jurídicas generales que desarrollan los principios de una ley emanada del Congreso, a efecto de facilitar su ejecución y observancia en la esfera administrativa.*<sup>118</sup>

El reglamento administrativo es la respuesta que se obtiene de ejercitar la facultad reglamentaria, es la manifestación que el titular del órgano Poder Ejecutivo federal o estatal, hace a nombre no de él; sino de los Estados Unidos Mexicanos o de la Entidad Federativa. Es un error perpetrar la idea que muchos autores administrativistas presentan, como es la de señalar que es una manifestación del Presidente o Gobernador, al decir que lo emite un órgano administrativo legalmente investido de potestad o competencia para hacerlo se reiteran ideas que no se justifican. He dicho que un órgano no es persona, ni puede emitir algo, ni tampoco puede ni podrá nunca estar investido de potestad ni competencia. El reglamento administrativo por las características que lo rodean, al igual que los demás reglamentos que hemos visto, contiene normas jurídicas generales que desarrollan los principios de una ley a detalle con el fin de facilitar su exacta observancia. La ley como fuente del reglamento, no la emana ni la expide el Congreso, es la persona moral Estados Unidos Mexicanos o la Entidad Federativa quien crea y expide las leyes y lo hacen en su nombre las señoras y señores legisladores.

El procedimiento para la elaboración de un reglamento administrativo difiere sobremanera con el de creación de una ley. Para el reglamento se elabora un

---

<sup>117</sup> Gordillo Agustín, *op. cit.*, Pág. V-58

<sup>118</sup> Acosta Romero, *op. cit.*, Pág. 1029

proyecto por parte de la autoridad administrativa que tiene a su cargo la ejecución o cumplimiento de la ley que se va a reglamentar, fundándose en el artículo 12 de la inconstitucional Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, una vez elaborado se somete a la opinión, discusión y aprobación, de las autoridades superiores, para posteriormente someterlo a la consideración del Presidente de la República y si el Presidente lo aprueba firmará el documento; el cual se turnará al Secretario de Despacho encargado del ramo al cual corresponde el reglamento, para recoger su firma y así cumplir con lo dispuesto en el numeral 92 constitucional, el cual determina que todos los reglamentos, decretos, acuerdos y ordenes del Presidente deberán estar firmados por el Secretario de Estado o Jefe de Departamento, lo que equivale al refrendo, ya que sin este requisito no serán obedecidos dichos documentos. Una vez recabadas todas las firmas se ordenará su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

En el Distrito Federal se sigue un procedimiento similar, el cual encuentra su fundamento legal en el artículo 16, fracción II; de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal donde nos dice que los titulares de las Secretarías, Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, Oficialía Mayor, Contraloría General del Distrito Federal y la Consejería Jurídica y de Servicios Legales tienen como atribuciones generales en la fracción II: **Someter respecto de los asuntos de su competencia, una vez revisados por la Consejería Jurídica y de Servicios Legales a la aprobación del Jefe de Gobierno los proyectos de leyes, reglamentos, decretos, acuerdos y circulares y vigilar que se cumplan una vez aprobados.**

He mencionado muchas veces que la finalidad inmediata del reglamento administrativo y la del reglamento en general, es la de facilitar la aplicación de una determinada ley. Pero; ¿y esto como se logra? el órgano Poder Ejecutivo por conducto de su titular y a nombre del Estado al igual que los Gobernadores de las entidades federativas, al tener bajo su mando la administración pública central y ser el encargado de proporcionar los servicios públicos necesarios para elevar la calidad de vida de los gobernados (lo que en teoría debe ser, pero la realidad es otra), se encuentra más en contacto con la problemática de estos y por tener el

deber constitucional de promulgar las leyes y ejecutarlas y contar con la facultad de reglamentar; es evidente que al elaborar los proyectos de reglamentos se apoya en expertos que estudian y aplican los conocimientos especiales propios de la técnica; con la encomienda al mismo tiempo de tomar en cuenta estas necesidades, para que finalmente al elaborar el proyecto, este contenga las normas necesarias que redunden en una optima aplicación del reglamento y de la ley de donde emana en la realidad que vivimos.

**Reglamentos de necesidad:** En México son prácticamente inexistentes este tipo de reglamentos, ya que la principal legislación del país, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en ningún momento los señala. La legislación extranjera, como la Argentina, admite esta clase de reglamentos y consideran su existencia por razones de urgencia y necesidad públicas. Por otra parte también se piensa que se deben expedir cuando existe una situación anormal, de alteración del orden público o grave deterioro a la paz social.

**Reglamento delegado:** Del mismo modo que el reglamento de necesidad, en México no se acepta la existencia de estos reglamentos delegados, se considera que ninguna ley en nuestro país puede delegar una facultad que le corresponde exclusivamente al titular del órgano Poder Ejecutivo. De darse un caso así, la ley reglamentaria que disponga dicha situación se colocaría por encima del propio Pacto federal, lo cual resulta inadmisibile.

Le he presentado amiga(o) lector(a) los diversos reglamentos que la doctrina nacional e internacional en materia administrativa considera de mayor importancia. Con lo anterior se da por terminado el presente punto por lo que corresponde a este tema, pienso que al conocer estos ordenamientos reglamentarios usted ya tiene una visión más amplia de los mismos.

### **3.5. La naturaleza jurídica de los reglamentos como actos administrativos**

Como documentos jurídicos que son, los reglamentos están revestidos con ciertas características que los hacen diferentes a otras figuras de Derecho. He presentado a lo largo de este capítulo los conceptos que acepta la doctrina administrativa, así como las fuentes y los tipos de reglamentos que existen, algunos sin ninguna aceptación en el sistema legal mexicano. En este punto analizaré la naturaleza jurídica del reglamento, buscando desentrañar en este apartado, las características del reglamento desde que nace como resultado del uso de la facultad reglamentaria por parte de los titulares del órgano Poder Ejecutivo federal, estatal y municipal, hasta la aplicación del mismo por los servidores públicos investidos como autoridades administrativas. Existen comentarios con relación a si el reglamento es en sí mismo un acto administrativo y por lo tanto es menester saber en que consiste el acto administrativo. La teoría del acto administrativo en la materia que se estudia es de vital importancia y esto se debe a que dicho acto es considerado como la manifestación de la persona moral Estado, Entidad federativa y municipio, hacia los gobernados al conducir su función administrativa.

En primer lugar es preciso señalar la naturaleza jurídica de los reglamentos para logra captar en toda su extensión la esencia de esta figura. Al comentar las fuentes de los reglamentos, quedó establecido que la principal fuente de donde emanan es la ley. Hay que dejar en claro que no hago la mención de los preceptos constitucionales en los cuales podrían emitirse reglamentos autónomos, en virtud de que al ser estos excepciones que la doctrina estudia, además no las contempla como fuentes directas de estos ordenamientos. En este orden de ideas conforme a lo estudiado y repasando un poco tenemos que la ley esta revestida de ciertos rasgos que la sitúan en un plano superior a los reglamentos, estas características; recordemos son la generalidad, la abstracción, la impersonalidad y la obligatoriedad.

No hay que olvidar que el reglamento es de cierto modo una extensión de la ley, la ley indudablemente es fuente de la cual emana el reglamento y si digo que

el reglamento es una extensión, es debido a que de las características que acompañan a la ley, el reglamento participa de las propiedades de la legislación. El reglamento por ser un ordenamiento jurídico contiene disposiciones que son generales, abstractas y obligatorias. La generalidad abarca la aplicación de la norma contenida en el reglamento durante la vigencia de este, a situaciones, personas o actos que se encuentren dentro de los supuestos que la misma norma reglamentaria determina. Los reglamentos son abstractos porque no particularizan los actos de una persona o grupo de personas, ni tampoco regulan situaciones o momentos específicos. La obligatoriedad es otra cualidad de los reglamentos en virtud de que se deben acatar las disposiciones contenidas en los mismos, porque en el caso de que nos situemos en la hipótesis normativa e incumplamos con esta; necesariamente se nos exigirá su cumplimiento.

*“El reglamento participa de la naturaleza de la ley únicamente en cuanto ambos ordenamientos son de naturaleza impersonal y abstracta y creadores de situación jurídica general pero, no obstante que tienen esa característica común, ambos se separan en cuanto a su finalidad.”*<sup>119</sup>

Tanto la doctrina constitucionalista sustentada por el maestro Tena Ramírez, como la administrativista apoyada en los autores que he citado, sostienen esta idea y no es para menos, al estar ligado el reglamento a la ley innegablemente debe participar de sus características, de no ser general, como norma individual se consideraría una orden y no estaría dirigida a todas las personas, de no ser abstracta bien podría adolecer de la dificultad de normar una situación jurídica con requisitos específicos, si no es obligatoria, dejaría a la voluntad de las personas el cumplir con lo reglamentado o no, si no fuera permanente y esto es, ligando al reglamento a la vida propia de la ley, hoy puede ser preciso el deber cumplirlo, pero mañana tal vez no sea así.

*“El reglamento como la ley, es una disposición de carácter general y abstracto, sancionada por la fuerza pública; es, pues, un acto objetivamente legislativo, que si se atribuye excepcionalmente al Poder Ejecutivo es porque la exacta observancia de la ley requiere la determinación de numerosos detalles, que*

---

<sup>119</sup> Acosta Romero, *op. cit.*, Pág. 1029

*solo puede conocer cabalmente el poder que tiene a su cargo la ejecución. Además, la ley, confeccionada por un cuerpo deliberante con el propósito de que rija permanentemente, no puede acomodarse a las vicisitudes cambiantes de la practica con la misma elasticidad del reglamento, que es obra de un Poder unitario que no esta sujeto a la tramitación dilatada que precede a la expedición de una ley.”*<sup>120</sup>

La naturaleza jurídica del reglamento, entendiendo por naturaleza jurídica al *“conjunto de rasgos que permiten identificar a la institución de que se trata, distinguiéndola de las demás de una manera fácil y rápida.”* Asimismo también puedo decir que la naturaleza jurídica, *“indica aquellos rasgos que son necesarios y suficientes para comprender la presencia y explicar el comportamiento de la institución.”*<sup>121</sup> La naturaleza jurídica del reglamento puede verse desde dos vertientes: La primera nos dice que el reglamento es un acto administrativo. Ante todo el reglamento, es el resultado de hacer uso de la facultad reglamentaria que la persona moral Estados Unidos Mexicanos, Entidad federativa y Municipio, le confiere al titular del órgano Poder Ejecutivo y éste a nombre de la persona moral, ejercita dicha facultad; mediante la promulgación de los reglamentos, ¿Podemos considerar en este punto como un acto administrativo al reglamento? en lo particular la postura que asumo es la siguiente: Pienso que el reglamento, al ser un documento jurídico que expide el Presidente de la República, Gobernador o Presidente Municipal, no debe ser considerado un acto administrativo todavía, esto es, el reglamento es resultado del ejercicio de la facultad que las leyes y normas, federales, estatales o municipales le conceden a las personas físicas anotadas, al ejercer esta facultad; la acción o acto de creación resultante es precisamente el reglamento y por lo tanto este sí puede ser tenido en cuenta como un acto creador de la norma reglamentaria con carácter de administrativo, por ser emitido por el titular del órgano Ejecutivo en concordancia con lo que la ley le señala. Por lo tanto, difiero de los que opinan que el reglamento es un acto administrativo, será acto administrativo, el que emane por la aplicación en la vida

---

<sup>120</sup> Tena Ramírez Felipe, *op. cit.*, Pág. 468

<sup>121</sup> Enciclopedia jurídica OMEBA, Tomo XX Multi-Opci, Bibliográfica OMEBA Editores Libreros, Buenos Aires Argentina, 1980, Págs. 78 y 79

diaria de alguna disposición del ordenamiento reglamentario y a su vez dicho acto; contenga los elementos y requisitos que la ley aplicable al caso, que es la Ley del Procedimiento Administrativo Federal y en el caso que nos interesa Ley del Procedimiento Administrativo del Distrito Federal, determine.

La segunda vertiente es la adoptada por la doctrina administrativa en el sentido de que la naturaleza jurídica del reglamento, es la de ser un documento formalmente administrativo y materialmente legislativo. Es formalmente administrativo, tomando en cuenta el órgano del cual emana dicho ordenamiento, esto es, se expide en el ejercicio de la facultad reglamentaria conferida a la persona física, titular del órgano Poder Ejecutivo y que tiende a ejecutar la ley. Es materialmente legislativo, en la opinión de los administrativistas, por ser participativo de la función legislativa en tanto que crea, modifica o extingue situaciones jurídicas generales.<sup>122</sup> También se afirma que es materialmente legislativo, por identificarse con las características de la ley y por lo tanto constituye intrínsecamente un acto legislativo.

En esta tesitura se ha meditado que: *“Por ser materialmente legislativa la facultad reglamentaria, constituye una excepción al principio de separación de Poderes. Subordinado y todo a la voluntad del legislador contenida en la ley, el reglamento no obstante es prolongación de la misma ley y participa de la naturaleza de esta.”*<sup>123</sup>

*“...salvo señaladas excepciones, (los reglamentos) son emitidos por el jefe del ejecutivo; en razón de ello, su naturaleza es administrativa desde un punto de vista orgánico. En cuanto a su procedimiento de creación, es decir, formalmente son administrativos. Ahora bien, desde un ángulo material son actos legislativos ya que contienen normas jurídicas generales, abstractas e impersonales y provistas de sanción directa o indirecta.”*<sup>124</sup>

Vistas las dos vertientes en las cuales se orienta el análisis de la naturaleza jurídica del reglamento, el que esto escribe se adhiere a la segunda postura, la

---

<sup>122</sup> Fernández Ruiz Jorge; Coordinador, *Diccionario de Derecho Administrativo*, Instituto de Investigaciones Jurídicas; Editorial Porrúa/ UNAM, México 2003; Cfr, Pág. 228

<sup>123</sup> Tena Ramírez Felipe, *Ibidem*, Pág. 468

<sup>124</sup> Martínez Morales Rafael I., *op. cit.*, Pág. 314



razón por la cual considero más elocuente lo expresado en la segunda opinión es porque nos da una visión mucho más amplia de la naturaleza de este ordenamiento. Si redujéramos las características del reglamento a un acto administrativo desde su origen, evidentemente carecería de elementos y requisitos que dichos actos deben tener por ley, lo que veremos más adelante; por otra parte, aceptamos que el reglamento es una extensión de la ley, y lo es, por tener características intrínsecas de esta. Claro que existen diferencias entre uno y otro ordenamientos, y las más prominentes son el órgano del Estado del cual emana, el contenido del mismo y la finalidad que se quiere alcanzar. Sobre estas bases es perceptible la diferenciación que se da entre ambas posturas de la naturaleza jurídica del reglamento.

Con las ideas expuestas, es momento de estudiar la teoría del acto administrativo. Me permito resaltar que el estudio completo de esta teoría es muy extenso y profundo, mi intención es la de presentar de una manera sencilla y concisa; los aspectos más interesantes que se estudian en esta teoría, sin agobiar al lector(a).

La doctrina administrativista mexicana representada por los más connotados autores como Gabino Fraga, Andrés Serra Rojas, Miguel Acosta Romero, Gabino Eduardo Castrejón García, Narciso Sánchez Gómez, Rafael I., Martínez Morales, Ernesto Gutiérrez y González y otros más han estudiado cada uno por su parte al acto administrativo. La teoría del acto administrativo es uno de los temas relevantes dentro del Derecho Administrativo, para los citados tratadistas no pasa desapercibido que el estudio del acto administrativo implica en todo momento la actividad del Estado al tener el mando de la administración pública. La mayoría de los autores concuerdan en que el estudio de dicho acto no puede desligarse del conocimiento del acto jurídico civil, ya que este es la base en la cual descansa y sobretodo por la justificada razón de que si no tenemos plenamente identificadas las nociones del acto jurídico, difícilmente se podrá entender en su esplendor la naturaleza jurídica del acto administrativo.

No todos los autores mencionados realizan un análisis profundo del acto administrativo, y varios de ellos orientan su estudio de forma errónea, ya que

mezclan conceptos y utilizan el lenguaje jurídico de manera equivocada. Es importante para el que esto escribe presentar una exposición sencilla para un tema bastante complicado, pero es complicado porque así lo exponen en gran parte varios de estos autores; casi todos los especialistas en la materia basan sus conocimientos en autores extranjeros y difícilmente pude constatar la existencia de una teoría del acto administrativo de manufactura mexicana; por todo lo anterior me permito hacer el presente análisis del acto administrativo presentando los diversos conceptos que la doctrina ha realizado alrededor del mismo, así como analizando lo que las diversas legislaciones administrativas señalan y que hacen la mención de dicho acto, esto es la Ley del Procedimiento Administrativo Federal, Código Fiscal de la Federación y Ley del Procedimiento Administrativo del Distrito Federal.

De los conceptos más notables que se han escrito alrededor del acto administrativo tenemos el del maestro Andrés Serra Rojas: *“El acto administrativo es un acto jurídico, una declaración de voluntad, de deseo, de conocimiento y de juicio, unilateral, externa, concreta y ejecutiva, que constituye una decisión ejecutoria, que emana de un sujeto: la Administración Pública, en el ejercicio de una potestad administrativa, que crea, reconoce, modifica, trasmite o extingue una situación jurídica subjetiva y su finalidad es la satisfacción del interés general”*<sup>125</sup>

Lo enunciado por Serra Rojas merece el siguiente comentario. Es curioso que este autor haga saber en su libro que la anterior definición esta basada en “la Teoría General del Derecho” expuesta por diversos autores extranjeros citados por él mismo y párrafos más adelante, señala que *“para estos autores, son actos administrativos cualquier acto que provenga de la administración pública”* por lo que genera dudas al que esto escribe y peor aún al lector(a) que no este familiarizado(a) con el tema; si es o no concepto de Serra Rojas, y a pesar de leer y releer el capítulo I, en el cual define y clasifica a los actos administrativos; no pude encontrar otro concepto que surja de Serra Rojas, es hasta el capítulo II, página 255, referente a los elementos del acto administrativo en el que escribe lo que a bien puede ser un concepto: *“El acto administrativo es un acto realizado por*

---

<sup>125</sup> Serra Rojas Andrés, *op. cit.*, Pág. 238

*la Administración Pública y tiende a producir un efecto de derecho, en forma unilateral y ejecutiva, para el cumplimiento de los fines del Estado contenidos en la legislación administrativa.”* por lo tanto con sus respectivas reservas, asumiré que este concepto es de él directamente.

*“El acto administrativo es una manifestación de voluntad que conforme a derecho debe realizar una autoridad administrativa competente en la esfera de sus atribuciones legales, y que tiende a crear, reconocer, confirmar, modificar, o extinguir derechos y obligaciones en interés de la satisfacción de necesidades colectivas, sobre todo para lograr la eficiente prestación de servicios públicos que están a cargo del Poder Ejecutivo del Estado.”*<sup>126</sup>

Gabino Eduardo Castrejón García y Miguel Acosta Romero en su obra consideran como concepto de acto administrativo: *“...el acto administrativo es una manifestación unilateral y externa de la voluntad, que expresa una decisión de una autoridad administrativa competente, en ejercicio de la potestad pública. Esta decisión crea, reconoce, modifica, transmite, declara o extingue derechos u obligaciones, es generalmente ejecutivo y se propone satisfacer el interés general.”*<sup>127</sup>

Finalmente el maestro Ernesto Gutiérrez y González, quien ha elaborado su teoría o más bien estudio personal en torno al acto administrativo nos dice que el concepto de acto administrativo: *“Es A.- O una declaración unilateral de voluntad solemne del Estado, dirigida a los gobernados; o B.- Una declaración unilateral de voluntad NO solemne del Estado a sus servidores, o finalmente C.- Un acuerdo NO solemne, por regla general, de dos o más voluntades, una de las cuales es del Estado, exteriorizada la de este, a través del funcionario público competente, para producir efectos de derecho, ya sean estos de simple convención (convenio) o sean impositivos o de autoridad (tratado) según sea el caso.”*<sup>128</sup>

Por lo que concierne a las diferentes legislaciones en materia administrativa consultadas, estas en su texto no contienen una definición sobre el acto administrativo, es decir, la Ley del Procedimiento Administrativo Federal, Código

---

<sup>126</sup> Sánchez Gómez Narciso, *op. cit.*, Pág. 325

<sup>127</sup> Castrejón García Gabino Eduardo, *op. cit.*, Pág. 359, Acosta Romero, *op. cit.*, Pág. 843

<sup>128</sup> Gutiérrez y González Ernesto, *op. cit.*, Pág. 144

Fiscal de la Federación y Ley del Procedimiento Administrativo del Distrito Federal; limitándose todas ellas a enunciar los elementos y requisitos que han de tener dichos actos. Me queda claro que los legisladores al redactar dichas leyes continúan con la obscena costumbre de no ser precisos y con los deseos enraizados de complicar la vida de nosotros los gobernados.

Es momento de entrar al estudio del acto jurídico, a fin de que se comprenda al acto administrativo en toda su magnitud, pero antes me permito hacer el siguiente comentario: de la lectura a los diversos autores consultados y una vez recopilado el material para la presente investigación, he constatado la gran diversidad de criterios expuestos por los especialistas y que los mismos despliegan no solo en el tema que nos atañe, sino en toda la materia administrativa; por supuesto que las nociones más elementales de Derecho Administrativo se presentan, sin embargo es evidente la enorme influencia que los autores extranjeros han tenido sobre los mexicanos y estos en su mayoría retoman y repiten estas opiniones sin hacer un análisis completo de las obras de los tratadistas foráneos y mucho menos logran crear una teoría cien por ciento mexicana. Por mi parte me he dado cuenta que las distintas ramas del Derecho se entrelazan con otras, de la misma forma en que los seres humanos nos entrelazamos. Querer menospreciar conceptos que en una rama del Derecho se utilizan es querer menospreciar a una persona por su color o forma de hablar; el Derecho en todas sus expresiones es un universo infinito de conocimiento, que día a día se transforma y se reinventa. Pretender denostar la importancia del acto jurídico por considerarse del ámbito civil y creer que su aplicación en el campo del Derecho Administrativo no puede darse, es negarse al conocimiento que nos da la base del mismo. El Derecho Administrativo se convirtió en una rama independiente y sus precursores buscando su autonomía, quisieron dotarlo de sus propios conceptos y figuras jurídicas con la intención de separarlas de otras ramas del Derecho y darles vida propia. No obstante tomaron muchas de las figuras jurídicas que el Derecho Civil contempla, ejemplo de esto es el contrato; que en la materia administrativa se le dio el nombre de “contrato administrativo”, modificando ciertos conceptos para tratar de alejarlo de la materia civil y todo

porque el omnipotente Estado es parte del mismo. No es mi intención hacer una tesis sobre Derecho Civil, rama que personalmente considero pilar de la ciencia jurídica, pero si quiero hacer hincapié que el Derecho Administrativo y demás ramas de la ciencia jurídica le deben mucho al Derecho Civil y por lo tanto no deben estar reñidos aquellos estudiosos del Derecho Administrativo con los Civilistas, ni viceversa. El acto jurídico civil brinda las bases necesarias para conocer el acto administrativo así como las da para el acto mercantil, el penal, el internacional, el agrario y el laboral.

El acto jurídico civil, por si mismo no es una materia de fácil comprensión, a pesar de esto mi objetivo es el de hacer una disertación sencilla y entendible, con la finalidad de desarrollar los elementos más importantes de dicho acto y así aterrizar las ideas demostradas con su equivalente, es decir, el acto administrativo.

Acto jurídico civil es la manifestación de voluntad, encaminada a provocar o producir efectos de Derecho, con la manifiesta intención de que se realicen esos efectos y se asuman las consecuencias jurídicas que se produzcan.

En el campo civil el acto jurídico se divide en unilaterales y bilaterales. Unilaterales son la declaración unilateral de la voluntad, el testamento, la remisión de deuda y bilaterales tenemos el convenio, el contrato, que es especie del primero, la representación; por mencionar algunos.

La ley de forma expresa y la doctrina civilista, mediante el estudio de esta figura, determinan que los elementos que todo acto jurídico ha de contener son los de existencia y los de validez. Como elementos de existencia del acto jurídico tenemos al consentimiento y al objeto. El consentimiento es el acuerdo de dos o más voluntades para producir y transmitir derechos y obligaciones. El consentimiento también puede ser una manifestación o voluntad unilateral, en ambos caso el consentimiento se compone de la oferta y la aceptación.

El objeto como segundo elemento de existencia del acto jurídico, consiste en la materia sobre la cual versa el acto jurídico; que se divide en objeto directo e indirecto. El objeto directo radica en la creación o transmisión de derechos y obligaciones, el objeto indirecto consiste en la prestación de una cosa o la cosa

misma, en un dar, hacer o no hacer y se conoce como objeto-cosa y objeto-hecho. El objeto-cosa conforme al Código Civil debe existir en la naturaleza, ser determinado o determinable en cuanto a su especie y estar en el comercio. El objeto-hecho se entiende en su doble aspecto como positivo y negativo, es decir, en un dar, hacer o no hacer. Finalmente ha de ser física y jurídicamente posible, para que encuadre como elemento de existencia.

Los elementos de validez del acto jurídico de acuerdo al artículo 1795 del Código Civil del Distrito Federal a contrario sensu son: la capacidad, ausencia de vicios, objeto, motivo o fin lícitos y la forma. La capacidad es la aptitud de ser sujeto de deberes y derechos y hacerlos valer, la ausencia de vicios, significa que el consentimiento debe estar libre de vicios que afecten la inteligencia y la voluntad; estos vicios pueden ser el error, la violencia y la lesión; el objeto, motivo o fin lícito es la razón contingente, subjetiva y variable de individuo a individuo que lo induce a la celebración del acto jurídico sancionada por las leyes. Por último la forma es un elemento de carácter exterior sensible que rodea al acto jurídico y con el cual se plasma o externa la voluntad. En ciertos casos y de acuerdo a que la ley así lo establezca, la forma puede elevarse a rango de solemnidad y convertirse en un elemento de existencia.

Toca ahora llevar estas ideas del acto jurídico al territorio de la materia administrativa, para enfocarlas al acto administrativo considerando los diferentes conceptos que de este se han escrito.

De los autores consultados y cuyos conceptos se anotaron, tres de ellos concuerdan con la idea de que el acto administrativo es definitivamente un acto unilateral, en el cual una sola voluntad es la que entra en juego. Al explicar la noción de unilateralidad en su concepto, ni Andrés Serra Rojas, ni Narciso Sánchez Gómez y tampoco Miguel Acosta Romero y Gabino Eduardo Castrejón García; manifiestan razones contundentes o concretas que fundamenten su dicho, de que esta voluntad siempre será unilateral. Niegan la posibilidad de que el acto administrativo pueda ser un acto bilateral, cuando la misma Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su artículo 133 prevé esta situación: **“Esta Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos**

**los tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el Presidente de la República, con aprobación del Senado, serán la Ley Suprema de toda la Unión...**" Gutiérrez y González coincide con lo anterior al señalar: *"Ahora alumna(o) aprecia Ud. con claridad que el Estado Mexicano, los Estados Unidos Mexicanos, por medio del titular del órgano Ejecutivo o Administrativo, cuyo titular es el Presidente de la República, celebra con otro Estado soberano, contratos en el ámbito internacional, por lo cual a estos contratos se les llama tratados, a efecto de no confundirlos con los contratos que el propio Estado celebra en el ámbito interno.*

*Y ese tratado a no dudarlo es un acto jurídico administrativo, de tipo bilateral que celebra el Estado, [...] contrariamente a lo que los tratadistas antes mencionados sostienen de que los actos jurídicos administrativos solo pueden ser unilaterales."*<sup>129</sup>

En esta tesitura, Serra Rojas y Castrejón García y Acosta Romero suponen que el acto administrativo es *"una declaración de voluntad, de deseo, de conocimiento y de juicio, unilateral, externa..."* y *"...una manifestación unilateral y externa de la voluntad, que expresa una decisión"*. Declarar y manifestar vienen siendo sinónimos y en ambos casos significa "dar a conocer, mostrar el animo" por lo tanto, este animo o voluntad, siempre se externa por lo que resulta pleonástico lo dicho por estos autores. El acto jurídico en cualquiera de sus especies, siempre será exteriorizado por las partes que concurren, de no ser así, no podrá surgir el acto si alguna de las partes no externa su voluntad.

Conforme leemos los conceptos presentados, una y otra vez se reitera la errónea concepción de que el acto administrativo es obra de: *un sujeto: la Administración Pública* (Serra Rojas), *manifestación de voluntad que [...] conforme a derecho debe realizar una autoridad administrativa* (Sánchez Gómez), *voluntad, que expresa una decisión de una autoridad administrativa* (Acosta Romero y Castrejón García). Los cuatro autores una vez más creen que tanto la Administración Pública y la autoridad administrativa; (esta última sin especificar de que autoridad se trata, la que debo asumir es el Poder Ejecutivo), son personas y

---

<sup>129</sup> Gutiérrez y González Ernesto, *op. cit.*, Pág. 96

que pueden llevar a cabo actos. Se les olvida que los actos jurídicos y en este caso administrativos, quienes pueden realizarlos son las personas y el Estado como persona moral, lo hará a través de sus representantes, esto es, los servidores públicos. Puedo continuar enunciando la serie de desatinos en los que caen estos autores al momento de definir al acto administrativo, pero con lo anterior creo que es suficiente para que usted amiga(o) lector(a) vea las incongruencias que se dicen con relación a esta figura jurídica.

Considero oportuno revisar el texto de las leyes administrativas que generalmente presentan dentro del mismo, en sus respectivos artículos y en forma de listado, lo que llaman “El régimen jurídico del acto administrativo”, en otras simplemente “Del acto administrativo” y enuncian tanto los elementos como los requisitos del acto, pero de ninguna forma sabemos con exactitud cual es un requisito y cual es un elemento. Las legislaciones a las que hago referencia son: la Ley del Procedimiento Administrativo Federal, Código Fiscal de la Federación y Ley del Procedimiento Administrativo del Distrito Federal y estas de una manera por demás desordenada presentan tanto elementos como requisitos y es a partir del minucioso estudio que se lleve a cabo, que veremos cuales son en verdad elementos y cuales son requisitos. Es por esto que el conocimiento de los elementos del acto jurídico que se estudió, va a ser bastante útil, en virtud de que al saber cuales son los elementos de existencia y los de validez del acto administrativo, una vez identificados, se estará en la posibilidad de determinar cuando un acto administrativo es existente y valido.

El primer fundamento al cual hay que atender, es al que esta contenido en nuestra Carta Magna en el numeral 16; el cual dice en lo conducente: **“Nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento.”**

A partir de lo dispuesto en la Constitución, se aprecian los elementos de existencia que toda orden emitida por una autoridad competente ha de contener innegablemente y son: La declaración o voluntad unilateral del Estado por conducto del funcionario público investido como autoridad, la forma solemne que



será por escrito, el objeto; el cual consiste en la causa legal que debe estar fundada y motivada y la competencia con la cual este revestida la autoridad que emite el acto.

En la Ley del Procedimiento Administrativo Federal, dentro del título segundo denominado “Del régimen jurídico del acto administrativo”, en el capítulo primero subtulado “Del acto administrativo”; se tiene el artículo 3º que dispone cuales son los elementos y requisitos del acto administrativo. Este numeral se divide en dieciséis fracciones, las fracciones I, II, IV, V, son las que contienen elementos de existencia del acto administrativo. Las fracciones III, VIII, IX, XII, contienen los elementos de validez del acto y las restantes fracciones solo mencionan los requisitos necesarios para que dicho acto administrativo se cumpla.

Continuando con este orden de ideas, queda claro que dicho artículo 3º no determina con claridad cuales son esos elementos que han de contener los actos administrativos ¿Serán de existencia, serán de validez? la ley en ningún momento resuelve la duda surgida ¿y de los requisitos?, pues nos quedamos en las mismas; y solo se limita a enunciarlos. Mencione que las fracciones I, II, IV y V, son las que contienen elementos de existencia del acto administrativo. Así se tiene que la fracción I dispone que el acto administrativo ha de: **“Ser expedido por órgano competente, a través de servidor público, y en caso de que dicho órgano sea colegiado, reúna las formalidades de la Ley o decreto para emitirlo.”** A pesar de la deficiente redacción, en algo corrigieron los legisladores, dice que el acto tiene que ser expedido por el órgano competente. El error cometido es el mismo en el que incurren; un órgano no puede ser competente por no ser persona. Quien es competente es la persona moral Estados Unidos Mexicanos (por ser una ley federal), que a través de su órgano respectivo y por conducto (aquí es donde medio corrigen los legisladores) de la persona física servidor público, quien labora en dicho órgano o subórgano, investida como autoridad por la primera, emite a nombre de esta el acto administrativo; siguiendo con la disposición contenida en el numeral 16 constitucional.

La fracción II nos indica que el acto administrativo debe: **“Tener objeto que pueda ser materia del mismo, determinado o determinable, preciso en**

**cuanto a las circunstancias de tiempo y lugar y previsto por la ley.”** Esta fracción es motivo de críticas por los siguientes motivos: En primer lugar tenemos como elemento de existencia del acto administrativo al objeto que es materia del mismo, el cual puede consistir en un dar, un hacer o un no hacer, tomando en cuenta que este sea posible material y jurídicamente hablando conforme a lo que vimos con el acto jurídico civil, el administrativo concuerda perfectamente con este último y si no conocemos al acto jurídico civil y sus elementos; difícilmente se entenderá lo dispuesto en esta fracción. Cuando señala que debe ser preciso en cuanto a las circunstancias de tiempo y lugar, notablemente estamos frente a requisitos que se tienen que cumplimentar por parte de la autoridad competente y no corresponderían a un elemento del acto, la precisión del lugar y el tiempo del acto y las circunstancias que lo rodean no pueden ser más que requisitos. Por último al decir que ha estar previsto por la ley, se indica un elemento de validez del acto, esto es que el objeto del acto administrativo sea lícito, ya que de ser contrario a la norma jurídica prevista, este acto será nulo, recordando que la autoridad no puede ir más allá de lo que la ley dispone. En esta fracción se configura lo que indica nuestro máximo ordenamiento al llamar al objeto del acto administrativo o al acto de autoridad; la causa legal del procedimiento.

Veamos el contenido de la fracción IV que señala: **“Hacer constar por escrito y con la firma autógrafa de la autoridad que lo expida, salvo en aquellos casos en que la Ley autorice otra forma de expedición.”** Tenemos aquí otro elemento de existencia del acto administrativo, todo acto que sea expedido por el servidor público, que haya sido investido por la persona moral Estado, como autoridad, debe emitirlos a nombre de esta en forma escrita, la forma solemne que la misma Constitución General de nuestro país consagra para la expedición de los actos de autoridad; eleva a rango de elemento de existencia al mandamiento escrito del acto administrativo. Y por supuesto que será inconstitucional un acto administrativo dirigido a los gobernados que no revista la forma escrita y lo será también la ley que así lo disponga.

La fracción V al indicar que el acto administrativo debe: **“Estar fundado y motivado.”** Inmediatamente nos remite a la fracción II, que ya se estudió. Las

razones: si en la citada fracción II vimos que el objeto del acto, se arregla a lo que la Carta Magna llama la causa legal del procedimiento, es evidente que esta causa debe estar fundada y motivada, por lo que considero que el brevísimo contenido de esta fracción, debieron los legisladores al momento de redactar, incluirlo en la fracción II con el fin de que la idea del objeto del acto administrativo, tenido como causa legal, estuviera completa y no dispersa en otras fracciones.

Vistos los elementos de existencia del acto administrativo y acorde a las fracciones III, VIII, IX y XII, corresponde ver los elementos de validez del acto. Estos elementos, de acuerdo a su colocación en el listado de las fracciones que conforman el artículo 3º de Ley del Procedimiento Administrativo Federal, notamos que existe un desorden total.

La fracción III al señalar que el acto administrativo debe: **“Cumplir con la finalidad de interés público regulado por las normas en que se concreta, sin que puedan perseguirse otros fines distintos.”** Notoriamente estamos ante un elemento de validez del acto, el cual consiste en el objeto, motivo o fin lícito. De la lectura que se realice a la fracción en cuestión; tenemos que el objeto, motivo y fin que se persigue es el de cumplir con el interés público, siendo la finalidad que busca la autoridad administrativa y es la de satisfacer los intereses de la colectividad y todo regulado por la norma jurídica administrativa.

En esta tesitura, en la fracción VIII nos dice que el acto debe: **“Ser expedido sin que medie error sobre el objeto, causa motivo, o sobre el fin del acto.”** La fracción IX indica que tiene que: **“Ser expedido sin que medie dolo o violencia en su emisión.”** y la fracción XII contiene que el acto ha de: **“Ser expedido sin que medie error respecto a la referencia específica de identificación del expediente, documentos o nombre completo de las personas.”** Como puede observarse estas dos fracciones tienen el común denominador de mencionar el error, la VIII y la XII, mientras que la IX menciona al dolo y la violencia.

Al igual que en el acto jurídico civil, el administrativo contiene elementos de validez como ya vimos. En este caso el acto administrativo debe estar ausente de vicios que lo afecten al momento de su expedición. De la lectura que se haga a las

fracciones VIII y IX, me queda claro que los legisladores que tuvieron en sus manos la aprobación de esta Ley, no consultaron a expertos en la ciencia jurídica ya que de haberlo hecho nos hubieran ahorrado la fracción IX y en su momento la XII e incluir en una sola fracción la noción de elemento de validez del acto como es la ausencia de vicios del mismo y así facilitarnos la vida a los gobernados.

El error es la falsa concepción de la realidad y se estudia en varias categorías y el dolo se estudia como parte del error y no separado de este, tal y como lo indica la fracción IX. El dolo se entiende como las maquinaciones, artificios o sugerencias que emplea una persona para inducir el error al otro, por lo que no hay que considerar al dolo como algo diferente del error. En lo que toca a la violencia, esta se entiende como el medio originado por la amenaza de sufrir un daño personal o que lo sufran cosas o personas que se tienen en alta estima, y que lleva a dar la voluntad de realizar un acto jurídico, en este caso el acto administrativo. Estos conceptos se manejan en el Derecho Civil y como puede verse no escapan de su aplicación en el Derecho Administrativo, difícilmente estos conceptos los estudian los tratadistas de la materia administrativa y si lo hacen no lo hacen de forma correcta.

Por último las restantes fracciones corresponden a requisitos que más bien, puedo considerar requisitos de eficacia del acto administrativo y con esto puedo decir que el acto administrativo tiene las bases del acto jurídico civil y sin estas bases y sin el estudio correspondiente no se captaría la verdadera esencia del acto y por ende nos perderíamos al tratar de descifrar lo que la legislación contiene.

El Código Fiscal de la Federación no es un dechado de virtudes tampoco y de su lectura, solo se pueden hacer dos cosas: llorar o ponerse a rezar por la horrible redacción del texto contenido en el artículo 38 del citado Código. Este numeral dispone que: **“Los actos administrativos que se deban notificar deberán tener por lo menos los siguientes requisitos:**

**I. Constar por escrito en documento impreso o digital. Tratándose de actos administrativos que consten en documentos digitales y deban ser**

**notificados personalmente, deberán transmitirse codificados a los destinatarios.**

**II. Señalar la autoridad que lo emite.**

**III. Estar fundado y motivado y expresar la resolución, objeto o propósito de que se trate.**

**IV. Ostentar la firma del funcionario competente y, en su caso, el nombre o nombres de las personas a las que vaya dirigido...”**

En primer lugar por que dice “deberán tener por lo menos los siguientes requisitos” ¿es verdaderamente una falta de respeto a la inteligencia de las personas que no solo esta, sino otras más leyes contengan esta formula en varios de sus preceptos! Para cualquier persona que haya realizado algún tramite en cualquier dependencia de la administración pública federal o local, ciertamente no nos piden “por lo menos” cumplir con un X número de requisitos, o se cumplen TODOS los requisitos o no se presta el servicio o no se admite el tramite solicitado punto. Y en esta y en otras leyes se les permite a los servidores públicos que discrecionalmente cumplan no con todos sino con los que consideren requisitos necesarios. Toda una burla.

Podemos señalar que todas las fracciones contenidas en el citado artículo contienen los elementos de existencia del acto administrativo, sin embargo puedo notar que la fracción II y IV bien pueden ser una sola, por lo que aplica la crítica hecha anteriormente. Dato curioso, a diferencia de sus contrapartes como son la Ley del Procedimiento Administrativo Federal, y la Ley del Procedimiento Administrativo del Distrito Federal, que en un momento analizaré, en este precepto y en sus fracciones no encuentro elementos de validez del acto, esto es, la ausencia de vicios, el objeto motivo o fin licito, ahora sí debemos deducirlos de la lectura de todo el Código; entonces si hay que ponerse a llorar.

Entramos al estudio de la Ley del Procedimiento Administrativo del Distrito Federal, esta ley en su titulo segundo denominado “De los actos administrativos”, en su capítulo primero; “De los requisitos y elementos de validez del acto administrativo” tenemos lo siguiente: El artículo 6º dispone que los actos administrativos para ser validos deben reunir ciertos elementos, los que enumera

en diez fracciones. Posteriormente en el artículo 7º, en cuatro fracciones nos indica los requisitos de validez del acto administrativo. Pero vayamos por partes: En un primer momento lo que contiene el numeral 6º en casi todas sus fracciones no son en su totalidad elementos de validez; como erróneamente señala. Al decir que “Se consideran validos los actos administrativos que reúnan los siguientes elementos”, estamos ante una confusión total y ante un uso inadecuado del lenguaje jurídico. La fracción I, es una copia casi fiel de la fracción I de la Ley del Procedimiento Administrativo Federal y digo casi fiel; porque solo le agrega que si lo emite un órgano colegiado, deberá estar reunido en quórum y con el requisito de convocatoria... etc., del mismo modo en que se criticó a la fracción I de la Ley Federal, lo mismo sucede aquí. Por otra parte y contrario a lo que dispone el artículo, estamos frente a un elemento de existencia y no de validez ya que si señala que lo ha de emitir la autoridad competente, a través del servidor público facultado, entonces no queda duda de esto.

La fracción II, reúne lo mejor de las fracciones VIII y IX de la Ley del Procedimiento Administrativo Federal. En este caso si estamos ante un elemento de validez del acto y no de existencia.

Con la fracción III, se observa claramente el elemento de existencia objeto, como ya lo había mencionado, el objeto se refiere a la materia del acto mismo, el cual puede consistir en un dar, un hacer o un no hacer, que sea posible jurídica y materialmente hablando. Cuando se determina que ha estar previsto por el ordenamiento jurídico, estamos ante un elemento de validez del acto, esto es que el objeto del acto administrativo este dentro de la legalidad. Por otra parte las circunstancias de tiempo y lugar, no son un elemento de validez del acto, los considero más bien requisitos que tiene que cumplir la autoridad competente y por lo tanto no se deben tener como elementos.

La fracción IV si equivale a un elemento de validez del acto administrativo, ya que indica el objeto, motivo o fin lícito que se persigue con la aplicación del acto mismo y asimila el contenido de la fracción III de la Ley Federal.

Las fracciones V y VI, se podrían conjuntar para lograr la idea completa de que el acto debe constar por escrito, indicar a la autoridad y ostentar la firma del

servidor público que lo expide a nombre de la entidad federativa Distrito Federal. Todos estos son elementos de existencia del acto administrativo. La fundamentación y motivación a la cual remite la fracción VIII, también se puede incluir entre las fracciones V y VI que ya vimos y lograr completar la idea que seguramente no contemplaron los redactores de dichas fracciones.

Finalmente las fracciones IX y X y el contenido del artículo 7º con todo y sus cuatro fracciones, se deben tener no como elementos o requisitos de validez; sino como requisitos de eficacia del acto.

La teoría del acto administrativo, llevada al campo de los reglamentos nos es muy útil, porque a través de esta y con lo estudiado, sabemos ahora que la aplicación de los distintos reglamentos constituye un acto administrativo de la autoridad que este debidamente facultada para expedirlo y aplicarlo. Los requisitos que la Carta Magna de nuestro país indica para los actos de autoridad en su artículo 16, son además elementos de existencia; imperativos para las susodichas autoridades y la falta de alguno de ellos implica la inconstitucionalidad de los actos.

Doy por concluido este apartado y considero que es momento de hablar en específico sobre el reglamento de tránsito del Distrito Federal en el punto 3.6. de la presente investigación.

### ***3.6. El Reglamento de Tránsito del Distrito Federal vigente***

Hemos llegado al apartado en el que corresponde realizar los comentarios pertinentes sobre lo que puede considerarse tema central de la presente tesis; es decir, el Reglamento de Tránsito del Distrito Federal vigente. Conforme avanza la presente investigación, usted amigo(a) lector(a) se ha percatado del camino que hemos venido recorriendo para lograr conocer y comprender la naturaleza jurídica de los reglamentos administrativos. A lo largo de la investigación, he desarrollado las nociones en sus aspectos más generales y posteriormente fui especializando

el contenido de la misma a fin de que se orientara el estudio únicamente a los reglamentos de carácter administrativo. En este orden de ideas es momento de situarnos en el Reglamento de Tránsito del Distrito Federal vigente, documento del cual surge la problemática que le da vida a esta tesis y de la cual me concierne dar una solución congruente. La aplicación del Reglamento de Tránsito del Distrito Federal vigente en la vida cotidiana de esta gran ciudad, es sin duda tema de conversación para todas aquellas personas que son propietarios o que se dediquen al manejo de un vehículo automotor como parte de su actividad laboral, o simplemente utilizan su vehículo automotor con fines recreativos y en contadas ocasiones y quienes de una forma u otra se les aplica en un determinado momento dicho ordenamiento. Es una realidad que toda persona que conduzca un vehículo automotor simplemente no desea enfrentarse con los agentes de tránsito de la ciudad, por otra parte generalmente se asocia al Reglamento de Tránsito con los automovilistas, cuando la realidad es que el alcance de este reglamento abarca conductores, peatones, pasajeros etc.

El Reglamento de Tránsito del Distrito Federal vigente es un documento importante y de gran trascendencia para la vida de los habitantes, así como las personas que visitan la ciudad y que llegan en sus vehículos. Sin un reglamento de este tipo, que regule y establezca las normas sobre seguridad vial; estaríamos ante un escenario de desorden y anarquía, lo cual indudablemente se da en una ciudad con las características de la capital de la República. El Reglamento de Tránsito del Distrito Federal vigente, como todo ordenamiento creado por el ser humano, contiene errores que en un momento determinado le causan perjuicio a los gobernados. A pesar de las quejas y de las incongruencias de su texto sigue siendo el que rige en materia de tránsito y vialidades.

Para el que esto escribe es importante que usted lector(a) conozca los razonamientos que se vertieron por parte de las autoridades que estuvieron involucradas en la creación, conformación, estudio, aprobación, publicación e iniciación de la vigencia del mencionado ordenamiento y al mismo tiempo son necesarios para el desarrollo de esta tesis presentar las inquietudes que tenían las autoridades que conocieron de la creación de dicho documento jurídico.



Bajo protesta de decir verdad me dirigí a la residencia oficial del Jefe de Gobierno del Distrito Federal, en la Ciudad de México, sito en el edificio del Ayuntamiento, enfrente de la Plaza de la Constitución en esta ciudad, para consultar y solicitar información en la biblioteca de la Jefatura de Gobierno, referente a la exposición de motivos del Reglamento de Tránsito del Distrito Federal vigente. Para mi sorpresa se me informó que dicha biblioteca se encontraba fuera de servicio por tiempo indefinido ya que estaba sujeta a remodelación, por lo que el acceso estaba prohibido al público. A pesar de mi insistencia se me conminó a retirarme y en dado caso que optara por solicitar la información a través de la oficina de información pública correspondiente.

Debido a esta situación decidí hacer uso del correo electrónico y por ese medio solicitar la información que necesitaba. Con fecha 22 de febrero de 2006 envié mi solicitud a los responsables de las oficinas de información pública de la Jefatura de Gobierno del Distrito Federal, la Secretaría de Gobierno del Distrito Federal, la Secretaría de Transporte y Vialidad del Distrito Federal y la Secretaría de Seguridad Pública del Distrito Federal.

Con fecha de 24 de Febrero y 1º de marzo de 2006 respectivamente recibí las respuestas del Licenciado Juan Torres Gurrola responsable de la oficina de información pública de la Jefatura de Gobierno del Distrito Federal; Maestro Mario J. Zepeda y Martínez responsable de la oficina de información pública de la Secretaría de Transporte y Vialidad del Distrito Federal y Doctor Daniel Carlos García Gómez responsable de la oficina de información pública de la Secretaría de Gobierno del Distrito Federal. La respuesta de parte del servidor público titular de la oficina de información pública de la Jefatura de Gobierno del Distrito Federal consistió en señalar que la información solicitada no se encuentra dentro de los archivos de esa jefatura y me sugiere dirigir mi solicitud a la oficina de información pública de la Secretaría de Transporte y Vialidad del Distrito Federal. Por su parte el responsable de la oficina de información pública de la Secretaría de Gobierno del Distrito Federal al dar respuesta a mi solicitud, señala que esa dependencia no es competente para proporcionar dicha información y me indica que debo hacer

dicha solicitud a la oficina de información pública de la Secretaría de Seguridad Pública del Distrito Federal.

Por lo que hace a la Secretaría de Transporte y Vialidad del Distrito Federal, por conducto de correo electrónico enviado por el responsable de la oficina de información pública, se me informa que dirija mi petición a la oficina de información pública de la Secretaría de Seguridad Pública del Distrito Federal, toda vez que es la instancia que aplica el Reglamento de Tránsito del Distrito Federal vigente.

Como se desprende ninguno de los responsables de las dependencias a las que les solicite información, me pudieron dar respuesta a mi inquietud, llevándome de una dependencia a otra.

Finalmente el 9 de marzo de 2006 recibí respuesta del titular de la oficina de información pública de la Secretaría de Seguridad Pública del Distrito Federal, Licenciado A. Xavier Tapia Ruiz, quien por conducto de la M. en C. Isela de Jesús González Flores se da respuesta a mi solicitud en los siguientes términos:

*“Estimado Carlos Alberto Jiménez: el pasado 22 de febrero del año en curso, se recibió en esta oficina de información pública de la Secretaría de Seguridad Pública del D.F., su correo electrónico solicitando la exposición de motivos del Reglamento de Tránsito Vigente para el D.F. Quedó registrada como Petición 051.*

*Al respecto le comunicamos que el Reglamento de Tránsito Vigente del D. F., no cuenta con una exposición de motivos, toda vez que es una norma de carácter general, abstracta e impersonal, expedida por el Jefe de Gobierno del D.F., con la finalidad de lograr la aplicación de la Ley correspondiente, cabe señalar que para que un Reglamento tenga el efecto jurídico de promulgación y publicación, basta con que se publique en el Diario Oficial de la Federación o en la Gaceta Oficial del Distrito Federal, según sea el caso, por lo tanto no requiere de exposición de motivos o preámbulos que expliquen o justifiquen su alcance. La norma únicamente complementa y amplía el contenido de la Ley.*

*Lo anterior con fundamento en los artículos 89 fracción I, 122 apartado C, base segunda fracción II, inciso b) de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 8 fracción II, 67 fracción II y 90 del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal; 5, 14, 16 fracción X de la Ley Orgánica de la Administración*

*Pública de Distrito Federal; 1 y 2 de la Ley de Seguridad Pública del Distrito Federal y 3 fracciones XV, XVI, XVII, y XX, 4, 8 fracción II y 24 de la Ley Orgánica de la Secretaría de Seguridad Pública del D.F.*

*Cabe mencionar que la naturaleza jurídica del Reglamento ha sido objeto de discusión en la doctrina, por la doble función que lo caracteriza, es decir, el Reglamento es un acto administrativo que tiende a ejecutar la Ley, además de que no se trata de un acto promulgado por el poder legislativo, sino que emana del poder ejecutivo.*

*Esperando que la información proporcionada le sea de utilidad y sin otro particular por el momento, le enviamos un cordial saludo. Atentamente M. en C. Isela de Jesús González Flores; Oficina de información pública de la SSP-DF”*

Considero necesario hacer una serie de comentarios con relación a las respuestas que me fueron remitidas por los titulares de las diferentes oficinas de información pública, pero comentario aparte merece la respuesta que atentamente me envió por correo electrónico, el titular de la oficina de información pública de la Secretaría de Seguridad Pública del Distrito Federal.

No concibo que los funcionarios públicos que atendieron mis solicitudes, únicamente me dieran vueltas y me llevaron de dependencia en dependencia. La que me sorprendió fue la respuesta del Maestro Mario J. Zepeda y Martínez responsable de la oficina de información pública de la Secretaría de Transporte y Vialidad del Distrito Federal; la cual se limitó a señalar que el ente público Secretaría de Seguridad Pública del Distrito Federal, es la instancia que aplica el reglamento, y a quien me debí de dirigir en un primer momento. Claro está que dicho funcionario no utilizó el lenguaje jurídico correcto; ya que la Secretaría de Seguridad Pública del Distrito Federal por sí misma no puede aplicar el citado reglamento y quiero pensar que el señor servidor público quiso decir que lo hace por conducto del funcionario competente. Si vemos las atribuciones que la ley le confiere a la Secretaría de Transporte y Vialidad del Distrito Federal y que se realizan por conducto de los servidores públicos autorizados; estas atribuciones contenidas en la ley respectiva, indican claramente que en dicha Secretaría tienen que ver con la materia de tránsito y vialidades; y por lo tanto bien pueden dar su

opinión respecto de estos temas para la elaboración del Reglamento de Tránsito. Sin embargo para este funcionario no es así y se limita a indicar, que por ser la instancia que le corresponde aplicar dicho reglamento me debo dirigir a la Secretaría de Seguridad Pública del Distrito Federal. Así con esas palabras.

Pero más increíble considero la respuesta del titular de la oficina de información pública de la Secretaría de Seguridad Pública del Distrito Federal, Licenciado A. Xavier Tapia Ruiz. Tal parece que con el fin de atender con la mayor rapidez mi solicitud, prefirió darme un rodeo de palabras que en nada resolvían mi duda. Estoy de acuerdo que la carga de trabajo con la que se enfrentan estos servidores públicos ha de ser muy pesada, sin embargo eso no los exime de que deben dar respuestas lógicas, precisas y razonadas. Por otra parte tengo mis dudas y me pregunto si en la dependencia Secretaría de Seguridad Pública del Distrito Federal, el personal que ahí labora, no deseaban que un particular se enterara del contenido de la exposición de motivos del Reglamento de Tránsito del Distrito Federal vigente. La respuesta que se me dio carece de una verdadera explicación jurídica y solo se limita a señalar aspectos ambiguos, que en vez de aclarar mis interrogantes las amplía.

El que un reglamento como es el de tránsito, el cual se aplica en el Distrito Federal carezca de una exposición de motivos simplemente es inconcebible y va contra toda lógica. Ya me puedo imaginar a los señores secretarios de transporte y de seguridad pública del Distrito Federal, poniéndose de acuerdo con los temas que se deben incluir en el Reglamento de Tránsito y como no hay necesidad de justificar y exponer los razonamientos a los que llegaron para conformar el documento; simplemente deciden así sin más y se lo presentan al Jefe de Gobierno del Distrito Federal para que este lo revise y en su momento lo expida.

Resulta entonces sorprendente que el Licenciado A. Xavier Tapia Ruiz señale que el Reglamento de Tránsito no requiera de una exposición de motivos o preámbulos que expliquen o justifiquen su alcance, suponiendo sin conceder que el Licenciado omitió darle una leída al artículo 16, fracción II de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal. *“Total es para ser aplicado a los*

*particulares y como a estas personas no hay que darles explicaciones porque somos la autoridad, que se aguanten". ¡Seguro que así piensan estos señores!*

Pero ahí no acaba, en el mismo documento el Licenciado Tapia me contesta que la norma, o sea el reglamento, únicamente complementa y amplía el contenido de la ley. Es verdaderamente triste que un funcionario público se exprese de tal modo, un reglamento en ningún momento puede complementar o ampliar a la ley del cual emana, porque de hacerlo rompería con el principio de la supremacía de la norma, lo cual se le olvidó al señor Licenciado. El reglamento es un instrumento que ayuda a comprender el contenido de la norma; detallándola para facilitar su aplicación, pero jamás va a complementarla o ampliarla en cuanto a su contenido.

En este orden de ideas, también me parece exagerado y bastante temerario que me diga que la naturaleza jurídica del reglamento ha sido motivo de discusión por la doctrina por la doble función que lo caracteriza. Es tan ambiguo el comentario que por ningún lado menciona a que doctrina se refiere y continúa con la idea de que el reglamento es un acto administrativo en sí mismo, lo cual demostré en el análisis que se llevó a cabo en el punto respectivo, que esto es un error.

A pesar de las inconsistencias e incongruencias que presenta la respuesta que me envió el titular de la oficina de información pública de la Secretaría de Seguridad Pública del Distrito Federal, Licenciado A. Xavier Tapia Ruiz, he de reconocer la celeridad con la que fue atendida y asimismo compruebo que si dan respuesta, no tan precisas o con mayor análisis como uno quisiera, a las interrogantes que son planteadas a los servidores públicos que trabajan en las oficinas de información pública de las dependencias de la administración pública centralizada del órgano Poder Ejecutivo de la persona moral Distrito Federal, no obstante es una herramienta que tenemos a la disposición hoy día y que debemos aprovechar en todo aquello que nos interese saber de la función pública en la entidad.

Visto lo anterior y dado que estoy imposibilitado para hacer los comentarios respectivos a la exposición de motivos del Reglamento de Tránsito del Distrito Federal vigente, doy paso a presentar a usted amigo(a) lector(a) en una forma por

demás sencilla, el contenido del texto de dicho ordenamiento, a fin de que sepa usted como esta estructurado y conozca los puntos más relevantes del mismo.

El Reglamento de Tránsito del Distrito Federal vigente, que hoy nos ocupa, se publicó en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el 30 de diciembre de 2003. se ha reformado en tres ocasiones y una fe de erratas. A saber: Fe de erratas del 29 de enero de 2004, la primera reforma del 13 de abril de 2004, la segunda el 19 de enero de 2005, la tercera y última del 29 de junio de 2005.

La estructura del Reglamento de Tránsito del Distrito Federal vigente es la siguiente: Se compone de 108 artículos; más sus transitorios, dividido en cinco títulos de los cuales el Título Primero corresponde a “Disposiciones Generales”, el Segundo “De la Circulación Peatonal”, Título Tercero “De la Regulación, Inspección y Vigilancia”, Cuarto “De la Vialidad y el Tránsito” y Título Quinto “De las Sanciones y Medios de Impugnación”.

De acuerdo al artículo 1º del Reglamento, el objeto del mismo es el de establecer las normas relativas a la seguridad vial de los menores, personas en edad avanzada, personas con discapacidad y peatones en general, así como la de conductores y pasajeros en su tránsito por la vía pública del Distrito Federal. Además se faculta, según se dice en este ordenamiento, a la Secretaría de Transporte y Vialidad del Distrito Federal y a la Secretaría de Seguridad Pública del Distrito Federal, para que apliquen el mencionado reglamento en sus ámbitos de competencia, como si estas fueran personas.

Al igual que muchos ordenamientos de su tipo, el Reglamento de Tránsito del Distrito Federal vigente, es susceptible de tener errores en cuanto a su redacción o su alcance. Al ser producto de la mente humana es evidente que no es un documento perfecto y por lo tanto existen discrepancias en el mismo que en momentos raya en lo absurdo. De la lectura que se realice a diversos preceptos contenidos en este reglamento, se observan normas que en la practica ciertamente ni la misma autoridad cumple cabalmente, ejemplo de esto se percibe al leer el artículo 5º, párrafo segundo; el cual determina que la autoridad tomará las medidas pertinentes para garantizar la seguridad de los peatones y al mismo tiempo llevará a cabo las acciones necesarias para que las banquetas se

encuentren libres de obstáculos que impidan el libre tránsito de los peatones; lo que en la realidad no sucede así. Caminar a diario por la Ciudad de México se ha convertido en un suplicio, ya que las banquetas están invadidas de comerciantes ambulantes que no permiten el libre tránsito, lo que genera inseguridad para la integridad física de los peatones, mientras que las autoridades responsables de velar por la seguridad de nosotros los gobernados brillan por su ausencia y de estar presentes ni les importa.

Ejemplos como el anterior son fáciles de encontrar; un botón más lo tenemos en el artículo 20, el cual determina con un lenguaje por demás erróneo que la Secretaría de Transporte y Vialidad y la de Seguridad Pública; ambas del Distrito Federal, pueden celebrar convenios, lo cual es totalmente absurdo, para promover y difundir programas de educación vial y capacitación; así como para difundir las disposiciones de reglamentos relativos, los cuales no señala. Particularmente nunca he visto o escuchado que se difundan esta clase de programas y las contadas ocasiones que llega a suceder, generalmente su duración es muy breve y por lo tanto el grueso de la población no se entera de estas actividades.

El Título Tercero “De la Regulación, Inspección y Vigilancia” contiene disposiciones relativas a la obtención de licencias y permisos para conducir, sobre el control vehicular, actividad que le corresponde a la Secretaría de Transporte y Vialidad del Distrito Federal por conducto de los servidores públicos, las reglas a las que deben sujetarse aquellas personas que sean propietarios o conductores de algún vehículo automotor respecto a disposiciones de carácter ambiental contenidas en el reglamento. En el mencionado título se tienen preceptos importantes relativos a los accidentes de tránsito, marcando una serie de reglas a cumplir señaladas con los artículos 51 al 54, este último numeral establece pautas a seguir por las personas involucradas en accidentes de tránsito que se vean afectadas en su condición física, pero en los cuales existieran personas lesionadas o alguien haya perdido la vida. Un punto que tal vez no sea muy relevante pero que da una muestra más de la mala redacción del ordenamiento reglamentario, lo presenta el artículo 54 en la fracción III; al indicar que: **“En caso de algún fallecimiento, el cuerpo y los vehículos deben permanecer en el**

**lugar del accidente, hasta que la autoridad competente así lo determine.”** La duda surge: ¿Quién es la autoridad competente en estos casos? para el particular envuelto en un accidente, quizá empíricamente deduzca se trata del agente del Ministerio Público o personal adscrito a este, pero me pregunto ¿Por qué no lo señala así el Reglamento de Tránsito del Distrito Federal vigente?, ni siquiera en el artículo 2º que muestra todo un catálogo de definiciones nos dice quien es la autoridad competente.

Dentro del mencionado Título Tercero, en el capítulo quinto, se encuentran señaladas las funciones de los agentes, que son los elementos de la Policía Preventiva del Distrito Federal, adscritos a la Secretaría de Seguridad Pública del Distrito Federal. Estos artículos que corren del 55 al 64 expresan las conductas que han de seguir los agentes de acuerdo a las situaciones que se les presenten y a la par se indica la manera en que deben hacer el llenado de las boletas de infracción.

El Reglamento de Tránsito del Distrito Federal vigente esta orientado a ser un cuerpo normativo de carácter coactivo hacia los particulares, lo que de inmediato salta la vista con lo preceptuado en el título Cuarto denominado: “De la Vialidad y el Tránsito.” Los cinco capítulos que lo componen, presentan una sucesión de medidas prohibitivas hacia los conductores. Estas medidas prohibitivas se observan en los artículos 67, 68, 69, 70, 71, 72; correspondientes a contravenciones de las normas generales de circulación; 73, 74, 77, 84, concernientes a prohibiciones a las normas complementarias de circulación; 85-C, 85-D, 85-E, prohibiciones relativas a las normas de circulación del sistema de corredores de transporte público de pasajeros, “METROBUS” y de la Avenida de los Insurgentes. Artículos 86 en la parte correspondiente a las prohibiciones, fracciones I, II, III, IV, V y 88, relativos a la circulación de bicicletas, bicicletas adaptadas, triciclos, bicimotos, triciclos automotores, tetramotos, motonetas y motocicletas y finalmente los numerales 95 y 97, relacionados con el transporte de sustancias toxicas o peligrosas.

“De las Sanciones y Medios de Impugnación”, es como se le designa al Título Quinto del Reglamento de Tránsito del Distrito Federal vigente. Conformado por



solo dos capítulos, el primero se refiere a las sanciones que se impondrán por las infracciones cometidas a las disposiciones de la presente reglamentación de tránsito, de las sanciones previstas se mencionan el arresto administrativo de 20 a 36 horas inmutables al conductor que se encuentre en los supuestos de los artículos 99 y 100 del presente reglamento, numerales que nos señalan las normas aplicables al consumo de bebidas alcohólicas, enervantes, estupefacientes y sustancias psicotropicas o toxicas.

La misma sanción será aplicable a todo aquel que organice o participe en los llamados “arrancones”. Posteriormente en el artículo 103 se presenta una tabla en la cual se anotan las infracciones sancionables con multa. El monto con el cual se sanciona las infracciones cometidas, se calcula multiplicando por 5, 10 o 20 veces el salario mínimo general vigente en el Distrito Federal. Las sanciones se ordenan de acuerdo al tipo de infracción que se cometa, es decir, si se viola alguna disposición relativa a normas generales de circulación, la sanción puede ir de una multa equivalente a cinco salarios mínimos; hasta veinte salarios mínimos. De lo observado en las tablas se desprende que por violación a los artículos 39-III y 48 párrafo segundo, 48-I, 48-II, 85-B, 85-C, 85-E; estos serán los únicos en los cuales se sanciona con multas equivalentes a veinte salarios mínimos.

En el artículo 104 se le da la opción al conductor sancionado a que se le descuenta un 50% del monto total de la multa, si hace el pago de esta, en los treinta días naturales de haber sido impuesta. Esta medida por lo regular busca incentivar a los conductores infractores a cumplir a tiempo con el pago de la sanción, ya que de no hacerlo perderán este beneficio. No obstante se exceptúa de este beneficio, a los conductores que hayan sido infraccionados por no respetar el artículo 63 del presente reglamento, además de lo dispuesto en el capítulo II Bis, del Título Cuarto, relativo a las normas de circulación en la Avenida los Insurgentes y del corredor de transporte público “METROBUS”.

El numeral 105 dispone que en el supuesto, si algún conductor al cometer alguna infracción al reglamento, se esta en presencia de algún delito tipificado como tal en la legislación penal aplicable, inmediatamente será puesto a disposición del agente del Ministerio Público.

Como colofón los numerales 106, 107 y 108, dentro del Título Quinto del Reglamento de Tránsito del Distrito Federal vigente; capítulo segundo, señalado como “De las Sanciones y Medios de Impugnación”, se dan las reglas a seguir en los casos en que los particulares se vean afectados por los actos administrativos o resoluciones emitidas por las autoridades competentes, causándoles algún perjuicio. Posteriormente se comentará sobre estos medios de impugnación, los cuales consisten en recurso de inconformidad interpuesto ante la autoridad respectiva o la impugnación de las sanciones en el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal.

En esta tesitura ahí tiene usted amigo(a) lector(a) los rubros más relevantes del citado ordenamiento y creo que las ideas presentadas son suficientes para comprender el alcance del mismo, por todo lo anterior, doy por concluido el estudio del Reglamento de Tránsito del Distrito Federal vigente y consecuentemente me parece correcto consumir este tercer capítulo que se ocupó del análisis del reglamento en sus diferentes especies de una manera más crítica. El tema en cuestión no se agota con esta sencilla exposición, sin embargo, no es pretensión del que esto escribe cansarlo con extensas disertaciones o comentarios que desvíen su atención del contenido principal. Vimos como la doctrina administrativa se encarga de estudiar a esta figura jurídica; personalmente no concuerdo en su totalidad con las ideas expuestas por los tratadistas, no obstante son útiles para orientar el estudio de toda aquella persona que se interese profundizar en estas materias y por lo tanto espero que la presente investigación sea de utilidad.

**RAZONAMIENTOS SOBRE LOS DERECHOS Y GARANTÍAS  
CONSTITUCIONALES DE LOS PARTICULARES VULNERADOS POR LAS  
AUTORIDADES DE SEGURIDAD PÚBLICA DEL DISTRITO FEDERAL AL  
APLICAR EL ARTÍCULO 63 DEL REGLAMENTO DE TRÁNSITO DEL DISTRITO  
FEDERAL VIGENTE Y UNA PROPUESTA DE SOLUCIÓN AL PROBLEMA QUE  
REPRESENTA**

***4.1. ULTERIORES SEÑALAMIENTOS***

Conforme he avanzado en la presente investigación, finalmente llego al tema central de esta tesis de titulación. Del encabezado de este cuarto capítulo se desprenden cuestiones que por su relevancia podrían abarcar no solo esta tesis, sino tomos completos. Mi intención es la de presentar a usted amigo(a) lector(a) los razonamientos necesarios que sustenten mi crítica con relación a las garantías constitucionales que se violan por la aplicación del artículo 63 del Reglamento de Tránsito del Distrito Federal vigente. En el capítulo anterior se analizó de forma breve y concisa el texto de dicho ordenamiento, sin embargo, no me detuve a comentar el numeral 63, en virtud de que es la parte medular del presente capítulo y por lo tanto me parece pertinente que sea en este apartado en donde se lleve a cabo dicho análisis. Las opiniones que se generen, simplemente reflejan el interés del que esto escribe con un tema que no se ha discutido, pero que sí es causa de malestar para los habitantes y visitantes de esta Ciudad de México que son propietarios o conductores de algún vehículo automotor y que se han visto afectados por esta situación.

En el presente apartado me dedico a hacer un particular análisis del precepto mencionado, así como exponerle a usted lector(a), los criterios de jurisprudencia que ha emitido Estados Unidos Mexicanos a través del órgano Poder Judicial de la Federación, por conducto de los ministros y ministras de la

Suprema Corte de Justicia de la Nación. En este orden de ideas también creo importante incluir los criterios sustentados por los magistrados y magistradas de los Tribunales Colegiados de Circuito a fin de que sepamos, si respecto al tema se ha emitido o no jurisprudencia aplicable al caso. Además es preciso mostrarle a usted amigo(a) lector(a) lo que las diversas legislaciones administrativas del Distrito Federal incluyen sobre los medios de defensa e impugnación que existen en contra de la aplicación de actos y resoluciones de las autoridades administrativas de la entidad Distrito Federal y sobre todo si se han impugnado las infracciones derivadas de la aplicación del artículo 63 del Reglamento de Tránsito del Distrito Federal vigente y cuestionar si realmente son efectivos dichos medios y sobretodo conocer si se han interpuesto, por parte de los particulares afectados por el numeral citado, juicios de amparo por la concusión de garantías constitucionales. Posteriormente me corresponde dar una propuesta de solución al problema que genera dicho precepto en su aplicación, sustentado en un análisis crítico y sobre todo que ponga bajo relieve la inconstitucionalidad del texto contenido en el numeral 63. Finalmente presento las conclusiones a las cuales habré de llegar como resultado de la presente investigación, para demostrar mi dicho y defender mi punto de vista al sustentar mi examen profesional para obtener el grado de Licenciado en Derecho.

#### ***4.2. Una breve explicación sobre las garantías constitucionales de libertad de tránsito y de seguridad jurídica***

Es frecuente escuchar de muchas personas o en los medios de comunicación las palabras “garantías constitucionales” o “garantías individuales”, sin embargo pocas veces nos detenemos a reflexionar el significado de estas palabras, por lo regular se dice que todos tenemos derechos y garantías y que podemos ejercerlos en donde queramos y cuando queramos. Lo anterior tiene en parte razón y en parte es una opinión inexacta. Cualquier momento es propicio para hablar de este tema,

pero lo curioso es que no se discute de forma seria y tienden a ser comentarios sustentados en experiencias de terceros o en experiencias que le sucedieron al interlocutor, pero que técnicamente carecen de los suficientes conocimientos jurídicos como para dar una verdadera opinión.

La pregunta que surge de inmediato es ¿En qué consisten estas garantías? ¿Por qué se habla de garantías individuales, constitucionales, del gobernado? ¿Son lo mismo o cambian unas de otras? la materia que se encarga de estudiar este tema es el Derecho Constitucional y a su vez es campo de estudio de numerosos tratadistas en nuestro país. Por lo que toca a esta investigación me es preciso adelantar que no es mi objetivo abordar a profundidad el argumento de las garantías, no obstante el tema central de la misma invita a que se dé una breve explicación sobre estas, con el propósito de que se entienda claramente las razones por las cuales considero que el artículo 63 del Reglamento de Transito del Distrito federal vigente conculca garantías de los gobernados.

Comienzo estos breves comentarios en torno a las garantías con el concepto de Alberto Del Castillo Del Valle; él las llama “garantías del gobernado” y nos señala que: *“son medios jurídicos de protección de los derechos del hombre frente a las autoridades públicas, que están previstos preferentemente en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, aún cuando en otras normas legales se consagren.”*<sup>130</sup>

De la anterior definición se advierten ciertos puntos dignos de comentario. Al apuntar el autor que estas garantías de los gobernados son medios jurídicos, hace ver que las mismas están contenidas en un documento jurídico por excelencia y lo ratifica al sostener que es la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el ordenamiento supremo que las consagra. Esto es importante saberlo, las garantías constitucionales como las conocemos, ciertamente emanan de nuestra Carta Magna y por lo tanto se conocen con ese rubro, al igual que se conocen como garantías individuales. No obstante se ha criticado esta denominación y consideran autores de la talla de Ignacio Burgoa

---

<sup>130</sup> Del Castillo Del Valle Alberto, *Garantías del gobernado*, Ediciones Jurídicas Alma, México 2003, Pág. 13

Orihuela que es erróneo llamarlas “garantías individuales”, lo más correcto debe ser “garantías del gobernado”.

Las garantías consagradas en nuestro Pacto Federal protegen los derechos del ser humano. (En este caso, considero limitativo el concepto del autor, por mencionar únicamente los derechos del hombre. Luego entonces ¿Donde quedan los derechos de las mujeres?, si bien se cree todavía que la expresión “derechos del hombre” encierra la noción de la dualidad hombre-mujer, mujer-hombre; es preciso reiterar que lo correcto viene a ser “derechos del ser humano” y particularmente así lo creo.) Estos derechos deben ser garantizados por la autoridad. Hay que recordar que las garantías contenidas en la Constitución no son derechos, estos ya existen aún antes de que se aseguraran, la función que tienen las garantías es la de velar por que estos derechos se respeten y por lo tanto se convierten en los medios jurídicos con los que se cuentan para lograr y mantener ese respeto a los más elementales derechos del ser humano; la vida, la libertad, la integridad física y moral etc.

Este respeto a los derechos del ser humano es prioritario para el Estado y éste debe ser el primero en garantizar que los mismos sean respetados. Por lo tanto el Estado y los órganos que lo conforman: Órgano Poder Legislativo, Poder Ejecutivo y Poder Judicial, así como los subórganos y organismos descentralizados y autónomos, por conducto de los servidores públicos, deben en todo momento respetar los derechos de las personas. En esta tesitura igual deber tienen las entidades federativas y los municipios.

Cuando se habla de garantías individuales, constitucionales, o del gobernado, se crea en la mente la idea de que existen diferentes tipos de garantías contenidas en nuestra Carta Magna. La realidad es de que esto tiende a confundir y es inconcuso aclarar el panorama. Comente antes que Burgoa Orihuela prefiere llamarlas “garantías del gobernado” y no “garantías individuales”. Lo de “garantías constitucionales”, tiene que ver con el documento en el cual están incluidas. Adempero las denominaciones “garantías constitucionales” o “garantías del gobernado”, son correctas ambas, pero me inclino por denominarlas “garantías del gobernado”, tenemos por gobernado *“a la persona de Derecho que puede ser*

*afectada en su esfera jurídica (patrimonio) por un acto de autoridad. Esa afectación deriva del hecho de que el gobernado este sujeto a la ley y a la jurisdicción del Estado, por lo que las autoridades que lo representan, pueden emitir actos que lesionen a aquél en su patrimonio.”*<sup>131</sup>

El acto de autoridad se debe entender como la conducta desplegada por la persona física investida como autoridad, que le confiere la persona moral Estado, Entidad Federativa o Municipio y que dentro de una relación de supra a subordinación, desarrolla una tarea de gobierno, a nombre del Estado, Entidad o Municipio y que debe observar y respetar las garantías que el orden jurídico otorga a favor del gobernado.

Ciertamente el individuo, persona física, no es el único sujeto que puede ser afectado por los actos de autoridad y que a la postre solicite la protección de las garantías constitucionales, por esto resulta erróneo llamarles “garantías individuales”. En nuestro sistema legal se contemplan a los siguientes sujetos de Derecho como gobernados: La persona física, individuo, ser humano, la persona moral en sus diversas clases de acuerdo a la doctrina; como son: La persona moral de Derecho Privado, de Derecho Social, Derecho Político o Electoral, de índole religioso, de Derecho Público, las integrantes de la Administración Pública Descentralizada. Estas son las clases de gobernados que se contemplan, como establecí, en el sistema legal mexicano.

Continuando con el comentario, se tiene entonces que el objeto de las garantías es el de asegurar el respeto y protección de los derechos del ser humano, esto es, los derechos fundamentales de las personas que los han acompañado desde el origen de la misma raza humana, teniendo el deber de asegurarlos y protegerlos; el Estado, la Entidad Federativa y el Municipio, cada uno de estos en su respectiva esfera de competencia. En esta tesitura, puedo además señalar, que no solamente se protegen estos derechos fundamentales que ya mencione, con el devenir del tiempo se han venido tutelando derechos que han surgido después de la aparición del ser humano, como son: La propiedad, la seguridad jurídica, el derecho al trabajo entre otros y que por la necesidad de

---

<sup>131</sup> Del Castillo Del Valle Alberto, *Ibidem*, Pág. 19

hacerlos respetar, consecuentemente se incluyen dentro del catalogo de derechos que por ende, le corresponde asegurar al Estado.

Sin desviarme de las nociones planteadas, me permito entonces, señalar que la fuente por excelencia de las garantías, en nuestro sistema jurídico, las encontramos en la propia Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, aunque no es la única, diversos instrumentos legales de carácter local consagran garantías a los gobernados; ejemplo de esto es la Ley de Defensoría de Oficio del Distrito Federal, Ley de Justicia Cívica para el Distrito Federal entre otros. Por todo esto, es importante saber que la Carta Magna no es el único documento legal que contiene una serie de garantías para los gobernados, ahora bien, es preciso retener que la fuente primaria es la Constitución, que de esto no nos quede la menor duda.

Con la inclusión de las garantías de los gobernados en el Texto Máximo de nuestro país, se ha pensado que estas se apoyan en principios constitucionales. La opinión de Alberto Del Castillo Del Valle nos hace saber que estos son: *“Principio de supremacía constitucional, Principio de fundamentalidad constitucional y el Principio de rigidez constitucional.*

*Principio de supremacía constitucional (arts. 15, 41 y 133 Const.). Por virtud de este principio ninguna ley, tratado internacional, reglamento administrativo o acto de autoridad (en general), puede contrariar las garantías del gobernado, y en el supuesto de existir un acto con esa condición (que viole una garantía), el mismo será inconstitucional y contra el procederá el juicio de amparo, motivando que se declare su nulidad por ese vicio. Vale decir que el artículo 15 constitucional prohíbe la celebración de tratados internacionales que alteren las garantías del gobernado, por lo que estas tienen la calidad de Ley Suprema.*

*Principio de fundamentalidad constitucional (arts. 16 y 133 Const.). Este principio es consecuencia del anterior e implica que a fin de que un acto de autoridad pueda tener validez, debe estar basado en la Ley Suprema (Constitución), la cual, a la vez es la base (el soporte de todos los actos de autoridad) y la cúspide (lo máximo que hay en materia jurídico-legal) del sistema de Derecho nacional.*



*Principio de rigidez constitucional (art. 135 Const.). A fin de que un precepto que consagre una garantía pueda ser reformado, deben observarse los pasos de procedimiento de reforma constitucional (que dos terceras partes de los miembros presentes del Congreso de la Unión acuerde la reforma y esta sea aprobada por la mayoría de las legislaturas de los Estados) (art. 135 Const.), sin que sea permitido practicar una reforma de esa índole cuando no se cumplan con esas condiciones.”*

132

Solo resta apuntar que para facilitar la tarea de estudio de las garantías constitucionales, se ha convenido en clasificarlas, puesto que si leemos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en la parte dogmática; llamada así por ser la parte del texto constitucional en donde precisamente nos encontramos con las garantías constitucionales (artículos 1º al 29), notaremos que estas guardan un cierto orden, solo que es menester leer con atención para poder ubicarlas como garantías de seguridad jurídica, de propiedad, etc.

De las clasificaciones que generalmente se han aceptado, tenemos las que atienden al sujeto titular de estas, las que atienden al derecho del ser humano protegido y las que atienden a la obligación que tiene el gobierno del Estado.

De las que atienden al sujeto tenemos las garantías del gobernado; son las que gozan todas las personas, sin importar nacionalidad, sexo, color de piel, edad, estado civil, etc. Las garantías sociales; se orientan a una clase social específica, esto es, trabajadores, los campesinos, los pueblos indígenas entre otros. Las garantías del ciudadano; su titular es el ciudadano mexicano que ha reunido los requisitos que la Constitución le marca, por lo tanto no gozan de estas garantías las y los que aún no alcanzan la mayoría de edad y las personas consideradas como extranjeros.

Cuando se habla de las que atienden al derecho del ser humano protegido, estamos frente las garantías que usualmente se comentan, es decir, garantía de igualdad, garantía de libertad, garantía de propiedad, garantías de seguridad jurídica, garantías sociales. Estas son la clase de garantías que hablamos al principio, son las que aseguran derechos fundamentales del ser humano. La de

---

<sup>132</sup> Del Castillo Del Valle Alberto, *Ibidem*, Pág. 34

igualdad; reside en dar un trato idéntico a todas las personas, la garantía de libertad; nos da la posibilidad de elegir la opción que más nos convenga de entre una o varias, la garantía de propiedad; con ella se resguarda el derecho real y permite la detentación de bienes por parte de los gobernados accediendo a la propiedad privada, la rural, sin olvidar que el dominio de las tierras y de las aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional, le corresponde originariamente a la Nación. Las garantías de seguridad jurídica; son de gran importancia y otorgan la certeza al gobernado, de que los actos de autoridad no pueden ir más allá de lo que las leyes respectivas marquen. Finalmente las garantías sociales brindan certidumbre a los grupos sociales a las que van dirigidas, con el fin de que gocen de la protección constitucional.

Por último las garantías que atienden a la obligación que tiene el gobierno del Estado, se dividen en garantías formales y garantías materiales. En esta clasificación se habla de obligaciones, cuando lo apropiado es decir “deberes”. Efectivamente, derivada de la relación existente entre el Estado y los gobernados, queda claro que se dirige a la conducta que sea desplegada. Por una parte la garantía formal se refiere a que los servidores públicos a nombre del Estado, deben conducirse acorde a las normas prevista en la Constitución y en las leyes secundarias. Por lo que hace a las garantías materiales; el Estado a través de las personas físicas investidas como autoridades, no debe impedir la conducta del gobernado mientras esta se ajuste a las normas previamente establecidas.

Vistos los aspectos generales de las garantías consagradas en nuestro Pacto Federal, me parece pertinente analizar las garantías constitucionales que tienen mucho que ver con este trabajo de investigación, me refiero a la garantía de libertad y la garantía de seguridad jurídica. Me interesa mucho que usted amigo(a) lector(a) se familiarice con estas garantías, que sepa usted su contenido y alcance, además de que conozca las opiniones que se han generado en la materia sobre ellas ya que los tratadistas han dedicado gran parte de su vida en estudiar todas y cada una de las garantías que la Carta Magna contiene, todo esto para estar en la posibilidad de demostrar la inconstitucionalidad del artículo 63 del Reglamento de Transito del Distrito Federal vigente.

La garantía de libertad de tránsito contenida en el artículo 11 de nuestra Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, es también conocida como garantía de libertad ambulatoria y nos determina lo siguiente: **“Todo hombre tiene derecho para entrar en la República, salir de ella, viajar por su territorio y mudar de residencia, sin necesidad de carta de seguridad, pasaporte, salvoconducto, u otros requisitos semejantes. El ejercicio de este derecho estará subordinado a las facultades de la autoridad judicial, en los casos de responsabilidad criminal o civil, y a las de las autoridades administrativas, por lo que toca a las limitaciones que impongan las leyes sobre emigración, inmigración y salubridad general de la República, o sobre extranjeros perniciosos residentes en el país”.** *“Este precepto con toda seguridad tiene su antecedente histórico-jurídico en los artículos 4º y 7º de la Declaración de los derechos del hombre y del ciudadano de 1789, en los que ya se afirmaba, ampliamente y con toda claridad, la libertad de ir, venir y residir, que tenía toda persona-nacional o extranjera-, y naturalmente todo ciudadano, por el simple hecho de serlo. Más tarde esta libertad de tránsito pasaría a formar parte del derecho público interno, especialmente del derecho constitucional, de los pueblos organizados bajo el sistema democrático.”*<sup>133</sup>

De acuerdo al texto del citado precepto, se observa la inserción de cuatro derechos a saber: el derecho a entrar al país, derecho a salir del país, derecho a poder viajar por todo su territorio y mudar de residencia. Estos derechos permiten la libre movilización por toda la República, a toda persona sin la necesidad de documentación especial que, según dispone la Carta Magna, puede consistir en carta de seguridad, pasaporte, salvoconducto, u otros requisitos semejantes. Ahora bien, hay que ser muy cuidadosos al leer esta disposición ya que se puede interpretar de manera maliciosa; a pesar de que en estos días semejante conducta ya no se dé con frecuencia y sí sucede es por la inmigración ilegal de personas, lo cual si esta sancionado por las respectivas leyes. Si ponemos especial atención a la lectura de la primera parte del precepto nos encontramos con la posibilidad de que cualquier persona pudiera entrar al país sin necesidad de los documentos

---

<sup>133</sup> Delgado Moya Rubén, *op. cit.*, Págs. 25 y 26

anotados en el artículo; esto es, que ingresarán al país de forma indiscriminada, extranjeros de cualquier parte del mundo, por considerar que en dicho numeral se permite semejante conducta. De todo esto y haciendo una sana interpretación del numeral 11 constitucional, puedo considerar que nos da ha entender, que una vez, que los extranjeros hayan reunido los requisitos que las leyes migratorias determinen; estos podrán libremente transitar por todo el territorio de la República, sin necesidad de mostrar en todo momento el documento que acredite su estancia en el país. Reitero, puede tomarse a broma o tenerme por exagerado y señalarme que esto nunca podría acontecer, pero la malicia existe y cada cual interpreta las leyes a su antojo. Continuando en este camino, esta misma parte del precepto, nos permite saber que aquí sí, toda persona nacional o extranjera que se encuentre efectivamente dentro del territorio nacional, puede viajar sin restricción alguna por todos los estados que conforman la República Mexicana. A pesar de no ser un artículo extenso, la interpretación del mismo se debe hacer con mucho cuidado. Me extraña que tratadistas de la talla de Burgoa Orihuela y Alberto Del Castillo Del Valle, no hayan reflexionado sobre este punto y lo digo así porque en esta tesitura, nos volvemos a topar con esta situación, cuando el numeral señalado dispone que *Todo hombre tiene derecho para [...] salir de ella...* es evidente que toda persona que desea salir del país, en plan de recreación, negocios o cualquier otra índole, indefectiblemente debe contar con un documento, que en este caso es el pasaporte, con el cual se le permitirá la salida y más adelante, la entrada al país. Por todo lo anterior si leemos bien encontraremos que las únicas posibilidades reales de ejercitar el derecho que contiene el precepto para poder entrar y salir libremente del territorio de la República, son para viajar por el territorio y mudar de residencia.

Me permito aclarar que el comentario recae en el campo del Derecho Constitucional y del Derecho Internacional; privado y público; sin embargo es pertinente que usted amigo(a) lector(a), tenga presente que la interpretación de las normas se debe hacer con sumo cuidado, previendo que pueden acontecer exacerbadas replicas de personas que tal vez no comprenden con exactitud que el lenguaje del Derecho hay que saberlo utilizar.

Continuando con la tónica de la investigación, me remito a la parte del precepto que dispone: *Todo hombre tiene derecho para [...] viajar por su territorio*. Esto es en verdad lo que puedo determinar como el derecho que le asiste al gobernado para desplazarse por todo el territorio de la República, por las calles y avenidas de los municipios, pueblos y ciudades enclavadas en cualquier entidad federativa.

Este derecho que consagra la Carta Magna se debe ver desde diversos puntos de vista. Queda claro que todo gobernado puede sin necesidad de la documentación requerida por la Constitución de caminar, deambular, recorrer, viajar y disfrutar de paseos por las calles, parques, avenidas, campos, visitar lugares de interés como museos, galerías, edificios históricos y otros más, sin mayores limitantes que las dispuestas en los diferentes ordenamientos y reglamentos. Con lo antes expuesto es evidente que el desplazamiento del que hablo se puede hacer de muchas formas: En avión, ferrocarril (aunque hoy día, no sea posible viajar en tren en este país, porque ya no existen líneas ferroviarias dedicadas al transporte de pasajeros), autobús, automóvil, bicicleta, motocicleta etc. Por lo que respecta al libre tránsito terrestre, que es el que me interesa distinguir, considero que en este artículo 11, al disponer el derecho de viajar por el territorio de la República, implícitamente hace que dichos viajes se hagan haciendo uso de los medios de transporte terrestre que sean disponibles, porque ciertamente resultaría una ardua labor recorrer a pie de costa a costa y de frontera a frontera la República Mexicana, lo cual no es imposible, aun así, si se tienen los medios necesarios para lograr esta tarea, es decir, vehículos de tracción animal, o un vehículo automotor, me queda claro que nuestro Pacto Federal tutela la garantía de libertad de tránsito, sin menoscabo de cómo se ejerza este derecho y con que medios se lleve a cabo.

La anterior manifestación de pensamiento, encuentra una discrepancia con la opinión de Ignacio Burgoa Orihuela. Este autor dispone lo siguiente: ***“Cabe advertir que la libertad de tránsito, que como garantía individual instituye el precepto constitucional que comentamos, únicamente se refiere al desplazamiento o movilización física del gobernado. Por ende, dicha libertad no comprende la prestación de ningún servicio (como el de transporte, verbigracia,***

*que esta regido por la Ley de Vías Generales de Comunicación en el orden federal y por las leyes y reglamentos de tránsito en la esfera local) **ni excluye la potestad de las autoridades federales o locales según sea el caso, para reglamentar los medios de locomoción que la persona pueda utilizar para su traslación dentro del territorio de la República.** En efecto, la obligación que a las autoridades impone el artículo 11 constitucional consiste en que no impidan a ningún sujeto su desplazamiento o movilización personal dentro del territorio nacional, **pero no en dejarlo desplazarse o movilizar en cualquier medio de transporte.** En otras palabras, la libertad de tránsito a que se refiere dicho precepto **solo debe entenderse intuitu personae, sin abarcar la traslación en cualquier medio de locomoción, pudiendo las autoridades federales o locales, conforme a las leyes o reglamentos respectivos, prohibir que alguna persona se movilice en vehículos que no reúnan las condiciones que estos ordenamientos establezcan.**"<sup>134</sup> (las negritas son nuestras)*

Particularmente no comparto la opinión de Burgoa Orihuela, él considera que en esta libertad, no se vislumbra la prestación de servicios concesionados, como es el servicio de transporte de pasajeros, que esta regido por las leyes y reglamentos federales y locales. De la lectura al precepto, se tiene que en ninguna parte se habla de servicios de transporte, por lo tanto este artículo no tiene por que comprender el supuesto que indica Burgoa. La libertad de tránsito es muy diferente a la prestación de un servicio de esta naturaleza, el cual se rige por otro numeral constitucional (Art. 28) por ser un servicio concesionado por el Estado. Subsiguientemente, deja claro que la garantía en comento es única y exclusivamente para el desplazamiento o movilización física del gobernado y considera que el citado numeral, no excluye la potestad de las autoridades federales o locales según sea el caso, para reglamentar los medios de locomoción que la persona pueda utilizar para su traslación dentro del territorio de la República. En ningún momento en el artículo se determina, que se faculta a las autoridades respectivas a reglamentar medios de locomoción, se facultad a las autoridades judiciales, a conocer en los casos de responsabilidad criminal y civil y

---

<sup>134</sup> Burgoa Orihuela Ignacio, *op. cit.*, Págs. 399 y 400

las administrativas, a imponer leyes sobre emigración, inmigración, salubridad general o sobre extranjeros perniciosos, pero no indica que las mencionadas autoridades administrativas estén facultadas para reglamentar medios de locomoción, al menos no en este artículo 11.

Continúa el Maestro al decir que: *En efecto, la obligación que a las autoridades impone el artículo 11 constitucional consiste en que no impidan a ningún sujeto su desplazamiento o movilización personal dentro del territorio nacional, pero no en dejarlo desplazarse o movilizar en cualquier medio de transporte.* Reitera que es obligación (lo correcto es deber, pero se insiste en creer que en una ley se imponen obligaciones) de las autoridades el no impedir a ningún sujeto su desplazamiento o movilización personal dentro del territorio nacional, hasta aquí el Maestro muestra cordura, sin embargo se desata al afirmar que esta garantía no impide a las autoridades (y no especifica que autoridades) restringir a los gobernados a desplazarse o moverse en cualquier medio de transporte. Resulta absurda semejante aseveración ya que, insisto, el texto del artículo 11 no dispone esta situación, por lo que el Maestro Burgoa señala escenarios que no se incluyen en el texto citado.

Finalmente para terminar, el Maestro Burgoa le da otro sentido a la libertad de tránsito consagrada en nuestro Máximo Ordenamiento. *En otras palabras, la libertad de tránsito a que se refiere dicho precepto solo debe entenderse intuitu personae, sin abarcar la traslación en cualquier medio de locomoción, pudiendo las autoridades federales o locales, conforme a las leyes o reglamentos respectivos, prohibir que alguna persona se movilice en vehículos que no reúnan las condiciones que estos ordenamientos establezcan.* En primer lugar al iniciar el precepto con la frase “*Todo hombre tiene derecho para...*” no se refiere nada más al ser humano de género masculino, intuyo que el legislador Constituyente, pensó que en esta frase así redactada, daba a entender que todas las personas sin distinción, pueden ejercer este derecho protegido por la Constitución. Claro está que no me es posible afirmar esto, pero si es motivo de crítica que se redactara “*Todo hombre*”, cuando se

podieron utilizar otras formulas como por ejemplo: “todo individuo, Toda persona...” etc.

Ahora bien el autor mencionado esta en lo correcto al afirmar que la libertad de tránsito solo debe entenderse *intuitu personae*, el derecho de poder trasladarnos y movernos con plena libertad en el territorio de la República Mexicana, el derecho de entrar y salir del país cumpliendo con las normas previstas es un derecho fundamental que todo ser humano; mujer, hombre, menores de edad representados por su padre y madre, jóvenes, personas de edad avanzada; todos podemos ejercitar este derecho. En este sentido la afirmación del Maestro Burgoa es correcta, la libertad de transito debe entenderse *intuitu personae*.

No obstante, el Maestro considera que en este precepto no se observa la traslación en cualquier medio de locomoción. Si reflexionamos un poco y tal vez echando a volar la imaginación, es evidente que los legisladores Constituyentes sí contemplaron este desplazamiento y movilización de las personas por algún medio de locomoción, en que baso mi dicho, simplemente en el punto de que: Si todo hombre, tal y como dispone el numeral en cuestión, tiene el derecho de entrar, salir, viajar y mudar de residencia, la pregunta que surge es ¿Cómo se podría hacer esto? ¿Caminando, nadando?, ¡Claro que si! Solo que tomando en cuenta el grado de dificultad que estas actividades entrañan. Personalmente creo que el legislador de 1917, si considero que para poder ejercitar este derecho fundamental, toda persona, en un momento dado podría tener los medios necesarios, económicos y de transportación, propia o contratada; para poder viajar, entrar y salir del país o mudarse de residencia, a través de cualquier medio de transportación, verbigracia: ferrocarriles, vehículos automotores, vehículos de tracción animal, barcos, lanchas, aviones etc. Por lo tanto considero erróneo por parte del Maestro Burgoa que razone lo contrario.

Como último comentario, no comparto la reflexión de Burgoa al sostener que la libertad de tránsito, consagrada constitucionalmente, faculta discrecionalmente a las autoridades federales o locales, para que conforme a las leyes o reglamentos respectivos, puedan estas prohibir que alguna persona se



movilice en vehículos que no reúnan los requisitos que estos ordenamientos establezcan. Sobre este punto siento yo que el Maestro le da otro giro a la manera de interpretar el numeral 11 constitucional, después de leer y analizar el precepto, puedo asegurar que este numeral, no faculta de ningún modo a las autoridades para que mediante la aplicación de leyes o reglamentos se prohíba que alguna persona se movilice en vehículos que no reúnan los requisitos que estos ordenamientos establezcan. Los únicos casos que el artículo prevé la subordinación del derecho de libre tránsito a alguna autoridad, lo señala categóricamente al indicar que solo en los supuestos de responsabilidad criminal o civil, este derecho se sujetara a las facultades de la autoridad judicial. Por lo que toca a las autoridades administrativas, estas, impondrán las limitaciones que las respectivas leyes señalen en materia de población y salubridad. Consecuentemente la libertad de tránsito consagrada en el numeral 11 constitucional, protege el derecho de toda persona a entrar, salir, viajar, transitar o mudar su residencia, ya sea a pie o a través del uso de algún vehículo, por todo el territorio nacional.

Hecho el análisis al artículo 11 de nuestra Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, paso a comentar ahora, las garantías de seguridad jurídica contenidas en dicho ordenamiento. Comúnmente se aprecia que los artículos 14 y 16 constitucionales son los principales preceptos, en cuyo texto podemos encontrar garantías de seguridad jurídica, la realidad es que en nuestro Pacto Federal en los artículos que van del 14 y 16 al 23, (y hay quienes anotan a los artículos 29, 73, fracción XXII; 89, fracción XIV; 102, 109 y 119) estos contienen una serie de garantías de seguridad jurídica de gran importancia en el sistema legal mexicano.

Las garantías de seguridad son el medio jurídico con el que contamos todos los gobernados frente el actuar de las autoridades de todos los niveles en nuestro país. La seguridad jurídica esta conformada por una serie de principios que deben ser respetados en todo momento, por los servidores públicos que a nombre del Estado, emiten los actos de autoridad que van dirigidos a los gobernados; estos actos, ya sea que provengan de una autoridad legislativa, administrativa o judicial

siempre traen consecuencias, dentro de las cuales estas pueden acarrear una afectación en la esfera jurídica del gobernado. Si estos actos no son emitidos bajo los parámetros que la misma Constitución Mexicana determina, entonces estamos ante la situación de que se sobrepasan en sus funciones dichas autoridades, actuando en ciertos casos por encima de la ley o aplicándola de forma incorrecta. Es por esta razón que las garantías de seguridad jurídica son muy importantes y sobretodo saber que están contenidas no solo en los artículos 14 y 16 sino que también en los artículos 18,19, 20, 21, 22, 23 así como los artículos 29, 73, fracción XXII; 89, fracción XIV; 102, 109 y 119.

De la lectura de estos artículos, se aprecia que el legislador Constituyente se preocupó por plasmar en cada uno de estos preceptos, medios jurídicos con los cuales el gobernado viviera protegido y no en incertidumbre con respecto a su situación jurídica. Si tomamos los mencionados numerales y los analizamos a detalle evidentemente, resultaría un estudio de proporciones extraordinarias que rebasaría por si mismo a esta investigación por ser todos ellos muy amplios; no obstante existen garantías que saltan a simple vista como es la garantía de legalidad consistente en el deber de las autoridades a actuar conforme a Derecho. Esta garantía la podemos observar en el artículo 14 y 16. Al exigirse en el primer párrafo del numeral 14 que a ninguna ley se dará efecto retroactivo en perjuicio de persona alguna, tenemos la garantía de legalidad, en virtud de que es preciso que la autoridad que conozca del asunto, debe valerse de la ley aplicable y no de una ley que haya sido abrogada. De igual forma se contiene la garantía de audiencia, la que permite a toda persona dirimir ante tribunales, las controversias o actos que pretendan privarlo de su vida, libertad, posesiones, propiedades o derechos, siguiéndose en estos juzgados y tribunales, las formalidades esenciales del procedimiento y conforme a las leyes previamente expedidas.

Asimismo al ordenarse en el precepto que en materia penal, la imposición de la pena no debe estar supeditada a la mayoría de razón o a la simple analogía, se entiende que el delito y la pena deben estar decretados en una ley exactamente aplicable. La imposición de la pena será correspondiente al delito cometido y de no ser así, se violaría el principio de legalidad. Por lo que hace a los

juicios del orden civil, la sentencia se debe apegar a los dictados de la ley y de ser necesario a la interpretación de esta, prevaleciendo el Derecho por encima de una exégesis subjetiva.

Continuando con nuestro comentario, esta garantía de legalidad encuentra su cúspide en el texto del artículo 16. En dicho artículo en opinión de los estudiosos, se halla establecida de manera real y efectiva la citada garantía, la que protege los derechos de los gobernados ante cualquier acto de autoridad que viole las garantías contenidas en el texto constitucional. Por lo mismo se dice que es “la garantía de todas las demás garantías constitucionales”. Solo por mencionar las garantías que se contienen en este numeral, puedo señalar a la garantía de competencia constitucional, la cual consiste en que el acto sea emitido por autoridad competente, se tiene la garantía de legalidad en su doble aspecto, como son la fundamentación y la motivación, entendiéndose como la aplicación de los preceptos exactos de la ley y las razones convincentes por las cuales se emite dicho acto bajo el auspicio de ese determinado precepto de la ley y la garantía de mandamiento escrito, la que ordena nuestra Carta Magna y que debe respetar la autoridad, ya que cualquier acto que no tenga la forma escrita será inexistente y por lo tanto violatorio del texto constitucional.

Por lo que toca al resto del artículo 16, se tienen una serie de garantías que van desde el mandato constitucional de que toda orden de aprehensión, debe ser emitida por autoridad judicial, la inviolabilidad de las comunicaciones privadas, el derecho de todo individuo ha no ser retenido más de 48 horas en el Ministerio Público, etc.

Siguiendo con las garantías de seguridad jurídica en los demás preceptos, vemos en el artículo 17, este se conforma por varias garantías, ejemplo de ellas, el derecho a la administración de justicia pronta, completa, gratuita e imparcial, a través de tribunales expeditos para impartirla, en donde se emitirán resoluciones sujetas a términos legales y la prohibición de que nadie puede ser aprehendido por deudas de carácter puramente civil.

El numeral 18 consigna la garantía de los delincuentes a la readaptación social, el derecho de los reos nacionales que hayan sido sentenciados en un país

extranjero, para que cumplan con su sentencia en territorio nacional, así como los reos extranjeros sentenciados en la República, quienes de acuerdo a los tratados que se hayan celebrado, podrán ser trasladados a su país de origen para que cumplan con su sentencia.

Los numerales 19 y 20 son de gran importancia en el ámbito penal, por ser estos preceptos los que contienen las garantías de quienes son detenidos por haber cometido un delito o los que están sujetos a un proceso penal. De manera enunciativa más no limitativa, puedo mencionar que entre otras garantías comprendidas en estos artículos se tienen las de: Libertad provisional bajo caución, substanciación del proceso penal por el delito inscrito en el auto de formal prisión, no ser obligado a declarar, etc. Insertos en el artículo 20, apartado B; esta otra importante garantía de seguridad jurídica, orientada a las víctimas que sufrieron la comisión del delito.

Sin ir más allá de los comentarios que vengo realizando, veamos ahora el artículo 21 constitucional, donde se determinan como garantías de seguridad jurídica, la competencia de la autoridad judicial para la imposición de las penas, las atribuciones de la institución del Ministerio Público para que este, a través de los servidores públicos investiguen y persigan a los autores de algún delito, el límite a la imposición de sanciones por la infracción a reglamentos administrativos.

Leyendo el texto del artículo 22 encontramos que se protege la seguridad jurídica de las personas al prohibir las penas de mutilación y de infamia, marcas, azotes, las multas excesivas, la confiscación de bienes y las penas inusitadas y trascendentales.

El artículo 23 inserto en nuestro Pacto Federal, determina la protección de la seguridad jurídica de las personas sujetas a un juicio del orden criminal, el que deberá sustanciarse en tres instancias, lo cual es muy importante por que así toda persona que se enfrente a un proceso penal; sabrá con certeza que se podrán agotar cada una de las etapas procesales, dentro de la instrucción, en su caso apelación y por último el amparo, hasta lograr la obtención de una sentencia en cualquier sentido. En este orden de ideas, el mismo numeral indica como garantía, la de no ser juzgado dos veces por el mismo delito y la prohibición de absolver de

la instancia, esto es, dejar un juicio sin sentencia, quedando el sujeto inmerso en la incertidumbre respecto a su situación jurídica.

Por lo que hace a los numerales anotados, son los que contienen esta garantía de seguridad jurídica principalmente, adempero comenté anteriormente como se maneja en la doctrina, la opinión de que los artículos 29, 73, fracción XXII; 89, fracción XIV; 102, 109 y 119, tienen insertos esta garantía. Relativo al artículo 29, este prevé el momento en el cual sea necesario suspender las garantías constitucionales en los casos en que se vea afectada la sociedad, ya sea por invasiones, perturbaciones graves a la paz pública u otra causa que ponga en peligro la vida de los habitantes de la República. Esta facultad de suspender las garantías recae en la persona del Presidente de la República, él solo no puede tomar semejante decisión, es imperativo que dicha decisión se haga mediante consenso, con los titulares de las Secretarías de Estado, Jefes de Departamento y el titular de la Procuraduría General de la República. Decisión que deberá ser aprobada por los miembros que conformen el Congreso de la Unión. La garantía de seguridad jurídica se encuentra en la emisión del decreto de suspensión de garantías, el cual debe contener los requisitos que ordena el mismo precepto y sin estos requisitos, dicho documento será reputado anticonstitucional.

Con relación al 73, fracción XXII, se reflexiona que en este artículo, se encuentra una garantía de seguridad jurídica para el sujeto que haya cometido algún delito, siendo facultad de Estados Unidos Mexicanos, por conducto del órgano Congreso de la Unión, a través de las y los legisladores, acordar si procede o no conceder la amnistía por los delitos que sean del conocimiento de las autoridades correspondientes de los tribunales federales.

Siguiendo con el artículo 89, fracción XIV; se observa como garantía de seguridad jurídica, para los reos y sentenciados del orden federal y común, la facultad con la que cuenta el titular del órgano Poder Ejecutivo Federal, para conceder el indulto, quien de acuerdo a las circunstancias propias de cada caso determinara si este procede o no.

El numeral 102 constitucional, es el equivalente federal al artículo 21, toda vez que señala la manera en que se deberá organizar la institución del Ministerio

Público Federal, los requisitos para ser el titular de la Procuraduría General de la República y el objeto que persigue dicha institución.

El artículo 109 esta inserto en el titulo constitucional correspondiente a las responsabilidades de los servidores públicos, su estudio dentro de la parte de las garantías de seguridad jurídica, se evidencia en la parte que señala la garantía de los servidores públicos a no imponerles dos veces; sanciones de la misma naturaleza por una sola conducta.

Para completar este estudio concerniente a las garantías de seguridad jurídica previstas en nuestro Pacto Federal, se tiene el precepto 119 constitucional el cual indica las garantías de seguridad jurídica relativas a la extradición de personas, las que se deben sujetar a los requerimientos que se marcan en el mismo numeral.

Visto lo anterior, es por demás evidente que las garantías de seguridad jurídica insertas en los artículos comentados de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, nos determinan la importancia que el legislador Constituyente le dio a la protección de estos derechos fundamentales, de esta manera concluyen los comentarios a las garantías constitucionales en general y a las garantías de libertad de tránsito y seguridad jurídica, esta última, en verdad extensa y no quise que usted amiga(o) lector(a) dejara de conocerlas al menos someramente. Por todo esto doy el siguiente paso, para concentrarme en explicarle a usted lector(a) la inconstitucionalidad del artículo 63 del Reglamento de Tránsito del Distrito Federal, analizando profundamente las cuestiones de porque lo considero un acto de molestia sobre los bienes muebles de los gobernados y los motivos por los que coarta la libertad de tránsito de los gobernados.

#### ***4.3. El artículo 63 del Reglamento de Tránsito del Distrito Federal es inconstitucional por coartar la libertad de tránsito y por ser un acto de molestia sobre los bienes muebles de los gobernados***

En el tercer capítulo dentro del punto 3.6. de la presente tesis, se realizó un análisis del Reglamento de Tránsito del Distrito Federal, de una manera general y presentando los puntos que a criterio del que esto escribe, fueron importantes comentar. La exposición que lleve a cabo con relación al Reglamento de Tránsito del Distrito Federal vigente, se orientó sobre todo, a proporcionarle a usted amigo(o) lector(a) una visión del contenido de dicho ordenamiento, presentándole aquellos artículos que considere merecían un comentario. De todos los preceptos del Reglamento que anote, deliberadamente omití comentar en ese punto 3.6. al numeral 63 del referido ordenamiento reglamentario. Los motivos que me orillaron a semejante acción se justifican en el presente punto, ya que es en este capítulo cuarto, apartado 4.3. en donde enfocaré mis esfuerzos para demostrar que el citado artículo 63 del Reglamento de Tránsito del Distrito Federal vigente, es inconstitucional, por lo tanto considero apropiado que sea en un punto aparte del que estudió al Reglamento de Tránsito, en donde se analice profundamente a dicho precepto. Una crítica a un determinado artículo, ley, reglamento o cualquier otro documento de índole jurídica debe estar fundamentada y documentada para que dicha crítica se valore de manera objetiva y no subjetiva, lo cual es el fin que pretendo alcanzar. Por lo antes expresado, me permito entonces hacerlo participe en la crítica que realizo al numeral 63 del Reglamento de Tránsito del Distrito Federal vigente y del mismo presentarle los aspectos por los cuales considero a este artículo como contrario a los preceptos constitucionales que garantizan la libertad de tránsito y sobre todo la seguridad jurídica de los gobernados.

Al tratar de encontrar un tema de tesis que realmente satisficiera los requerimientos propuestos en la Facultad de Estudios Superiores Campus Acatlán en su división de Derecho, me di cuenta que no es tarea fácil hallar un tema que resulte interesante no solo para el que lo va a escribir sino también para el

profesor que actuará como asesor del que esto escribe y finalmente para todo aquel y aquella que en un determinado momento consulte el enorme acervo de tesis con el que cuenta la biblioteca de la Universidad Nacional Autónoma de México, lo anterior me dio la pauta para no escribir sobre un tema que podría resultar trillado o ser una variante de algo que ya se investigó. Comprobé posteriormente al ir bosquejando las posibilidades que se me presentaron para elegir un tema, que entre más buscamos estos se nos esconden y si tenemos la paciencia sin problema alguno se nos presentan así solitos.

Al trabajar como pasante en un despacho jurídico, la oportunidad de encontrar algún tema para desarrollar en una tesis de cierta forma se facilita, ya que estamos en la posibilidad de entrar en áreas que solo en teoría se conocen en la escuela. Por mi parte al trabajar como pasante me toco ver la forma en que se aplicaba el Reglamento de Tránsito del Distrito Federal vigente, ya que el despacho se encontraba en una zona bastante conflictiva para el tránsito de vehículos y al no haber una señalización clara y determinada que orientara a los conductores a no estacionarse en lugares en donde se colocan inmovilizadores vehiculares y evitaran estacionarse ahí, aún así lo hacían. No escapa de mi entendimiento de que este es un país en donde no se respetan las leyes al 100% y si el conductor de un vehículo observa que existe un lugar para estacionarse que esta señalizado como prohibido con aplicación de inmovilizadores, aunque sean cinco minutos, va y se estaciona. En un lugar civilizado donde se hagan respetar las leyes, me queda claro que el servidor público agente de tránsito, debe conminar al responsable a retirarse del lugar advirtiéndole que de no hacerlo se le impondrá una sanción de acuerdo a la falta cometida. La razón por la cual escogí el tema de tesis que ahora desarrollo, surge de ver la prepotencia de los señores agentes de tránsito y del personal que anteriormente tenían la concesión de los inmovilizadores en contra de los conductores de vehículos, cuando estos se estacionan en un lugar señalado como prohibido y en vez de acercarse a hablar con la persona y hacerles saber la falta cometida, fundando y motivando las causas por las cuales se les va a sancionar, simplemente, sin mediar palabra y



con una actitud de lo más prepotente se dedican a inmovilizar cuanto vehículo se encuentran, cual cazadores en busca de su presa.

Por todo esto me dedique a investigar el fundamento legal para la aplicación de los inmovilizadores vehiculares o comúnmente llamados “arañas”, encontrando dentro del texto del referido Reglamento de Tránsito del Distrito Federal vigente, en el capítulo V denominado “De las funciones de los agentes de tránsito”, en el artículo 63 el fundamento de la aplicación de estos aparatos inmovilizadores, así como dentro del Título Quinto “De las sanciones y medios de impugnación”, capítulo I; artículo 103 en la tabla que muestra las infracciones sancionables con multa en el apartado V, inciso c). De la lectura de dicho numeral encontré inmediatamente el tema de tesis que vengo desarrollando y que ahora le presento a usted amigo(a) lector(a).

El Reglamento de Tránsito del Distrito Federal vigente es un ordenamiento que emana directamente de la Ley de Transporte y Vialidad del Distrito Federal y como tal debe detallar y facilitar el entendimiento de las disposiciones contenidas en dicha ley. Había mencionado en capítulos anteriores que ningún reglamento puede regular materias que no prevé la norma superior y de ser así entonces se rompería con el principio de supremacía de la norma jurídica. En el caso que me corresponde analizar, me permito señalar que de la lectura que realicé a la citada ley, específicamente en el artículo 8º; este menciona que para el cumplimiento de la ley en cuestión y de los ordenamientos que de ella emanen (en este caso el Reglamento de Tránsito del Distrito Federal vigente), aparte de las facultades que otros ordenamientos le confieren a la Secretaría de Seguridad Pública, esta ley le asigna otro tanto más. De la lectura a las siete fracciones que conforman dicho artículo, en ningún lado se lee que se faculta a dicha Secretaría de Seguridad Pública (recordemos la pésima redacción de casi todas las leyes, en la cual se considera personas a las Secretarías, lo cual es un error) para inmovilizar vehículos, se menciona que se faculta a los servidores públicos de esta Secretaría a mantener la vialidad libre de obstáculos u objetos que impidan, obstaculicen o dificulten el tránsito vehicular o peatonal (artículo 8º, fracción III) pero si la faculta

para aplicar en el ámbito de sus atribuciones, las sanciones previstas en dicha ley de Transporte y demás disposiciones aplicables en materia de tránsito y vialidad.

En esta tesitura, del mismo ejercicio de lectura a la Ley Orgánica de la Secretaría de Seguridad Pública del Distrito Federal, el artículo 3º de esta ley indica las atribuciones conferidas a dicha Secretaria y después de leer las treinta fracciones que lo componen, ninguna en especial determina la facultad de los servidores públicos de esta dependencia del Distrito Federal, para inmovilizar vehículos estacionados en lugar prohibido. En la fracción XV tenemos como facultad atribuida, la aplicación de sanciones por infracciones a las disposiciones del Reglamento de Tránsito del Distrito Federal vigente y demás disposiciones jurídicas en materia de tránsito y vialidad, por otra parte, lo más que se acerca a esto es el de retirar de la vía pública los vehículos y objetos que obstaculicen o pongan en peligro el tránsito de personas o vehículos (artículo 3º fracción XVII).

Por lo que se observa en ambas leyes, es evidente que en ningún caso se faculta a la autoridad correspondiente a inmovilizar los vehículos de los conductores por estacionarse en lugar prohibido y lo más que se acerca, pero no significa que sea lo mismo, es de retirar así como mantener las vías públicas, libres de obstáculos u objetos que impidan, obstaculicen o dificulten el tránsito vehicular o peatonal. Por esto es inconcuso que se analice de manera breve el numeral del Reglamento de Tránsito del Distrito Federal que indica esta situación, para conocer su texto y en su momento determinar su inconstitucionalidad.

El texto del artículo 63 del Reglamento de Tránsito del Distrito Federal vigente nos dice textualmente: **“Los vehículos estacionados en lugares prohibidos en los que exista señalamiento de inmovilizador o donde se encuentren instalados parquímetros o cualquier otro sistema de medición del tiempo de estacionamiento en la vía pública y que no hayan cubierto la cuota de estacionamiento en el momento de la revisión pueden ser inmovilizados, por el agente, aun cuando el conductor o alguna otra persona se encuentre presente. El vehículo será liberado hasta que se hayan cubierto las sanciones económicas y los derechos por retiro de inmovilizador correspondiente.**

## **Seguridad Pública puede auxiliarse de terceros para la inmovilización de vehículos.”**

En la practica la aplicación de este numeral se realiza de muy distinta manera. En primer lugar el artículo determina que todo vehículo estacionado en lugar prohibido y en el que exista señalamiento de inmovilizador, puede ser inmovilizado. Ahora bien dudo mucho que las autoridades que emitieron este reglamento, consideraron el hecho de que si existe una emergencia en un domicilio particular, tal vez una casa o en algún edificio o tal vez suceda algún evento en alguna calle de la ciudad en la cual existan estos señalamientos y tenga que presentarse una ambulancia o un camión de bomberos o algún otro tipo de vehículo que preste ayuda a la ciudadanía y resulta que se estaciona en un lugar señalado como prohibido, entonces, sí el agente de tránsito sigue al pie de la letra dicho ordenamiento, invariablemente deberá colocar el aparato inmovilizador, sin distinguir si es un vehículo que presta un servicio de ambulancia o de extinción de fuego, ya que si el numeral citado del reglamento no distingue el tipo de vehículo, por que lo había de hacer el servidor público. Esta situación evidentemente no esta prevista en el texto del numeral y si bien se me puede espetar de que en estos casos se omite la aplicación de dicho artículo, me permito bajo protesta de decir verdad, que personalmente observe como agentes de tránsito inmovilizaban una ambulancia del Instituto Mexicano del Seguro Social en la calle de Madero en el Centro Histórico de la Ciudad de México; calle en la cual existen señalamientos para no estacionarse tan reducidos que no se perciben a simple vista y no les importo a estos agentes que se tratará de una ambulancia, infringió el reglamento y por lo tanto era motivo suficiente para inmovilizar el vehículo.

Ahora bien si el precepto dispone en la parte relativa a: **Los vehículos estacionados en lugares prohibidos en los que exista señalamiento de inmovilizador [...] y que no hayan cubierto la cuota de estacionamiento en el momento de la revisión pueden ser inmovilizados,**... nos topamos entonces con una gran incongruencia, si existen aparatos medidores de tiempo llamados parquímetros y en los cuales se les deposita una cantidad de dinero, que puede ir de 15 pesos o más la hora, entonces porque se determina que un vehículo

estacionado en lugar prohibido, ¡jojo! Tomando en cuenta que en ese sitio no existe parquímetro, que me expliquen los sesudos servidores públicos que redactaron este bodrio de artículo, en donde se debe pagar con anticipación, es decir, que hagan saber a todo conductor en que lugar esta ubicada una oficina donde realizar el pago correspondiente para que no inmovilicen el vehículo ¡a pesar de que esta estacionado en un lugar prohibido! me parece ilógica semejante redacción y aún así me dicen que un reglamento de tránsito no necesita de exposición de motivos ¡háganme ustedes el favor!

Continuando con estas atrocidades que evidencian la estupidez de los redactores de este reglamento, de verdad que no se pusieron a meditar la sarta de tonterías que escriben, pero lo peor es esto; Si existe todo un aparato administrativo y una Consejería Jurídica y de Servicios Legales en el Distrito Federal, cuyos funcionarios, se supone revisan todos los proyectos de leyes, reglamentos, acuerdos y decretos antes de que pasen a la aprobación del Jefe de Gobierno del Distrito Federal, evidentemente no hacen bien su trabajo por la forma en que permiten que esta clase de documentos los apruebe dicho Jefe de Gobierno.

Lo anterior lo anoto porque es una falta de respeto a la inteligencia y a las normas supremas cuando el artículo 63 en esta parte dispone: **...y que no hayan cubierto la cuota de estacionamiento en el momento de la revisión pueden ser inmovilizados, por el agente, aun cuando el conductor o alguna otra persona se encuentre presente.** Tal parece que los que redactaron esta estulticia, realmente no se pusieron a leer la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos ni el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, por que es en verdad terrible que en un reglamento se determinen cosas como estas.

Cuando este artículo 63 del Reglamento de Tránsito del Distrito Federal vigente, determina que al no cubrir el conductor la cuota de estacionamiento en el momento de la revisión pueden ser inmovilizados, se debe tener en cuenta que se esta en el supuesto de que el vehículo este estacionado en un sitio donde existan los llamados parquímetros, porque si se estaciona el conductor en un lugar señalado como prohibido, entonces evidentemente no tiene el conductor la

posibilidad de depositar esa cuota, tal y como ya lo señale, debido a la gran ineptitud de los redactores de dicho reglamento, en todo caso, el acto de inmovilizar el vehículo; corresponde al acto administrativo de autoridad realizado por el agente de tránsito, asimismo, este numeral abre la posibilidad para el servidor público de ampliar sus facultades e ir mas allá de lo que la ley le ordena al inmovilizar el automóvil, sin importarle sí el conductor este presente o alguna otra persona. Si leemos el texto de la Ley de Seguridad Pública del Distrito Federal, encontramos en el Título Tercero, señalado como “Principios de Actuación de los Cuerpos de Seguridad Pública” en el capítulo Único; compuesto por dos artículos, lo siguiente: El artículo 16 dispone: **“El servicio a la comunidad y la disciplina, así como el respeto a los derechos humanos y a la legalidad, son principios normativos que los Cuerpos de Seguridad Pública deben observar invariablemente en su actuación.”** Mientras que el artículo 17 nos señala: **“Los elementos de los Cuerpos de Seguridad Pública del Distrito Federal, independientemente de las obligaciones que establece la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos y otras leyes especiales deberán: Fracción I. Actuar dentro del orden jurídico, respetando en todo momento la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y las leyes que de ella emanen; Fracción III. Respetar y proteger los Derechos Humanos; Fracción VII. Observar un trato respetuoso en sus relaciones con las personas, a quienes procuraran auxiliar y proteger en todo momento, debiendo abstenerse de todo acto de prepotencia;...”**

Luego entonces, si el agente de tránsito al momento de revisar si los conductores, cubrieron la cuota respectiva o se hallan dado cuenta de que se estacionaron en un lugar señalado como prohibido, e inmediatamente inmovilizan el vehículo a pesar de que este presente el conductor o alguna otra persona, están actuando de manera contraria, e inclusive ejercen atribuciones que ni siquiera están previstas en la citada ley dentro de los numerales 16 y 17 de la Ley de Seguridad Pública del Distrito Federal.

Posteriormente en la parte última del artículo tenemos que: **El vehículo será liberado hasta que se hayan cubierto las sanciones económicas y los derechos por retiro de inmovilizador correspondiente. Seguridad Pública puede auxiliarse de terceros para la inmovilización de vehículos.”** La condición que aquí se maneja, claramente propicia en el conductor una incertidumbre jurídica, toda vez que si no cubre las sanciones y derechos por la colocación de los inmovilizadores, no podrá mover su vehículo, con el peligro de que este pueda sufrir algún deterioro.

Con estos breves ejemplos le presento a usted amigo(a) lector(a) las graves incongruencias contenidas en el texto de este artículo 63 del Reglamento de Tránsito del Distrito Federal vigente, por lo antes expuesto me corresponde ahora demostrar la inconstitucionalidad de este artículo, basado en los comentarios que acabo de realizar. Me queda claro que tratar de explicarle la inconstitucionalidad del citado numeral sin las anotaciones previas, pudo derivar en un desvío de atención. Por esto es apropiado presentarle mis razonamientos, para decir a usted que efectivamente este precepto reglamentario es violatorio de garantías constitucionales.

La inconstitucionalidad del artículo 63 del Reglamento de Tránsito del Distrito Federal, se puede ver desde distintos ángulos. A fin de que se aprecie pertinentemente, me permito transcribir una vez más el texto del numeral citado: **“Los vehículos estacionados en lugares prohibidos en los que exista señalamiento de inmovilizador o donde se encuentren instalados parquímetros o cualquier otro sistema de medición del tiempo de estacionamiento en la vía pública y que no hayan cubierto la cuota de estacionamiento en el momento de la revisión pueden ser inmovilizados, por el agente, aun cuando el conductor o alguna otra persona se encuentre presente. El vehículo será liberado hasta que se hayan cubierto las sanciones económicas y los derechos por retiro de inmovilizador correspondiente.**

**Seguridad Pública puede auxiliarse de terceros para la inmovilización de vehículos.”**

Leamos ahora lo que el artículo 16 constitucional, nos dice en su párrafo primero: **“Nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento.”**

Si recordamos en la parte relativa de esta tesis, cuando se hablo del acto administrativo, señalé que dicho acto debe cumplir con una serie de requisitos para que este exista, requisitos que son los que precisamente están contenidos en el párrafo primero del artículo 16 constitucional arriba anotado y que consisten en ser un mandamiento escrito, emitido por la autoridad competente, el que debe estar fundado y motivando la causa legal del procedimiento. Derivado de lo anterior tenemos lo que considero, la parte medular del numeral que efectivamente conculca la garantía de seguridad jurídica de los gobernados, la cual encontramos en la parte donde se dispone: **...y que no hayan cubierto la cuota de estacionamiento en el momento de la revisión pueden ser inmovilizados, por el agente, aun cuando el conductor o alguna otra persona se encuentre presente.** Aquí es preciso leer detenidamente para encontrar la verdadera esencia inconstitucional del precepto, la que reside en un acto de molestia por parte de la autoridad correspondiente, que en este caso es el agente de tránsito. ¿En que consiste el acto de molestia que emana del numeral 63 del Reglamento de Tránsito del Distrito Federal? veamos lo siguiente: Si tenemos que el numeral mencionado dispone que **al momento de la revisión, el agente observa que no se ha cubierto la cuota de estacionamiento, éste puede inmovilizar el vehículo en cuestión, a pesar de que se encuentre presente conductor o alguna otra persona.** En primer lugar se omite la orden constitucional, de que nadie puede ser molestado si antes no existe un mandamiento escrito por parte de la autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento. Innegablemente en el procedimiento que estipula el numeral 63, se olvidaron quienes lo redactaron que es primordial que todo acto administrativo cumpla con la forma escrita y si leemos en este artículo, que en el momento de la revisión el agente determina que se inmovilice el vehículo, se omite en perjuicio del gobernado la garantía de seguridad jurídica consistente en que

dicho acto administrativo sea por escrito. Por lo tanto surge el acto de molestia que afecta la esfera jurídica del gobernado, por lo que hace a sus bienes muebles, en lo que corresponde a los vehículos. En este orden de ideas, puede suceder que el agente de tránsito esta llenando la boleta de infracción, mientras realiza la revisión, esto es en el supuesto de que dicho agente haya recibido dicha instrucción, aún así, el texto del artículo 63 continua siendo inconstitucional, por no establecer claramente, que la boleta de infracción sancionando la conducta contraria a las disposiciones del reglamento, será llenada por el agente en el supuesto de que encuentre motivos claros, precisos y suficientes para inmovilizar el vehículo, fundando su actuar en las disposiciones aplicables.

Ahora bien resulta por demás ofensivo y violatorio de la garantía de seguridad jurídica contenida en el párrafo primero del artículo 16 constitucional, que se estipule en el citado numeral 63 del Reglamento de Tránsito del Distrito Federal, que el acto de molestia consistente en la inmovilización del vehículo se realice **por el agente, aun cuando el conductor o alguna otra persona se encuentre presente**. Esto no puede en ningún caso suceder en un país de leyes como lo es México y tampoco es coherente que suceda en una entidad como el Distrito Federal, no obstante así sucede y lo triste es que ya no es noticia que se violen sistemáticamente los derechos fundamentales de las personas. Ningún ordenamiento, cualquiera que sea su naturaleza puede determinar que la autoridad actúe sin el debido respeto a los derechos consagrados en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, lo que contrariamente acontece con lo dispuesto en este artículo 63. Permitirle al agente que inmovilice el vehículo, sin que medie mandamiento escrito fundado y motivado y a pesar de que el conductor o alguna otra persona se encuentre presente es a todas luces un acto de autoritarismo bestial que ya no se puede permitir.

¿Por qué insisto en los puntos relativos a la fundamentación y la motivación? es muy sencillo: Todo acto de autoridad puede revestir la forma que constitucionalmente se ordena, como es la de ser un mandamiento escrito, ser competente la autoridad que lo emite; pero sí este acto de autoridad, no importando si es administrativo, laboral civil, mercantil etc., no esta fundamentado,



esto es, que se expresen con exactitud el o los preceptos legales aplicables al caso y debidamente motivado, entendiendo esto como el señalar con precisión las circunstancias especiales, razonamientos particulares o causas inmediatas que se hayan tenido en consideración para la emisión del acto, luego entonces no cumple la autoridad con los requisitos que se marcan en el artículo 16 de nuestro Pacto Federal, con la inmediata consecuencia de que se vulneran las garantías constitucionales.

No deseo terminar sin hacer este comentario, es evidente que una vez que se lleva a cabo el acto de molestia al ser colocado el aparato inmovilizador, el gobernado tiene que pagar la multa correspondiente y los derechos para el retiro de dicho aparato del vehículo inmovilizado, es frecuente y personalmente lo he constatado, que en muchas ocasiones, por ir el particular a pagar la multa, se encuentra con la sorpresa de que su vehículo ha sufrido un daño en su estructura, el cual puede ir de un rayón en la carrocería, hasta el robo de alguna autoparte Yo me pregunto; Si el agente de tránsito, esta presto para cazar a los conductores que contravengan con esta disposición reglamentaria, una vez que los sancionan, ¿Porqué inmediatamente que colocan dicho aparato y le señalan al conductor que vaya a pagar, se retiran en menos de dos minutos? lo más congruente es que dichos servidores públicos resguarden el vehículo para evitar que este sufra algún daño, lo que en realidad no sucede, lo que trae como consecuencia que al regresar el conductor con el pago hecho, en primer lugar tiene la sorpresa de que su vehículo esta dañado, en segundo lugar, que no son los mismos agentes que colocaron el aparato; los que lo van a quitar y en tercera ¿A quien le reclama los daños sufridos a su bien mueble?

Hecho el análisis correspondiente, es irrefutable la inconstitucionalidad del artículo 63 del Reglamento de Tránsito del Distrito Federal vigente, por ser un precepto que vulnera a todas luces la garantía de seguridad jurídica de los gobernados, lo cual no es tomado en cuenta por los responsables que trabajan en la administración pública del Distrito Federal, quienes en su afán de obtener más y más ganancias no les importa si violan las garantías constitucionales y contrarían el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal.

No obstante esta no es la única garantía vulnerada por el citado precepto, la parte final del artículo dispone que: **El vehículo será liberado hasta que se hayan cubierto las sanciones económicas y los derechos por retiro de inmovilizador correspondiente.** La conculcación de la garantía de libertad de tránsito se percibe aquí, al condicionar el retiro del inmovilizador, al pago de la sanción y de los derechos, es claro que se vulnera esta garantía. Ahora bien puede ser que sea refutada mi crítica, en el sentido de que si bien se inmoviliza el vehículo, toda vez el particular puede desplazarse por otro medio de transporte, dicho comentario no puede ser aceptado. Hay que tomar en cuenta que si el vehículo es la única forma de transportación que tiene el gobernado, propio o por ser parte de su actividad laboral, evidentemente y a pesar de que existan otros medios, la garantía de libertad con la que goza para poder viajar o recorrer la ciudad se ve conculcada, porque si es el caso de que no alcance a realizar los respectivos pagos para el retiro del aparato, se deberá esperar otro día, hasta que comiencen las labores en la oficina recaudadora, con la consiguiente trasgresión de la garantía, lo mismo sucede si realiza el pago pero resulta que ya no es posible retirar el aparato, porque las labores de los agentes de tránsito han llegado a su fin, por lo que tendrá que esperar hasta el día siguiente para que sea liberado el vehículo, con la incertidumbre de que dicho bien mueble sea dañado o sea objeto del robo de auto partes o robo total.

En otras ocasiones se da el caso de que se inmovilice un vehículo en lugares de gran circulación y solamente por querer inmovilizar al que se cruce por su camino los agentes de tránsito no piensan en los demás conductores y en vez de llevar al conductor infractor a otro sitio en donde no sea obstáculo para el tránsito vial, a pesar de las peticiones que hagan los conductores, simplemente lo inmovilizan y ya, trasgrediendo la libertad de tránsito y de seguridad jurídica.

Con el análisis realizado, demuestro la total inconstitucionalidad del artículo 63 del Reglamento de Tránsito del Distrito Federal vigente, pero antes de dar por terminado este apartado quiero hacer el siguiente comentario: Existen diversas situaciones que el numeral criticado no prevé en su texto, lo que demuestra que tampoco previeron los que lo redactaron, escenarios que en la vida real se

presentan. Ejemplos hay muchos y entre ellos tenemos el de los visitantes ocasionales a la Ciudad de México, muchos de ellos vienen en su automóvil, para visitar a parientes, amigos, conocer la ciudad o para alguna emergencia o para un negocio. Muchos de estos visitantes no tienen idea del reglamento de tránsito y una vez que son afectados por la aplicación de disposiciones como el artículo 63, dudo mucho que les queden ganas de regresar a la ciudad, lo que trae como consecuencia que por querer obtener unos cuantos pesos, por las multas y derechos se pierden miles por conceptos de turismo.

#### ***4.4. Criterios y tesis jurisprudenciales sustentados por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, respecto al tema de los actos de molestia y la libertad de tránsito***

En el capítulo primero de esta tesis se estudió a la jurisprudencia como fuente del Derecho en general, así como fuente del Derecho Administrativo. Por lo que toca a este apartado, es importante que el lector(a) sepa los criterios que el Estado a emitido por medio de los subórganos Suprema Corte de Justicia de la Nación y Tribunales Colegiados de Circuito relativos a los actos de molestia y la libertad de tránsito. Retomando un poco de lo visto en la primera parte de este trabajo, recordamos que la jurisprudencia es la interpretación que Estados Unidos Mexicanos, a través del órgano Poder Judicial y por conducto de los ministros y ministras de la Corte, así como de los magistrados y magistradas de los Tribunales Colegiados de Circuito da sobre el contenido de los preceptos legales y cuestiones de Derecho en todas sus ramas, que puedan causar confusión a los particulares. La finalidad de la jurisprudencia es la de brindar seguridad jurídica, ya que es un instrumento eficaz que provee certeza sobre el significado de lo que el legislador quiso expresar al crear la ley, desentrañar el sentido que la autoridad administrativa le dio al reglamento, etcétera. Las lagunas existentes en la ley, son la base con la que trabajan los señores y señoras ministros cuya función será la

de entrar al fondo de las cuestiones planteadas en dichos ordenamientos a fin de esclarecer, mediante una adecuada interpretación, como lo he señalado, la verdadera orientación de los preceptos legales y reglamentarios.

En la vida diaria de los que se dedican a la profesión de abogado, es imperativo sustentar el dicho en jurisprudencias además de los argumentos y pruebas que se tienen a la mano. Bajo esta directriz el abogado busca apoyarse en la opinión emitida por los ministros y ministras del más alto tribunal del país, así como en la jurisprudencia establecida por los magistrados y magistradas de los Tribunales Colegiados de Circuito. Haciendo uso de las tesis jurisprudenciales, convertidas estas en la herramienta necesaria y por demás útil con la cual refuerza sus argumentos legales, el abogado busca crear en el juzgador la convicción de que tiene la razón dentro del litigio, apoyándose precisamente en dichas tesis.

En nuestro Derecho mexicano la jurisprudencia reviste una gran importancia, sin embargo, no es creadora de norma a pesar de su obligatoriedad para ser observada por parte de todos los juzgadores. Resalta la relevancia que tiene en sí misma la jurisprudencia en el sistema legal en nuestro país y recordando lo que expuse en el primer capítulo de este trabajo de investigación, de la lectura que se haga al texto de la Ley de Amparo, vemos que existe un Título Cuarto marcado como: “DE LA JURISPRUDENCIA DE LA SUPREMA CORTE Y DE LOS TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO” compuesto por un capítulo único, artículos 192 al 197-B. De acuerdo al procedimiento que guardan los artículos 192, para el caso de jurisprudencia establecida en la Suprema Corte de Justicia de la Nación y el 193, para la jurisprudencia que surja de los Tribunales Colegiados de Circuito, es necesario para establecer jurisprudencia que de lo resuelto en ellas se sustente en cinco sentencias ejecutorias no interrumpidas por otra en contrario. En el caso de la jurisprudencia emitida en la Suprema Corte de Justicia de la Nación, las cinco resoluciones deberán ser aprobadas por ocho ministros(as) si es jurisprudencia del Pleno de la Corte y por cuatro ministros(as) en el supuesto de ser jurisprudencia de las Salas. Si es jurisprudencia establecida en los Tribunales Colegiados de Circuito, las resoluciones deberán ser aprobadas

por unanimidad de votos de los magistrados(as) que integran cada tribunal colegiado.

La obligatoriedad de la jurisprudencia emitida en la Suprema Corte de Justicia de la Nación funcionando en Pleno, se traduce para el Pleno y las Salas que la componen, además para los Tribunales Unitarios y Colegiados de Circuito, los juzgados de distrito, los tribunales militares y judiciales del orden común de los Estados y del Distrito Federal, y tribunales administrativos y del trabajo, locales o federales.

La jurisprudencia establecida en los Tribunales Colegiados de Circuito, es obligatoria para los Tribunales Unitarios, los juzgados de distrito, los tribunales militares y judiciales del fuero común de los Estados y del Distrito Federal, y los tribunales administrativos y del trabajo, locales o federales.

Con este breve recordatorio el cual consideré apropiado incluir, presento varios ejemplos de jurisprudencia sustentada sobre el tema de los actos de molestia y la libertad de tránsito. Debo advertir que estos son solo un botón de muestra, por lo tanto se exponen de forma ejemplificativa más no limitativa, por otra parte, me permito señalar que a pesar de hacer una búsqueda exhaustiva en la página de Internet de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en el rubro de jurisprudencias, con la intención de incluir todas aquellas relacionadas con los temas que se mencionaron en este apartado, únicamente encontré una tesis emitida por los ministros y ministras de dicho subórgano relativa a los actos privativos y actos de molestia. Por otro lado le comento amigo(a) lector(a) que han sido los señores y señoras magistrados de los Tribunales Colegiados de Circuito, quienes han emitido más jurisprudencia en torno a estas cuestiones, siendo entonces las que me permito reproducir.

**Registro N° 200080**

**Localización**

Novena Época

Instancia: Pleno

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta VI, Julio de 1996

Página: 5

Tesis: P./J. 40/96

Jurisprudencia

Materia(s) Común

## **ACTOS PRIVATIVOS Y ACTOS DE MOLESTIA. ORIGEN Y EFECTO DE LA DISTINCIÓN.**

El artículo 14 constitucional establece en su segundo párrafo, que nadie podrá ser privado de la vida, de la libertad o de sus propiedades, posesiones o derechos, sino mediante juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos, en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento y conforme a las leyes expedidas con anterioridad al hecho; en tanto el artículo 16 de ese mismo ordenamiento supremo determina, en su primer párrafo, que Nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento. Por consiguiente, la Constitución Federal distingue y regula de manera diferente los actos privativos respecto de los actos de molestia, pues a los primeros, que son aquellos que producen como efectos la disminución, menoscabo o supresión definitiva de un derecho del gobernado, los autoriza solamente a través del cumplimiento de determinados requisitos precisados en el artículo 14, como son, la existencia de un juicio seguido ante un los tribunal previamente establecido, que cumpla con las formalidades esenciales del procedimiento y que se apliquen las leyes expedidas con anterioridad al hecho juzgado. En cambio, a los actos de molestia que, pese a constituir afectación a la esfera jurídica del gobernado, no producen los mismos efectos que los actos privativos, pues solo restringen de manera provisional o preventiva un derecho con el objeto de proteger determinados bienes jurídicos, los autoriza, según lo dispuesto por el artículo 16, siempre y cuando preceda mandamiento escrito girado por una autoridad con competencia legal para ello, en donde esta funde y motive la causa legal del procedimiento. Ahora bien, para dilucidar la constitucionalidad o inconstitucionalidad de un acto de autoridad impugnado como privativo, es necesario precisar si verdaderamente lo es y, por ende, requiere del cumplimiento de las formalidades establecidas por el primero de aquellos numerales, o si es un acto de molestia, y por ello es suficiente el cumplimiento de los requisitos que el segundo de ellos exige. para efectuar esta distinción debe advertirse la finalidad que con el acto se persigue, esto es, si la privación de un bien material o inmaterial es la finalidad connatural perseguida por el acto de autoridad, o bien, si por su propia índole tiende solo a una restricción provisional.

Amparo en revisión 1038/94. Construcciones Pesadas Toro S.A. de C.V. 24 de Octubre de 1995. Mayoría de diez votos. Ponente: José de Jesús Gudiño Pelayo. Secretaria: Susana Alva Chimal.

Amparo en revisión 1074/94. Transportes de carga Rahe S.A. de C.V. 24 de Octubre de 1995. Mayoría de diez votos. Ponente: José de Jesús Gudiño Pelayo. Secretaria: Felisa Díaz Ordaz Vera.

Amparo en revisión 1150/94. Sergio Quintanilla Cobian. 24 de Octubre de 1995. Mayoría de diez votos. Ponente: José de Jesús Gudiño Pelayo. Secretaria: Susana Alva Chimal.

Amparo en revisión 196/94. José Luis Reyes Carvajal. 24 de Octubre de 1995. Mayoría de diez votos. Ponente: José de Jesús Gudiño Pelayo. Secretaria: Felisa Díaz Ordaz Vera.

Amparo en revisión 576/95. Tomas Iruaga Buentello y otra. 30 de Octubre de 1995. Mayoría de nueve votos. Ponente: Juventino V. Castro y Castro. Secretario: Teodulo Angeles Espino.

El tribunal Pleno, en su sesión privada celebrada el veinticuatro de junio en curso, aprobó, con el número 40/1996, la tesis de jurisprudencia que antecede. México Distrito Federal, a veinticuatro de junio de mil novecientos noventa y seis.

### **Registro N° 184546**

#### **Localización:**

Novena Época

Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta XVII, Abril de 2003

Página: 1050

Tesis: I. 3° C.52 K

Tesis Aislada

Materia(s) Común

## **ACTOS DE MOLESTIA. REQUISITOS MINIMOS QUE DEBEN REVESTIR PARA QUE SEAN CONSTITUCIONALES.**

De lo dispuesto en el artículo 16 de la Constitución Federal se desprende que la emisión de todo acto de molestia precisa de la concurrencia indispensable de tres requisitos mínimos a saber: 1) que se exprese por

escrito y contenga la firma original o autógrafa del respectivo funcionario; 2) que provenga de autoridad competente; 3) que en los documentos escritos en los que se exprese, se funde y motive la causa legal del procedimiento. Cabe señalar que la primera de estas exigencias tiene como propósito evidente que pueda haber certeza sobre la existencia del acto de molestia y para que el afectado pueda conocer con precisión de cual autoridad proviene, así como su contenido y sus consecuencias. Asimismo que el acto de autoridad provenga de una autoridad competente significa que la emisora este habilitada constitucional o legalmente y tenga dentro de sus atribuciones la facultad de emitirlo. Y la exigencia de fundamentación es entendida como el deber que tiene la autoridad de expresar, en el mandamiento escrito, los preceptos legales que regulen el hecho y las consecuencias jurídicas que pretenda imponer el acto de autoridad, presupuesto que tiene su origen en el principio de legalidad que en su aspecto imperativo consiste en que las autoridades solo pueden hacer lo que la ley les permite; mientras que la exigencia de motivación se traduce en la expresión de las razones por las cuales la autoridad considera que los hechos en que basa su proceder se encuentran probados y son precisamente los previstos en la disposición legal que afirma aplicar. Presupuestos, el de la fundamentación y el de la motivación, que deben coexistir y se suponen mutuamente, pues no es posible citar disposiciones legales sin relacionarlas con los hechos de que se trate, ni exponer razones sobre los hechos que carezcan de relevancia para dichas disposiciones. Esta correlación entre los fundamentos jurídicos y los motivos de hecho supone necesariamente un razonamiento de la autoridad para demostrar la aplicabilidad de los preceptos legales invocados a los hechos de que se trate, lo que en realidad implica la fundamentación y la motivación de la causa legal del procedimiento.

TERCER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA CIVIL DEL PRIMER CIRCUITO.

Amparo directo 10303/2002. Pemex Exploración y Producción. 22 de Agosto de 2002. Unanimidad de votos. Ponente: Armando Cortés Galván. Secretario: José Álvaro Vargas Órnelas.

**Registro N° 197335**

**Localización**

Novena Época

Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta VI, Diciembre de 1997

Página: 663

Tesis: III. 3° C.38 K

Tesis Aislada

Materia(s) Común

**EJECUCIÓN IRREPARABLE. ACTOS DE MOLESTIA.**

De acuerdo con los criterios que definen los actos de imposible reparación para efectos de la procedencia del amparo indirecto, atendiendo fundamentalmente a la repercusión que puedan tener en la esfera de los derechos sustantivos del gobernado, esa característica no solo puede concurrir en los actos de privación con efectos permanentes o definitivos, sino también en los de molestia temporal, porque con ellos pueden verse afectados ese tipo de derechos.

TERCER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA CIVIL DEL TERCER CIRCUITO.

Amparo en revisión 813/97. Socorro Palacios Camacho. 24 de Septiembre de 1997. Unanimidad de votos. Ponente: María de los Ángeles E. Chavira Martínez. Secretario: Salvador Murguía Murguía.

**Registro N° 182181**

**Localización**

Novena Época

Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta XIX, Febrero de 2004

Página: 1061

Tesis: XIV. 2° C.45 K

Tesis Aislada

Materia(s) Común

**FUNDAMENTACION Y MOTIVACIÓN. LA INADECUADA O INDEBIDA EXPRESIÓN DE ESTA GARANTIA CONFIGURA UNA VIOLACIÓN FORMAL A LA LEY APLICADA.**

La exigencia que establece el artículo 16 de la Constitución Federal en el sentido de que las autoridades funden y motiven sus actos queda satisfecha desde el punto de vista formal cuando se expresan las normas legales aplicables, así como los razonamientos tendientes a adecuar el caso concreto a esa hipótesis normativa. Ahora bien, tratándose de la debida motivación basta que la autoridad exprese los razonamientos sustanciales al respecto sin que pueda exigirse que se abunde más allá de lo estrictamente necesario para que se comprenda el razonamiento expresado. En este sentido, solo podrá estimarse que se transgrede la garantía de motivación cuando dichos razonamientos sean tan imprecisos que no proporcionen elementos al gobernado para defender sus derechos, o bien, impugnar aquellos. En consecuencia, si se satisfacen los requisitos esenciales de fundamentación y motivación de manera tal que el gobernado conozca la esencia de los argumentos legales y de hecho en que se apoya la autoridad y quede plenamente capacitado para desvirtuarlos, pero se aplica indebidamente la ley, propiamente no se está en el caso de la violación de la garantía a que se refiere el artículo 16 citado, sino en presencia de una violación formal a la ley aplicada por la indebida o inadecuada expresión de esa fundamentación y la motivación.

#### SEGUNDO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA CIVIL DEL DECIMO CUARTO CIRCUITO.

Revisión fiscal 99/2003. Administrador Local de Mérida, en representación de las autoridades demandadas, del Secretario de Hacienda y Crédito Público y del Jefe del Servicio de Administración Tributaria. 30 de Octubre de 2003. Unanimidad de votos. Ponente: Pablo Jesús Hernández Moreno. Secretario: Jorge Salazar Cadena.

#### **Registro N° 187531**

##### **Localización**

Novena Época

Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta XV, Marzo de 2002

Página: 1350

Tesis: I. 6° A.33 A

Tesis Aislada

Materia(s) Administrativa

#### **FUNDAMENTACION Y MOTIVACIÓN, FALTA O INDEBIDA. EN CUANTO SON DISTINTAS, UNAS GENERAN NULIDAD LISA Y LLANA Y OTRAS PARA EFECTOS.**

La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido de manera reiterada que entre las garantías de legalidad y seguridad jurídica previstas en el artículo 16 constitucional, se encuentra la relativa a que nadie puede ser molestado en su persona, posesiones o documentos, sino en virtud de mandamiento escrito de autoridad competente que funde y motive la causa legal del procedimiento, y dicha obligación se satisface cuando se expresan las normas legales aplicables y las razones que hacen que el caso particular encuadre en la hipótesis de la norma legal aplicada. Ahora bien, el incumplimiento a lo ordenado por el precepto constitucional anterior se puede dar de dos formas, a saber: que en el acto de autoridad exista una indebida fundamentación y motivación, o bien, que se dé una falta de fundamentación y motivación del acto. La indebida fundamentación implica que en el acto sí se citan preceptos legales, pero estos son inaplicables al caso particular, por su parte, la indebida motivación consiste en que el acto de autoridad sí se dan motivos pero estos no se ajustan a los presupuestos de la norma legal citada como fundamento aplicable al asunto. En este orden de ideas, al actualizarse la hipótesis de indebida fundamentación y motivación del acto reclamado, tal circunstancia se ubica en el supuesto revisto en la fracción iv del artículo 238 del código fiscal de la federación y, por tanto, la nulidad debe ser lisa y llana, pues lo contrario permitiría a la autoridad demandada que tuviera dos o más posibilidades de fundar y motivar su acto mejorando su resolución, lo cual es contrario a lo dispuesto en la fracción ii del artículo 239 del Código fiscal de la federación, lo que implica una violación a las garantías de legalidad y seguridad jurídica consagradas en los artículos 14 y 16 constitucionales. En cambio, la falta de fundamentación consiste en la omisión de citar en el acto de molestia o de privación el o los preceptos legales que lo justifiquen; esta omisión debe ser total, consistente en la carencia de cita de normas jurídicas; por su parte, la falta de motivación consiste en la carencia total de expresión de razonamientos. Ahora bien, cuando se actualiza la hipótesis de falta de fundamentación y motivación del acto reclamado, tal circunstancia se ubica en el supuesto previsto en la fracción ii del artículo 238 del Código Fiscal de la Federación y, por tanto, la nulidad debe ser para efectos en términos de lo dispuesto en el párrafo final del numeral 239 del propio código.

#### SEXTO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA PRIMER DEL CIRCUITO.



Amparo directo 1684/2001. Mundo Maya Operadora, S.A. de C.V. 16 de Octubre de 2001. Unanimidad de votos. Ponente: Emma Margarita Guerrero Osio. Secretaria: Patricia Maya Padilla.

**Registro N° 194798**

**Localización**

Novena Época

Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta IX, Enero de 1999

Página: 660

Tesis: VI. 2° J/123

Jurisprudencia

Materia(s) Común

**FUNDAMENTACION Y MOTIVACIÓN, NO EXISTE CUANDO EL ACTO NO SE ADECUA A LA NORMA EN QUE SE APOYA.**

Todo acto de autoridad debe estar suficientemente fundado y motivado, de manera que si los motivos o causas que tomo en cuenta el juzgador para dictar un proveído, no se adecuan a la hipótesis de la norma en que se pretende apoyarse, no se cumple con el requisito de fundamentacion y motivación que exige el 16 constitucional, por tanto, el acto reclamado es violatorio de garantías.

**SEGUNDO TRIBUNAL COLEGIADO DEL SEXTO CIRCUITO.**

Amparo en revisión 383/88. Patricia Eugenia Cavazos Morales. 19 de Enero de 1989. Unanimidad de votos. Ponente: José Galván Rojas. Secretario: Vicente Martínez Sánchez.

Amparo directo 7/96. Pedro Vicente López Miro. 21 de Febrero de 1996. Unanimidad de votos. Ponente: Maria Eugenia Estela Martínez Cardiel. Secretario: Enrique Baigts Muñoz.

Amparo directo 150/96. María Silvia Elisa Niño de Rivera Jiménez. 9 de Mayo de 1996. Unanimidad de votos. Ponente: Maria Eugenia Estela Martínez Cardiel. Secretario: Enrique Baigts Muñoz.

Amparo directo 518/96. Eduardo Frausto Jiménez. 25 de Septiembre de 1996. Unanimidad de votos. Ponente: Antonio Meza Alarcón. Secretario: Enrique Baigts Muñoz.

Amparo en revisión 578/97. Calixto Cordero Amado. 30 de Octubre de 1997. Unanimidad de votos. Ponente: Gustavo Calvillo Rangel. Secretario: José Zapata Huesca.

**Registro N° 196297**

**Localización**

Novena Época

Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta VII, Mayo de 1998

Página: 1021

Tesis: I. 4° T. 19 K

Tesis Aislada

Materia(s) Común

**FUNDAMENTACION Y MOTIVACIÓN, NO PUEDEN OMITIRSE POR LA SIMPLE CITA DE JURISPRUDENCIA.**

Aunque la jurisprudencia es una importantísima fuente del derecho en nuestro sistema jurídico, tal circunstancia no entraña que, so pretexto de su aplicación, se dé la omnimoda posibilidad de que se ignore o margine el imperativo constitucional (artículo 16 de la máxima ley) de que todo acto de autoridad dirigido a inferir una molestia al gobernado cuente con la debida fundamentacion y motivación, aspectos insoslayables en la conducta del juzgador; de suerte que la sola cita de una tesis jurisprudencial, sin precederle la consiguiente motivación, implica violación de garantías.

**CUARTO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA DEL TRABAJO DEL PRIMER CIRCUITO.**

Amparo directo 75/97. Petróleos Mexicanos. 24 de febrero de 1997. Unanimidad de votos. Ponente: Isaias Corona Ortiz. Secretario: Enrique Padilla Munguía  
Amparo directo 804/92. Felipe Arellano Arellano y otros. 18 de marzo de 1992. Unanimidad de votos. Ponente: Fortino Valencia Sandoval. Secretario: Leonardo A. López Taboada.

**Registro N° 196297**

**Localización**

Novena Época

Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta VI, Agosto de 1997

Página: 538

Tesis: XV. 2° J/12

Jurisprudencia

Materia(s) Común

**FUNDAMENTACION Y MOTIVACIÓN, EL CUMPLIMIENTO DE TALES REQUISITOS NO SE LIMITA A LAS RESOLUCIONES DEFINITIVAS O QUE PONGAN FIN AL PROCEDIMIENTO.**

Al establecer el artículo 16 de la carta magna que nadie puede ser molestado en su persona, familia domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud de un mandamiento escrito de la autoridad competente que funde y motive la causa legal del procedimiento, no alude únicamente a las resoluciones definitivas que pongan fin a un procedimiento, sino que se refiere, en sentido amplio, a cualquier acto de autoridad en ejercicio de sus funciones, como sería, por ejemplo, la simple contestación recaída a cualquier solicitud del gobernado, a la cual la ley no exige de cumplir con los requisitos de fundamentación y motivación, contenidos en tal precepto constitucional.

**SEGUNDO TRIBUNAL COLEGIADO DEL DECIMO CUARTO CIRCUITO.**

Amparo en revisión 155/97. Director de Comunicaciones y Transportes del Estado de Quintana Roo (Quejoso Roque C. Rodríguez Reyes). 30 de Abril de 1997. Unanimidad de votos. Ponente: Fernando Amorós Izaguirre. Secretario: Luis Manuel Vera Sosa.

Amparo en revisión 158/97. Director de Comunicaciones y Transportes del Estado de Quintana Roo (Quejoso Henry de J. Ortegón Aguilar). 30 de Abril de 1997. Unanimidad de votos. Ponente: Fernando Amorós Izaguirre. Secretario: Gonzalo Eolo Duran Molina.

Amparo en revisión 161/97. Director de Comunicaciones y Transportes del Estado de Quintana Roo (Quejoso Cecilio Chumba y Pérez). 30 de Abril de 1997. Unanimidad de votos. Ponente: Fernando Amorós Izaguirre. Secretario: Luis Armando Cortés Escalante.

Amparo en revisión 164/97. Director de Comunicaciones y Transportes del Estado de Quintana Roo (Quejoso Rubén A. Arcila Castellanos). 30 de Abril de 1997. Unanimidad de votos. Ponente: Fernando Amorós Izaguirre. Secretario: Gonzalo Eolo Duran Molina.

Amparo en revisión 168/97. Director de Comunicaciones y Transportes del Estado de Quintana Roo (Quejoso Julio C. Caballero Montero). 30 de Abril de 1997. Unanimidad de votos. Ponente: Fernando Amorós Izaguirre. Secretario: Luis Manuel Vera Sosa.

**Registro N° 203143**

**Localización**

Novena Época

Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta III, Marzo de 1996

Página: 769

Tesis: VI. 2° J/43

Jurisprudencia

Materia(s) Común

**FUNDAMENTACION Y MOTIVACIÓN.**

La debida fundamentacion y motivación legal deben entenderse por lo primero, la cita del precepto legal aplicable al caso, y por lo segundo las razones, motivos, o circunstancia especiales que llevaron a la autoridad a concluir que el caso particular encuadra en el supuesto previsto por la norma legal invocada como fundamento.

#### SEGUNDO TRIBUNAL COLEGIADO DEL SEXTO CIRCUITO.

Amparo directo 194/88. Bufete Industrial Construcciones S.A. de C.V. 28 de Junio de 1988. Unanimidad de votos. Ponente: Gustavo Calvillo Rangel. Secretario: Jorge Alberto González Álvarez

Revisión fiscal 103/88. Instituto Mexicano del Seguro Social. 18 de Octubre de 1988. Unanimidad de votos. Ponente: Arnoldo Nájera Virgen. Secretario: Alejandro Esponda Rincón  
Amparo en revisión 333/88. Adilia Romero. 26 de Octubre de 1988. Unanimidad de votos. Ponente: Arnoldo Nájera Virgen. Secretario: Enrique Crispín Campos Ramírez.

Amparo en revisión 597/95. Emilio Maurer Bretón. 15 de Noviembre de 1995. Unanimidad de votos. Ponente: Clementina Ramírez Moguel Goyzueta. Secretario: Gonzalo Carrera Molina.

Amparo directo 7/96. Pedro Vicente López Miro. 21 de Febrero de 1996. Unanimidad de votos. Ponente: Maria Eugenia Estela Martínez Cardiel. Secretario: Enrique Baigts Muñoz.

#### **Registro N° 199679**

##### **Localización**

Novena Época

Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta V, Enero de 1997

Página: 501

Tesis: XX. 102 K

Tesis Aislada

Materia(s) Común

#### **MOTIVACIÓN. TODO ACTO DE AUTORIDAD DEBE SATISFACER EL REQUISITO CONTENIDO EN EL ARTÍCULO 16 CONSTITUCIONAL**

La motivación exigida por el artículo 16 constitucional debe existir en todo acto de autoridad (orden de aprehensión, auto de formal prisión, sentencia etc.) en razón de que debe justificarse la aplicación de las normas jurídicas respectivas precisamente en el mandamiento escrito, con el objeto de que la parte afectada con el acto de molestia pueda conocerlo y estar en condiciones de producir o preparar su defensa.

#### TRIBUNAL COLEGIADO DEL VIGÉSIMO CIRCUITO

Amparo en revisión 16/96. Jorge Antonio Vicente Jiménez. 11 de Octubre de 1996. Unanimidad de votos. Ponente: Roberto Avendaño. Secretario: Noé Gutiérrez Díaz.

#### **Registro N° 182968**

##### **Localización**

Novena Época

Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta XVIII, Octubre de 2003

Página: 1102

Tesis: I, 1° A 101 A

Tesis Aislada

Materia(s) Administrativa

#### **REGLAMENTO DE TRÁNSITO DEL DISTRITO FEDERAL. EL ANÁLISIS DE SU INCONSTITUCIONALIDAD DEBE CONSIDERAR LA TRASCENDENCIA DE LA MATERIA QUE REGULA.**

El Reglamento de Tránsito del Distrito Federal se encuentra dotado de legitimidad, aún cuando no provenga de la Asamblea Legislativa, en virtud de que se emitió con base en la facultad reglamentaria prevista por el Constituyente a cargo del jefe de Gobierno del Distrito Federal, que es un funcionario electo por los ciudadanos del Distrito Federal; por otro lado, goza de una fuerza normativa especial, dada la relación de su materia con el derecho fundamental a la integridad física de la persona (que se puede desprender de los artículos 4º, 16 y 22 constitucionales), así como los principios constitucionales de orden y seguridad de los gobernados, considerando que establece las normas de conducta relativas a la seguridad de los conductores, pasajeros, menores, personas de edad avanzada, peatones y discapacitados en su tránsito por la vía pública, que son derechos y principios constitucionales cuya vinculación para el propio Juez constitucional derivan como efecto que se encuentre restringido en cierto grado para decidir lo relativo a la inconstitucionalidad del numeral que dispone la multa por no obedecer la señal de un semáforo, considerando que estimar la pretensión del quejoso, consistente en que no se le vuelva a aplicar dicho artículo, produciría que no se encontraría inhibido para abstenerse de realizar esa conducta, que es una consecuencia que podría acarrear indirectamente efectos susceptibles de atentar, en determinado momento, contra los bienes constitucionales protegidos mediante dicho ordenamiento, lo que origina que deban estimarse sus argumentos únicamente frente a una arbitrariedad o inconstitucionalidad evidente, de grado tal que merezca que los mencionados principios tutelados deban ceder frente al interés patrimonial que defiende.

PRIMER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER DEL CIRCUITO.

Amparo en revisión 3007/2001. Carlos Alberto Yáñez Carmona. 18 de Febrero de 2002. Unanimidad de votos. Ponente: Julio Humberto Hernández Fonseca. Secretario: Fernando Silva García.

Amparo en revisión 104/2002. Jefe de Gobierno del Distrito Federal y otras. 17 de Mayo de 2002. Unanimidad de votos. Ponente: Julio Humberto Hernández Fonseca. Secretario: Eduardo León Sandoval.

#### **Registro N° 182968**

##### **Localización**

Novena Época

Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta XX, Julio de 2004

Página: 1635

Tesis: III, 1º A 52 K

Tesis Aislada

Materia(s) Común

#### **AMPARO DIRECTO. EN LA DEMANDA RESPECTIVA ES POSIBLE PLANTEAR LA INCONSTITUCIONALIDAD DE LEYES O REGLAMENTOS, AÚN CUANDO NO SE TRATE DEL PRIMER ACTO DE APLICACIÓN.**

De lo previsto en los artículos 21, 22, fracción I y 73 fracción XII, de la Ley de Amparo, se desprende que cuando el quejoso reclama la inconstitucionalidad de una disposición general (ley, tratado internacional, reglamento etc.), puede ejercer la opción de agotar los recursos o medios ordinarios de defensa previstos en la ley o reglamento y, en caso de ser estos desfavorables, acudir al juicio de garantías uniinstancial; aunado a ello, el artículo 166, fracción IV, segundo párrafo, de la citada ley permite en dicha instancia constitucional controvertir tal afectación a la Carta Magna, pero únicamente a través de los conceptos de violación (pues es de explorado derecho que esta impugnación no puede constituir parte del acto reclamado, resultando como consecuencia, por obvias razones, que no pueda llamarse a las autoridades que intervienen en el proceso legislativo), por lo que la decisión de otorgar o no la protección instada es respecto de la sentencia y no del precepto en cuestión; en estricta relación con lo anterior, el efecto de la declaración de inconstitucionalidad que ahí se haga, en términos del artículo 80 de la ley de la materia, únicamente tendrá efectos para el acto reclamado, es decir la sentencia definitiva, resolución que ponga fin al juicio o laudos dictados por tribunales judiciales, administrativos o del trabajo. De ahí que la mecánica que rige tal juicio sea diversa a la del amparo indirecto, pues en el directo podrá controvertirse la inconstitucionalidad de una norma cuantas veces sea aplicada al quejoso, esto es, sin que importe si se trata del primero, segundo o ulterior actos de aplicación, ya que considerar lo contrario sería tanto como denegarle la posibilidad de controvertir el acto reclamado mismo.

PRIMER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL TERCER DEL CIRCUITO.

Amparo directo 391/2003. Luzel S.A. de C.V. 16 de Marzo de 2004. Mayoría de votos. Disidente y Ponente: Jaime C. Ramos. Secretario: Javier Elizarrarás Monroy.

#### ***4.5. Los medios de impugnación y defensa con los que cuentan los particulares, frente a los actos de las autoridades previstas en el Reglamento de Tránsito del Distrito Federal y en las legislaciones administrativas del Distrito Federal***

En materia administrativa, sea federal o de carácter local existen formas mediante las cuales es posible impugnar los actos emitidos por autoridades administrativas que afecten la esfera jurídica de los gobernados. En nuestro sistema jurídico mexicano, estos medios de impugnación y de defensa están contenidos en diversos ordenamientos que permiten acudir, ya sea al superior jerárquico de la autoridad que emitió el acto o en su caso acudir ante las instancias que funcionan como tribunales administrativos y que dirimen las cuestiones que surjan por la relación de los gobernados y las diferentes autoridades administrativas.

Indiscutiblemente una de las garantías que mejor consagran el derecho de acudir a solicitar justicia esta contenida en el artículo 14 constitucional y me refiero a la garantía de audiencia la cual determina que nadie podrá ser privado de la vida o de sus propiedades, posesiones o derechos sino mediante juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos, cumpliendo con las formalidades esenciales del procedimiento y conforme a las leyes expedidas con anterioridad al hecho. Ciertamente esta garantía de audiencia, tal y como lo dispone la Constitución nos da a entender que se ejercerá ante autoridades jurisdiccionales, las cuales en su momento resolverán la controversia que se suscite entre particulares o entre particulares y el Estado. No obstante, considero que la protección que esta garantía otorga, no se limita nada mas a dirimir controversias de carácter civil, mercantil o penal. En mi opinión esta garantía de audiencia se extiende para proteger a los gobernados ante los actos de las autoridades administrativas.

Constitucionalmente es facultad de Estados Unidos Mexicanos, a través del órgano Congreso de la Unión por conducto de los legisladores, el expedir leyes que instituyan tribunales federales de lo contencioso administrativo, los cuales

serán autónomos en su funcionamiento y al momento de dictar sus fallos, los que se encargaran de dirimir las controversias que se susciten entre los entes que conforman la administración pública federal y los particulares. El fundamento constitucional lo tenemos en el artículo 73, fracción XXIX-H.

En la entidad federativa Distrito Federal, conforme a lo dispuesto en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en el artículo 122, apartado C; base primera; fracción V, inciso n) se indica que es facultad de la Asamblea Legislativa, el expedir la Ley Orgánica del Tribunal de lo Contencioso Administrativo para el Distrito Federal. Este mismo artículo, en su base quinta establece que existirá un Tribunal de lo Contencioso Administrativo, el cual será autónomo y cuya finalidad será la de dirimir las controversias que se susciten entre los particulares y las autoridades de la administración pública local del Distrito Federal.

En este orden de ideas en el texto del Reglamento de Tránsito del Distrito Federal vigente se aprecia en el Título Quinto “De las sanciones y medios de impugnación”, la existencia de un capítulo segundo denominado “Medios de impugnación y defensa de los particulares frente a los actos de autoridad”, mediante el cual se dan una serie de reglas en tres artículos, en los que se indican los medios con los cuales cuentan los gobernados para actuar en contra de las autoridades correspondientes, por la aplicación del Reglamento de Tránsito del Distrito Federal vigente.

El numeral marcado con el 106 señala: **“Los particulares afectados por los actos y resoluciones de las autoridades podrán en los términos establecidos por la Ley del Procedimiento Administrativo del Distrito Federal, interponer el recurso de inconformidad ante la autoridad competente o impugnar la imposición de sanciones ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, en los términos y formas señalados por la ley que lo rige.”**

En este artículo se nos indica que si los particulares se ven afectados por los actos o resoluciones de la autoridad, se remite a estos a la Ley del Procedimiento Administrativo del Distrito Federal, en donde podrán interponer el recurso de

inconformidad que dispone dicha ley. Esta formula es bastante usual en la mayoría de las leyes administrativas publicadas, Ahora bien si lo vemos desde este punto de vista, nos ahorramos que en cada ley o reglamento administrativo se incluya un capítulo referente al procedimiento a seguir relativo a los recursos que se puedan interponer, toda vez que ya existe un cuerpo normativo que contiene las disposiciones a seguir para dicho procedimiento administrativo. Dentro de este mismo artículo 106, el particular puede optar, que en vez de recurrir el acto o resolución, los impugne directamente ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal.

Siendo el recurso de inconformidad una de las opciones con las que cuenta el particular al verse afectado por los actos o resoluciones de las autoridades administrativas, veamos entonces en que consiste dicho recurso. La Ley del Procedimiento Administrativo del Distrito Federal, contiene en su Título Cuarto denominado "Del recurso de inconformidad" las reglas a seguir para la interposición del mismo, conforme a lo dispuesto en el artículo 108, tenemos que el objeto del recurso supone que el superior jerárquico de la autoridad emisora confirme, modifique, revoque, o anule el acto administrativo recurrido.

El término para interponer dicho recurso es de quince días hábiles contados a partir de que surta sus efectos la notificación de la resolución recurrida o de que el recurrente tenga conocimiento de dicha resolución. Este artículo solo se refiere a la resolución recurrida y no hace mención alguna sobre el acto administrativo, que también puede ser recurrido dentro de este término, lo cual es de tenerse en cuenta, ya que puede pensarse que los actos administrativos de la autoridad no podrían recurrirse.

La interposición del recurso se hará ante el superior jerárquico de la autoridad que emitió el acto, el cual se debe hacer por escrito, mismo que ha de contener los siguientes requisitos según dispone el artículo 111 de la citada ley que son: señalar la autoridad administrativa a quien va dirigido, los datos completos del particular o recurrente y del tercero perjudicado si es que lo hay y el domicilio en donde pueda ser notificado. Indicar con precisión el acto o resolución administrativa que se recurre y la fecha en que fue notificado o se tuvo

conocimiento de dicho acto o resolución. Señalar la autoridad que emitió el acto o resolución, la descripción completa de los hechos, los agravios que se causaron por la aplicación del acto o resolución así como los argumentos de Derecho que sean aplicables para combatir dicho acto o resolución. Finalmente en el escrito se han de incluir las pruebas que a juicio del recurrente sirvan para sustentar su dicho, relacionándolas cada una con los hechos expresados en el escrito.

Acompañando al escrito inicial del recurso de inconformidad, se anexaran los documentos en los que consten el acto o resolución recurridos, con los que acredite el recurrente su personalidad cuando se promueva a nombre de otro, o si se trata del representante de una persona moral y la constancia de notificación o en su caso señalar bajo protesta de decir verdad, la fecha en que tuvo conocimiento del acto o resolución.

En el mismo recurso, el interesado puede solicitar la suspensión del acto administrativo recurrido, el cual queda sujeto a criterio del superior jerárquico, quien puede otorgar o denegar esta solicitud y en el supuesto de que no acuerde en el termino de cinco días, se entenderá que acuerda a favor del recurrente. Al acordar la suspensión, el superior jerárquico puede imponerle al recurrente que garantice mediante billete de deposito o fianza expedida por institución autorizada los daños y perjuicios que pudieran ocasionarse por otorgar dicha providencia.

El efecto de la suspensión es el de mantener las cosas en el estado que se encuentran, hasta en tanto se resuelve el recurso.

Una vez que el superior jerárquico recibe el recurso, este solicitará a la autoridad recurrida un informe relativo al asunto en cuestión, y asimismo le indicará a esta autoridad que le remita el expediente respectivo en el plazo de cinco días hábiles.

Conforme a lo dispuesto en el artículo 120 de esta ley, el superior jerárquico debe en el término de tres días proveer la admisión, prevención o desechamiento del recurso, lo que se le notificará personalmente al recurrente. Si es admitido dicho recurso, en el acuerdo que le recaiga, se indicara la fecha y hora para la celebración de la audiencia, que se verificará en el plazo de diez días hábiles. Esta audiencia será única y tiene por objeto admitir y desahogar las pruebas ofrecidas,



así como recibir pruebas supervenientes excluyendo la confesional. Aquí mismo se pueden presentar los alegatos. Al finalizar la audiencia el superior jerárquico, puede emitir su resolución o dentro de los diez días hábiles siguientes a la celebración de la misma. Una vez transcurrido este término y el superior jerárquico, no ha emitido resolución expresa, se entenderá que ha confirmado el acto recurrido. Comentario aparte, me permito señalar que esta última parte contenida en el artículo 124 de la ley en comento, crea incertidumbre en el recurrente, y se pueden dar abusos de la autoridad que conoce del recurso, ya que si no resuelve en el plazo señalado de diez días, no se indica en este artículo si se le notificará al recurrente esta situación. Y puede suceder que al acudir el recurrente a las oficinas del superior jerárquico, para obtener una respuesta se encuentre con la noticia de que pase otro día y mientras tanto ya se confirmó el acto recurrido.

Finalmente las resoluciones que puede emitir el superior jerárquico pueden: declarar improcedente o sobreseer el acto o resolución recurridos, confirmarlo, declarar la nulidad o anulabilidad, revocarlo, modificarlo u ordenar la modificación del acto recurrido, ordenar sea expedido un nuevo acto administrativo u ordenar reponer el procedimiento.

Algunas de las causas de improcedencia por las cuales se puede desechar el recurso son: Por interponerlo fuera del término previsto en la ley, por interponerlo contra actos consumados de modo irreparable, por interponerlo contra actos consentidos expresamente; entre otros.

El recurso será sobreseído cuando: El promovente se desista expresamente, por fallecimiento del promovente, no se probará la existencia del acto etc.

Finalmente la resolución que recaiga al recurso de inconformidad, se podrá combatir mediante el juicio de nulidad interpuesto ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal.

En el 90% de los casos, la interposición del recurso de inconformidad ante el superior jerárquico resulta una pérdida de tiempo, porque la experiencia demuestra que difícilmente el superior jerárquico va a señalar una resolución que

contrarié la emitida por su inferior y mucho menos va a querer demostrar que es el particular quien tiene la razón. Efectivamente es en verdad una hazaña que la resolución que resuelva un recurso de esta naturaleza sea favorable al particular y en el caso de las sanciones impuestas por la aplicación del artículo 63 del Reglamento de Tránsito del Distrito Federal vigente, la interposición del recurso tendrá como resultado que sea desechada por improcedente, por ser un acto consumado de modo irreparable, la colocación del aparato inmovilizador, según dispone el artículo 121; fracción III, de la Ley del Procedimiento Administrativo del Distrito Federal, por lo que le queda al particular la salida de recurrir la multa y en este supuesto es evidente que el superior jerárquico va a confirmar dicha multa.

Si el particular opta por acudir al Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, debe saber que este tribunal no forma parte del órgano Poder Judicial del Distrito Federal, sin embargo no hay que olvidar que por mandato constitucional este tribunal será autónomo y su finalidad es dirimir las controversias que se susciten entre los particulares y las autoridades de la administración pública local del Distrito Federal, por tanto y aún cuando es un organismo autónomo administrativo, los servidores públicos que ahí laboran ejercen funciones jurisdiccionales ya que pueden emitir a nombre de la entidad federativa Distrito Federal, resoluciones que resuelvan los conflictos suscitados entre particulares y autoridades administrativas, de conformidad con la ley que lo rige, donde destaca el objetivo que persigue el que consiste en conocer, dirimir y resolver por la vía jurisdiccional los conflictos jurídicos que se generan o crean por resoluciones o actos de las autoridades administrativas del Distrito Federal, que principalmente pudieran ser en agravio de los gobernados.<sup>135</sup>

Cuando acude el particular afectado a solicitar orientación en el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, tiene la oportunidad de recibir asesoría gratuita del personal que ahí labora y si lo desea, contar con un representante que analice y estudie las controversias suscitada entre el particular y las autoridades administrativas del Distrito Federal. Esta asesoría se brinda en la Secretaría General de Asesoría y Defensoría Jurídica del propio Tribunal, el

---

<sup>135</sup> Fuente: página de Internet del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal <http://www.tcadf.df.gob.mx/>

servicio es gratuito y se le da a personas que no cuentan con los recursos necesarios para cubrir los emolumentos de abogados particulares.

La asistencia que se proporciona en esta Secretaría General de Asesoría y Defensoría Jurídica, como quedó establecido, se facilita a personas de escasos recursos, sin embargo existe una limitante para los servicios de asesoría que se prestan en esta oficina, no se aceptarán asuntos relacionados con giros de alto impacto social, entendiéndose estos como establecimientos en los que la actividad mercantil se incline a giros en donde se dediquen a la venta de bebidas alcohólicas, restaurantes-bares, centros nocturnos, billares, establecimientos con maquinas de videojuegos entre otros, este listado es enunciativo más no restrictivo o limitativo.

Tampoco se aceptarán en la oficina mencionada, asuntos donde los promoventes sean personas morales, entidades gubernamentales, agrupaciones o asociaciones de cualquier tipo o asuntos en los que ya este presentada una demanda de nulidad.

En el área de asesoría y defensoría de la citada Secretaría, se analiza que los actos que causan agravio a los particulares, estén dentro del término que por ley se señale y sobretodo que sean actos que sean competencia del Tribunal. En cuanto al término, es importante que se impugne dentro de los 15 días hábiles a partir de la fecha de la notificación del acto, de cuando se tuvo conocimiento de este o cuando se llevo a cabo la ejecución por parte de la autoridad demandada.

La cuantía máxima de los asuntos a impugnarse es un aspecto que hay que considerar al momento de solicitar la asesoría, ya que esta no deberá de exceder de los \$ 300,000.00 pesos M.N. (TRESCIENTOS MIL PESOS M.N.).

Los requisitos y documentación que se le piden al particular afectado para que se le preste el servicio son: Identificación oficial, llenar el formato que se proporcione y presentar en original o copia certificada la documentación en la que conste el acto impugnado y que puede ser: Boleta de sanciones de tránsito, recibo de pago de sanción, (se haya hecho el pago o no) documento que acredite la propiedad o posesión del vehículo, mandamientos de ejecución, acta de requerimiento de pago y embargo, multas a establecimientos mercantiles, ordenes

y actas de visita de verificación, multas y resolución de orden de clausura a construcciones entre otros.

Resulta una gran ventaja para el particular que se ve afectado en su esfera jurídica por las autoridades administrativas, el que exista un servicio de asesoría y defensoría en el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, servicios gratuitos, en los cuales el único costo que representa para el usuario será el de cubrir las copias fotostáticas que sean necesarias.<sup>136</sup>

En este orden de ideas, si lo cree conveniente para su interés jurídico el particular afectado, puede promover el juicio de nulidad en contra de los actos de las autoridades administrativas del Distrito Federal, demandando a través de su escrito inicial, la nulidad del acto o resolución que considere ilegal, que se le restituya en el goce de sus derechos indebidamente afectados o que se ordene a la autoridad demandada, a actuar apegada estrictamente a Derecho en los actos o resoluciones que emita en el ejercicio de sus funciones.

De conformidad con lo dispuesto en la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, el artículo 20 señala que es competencia de los Magistrados de la Sala Superior entre otras funciones: Fijar la jurisprudencia del Tribunal, resolver los recursos en contra de las resoluciones de las Salas, resolver las contradicciones que se susciten entre las Salas Ordinarias y Auxiliares, establecer reglas para la distribución de los asuntos entre las Salas del Tribunal, así como entre los Magistrados Instructores y Ponentes entre otras.

El artículo 23 de esta misma ley, determina que los Magistrados de las Salas Ordinarias y Auxiliares, estas últimas se conformarán, cuando las necesidades y cargas de trabajo del Tribunal así lo requieran, son competentes para conocer: De los juicios en contra de actos administrativos que las autoridades de la administración pública del Distrito Federal dicten, ordenen, ejecuten, o traten de ejecutar, en agravio de personas físicas o morales, De los juicios en contra de resoluciones definitivas dictadas por la administración pública del Distrito Federal en las que se determine la existencia de una obligación fiscal, se fije esta en cantidad líquida o se den las bases para su liquidación, nieguen la devolución de

---

<sup>136</sup> Fuente: Instructivo para los usuarios de los servicios que presta la Secretaría General de Asesoría y Defensoría Jurídica del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal.

un ingreso indebidamente percibido o cualesquiera otras que causen agravio en materia fiscal, De los juicios en contra de la falta de contestación de las mismas autoridades, dentro de un término de treinta días naturales, a las promociones presentadas ante ellas por los particulares, a menos que las leyes y reglamentos fijen otros plazos o la naturaleza del asunto lo requiera, De las quejas por incumplimiento de las sentencias que dicten.

En esta tesitura el Reglamento Interior del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal destaca en su numeral 2º, que en dicho Tribunal, se despacharan los asuntos que expresamente le confiere la ley de la materia y demás ordenamientos legales aplicables. Dentro de las legislaciones que contienen disposiciones en las cuales se ventilan conflictos con la administración pública del Distrito Federal y que se remiten al juicio contencioso administrativo tenemos entre otras: El Código Financiero del Distrito Federal, Ley del Procedimiento Administrativo del Distrito Federal, Reglamento de Anuncios para el Distrito Federal, Reglamento de Tránsito del Distrito Federal.

La impugnación de los actos o resoluciones de las autoridades de la administración pública del Distrito Federal que dicten, ordenen, ejecuten, o traten de ejecutar, en agravio de personas físicas o morales, se tramita mediante el llamado juicio de nulidad el cual se realiza a través de diferentes etapas que comienzan con el escrito inicial de demanda del actor, el que debe contener nombre del actor y domicilio para oír y recibir notificaciones, la resolución o acto impugnado, la o las autoridades de la administración pública del Distrito Federal, que hayan dictado, ordenado, ejecutado o traten de ejecutar el acto impugnado, la acreditación del interés legítimo por parte del actor, el señalamiento de las pretensiones que se deducen, fecha de la notificación del acto, de cuando se tuvo conocimiento de este o cuando se llevo a cabo la ejecución por parte de la autoridad demandada, la narración y descripción de los hechos ocurridos o los antecedentes de la resolución impugnada, los conceptos de nulidad del acto o resolución impugnados, el ofrecimiento de las pruebas, exceptuando la confesional y las que sean consideradas contrarias a la moral y al Derecho,

finalmente el escrito inicial de demanda debe ir firmado por el actor, ya que sin este requisito no se admitirá.

La siguiente etapa consiste en el acuerdo que recaiga, que puede ser admisorio, significa que la demanda reúne claramente todos los requisitos que marca la ley, si a la demanda le faltare algún requisito que la ley indique o no se acompañen de los documentos necesarios, entonces el Magistrado Instructor emitirá el acuerdo de prevención, indicándole al promovente que dentro del término que se le indique deberá de exhibir los documentos o de rectificar su escrito inicial de demanda, por que de no hacerlo se le desechará de plano, finalmente el acuerdo que desecha la demanda por ser esta notoriamente improcedente, es decir, que la demanda al ser estudiada por el Magistrado Instructor que le haya correspondido conocer de esta, dicho funcionario, encuentre alguna causa de improcedencia de las marcadas en el artículo 72 de la Ley del Tribunal o considere que existen causales de sobreseimiento contenidas en el artículo 73 de la citada ley

En el supuesto de que se admita la demanda, la ley dispone que puede ser solicitada la suspensión del acto en cualquier etapa del juicio, por el actor y tendrá el efecto de evitar que se sujete a la resolución impugnada. Un detalle que acompaña a esta solicitud de suspender los efectos del acto o resolución, radica en el hecho de que esta suspensión solo puede ser acordada por el Presidente de la Sala Superior, a petición del Magistrado Instructor, a quien el actor debió de solicitarle dicha suspensión. Considero que esta suspensión la debe otorgar el Magistrado Instructor, una vez que haya estudiado y revisado que no se afectan derechos de terceros o el interés social, ya que es a él a quien se la solicitan y el darle más vueltas al asunto solo trae como consecuencia que se conculque la garantía constitucional de una impartición de justicia pronta.

Admitida la demanda, en el escrito que le recaiga, se señalará la fecha y hora para la celebración de la audiencia para el desahogo de pruebas y alegatos, esta audiencia se podrá celebrar, asistan o no las partes. Estando presentes las partes, se celebrará la audiencia, en la cual ante la presencia de los Magistrados de la Sala (lo que muy raramente ocurre), se dará inicio y el secretario llamará a

las partes, peritos y quienes deban de estar en la audiencia. La recepción y desahogo de las pruebas se sujetarán a lo dispuesto en los artículos 74, 75, 76 y 77 de la ley del Tribunal. Concluido el desahogo de las probanzas, las partes podrán alegar lo que a su derecho convenga, por sí o a través de sus representantes.

Finalizada la audiencia se pronunciará la sentencia por unanimidad o por mayoría de votos de los Magistrados de la Sala. Si no dictan sentencia en ese momento, el Presidente de la Sala acordará que se emita en el termino de diez días hábiles. Por regla general un juicio de nulidad se lleva bastante tiempo y en ocasiones la sentencia para ser emitida, llega a tardar hasta un año. Y no se diga la tramitación del juicio en si, de acuerdo a la importancia o relevancia del asunto, existen juicios de nulidad que se tardan de dos a tres años en resolverse, pero sobretodo se achaca la tardanza a la excesiva carga de trabajo, con lo cual queda en tela de juicio la rapidez con la que se resuelven los asuntos del orden administrativo en el Distrito Federal.

Resta señalar que en la ley del Tribunal, se prevén los recursos de reclamación, apelación y revisión, en el supuesto de que la sentencia emitida resulte desfavorable para cualquiera de las partes.

No quiero terminar este apartado relativo a los medios de impugnación con los que cuenta el particular cuando se ve afectado en su esfera jurídica por los actos o resoluciones de las autoridades de la administración pública del Distrito Federal, sin antes mencionar que el día 28 de marzo de 2006, haciendo uso del correo electrónico y por ese conducto, solicite información al servidor público competente de la oficina de información pública del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal; Licenciada Mirza Sánchez Noriega, relativa a la tramitación de juicios de nulidad por parte de los particulares, en donde se ataque la aplicación del artículo 63 del Reglamento de Tránsito del Distrito Federal vigente, así como información sobre el porcentaje de resoluciones favorables a los particulares sobre esta materia.

La respuesta a mí solicitud tuvo eco el 30 de marzo de 2006 en los siguientes términos:

*“México Distrito Federal a 30 de marzo de 2006. C. CARLOS ALBERTO JIMÉNEZ MEDINA.*

*En atención a su solicitud de información a este Tribunal, comunico a Usted que una vez que se requirió al área correspondiente, en este caso, a la Secretaría General de Asesoría y Defensoría Jurídica de esta Institución Jurisdiccional, nos informan que: Del mes de enero del 2006 al día de hoy (30 de marzo de 2006), se han recibido doscientas ochenta y tres demandas por multas de tránsito y por lo que hace a las multas generadas por violación al artículo 63 del Reglamento de Tránsito del Distrito Federal: son trece.*

*Por lo que respecta al porcentaje sobre las resoluciones favorables a los particulares, le informo a Usted que en segunda instancia es aproximadamente el noventa por ciento.*

*Lo anterior con fundamento en los artículos 11, 38, y 44 de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Distrito Federal.*

*Atentamente Licenciada Mirza Sánchez Noriega. Encargada de la Oficina de Información Pública.”*

De la anterior respuesta quiero hacer este comentario. Considerando la amable contestación de la Licenciada Mirza Sánchez Noriega, se desprende que en dicha institución se han tramitado 283 demandas de nulidad por multas de tránsito, debo entender entonces, que estas demandas se derivan por las multas contenidas en cualquiera de las tablas que se incluyen en el artículo 103 del citado reglamento, es decir, de las 283 demandas entabladas, estas bien pudieron tramitarse por cualquiera de los supuestos contenidos en dicha tabla, ya sea por no respetar los señalamientos de alto, circulación prohibida, conducción de vehículo sin licencia, por estacionarse frente establecimientos bancarios, por no portar en el vehículo la placa de matrícula en el lugar destinado para ello en el vehículo, entre otras. Inmediatamente después me hace saber, por lo que hace a multas generadas por violación al artículo 63 del Reglamento de Tránsito del Distrito Federal, tenemos que son trece las demandas de nulidad interpuestas.



Después de leer la respuesta me causó cierta inquietud saber porque solo se tramitaron demandas a este artículo 63 por concepto de multas y no por la colocación del inmovilizador, llegando a la siguiente observación.

Me queda claro que en este tipo de demandas se impugna la resolución contenida en las boletas de tránsito, esto es, la infracción cometida y sancionada con multa por dicho ordenamiento, en alusión al numeral 63 del Reglamento de Tránsito del Distrito Federal, donde también se debe impugnar el pago realizado por el retiro del inmovilizador vehicular. Hay algo muy importante que señalar aquí, es evidente que si se desea tramitar un juicio de nulidad, en donde el acto impugnado sea la colocación del aparato inmovilizador vehicular, dicha demanda de nulidad se desechara de plano por improcedente, al ser un acto que se consumó de un modo irreparable, teniendo en cuenta lo dispuesto en el artículo 72, fracción V, razón por la cual la Licenciada Sánchez indica que se tramitaron trece demandas, pero por concepto de multas, no por ser el acto impugnado el uso de dicho aparato.

Para terminar quiero asentar que bajo protesta de decir verdad, solicite información a través de correo electrónico el día 28 de marzo de 2006 y dos días después de manera personal me presente en la oficina de enlace del subórgano Consejo de la Judicatura Federal, con el propósito de que me informaran los servidores públicos que ahí laboran, si en algún momento se ha promovido en algún Juzgado de Distrito en materia administrativa, alguna demanda de garantías señalando la inconstitucionalidad del Reglamento de Tránsito del Distrito Federal vigente. La lacónica respuesta que obtuve fue de que en ese momento no contaban con la información requerida, pero una vez que la tuvieran me lo harían saber por correo electrónico. Respuesta que a la fecha sigo esperando.

Posteriormente acudí al edificio sito en Periférico 1520, lugar donde están ubicados los Juzgados de Distrito en materia administrativa, para indagar si en dichos juzgados se han recibido demandas de este tipo. Visite los juzgados, 12º, 14º, 15º y 16º y en todos de forma tajante se me hizo saber que el personal que ahí labora no era competente para proporcionar dicha información. En estos juzgados solicite audiencia para hablar con los jueces y otra vez se me indicó que

estos estaban muy ocupados para recibirme. Dudo mucho que los jueces se hayan negado a recibirme, una vez más comprobé que son los subalternos que ahí trabajan, los que se creen superiores a los demás, incluso al juzgador, creyendo que le rinden cuentas al Juez. Si supieran estas personas que no trabajan para el juzgado, ni para el juez, sino que trabajan para Estados Unidos Mexicanos, que diferente sería la vida de todos los que hacemos uso de estos servicios. En fin me queda decir que hasta el día de hoy he insistido sin obtener respuesta, por lo que humildemente señalo que desconozco si se ha recibido en algún Juzgado de Distrito en materia administrativa, demanda de garantías donde el quejoso, solicite se declare la inconstitucionalidad del Reglamento de Tránsito del Distrito Federal vigente y a su vez pida el amparo y protección de la justicia federal.

#### ***4.6. Una propuesta de solución***

En la mente del que esto escribe y conforme avanza en este trabajo, se dibuja la idea de aportar una solución al problema planteado. Me queda claro que toda investigación lleva un grado de crítica a lo realizado por otros, unas tendientes a desvirtuar y otras a dar opiniones que redunden en mejoras a lo ya hecho. Por lo que hace a esta tesis y más adelante ejerciendo la carrera, deseo contribuir para que en este país, se alcance el estado de Derecho que hoy y siempre han pregonado los que ostentan el poder político y jalan las riendas de la nación para su conveniencia y no en beneficio de la colectividad.

Lo he plasmado antes y lo reitero una vez más, todo trabajo, proyecto, tarea o actividad realizada por el ser humano es susceptible de tener fallas, no existe la perfección en ninguna de las personas que habitamos este mundo, pero si tenemos la capacidad de crecer en todos los rubros y ante todo crear nuevas formas que mejoren nuestra calidad de vida sin menoscabo de derechos y garantías constitucionales. Me interesa señalar que el escribir esta tesis me

generó inquietudes que no había considerado antes y sobretodo me permite expresar mis argumentos, los que habré de defender en el momento preciso.

El tema planteado tal vez sea para algunos irrelevante o discreto, independientemente de esas opiniones, para mí no lo fue y me honra ser la persona que escribe sobre esta cuestión. Al ir desarrollando los capítulos y los apartados que los componen, fui forjando en mi mente ideas que resultarán lo suficientemente aplicables y ante todo propositivas y congruentes con la realidad cotidiana de esta Ciudad de México. La propuesta que en este apartado demuestro, contiene pensamientos que he conformado al desarrollar esta tesis para titulación y los presento como alternativas coherentes a la problemática de la gran ciudad.

Problemática que en materia de tránsito y vialidad se percibe día a día, siendo resultado de errores cometidos por nuestros estultos servidores públicos que laboran para la entidad federativa Distrito Federal, dentro de la administración pública, quienes ejecutan tremendas barbaridades al realizar su función, todo por no consultar a verdaderos expertos de la ciencia jurídica, errores que patentizan la ineptitud de estas personas, como los que están plasmados en el artículo 63 del Reglamento de Tránsito del Distrito Federal vigente.

En esta tesitura presento mi propuesta de solución al problema que plantea el numeral 63 del multicitado Reglamento. Ciertamente no intento encontrar el hilo negro que revele una solución mágica, pero si procuraré desplegar una justificación que sea efectiva para frenar y evitar los abusos de las mencionadas autoridades en contra de los particulares y en ese orden de ideas sabré entonces, que mi aportación a la ciencia del Derecho sirve de algo y por lo tanto, todo el esfuerzo y empeño para crear esta tesis bien valió la pena.

Recordará usted amigo(a) lector(a) la crítica que realice al contenido del numeral 63 del Reglamento de Tránsito del Distrito Federal vigente, el cual como quedó demostrado, conculca las garantías de seguridad jurídica y libertad de tránsito de los gobernados. Corresponde ahora hacerle saber a usted la vía más idónea, con la cual este numeral no resulte violatorio de las mencionadas garantías. Del análisis exhaustivo citado en el punto 4.3., expuse las

incongruencias derivadas de la pésima redacción del precepto anotado. No es óbice para señalar que dicho precepto puede ser mejorado en cuanto a su redacción y sobretodo que no se necesite de interpretaciones, esto es, que el texto plasmado en dicho precepto sea claro, de una redacción sencilla y más que nada que su aplicación no resulte contraria a la norma constitucional suprema.

La propuesta que expongo para mejorar el texto del artículo 63 del Reglamento de Tránsito del Distrito Federal vigente la hago en los siguientes términos.

En primer lugar la propuesta tiene como objetivo explicar dos puntos de referencia que individualmente analizo. Como primer punto referencial considero apropiado derogar el texto del citado numeral por las siguientes razones: Comente anteriormente que el texto de este artículo es un monumento a la estulticia, por las incongruencias que de este emanan. Ahora bien la derogación del numeral puede resultar una salida fácil y sobretodo sin los cuestionamientos necesarios que justifiquen esa derogación.

¿Por qué apunto que la derogación es factible? muy sencillo, expliqué en puntos anteriores que el concepto de inmovilización de vehículos no esta determinado ni en la Ley de Transporte y Vialidad del Distrito Federal, ni tampoco esta dentro de las atribuciones que se estipulan en la Ley Orgánica de la Secretaría de Seguridad Pública del Distrito Federal, en este orden de ideas, evidentemente el Reglamento de Tránsito va más allá de lo que las citadas leyes señalan, el pretexto que ya puedo escuchar es de que en estas leyes se faculta a las autoridades para aplicar las sanciones correspondientes por infringir dicho reglamento. Aun así no es motivo suficiente y convincente, ya que los servidores públicos que redactaron este mamotreto de reglamento se olvidaron del principio de supremacía de la norma y el principio que dice “la autoridad solo puede hacer lo que la ley estipule” y dentro de estas leyes no se dice al respecto que es facultad de los servidores públicos de la Secretaría de Seguridad Pública del Distrito Federal el inmovilizar vehículos.

La derogación del numeral citado traería mas beneficios que desventajas, dentro de estos beneficios el primero de ellos, es que los conductores ya no serían

acosados por los agentes de tránsito al momento de buscar un sitio para estacionar sus vehículos en la vía pública, en segundo lugar, nos evitaríamos leer tonterías como las que se dicen en este artículo. Asimismo es inconcuso que al derogar el artículo en comento, se eliminarían tanto los inmovilizadores vehiculares, como los parquímetros, que en dado caso no son materia de esta tesis.

Una consecuencia que resultaría de la derogación del numeral 63, sería la de afectar las finanzas públicas, porque es bien sabido y así lo expuse, por concepto de multas por contrariar el reglamento y los derechos que se pagan por el retiro del inmovilizador, son cantidades que no les caen nada mal en la administración pública del Distrito Federal, pero también es de todos conocido que cualquier gobierno sea local o federal con tal de recaudar dinero, no les importa el cómo, pero el objetivo es sangrar a los gobernados.

Ciertamente cuando indico que la derogación del numeral 63 resultaría benéfica para los conductores, también he de decir que no se librarían de ser sancionados por violaciones al ordenamiento reglamentario. El ejercicio de un derecho trae aparejado el cumplimiento de deberes, tanto de la autoridad como de los particulares. Sí creo yo que al derogar el numeral se dejan de conculcar las garantías constitucionales anotadas, pero también creo que en este rubro las autoridades pueden ejercitar de una forma eficiente la coercibilidad que le es característica. Si al imponer actualmente una multa por concepto de violación al numeral 63, esta se calcula por multiplicar cinco veces el salario mínimo general vigente en el Distrito Federal, lo que nos da la cantidad de \$ 243.35 m.n. por concepto de multa y por el pago de derechos por el retiro del inmovilizador, son alrededor de \$ 121.00 m.n., totalizando \$ 364.35 m.n. lo cual si bien es una cantidad considerable, no resulta por demás significativa.

Ahora bien si observamos la tabla de sanciones del artículo 103 del Reglamento de Tránsito del Distrito Federal vigente, es visible que se impone una multa equivalente a 20 salarios mínimos, si por ejemplo se circula en el carril confinado para el Metrobús, lo cual se traduce a \$973.40 m.n., dinero que ya afecta a la economía del conductor. Si la autoridad realmente deseara obtener

buenas ganancias por concepto de multas por estacionarse en lugar prohibido, bien puede modificar la tabla de artículo 103, por que si se deroga este numeral 63 es inconcuso que desaparecería este apartado de dicha tabla.

Por otra parte resulta de risa que por estacionarse cerca de una estación de bomberos se aplique la misma sanción, si el conductor estaciona su vehículo en lugar prohibido, marcado con señalamiento de inmovilizador, esto es, multa equivalente a cinco días de salario mínimo. En este caso estaría de acuerdo que todo aquel que se estacione frente a una estación de bomberos o un hospital se les multe con el equivalente a 20 días de salario mínimo.

Como puede verse el derogar un numeral como el 63 del Reglamento de Tránsito del Distrito Federal vigente, bien puede ser una opción, si es que las autoridades, le piensan bien en como obtener recursos sin menoscabar las garantías de los gobernados. Personalmente siento que se debe estudiar muy bien en que rubro es factible aplicar sanciones significativas que de verdad generen conciencia en los conductores y les inhiban el deseo de violar los preceptos del reglamento citado.

Asimismo el pensar en mecanismos que sirvan para recaudar estos recursos, es tarea que le corresponde a las autoridades mencionadas, pero ahí les van unos ejemplos para que los tomen en cuenta: Al percatarse el agente de tránsito de la conducta contraria al ordenamiento reglamentario, y al infraccionar al conductor, siguiendo los lineamientos del artículo 16 constitucional, se le conminará al conductor a retirarse del lugar, no sin antes indicarle que deberá pagar la sanción impuesta. El agente de tránsito con la respectiva copia de la boleta de sanciones y con los datos asentados del vehículo y del conductor, los entregará a la persona indicada en la Secretaría para que los ingrese a una base de datos. Si el conductor no hace el pago de la multa en el tiempo indicado y posteriormente desea hacer algún tramite relativo a su vehículo, como la verificación vehicular, reemplacamiento, etc., si dentro de la base de datos de la autoridad aparece como deudor dicho conductor, simplemente hasta que realice el pago podrá acceder a los servicios solicitados.

Como esta puede haber muchas otras opciones, lo único que falta es que los servidores públicos de la administración pública del Distrito Federal, realmente se conviertan en eso precisamente, en personas que le sirvan a los gobernados y no solo a sus intereses personales.

La segunda opción que me parece conveniente anotar en este apartado es la de realizar una reforma al texto del artículo 63 del Reglamento de Tránsito del Distrito Federal vigente. La reforma propuesta equivaldría a conformar un numeral reglamentario mas ecuánime y de claridad en su contenido, sin necesidad de mezclar ideas y ante todo que no sea violatoria de garantías constitucionales.

El actual texto del precepto citado tiene la particularidad de ser un dechado de incongruencias, que rayan en lo inverosímil, es por esta razón que considero pertinente hacerle saber mi propuesta para reformar el texto del numeral 63 del Reglamento de Tránsito del Distrito Federal vigente.

La reforma que yo propongo, tiene como características especiales y a diferencia de su pésima antecesora, el que sanciona el acto de estacionarse en lugar prohibido, siguiendo un procedimiento que en el actual texto no se regula.

Asimismo en esta reforma no elimino la colocación del inmovilizador, la diferencia radica sustancialmente en que ahora la colocación de dicho aparato sirve como una medida coercitiva por parte de los agentes de tránsito facultados por las respectivas leyes para colocarlo en el supuesto de que encuadre la conducta del conductor en cualquiera de las causales que ahí mismo determino.

En este orden de ideas, también presento adiciones al texto de los artículos 8º y 89 de la Ley de Transporte y Vialidad del Distrito Federal y al artículo 3º de la Ley Orgánica de la Secretaria de Seguridad Publica del Distrito Federal con el fin de que ahora si, exista un fundamento legal para la colocación de estos inmovilizadores, no como sucede actualmente, que de la lectura a dichas leyes en ninguna se regula la colocación de estos aparatos, por lo tanto si se adicionan las leyes en comento con estas fracciones que propongo, consecuentemente la reforma al artículo 63 del Reglamento de Tránsito del Distrito Federal vigente, tendrá una mayor congruencia y su aplicación se ajustará a Derecho.

Otra ventaja de esta reforma que propongo es de que no se violan garantías constitucionales como sucede en la actualidad con el citado precepto, generando seguridad jurídica para el gobernado y respetando el principio de que la autoridad solo puede hacer lo que la ley le autoriza, en esta tesitura presento un cuadro, mostrando las adiciones que en primer lugar se deben hacer a las leyes respectivas y posteriormente inserto otro cuadro con el texto actual del artículo 63 del Reglamento de Tránsito del Distrito Federal vigente y a continuación el texto del mismo numeral, pero con las reformas propuestas.

<b><i>Propuesta de adición al artículo 8º de la Ley de Transporte y Vialidad del Distrito Federal</i></b>	<b><i>Propuesta de adición al artículo 89 de la Ley de Transporte y Vialidad del Distrito Federal</i></b>
<p>Artículo 8. Para el cumplimiento de la presente Ley y los ordenamientos que de ella emanen, Seguridad Pública tendrá, además de las disposiciones contenidas en otros cuerpos legales, las siguientes facultades:</p> <p>I. ...</p> <p><b><i>VIII. Colocar aparatos inmovilizadores en los vehículos de cualquier tipo, exceptuando los vehículos oficiales, ambulancias, camiones de bomberos o cualquier otro que en ese momento se estén utilizando para prestar un servicio público; que se encuentren estacionados en lugares señalados como prohibidos o cuando la conducta de los automovilistas contravenga las disposiciones aplicables del Reglamento de Tránsito del Distrito Federal.</i></b></p>	<p>Artículo 89. La vialidad y el tránsito en el Distrito Federal, se sujetarán a lo previsto en esta Ley y demás disposiciones jurídicas y administrativas aplicables, y a las políticas establecidas por la Administración Pública, de acuerdo con las siguientes bases:</p> <p>I. ...</p> <p><b><i>X. Aplicar las medidas coercitivas necesarias a los conductores de vehículos que contravengan las disposiciones reglamentarias, relativas al tránsito y la vialidad en el Distrito Federal.</i></b></p>

¿Qué fin persiguen estas adiciones? muy sencillo, como se desprende del cuadro, las fracciones que se adicionan a dichos numerales, tienen la virtud de incluir materias que actualmente no son contempladas en estas legislaciones, lo que traerá certeza jurídica al gobernado, así como al agente de tránsito que deba fundamentar correctamente su actuar.

Veamos ahora la adición que se propone al artículo 3º de la Ley Orgánica de la Secretaría de Seguridad Pública del Distrito Federal, ley que tiene por objeto



establecer las bases para la organización de la Secretaria de Seguridad Publica, para el despacho de los asuntos que le competen.

<b>Propuesta de adición al artículo 3º de la Ley Orgánica de la Secretaria de Seguridad Publica del Distrito Federal</b>
Artículo 3º. Corresponde a la Secretaria las siguientes atribuciones:  I. ...  <b>XXXI. Facultar a los agentes de tránsito, para colocar aparatos inmovilizadores en los vehículos de los automovilistas, cuya conducta contravenga con las disposiciones aplicables del Reglamento de Tránsito del Distrito Federal.</b>

Considero que la adición que se presenta aquí, brinda certeza jurídica para el gobernado y para el agente de transito, toda vez que éste último puede fundamentar correctamente su actuar al colocar el aparato inmovilizador e indefectiblemente el gobernado sabe perfectamente que dicho agente esta facultado por el titular de la Secretaria de Seguridad Publica del Distrito Federal, para poder realizar la colocación del mencionado aparato.

Una vez vistas las anteriores adiciones a numerales de la Ley de Transporte y Vialidad del Distrito Federal y la Ley Orgánica de la Secretaria de Seguridad Publica del Distrito Federal, las que particularmente pienso son necesarias para lograr comprender en toda su extensión la reforma al precepto 63 del Reglamento de Tránsito del Distrito Federal vigente, que propongo, doy el paso correspondiente que es el de presentar el cuadro comparativo entre el texto actual del citado artículo y el texto de la reforma que considero viable, posteriormente haré las anotaciones pertinentes para explicar sucintamente los motivos de esta reforma.

<b>Texto actual del artículo 63 del Reglamento de Tránsito del Distrito Federal vigente</b>	<b>Reforma que se propone al artículo 63 del Reglamento de Tránsito del Distrito Federal vigente</b>
Artículo 63. Los vehículos estacionados en lugares prohibidos en los que exista señalamiento de inmovilizador o donde se encuentren instalados parquímetros o cualquier	<b>Artículo 63. Los conductores de vehículos estacionados en la vía pública donde exista instalado un sistema de medición de tiempo, parquímetro, y que no hayan cubierto la</b>

<p>otro sistema de medición del tiempo de estacionamiento en la vía pública y que no hayan cubierto la cuota de estacionamiento en el momento de la revisión pueden ser inmovilizados, por el agente, aun cuando el conductor o alguna otra persona se encuentre presente. El vehículo será liberado hasta que se hayan cubierto las sanciones económicas y los derechos por retiro de inmovilizador correspondiente.</p> <p>Seguridad Pública puede auxiliarse de terceros para la inmovilización de vehículos.</p>	<p><b>cuota de estacionamiento respectiva, serán sancionados por el agente de tránsito facultado para hacerlo.</b></p> <p><b><i>Si el agente de tránsito se percata de que existen vehículos estacionados en los lugares señalados como prohibidos para tal fin conforme a este reglamento, actuará de la siguiente manera:</i></b></p> <p><b><i>I. Si el conductor se encuentra presente, le hará saber su falta y señalando que se encuentra facultado por la autoridad competente, el agente de tránsito procederá al llenando de la boleta de sanción respectiva, fundando y motivando la causa de la infracción, indicándole que se le sanciona económicamente conforme a lo dispuesto en el Título Quinto, capítulo I de este reglamento. Inmediatamente le entregará el original de la boleta de sanción al conductor y lo conminará a retirarse del lugar.</i></b></p> <p><b><i>II. Si se encuentra presente o adentro del vehículo, persona que no sea el conductor o persona responsable del mismo, el agente lo esperará y una vez presente esta persona, lo infraccionará conforme a lo dispuesto en la fracción I de este artículo y lo conminará a retirarse del lugar.</i></b></p> <p><b><i>III. Si no está presente el conductor del vehículo, el agente de tránsito lo esperará por un tiempo razonable (lapso de 15 minutos). Si transcurrido ese tiempo aun no se presenta la persona, el agente de tránsito le dejará en una parte visible del vehículo, el original de la boleta de sanción respectiva, de conformidad con lo dispuesto en la fracción I de este artículo.</i></b></p> <p><b><i>Si estando presente el conductor, este se niega a recibir la boleta de sanción expedida por el agente de tránsito, una vez infraccionado se niega a retirar el vehículo del lugar prohibido, faltará el respeto al agente de tránsito o actúa de forma prepotente contra éste, el agente de tránsito facultado por la autoridad competente, expedirá una nueva boleta de sanciones en la cual, fundando y motivando el acto, podrá, apoyándose con otros agentes facultados, colocar un aparato de inmovilización vehicular, entregando en el acto, el original de la nueva boleta de sanción expedida al</i></b></p>
--	--

	<p><b>conductor.</b></p> <p><b><i>Inmediatamente que el conductor haya cubierto el pago por las sanciones impuestas y el pago de los derechos por retiro del inmovilizador, solicitará a cualquier agente de tránsito que este presente, que retire del vehículo el aparato inmovilizador.</i></b></p> <p><b><i>Si el conductor una vez más se niega a recibir la boleta de sanción que contiene el acto de colocación del inmovilizador o impidiera la colocación de dicho aparato en el vehículo, los agentes de tránsito, sin dilación, lo remitirán a un juzgado cívico.</i></b></p> <p><b><i>Es deber de la policía del Distrito Federal, resguardar todo vehículo que se encuentre en la vía pública con un aparato inmovilizador.</i></b></p>
--	--

El texto reformado tiene como principal característica, el incluir un procedimiento eficaz para el actuar del agente de tránsito, en el caso de presentarse la situación que prevé dicho numeral. Por otra parte el servidor público al actuar conforme a las reglas previstas en este numeral, lo hará apegado a Derecho sin conculcar las garantías constitucionales que mencione anteriormente, como son la de seguridad jurídica y libertad de tránsito y sobretodo se reúnen los requisitos que indica el artículo 16 de nuestra Carta Magna.

Es de notarse que no elimino del numeral la medida de colocar el aparato inmovilizador en los vehículos de los conductores. La diferencia que surge de comparar ambos textos, el actual y la reforma propuesta, radica en que el citado aparato única y exclusivamente se colocará al vehículo, siempre y cuando la conducta de dicha persona recaiga en alguna de las causales mencionadas, como son, la negación a recibir la boleta de sanción, el que una vez sancionado se niegue a retirar el vehículo del lugar prohibido, le faltará el respeto al agente de tránsito o se conduzca de forma prepotente contra el agente de tránsito, de otra manera no deberá colocarse dicho aparato en los vehículos. Además si el conductor se niega a recibir la nueva boleta de sanción o impida que los agentes de tránsito realicen la colocación del aparato, estos lo remitirán al juzgado cívico para que responda por su conducta.

Otra característica que se aprecia es la de retirar inmediatamente el inmovilizador, cuando el conductor haya hecho los pagos respectivos, además de indicarle a cualquier agente que retire el aparato, previo a mostrar que efectivamente ya hizo los pagos referidos.

Finalmente en el artículo reformado se le garantiza al gobernado que el bien mueble, como lo es su vehículo, será resguardado por la policía del Distrito Federal, quienes tienen el deber de salvaguardar los bienes de los gobernados y más si se trata de un vehículo que se encuentre en la vía pública con un aparato inmovilizador, ya que de esta forma el gobernado sabe que podrá retirarse del lugar donde este el vehículo, para poder hacer los pagos necesarios, ya que es del conocimiento popular que las oficinas recaudadoras de la administración pública del Distrito Federal están más lejos de lo que aparentemente nos dicen.

Esta es la propuesta que me permito presentar en este trabajo de investigación, la cual personalmente considero viable en cuanto a su realización, por reunir elementos que no están previstos en el texto actual del numeral 63 del reglamento en cita, lo cual nos permite ver que es un hecho comprobado que los servidores públicos de la administración pública del Distrito Federal y también de la federal, o hacen las cosas al aventón o simplemente no le ponen la atención debida, ni tampoco se nutren con las opiniones de expertos, todo por no querer sentirse menos y más que nada por soberbia.

## **4.7. Conclusiones**

Es el momento de presentar las conclusiones a las que he llegado con la realización de este trabajo. Me enorgullece señalar que el esfuerzo ha valido la pena y sobretodo, por que me permite exponerle a usted amigo(a) lector(a) los aspectos más importantes e interesantes que se derivaron de esta tesis. En este orden de ideas, dichas conclusiones surgen de tocar los temas que a lo largo de la investigación he comentado y que apunto en este instante.

### **CONCLUSIONES**

**PRIMERA:** De todas las ramas de la ciencia jurídica, el Derecho Administrativo es de las más recientes en cuanto a su origen, luego entonces, el Derecho Administrativo tiene como objeto de estudio, la organización, estructura y actividad de la administración pública del Poder Ejecutivo, considerando a este un órgano de la persona moral Estados Unidos Mexicanos.

**SEGUNDA:** Por lo que toca a nuestra materia, la doctrina administrativista a señalado que el Derecho Administrativo, al igual que las demás ramas que conforman a la ciencia jurídica, surge metafóricamente de un manantial de conocimiento. Por unanimidad se tiene entre las más importantes fuentes del Derecho Administrativo, la Constitución, la Ley, el Reglamento, el Decreto, las Circulares y la Jurisprudencia.

**TERCERA:** La administración pública es un auxiliar del órgano Poder Ejecutivo en sus tres ámbitos de competencia, federal, estatal y municipal. En nuestro país, nuestro pacto federal determina en su artículo 90, el tipo de administración pública que regirá y las formas de organización que adopta.

**CUARTA:** En el Distrito Federal, la administración pública de la entidad es análoga con su contraparte federal, constitucionalmente su fundamento lo tenemos en el artículo 122 y en el artículo 87 del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, la que sufrió un cambio trascendental en su estructura a partir de las reformas constitucionales que se hicieron a los artículos 44 y 122 en el año de 1993, donde dejó de ser un departamento administrativo controlado por el titular del órgano Ejecutivo Federal.

**QUINTA:** Las formas de organización que la administración pública federal y del Distrito Federal son muy similares. Mientras que en el ámbito federal esta administración será centralizada y paraestatal y en los estudios doctrinarios se incluye la desconcentración, en el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal se determina que esta será centralizada, desconcentrada y paraestatal.

**SEXTA:** La aparición del Distrito Federal es una parte muy interesante de la historia de México, al paso del tiempo fue convirtiéndose en el eje rector, centro de la política, cultura y vida social de la nación. Hoy día es la entidad federativa más representativa de la República, aun cuando existen voces que aun declaran que no lo es, a pesar de su fundamento constitucional contenido en los numerales 42, 43, y 44; este último siendo el que determina la naturaleza jurídica de la entidad.

**SÉPTIMA:** En el Distrito Federal son variadas las legislaciones que lo rigen como entidad federativa. Entre las más importantes y que fueron materia de estudio de esta tesis se tuvo a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, Ley de la Administración Pública del Distrito Federal, la Ley de Transporte y Vialidad, Ley de Seguridad Pública del Distrito Federal y Reglamento de Tránsito del Distrito Federal.

**OCTAVA:** Siendo parte de la administración pública centralizada del Distrito Federal, es importante anotar como autoridades responsables para aplicar y ejecutar lo dispuesto en el Reglamento de Tránsito del Distrito Federal, a los

servidores públicos titulares de las dependencias Secretaría de Transporte y Vialidad y la Secretaría de Seguridad Pública del Distrito Federal, entre cuyas atribuciones, están precisamente las de hacer cumplir las disposiciones jurídicas y administrativas dentro de su ámbito de competencia.

**NOVENA:** Es de vital importancia tener en mente que dentro de las funciones primordiales del titular del órgano Poder Ejecutivo del Distrito Federal, auxiliándose por conducto de la administración pública, esta el deber brindar servicios públicos de calidad en todas sus ramas, cuyo fin sea el de lograr el bien común para los habitantes de la entidad. Estos servicios públicos son variados, los que van desde el alumbrado eléctrico, el transporte público, la seguridad pública, servicio de agua potable y alcantarillado entre muchos otros.

**DÉCIMA:** El concepto jurídico de la palabra reglamento se debe entender como un conjunto de normas, expedidas por los titulares de los órganos Poder Ejecutivo de las personas morales Estados Unidos Mexicanos, Entidad Federativa y Municipio, facultados por estas para emitir dichos ordenamientos, equiparables a la ley por ser estos generales, abstractos, obligatorios e impersonales y cuya función son la de facilitar y detallar el contenido de las leyes, conforme a estas ideas, los reglamentos son el instrumento que proveen en la esfera administrativa a su exacta observancia a las leyes formuladas.

**DECIMAPRIMERA:** Es de explorado derecho que la fuente principal de la cual emanan los reglamentos es la ley, ya que sin la existencia de una ley, no podría haber un reglamento, aplicando el principio jurídico de “puede existir ley sin reglamento, pero no reglamento sin ley”. Luego entonces la suerte que corra la ley, es la misma que le corresponderá al reglamento.

**DECIMASEGUNDA:** De acuerdo a la doctrina en materia administrativa, no se puede hablar de un solo tipo de reglamento. Al contrario existen reglamentos de particulares y de autoridad, dentro de estos, se tienen los internos, administrativos,

de necesidad y delegados; cada uno de ello de importancia aunque los dos últimos no son de aplicación en México.

**DECIMATERCERA:** Se debe concebir que la naturaleza jurídica de los reglamentos, nos indica aquellos rasgos necesarios y suficientes para comprender la presencia y explicarnos el comportamiento de la institución. Basado en el estudio realizado, se tienen dos vertientes para desarrollar la naturaleza jurídica de dicho ordenamiento. La primera de ellas lo considera un acto administrativo, mientras que la segunda considera que la naturaleza del reglamento se debe comprender como formalmente administrativo y materialmente legislativo.

**DECIMACUARTA:** El Reglamento de Tránsito del Distrito Federal vigente, es el documento en el cual se basa gran parte de esta tesis. No es un ordenamiento perfecto, ¿Pero en realidad cual lo es? las hipótesis normativas que prevé en su texto, la mayoría son criticables y demuestran la falta de capacidad de quienes redactaron semejante instrumento. El que las autoridades correspondientes me hayan señalado que no es necesario que este reglamento sea precedido por una exposición de motivos, me genera dudas y sobretodo sospechas de la manera en que trabajan en dichas dependencias los servidores públicos, encargados de las materias relativas al tránsito y la vialidad en el Distrito Federal.

**DECIMAQUINTA:** Es menester para toda persona tener en mente y saber que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, contiene una serie de medios jurídicos con los cuales protege los derechos elementales con los que contamos los gobernados. Estos medios de los que hablo, son las garantías constitucionales, que para efectos de esta tesis se estudiaron con mayor profusión las de seguridad jurídica y libertad de tránsito, no obstante son solo una muestra de las que se prevén en nuestro Pacto Federal como son la de igualdad, libertad, propiedad y las garantías sociales.



**DECIMASEXTA:** La pésima redacción del texto contenido en el numeral 63 del Reglamento de Tránsito del Distrito Federal vigente y a partir del estudio que se llevó a cabo, demuestran sin temor a equivocarme la evidente inconstitucionalidad de dicho artículo. Las incongruencias que ahí se exponen no dejan duda de la nula capacidad de los servidores públicos que laboran para la entidad federativa Distrito Federal, y de que es más fácil hacer reglamentos sin pies ni cabeza, que presentar ideas y razonamientos que no sean violatorios de garantías constitucionales.

**DECIMASÉPTIMA:** En materia de jurisprudencia actual sobre libertad de tránsito y actos de molestia, los ministros y ministras de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, no han generado suficientes criterios sobre el tema. He encontrado más jurisprudencia emitida por los magistrados y magistradas de los Tribunales Colegiados de Circuito, siendo estos los que se reprodujeron en esta tesis.

**DECIMAOCTAVA:** De la lectura al capítulo de sanciones y medios de impugnación, que se encuentra en el Reglamento de Tránsito del Distrito Federal vigente, se tiene que nos remite a una ley administrativa, como lo es la del Procedimiento Administrativo del Distrito Federal. En dicha ley, se prevé el recurso de inconformidad el cual puede ejercitar el gobernado afectado o en su caso optar por el juicio de nulidad, cuya tramitación se realiza en el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, siendo estas las formas con las cuales se puede combatir el acto de la autoridad administrativa.

**DECIMANOVENA:** En virtud de la indudable violación a garantías constitucionales cometidas por la aplicación del artículo 63 del reglamento en comento, por parte de las autoridades de Seguridad Pública del Distrito Federal, la solución que propongo, la expongo dividida en dos aspectos como son la derogación y la reforma total al texto del numeral citado, esta última puede resultar más efectiva que lo dispuesto actualmente, con el único fin de que no se conculquen garantías de los gobernados y ante todo hacerle ver a usted amigo(a) lector(a) que es

posible redactar de manera correcta, sea un artículo o una ley o reglamento completo, siempre y cuando quienes tienen encomendada dicha tarea, lo hagan apoyándose en especialistas en la ciencia jurídica, si es que estos redactores no lo son y en caso de serlo pues se nutran con las opiniones que otros expertos aporten, ya que solamente así trabajando en equipo, se logran mejores resultados.

## BIBLIOGRAFÍA

- ACOSTA ROMERO Miguel. *Teoría General del Derecho Administrativo: Primer curso*; Decimoséptima edición; actualizada Editorial Porrúa; México. 2004.
- BURGOA ORIHUELA Ignacio. *Derecho Constitucional Mexicano*; Decimoséptima edición actualizada; Editorial Porrúa; México. 2005.
- BURGOA ORIHUELA Ignacio. *Las Garantías Constitucionales*; Trigésimo séptima edición actualizada; Editorial Porrúa; México. 2004.
- CASTREJÓN GARCÍA Gabino Eduardo. *Derecho Administrativo: Tomo I*; Segunda edición, Cárdenas editores y distribuidores; México. 2002.
- CASTREJÓN GARCÍA Gabino Eduardo. *Derecho Administrativo: Tomo II*; Segunda edición, Cárdenas editores y distribuidores; México. 2002.
- CASTREJÓN GARCÍA Gabino Eduardo. *Derecho Constitucional Administrativo*; Cárdenas editores y distribuidores; México. 2002.
- CASTREJÓN GARCÍA Gabino Eduardo. *Medios de defensa en materia administrativa y fiscal*; Cárdenas editores y distribuidores; México. 2002.
- CASTREJÓN GARCÍA Gabino Eduardo. *Derecho Tributario*; Cárdenas editores y distribuidores; México. 2002.
- CARBAJAL Juan Alberto. *Estudios Constitucionales*; Editorial Porrúa; México. 2000.
- DEL CASTILLO DEL VALLE Alberto. *Garantías del gobierno*; Ediciones Jurídicas Alma; México. 2003.
- DELGADILLO GUTIÉRREZ Luis Humberto. *Compendio de Derecho Administrativo: Primer curso*; Sexta edición; actualizada Editorial Porrúa; México. 2003.
- DELGADILLO GUTIÉRREZ Luis Humberto. *Elementos de Derecho Administrativo: Primer curso*; Sexta edición; Editorial Limusa/Noriega; México. 2004.
- DELGADO MOYA Rubén. *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos comentada*; Editorial Sista; México. 2005.
- DE PINA Rafael, DE PINA VARA Rafael. *Diccionario de Derecho*; Trigésimo segunda edición; actualizada por Juan Pablo De Pina García, catedrático de la Universidad de Chapingo; Editorial Porrúa; México. 2004.
- DICCIONARIO DE LA LENGUA ESPAÑOLA DE LA REAL ACADEMIA ESPAÑOLA. Editorial Espasa Capel S.A. España. 2004.

DICCIONARIO JURÍDICO MEXICANO. *Tomo D-H*. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, Editorial Porrúa, México. 2003.

ENCICLOPEDIA JURÍDICA OMEBA. *Tomo XX*; Multi-Opci, Bibliográfica OMEBA Editores Libreros; Buenos Aires Argentina. 1980.

FERNÁNDEZ RUIZ Jorge. *Derecho Administrativo (servicios públicos)*; Universidad Nacional Autónoma de México / Editorial Porrúa; México. 1995

FERNÁNDEZ RUIZ Jorge, Coordinador. *Diccionario de Derecho Administrativo*; Instituto de Investigaciones Jurídicas; Editorial Porrúa/ UNAM; México. 2003.

FAYA VIESCA Jacinto. *Administración Pública Federal, la nueva estructura*; Segunda edición, Editorial Porrúa; México. 1983.

FRAGA Gabino. *Derecho Administrativo*; Cuadragésima tercera edición; revisada y actualizada por Manuel Fraga; Editorial Porrúa; México. 2004.

GALINDO CAMACHO Miguel. *Derecho Administrativo: Tomo I*; Tercera edición; Editorial Porrúa; México. 2003.

GALINDO CAMACHO Miguel. *Derecho Administrativo: Tomo II*; Tercera edición; Editorial Porrúa; México. 2003.

GAMAS TORRUCO José. *Derecho Constitucional Mexicano: Teoría de la Constitución, origen y desarrollo de las Constituciones mexicanas, normas, e instituciones de la Constitución de 1917*; Editorial Porrúa/Universidad Nacional Autónoma de México; México. 2001.

GARCÍA MAYNEZ Eduardo. *Introducción al estudio del Derecho*; Quincuagésima séptima edición, reimpresión; Editorial Porrúa; México. 2004.

GORDILLO Agustín. *Tratado de Derecho Administrativo; Parte General, Tomo I*; Segunda edición, Ediciones Macchi; Buenos Aires. 1994

GUTIÉRREZ Y GONZÁLEZ Ernesto. *Derecho Administrativo y Derecho Administrativo al estilo mexicano*; Segunda edición, corregida y actualizada; Editorial Porrúa; México. 2003.

GUTIÉRREZ Y GONZÁLEZ Ernesto. *Derecho de las Obligaciones*; Decimoquinta edición, corregida y actualizada y disminuida en volumen; Editorial Porrúa; México. 2003.

HUBER OLEA Francisco José. *Diccionario de Derecho Romano comparado con Derecho Mexicano y Canónico*; Cuarta edición, Editorial Porrúa; México. 2004

MARTÍNEZ MORALES Rafael I. *Derecho Administrativo: Primer y Segundo curso*; Quinta edición; Editorial Oxford, University Press: Colección Textos Jurídicos Universitarios; México. 2004.

MARTÍNEZ MORALES Rafael I. *Legislación comentada de la Administración Pública Federal*, Editorial Oxford University Press, Harla México. 2004.

MARTÍNEZ SANCHEZ Francisco. *La jurisprudencia en materia de inconstitucionalidad: su aplicación Erga Omnes*; Editorial Porrúa; México. 2004.

OLIVERA TORO Jorge. *Manual de Derecho Administrativo*; Séptima edición, Editorial Porrúa; México. 1997.

OVALLE FAVELA José. *Las Garantías Constitucionales del proceso*; Segunda edición, McGraw Hill editores, Serie Jurídica; México. 2002.

PENICHE BOLIO J. Francisco. *Introducción al estudio del Derecho*; Sexta edición; Editorial Porrúa; México. 2001.

RÍOS ESTAVILLO Juan José. *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; comentada y concordada; Tomo II, artículos 30-49, coordinador Miguel Carbonell*; Instituto de Investigaciones Jurídicas; Universidad Nacional Autónoma de México; México. 2004.

RÍOS ESTAVILLO Juan José. *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; comentada y concordada; Tomo IV, artículos 94-122, coordinador Miguel Carbonell*; Instituto de Investigaciones Jurídicas; Universidad Nacional Autónoma de México; México. 2004.

SANCHEZ GÓMEZ Narciso. *Primer Curso de Derecho Administrativo*; Tercera edición; Editorial Porrúa; México. 2005.

SANCHEZ GÓMEZ Narciso. *Segundo Curso de Derecho Administrativo*; Tercera edición; Editorial Porrúa; México. 2005.

SÁNCHEZ MEDAL Ramón. *De los Contratos Civiles: Teoría del Contrato en General, Contratos en especial, Registro Público de la Propiedad*; Decimoséptima edición actualizada, Primera reimpresión; Editorial Porrúa; México. 2001.

SERRA ROJAS Andrés. *Derecho Administrativo: Doctrina, legislación y jurisprudencia. Primer curso*; Vigésimo tercera edición; corregida y aumentada por Andrés Serra Beltri; Editorial Porrúa; México. 2004.

SERRA ROJAS Andrés. *Derecho Administrativo: Doctrina, legislación y jurisprudencia. Segundo curso*; Vigésimo tercera edición; corregida y aumentada por Andrés Serra Beltri; Editorial Porrúa; México. 2004.

SERRANO SALAZAR Oziel. *La reforma política del Distrito Federal*; Editorial Plaza y Valdez Editores/CENAM; Centro de asesoría disciplinaria; México. 2001.

TENA RAMÍREZ Felipe. *Derecho Constitucional Mexicano*; Trigésima Sexta edición actualizada; Editorial Porrúa; México. 2004.

## LEGISLACIONES

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Vigésima edición; Editorial Sista S.A. de C.V.; México. 2005.

Estatuto de Gobierno del Distrito Federal y otras leyes administrativas. Decimoctava edición; actualizada Editorial Porrúa; México. 2004.

Ley de la Administración Pública Federal. Décimo primera edición; Editorial Ediciones Fiscales ISEF; México. 2004.

Ley de la Administración Pública del Distrito Federal. Décima edición; Editorial Ediciones Fiscales ISEF; México. 2004.

Ley de Transporte y Vialidad del Distrito Federal. julio del 2005; Editorial Sista S.A. de C.V.; México. 2005.

Ley de Seguridad Pública del Distrito Federal. Editorial Ediciones Fiscales ISEF; México. 2004.

Ley Orgánica de la Secretaría de Seguridad Pública del Distrito Federal. Editorial Ediciones Fiscales ISEF; México. 2004.

Reglamento de tránsito para el Distrito Federal vigente. julio del 2005; Editorial Sista S.A. de C.V.; México. 2005.

Gaceta Oficial del Distrito Federal. Publicación del 30 de diciembre de 2003.

Gaceta Oficial del Distrito Federal; Manual Administrativo de la Secretaría de Transporte y Vialidad del Distrito Federal. Décimo tercer época; 11 de marzo de 2003, Número 21 BIS.

Asamblea Legislativa del Distrito Federal número 33, Dictamen para la discusión y en su caso aprobación del proyecto de una nueva Ley Orgánica para la Administración Pública del Distrito Federal. Diario de los Debates del 3-15 de diciembre de 1998, 2º año, 1998, Tomo IV, Primer Período ordinario.

Asamblea Legislativa del Distrito Federal número 02, Dictamen para la discusión y en su caso aprobación del proyecto de una nueva Ley de Transporte y Vialidad del Distrito Federal. Diario de los Debates del 04 de julio de 2002, 2º año, 2002, Tomo Único, Primer Período extraordinario del 2º receso.

Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, Exposición de motivos de la iniciativa de Estatuto de Gobierno del Distrito Federal del 29 de junio de 1994. LV Legislatura del Congreso de la Unión; Sistema de información legislativa de la Cámara de Diputados,

carpeta 75 y 75 bis; Biblioteca de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, Poder legislativo Federal.

*Instructivo para los usuarios de los servicios que presta la Secretaría General de Asesoría y Defensoría Jurídica del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal.*

Oficina de información Pública de la Secretaría de Seguridad Pública del Distrito Federal,

*Manual Administrativo de la Secretaría de Seguridad Pública del Distrito Federal,*

*Dictamen N° 18/2002 de la Coordinación General de Administración y Apoyo; 1° de junio de 2002.*

## **OTRAS FUENTES**

<http://www.rae.es/>; Diccionario de la lengua española de la Real Academia Española.

<http://www.sspdf.df.gob.mx/>

<http://www.setravi.df.gob.mx/>

[http:// Holganza.com/2005/10/14/el-ataque-de-las-arañas/](http://Holganza.com/2005/10/14/el-ataque-de-las-arañas/) viernes 14 de octubre 2005

<http://blogs.economista.com.mx/?cat=3&paged=2>, Jueves Noviembre 24 2005.

<http://foros.directorio.com.mx/groupee/forums/a/tcp/f/477601752/m/671107163>

<http://www2.eluniversal.com.mx/pls/impreso/> Jueves 24 de Marzo 2005

<http://www.scjn.gob.mx/ius2005/Paneltesis.asp>

<http://www.tcadf.df.gob.mx>