



**UNIVERSIDAD NACIONAL  
AUTÓNOMA DE MÉXICO**

**FACULTAD DE ESTUDIOS SUPERIORES  
ACATLÁN**

**ANÁLISIS DEL ARTÍCULO 87, FRACCIÓN IV DE LA LEY  
FEDERAL DE ARMAS DE FUEGO Y EXPLOSIVOS EN  
RELACIÓN CON EL ARTÍCULO 60 DE SU REGLAMENTO**

**T E S I S**

**QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE  
LICENCIADO EN DERECHO**

**PRESENTA**

**LILIA HERNÁNDEZ URBÁN**

**ASESOR: MARICRUZ JIMÉNEZ TREJO**

**JULIO 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.

## **DEDICATORIA**

**A TI RAULITO:**

**Te dedico este trabajo tardíamente, en la esperanza de que donde quiera que te encuentres sepas que siempre pienso en ti.**

## **INDICE**

INTRODUCCIÓN.....	I
-------------------	---

### **CAPITULO I**

#### **LA PIROTECNIA**

1.1. Generalidades.....	1
1.2. Concepto de Pirotecnia.....	1
1.3. Historia de la Pirotecnia.....	7
1.3.1 Origen y desarrollo en Europa.....	7
1.3.2 Desarrollo Pirotécnico en España .....	9
1.3.3 Evolución de la Pirotecnia en la Nueva España .....	11
1.3.4 Ordenanzas en la Nueva España.....	15
1.3.5 La Pirotecnia en el México del S.XIX .....	17
1.3.6 La Pirotecnia en el México del S.XX.....	19

### **CAPITULO II**

#### **MARCO JURÍDICO VIGENTE DE LA PIROTÉCNIA**

2.1. Generalidades.....	22
2.2. Marco Jurídico Constitucional de la Pirotecnia .....	23
2.3. La Ley de Administración Pública Federal y su aplicación....	28
2.4. El aspecto jurídico de la Pirotecnia en los Estados.....	46
2.5. Aplicación del marco Jurídico Municipal de la pirotecnia Y comentario sobre el municipio de Santa María Tultepec.....	50

### **CAPITULO III**

#### **LA LEY Y EL REGLAMENTO**

3.1. Generalidades.....	55
-------------------------	----

3.2. Fuentes del derecho administrativo.....	55
3.2.1. Clasificación de las fuentes del Derecho Administrativo.....	59
3.3 La Ley.....	79
3.4 Concepto de Reglamento .....	85
3.5 Naturaleza Jurídica y Fundamento del Reglamento.....	87
3.6 Diferencia entre el Reglamento y Ley .....	96

## **CAPITULO IV**

### **PROPUESTAS EN RELACION A LA CONTRADICCIÓN A LA LEY FEDERAL DE ARMAS DE FUEGO Y EXPLOSIVOS**

4.1. Generalidades .....	105
4.2. Análisis jurídico del artículo 87 fracción IV de la Ley Federal de Armas de Fuego y Explosivos .....	105
4.3. El artículo 60 del Reglamento de la Ley Federal de Armas de Fuego y Explosivos .....	113
4.4. Conclusiones .....	119
 Bibliografía.....	 121

## **INTRODUCCION**

En el presente trabajo, abordaremos la problemática que presenta el gremio pirotécnico, de las diversas zonas del país, dentro del proceso de comercialización de artificios pirotécnicos.

Especialmente, en el momento en que sus artesanías, son enajenadas al consumidor final, ya que ambos - comercializador pirotécnico y consumidor final - son objeto de extorsión por parte de las autoridades de los diversos ámbitos judiciales, llámese policías municipales, policías judiciales o seudojudiciales, llámese policía de tránsito, policía federal de caminos, elementos de la Secretaría de la Defensa Nacional, entre otros.

La razón por la cual se considera que se fomenta este detrimento para el gremio pirotécnico incluyendo los consumidores finales es la controversia que existe entre lo establecido por el artículo 87 fracción IV y lo señalado por el artículo 60 del reglamento de la citada ley.

Por todo lo antes señalado el objetivo del presente trabajo es demostrar que existe una controversia entre la Ley Federal de Armas de Fuego y Explosivos y su respectivo reglamento, dando las

condiciones adecuadas para que el gremio pirotécnico se vea extorsionado por diversas autoridades judiciales.

En resumen, a través de este trabajo, se pretende hacer un desarrollo, primero histórico, luego jurídico y en su parte medular, una propuesta jurídica que permita al artesano de este importante oficio y arte, desenvolverse sin desventajas ni presiones dentro de los marcos legales y desde luego Constitucionales que el Estado establece para su ejercicio.

# CAPITULO I.- LA PIROTÉCNIA

## 1.1. GENERALIDADES

En nuestro país por costumbre y tradición se elaboran y consumen considerables cantidades artificios pirotécnicos debido a los orígenes culturales de nuestra población. Por ello, a continuación en este primer capítulo daremos el concepto de pirotecnia así como la historia y evolución de esta artesanía hasta llegar al siglo XX.

## 1.2.- CONCEPTO DE PIROTÉCNIA

Concepto de pirotecnia: Se deriva del latín “Piros” que significa fuego y “tecnia” que se traduce en técnica.

Lo que nos permite definir a la pirotecnia como “el arte, donde el ser humano ha desarrollado la habilidad de modificar y dominar el fuego en su estado físico natural.”<sup>1</sup>

Para individualizar este aspecto podemos decir que la pirotecnia en México es, sin lugar a dudas una actividad artesanal que tiene como cualidad el dominio del fuego, traduciendo este dominio en formas, diseño y colores que en su conjunto conforman un espectáculo de luz, color y sonido.

De ahí que se defina como artefacto pirotécnico al producto terminado, elaborado básicamente con materias pirotécnicas, de manera artesanal o industrial.

---

<sup>1</sup> Pallares Luna, Albino, “La pirotecnia como expresión de la festividad Mexicana”, primera edición, Toluca, Estado de México, Comisión de Artesanías de la LVIII Legislatura, 1997, p.p. 66.

En México, existe una enorme tradición pirotécnica, la cual ha sido desarrollada en tres rangos: La pirotecnia de torre, la pirotecnia de morrillo y la juguetería pirotécnica. Las cuales serán descritas a continuación:

**PIROTECNIA DE TORRE:** Son estructuras pirotécnicas de gran tamaño que requieren el manejo de sustancias químicas peligrosas. Que son diseñadas especialmente para realizar un espectáculo nocturno.

Realizadas a partir de torres, consisten en armazones de, madera o metal de 1m x 2m o 1.20m x 2m con los que se forman cuadros sujetos con lazos, que se superponen hasta formar la torre de la altura deseada (varia entre 6 y 20 metros) en tres lados son colocadas figuras antropomorfas o zoomorfas, fitoomorfas y geométricas de distintos tamaños, que forman los cuerpos del castillo y para equilibrarlo, se usan gruesos lazos conocidos como vientos, que se sujetan a la estructura y se anclan al piso.

Dentro de esta clase de pirotecnia también se encuentran los castillos de Movimiento que incluyen figuras de bulto zoomorfas o antropomorfas como toreros o cocineros realizando sus faenas y que generalmente se queman durante el día; las voladoras de uno y tres tiempos, las bombas de diferentes tipos como son de araña, japonés, cráquer, estrobo, doble aro y más recientemente chupacabras; los cohetones que los hay de trueno, luz, de bomba y paracaídas; los toritos de diferentes tamaños, (actualmente existen monumentales de hasta cuatro o cinco metros de altura de seis de largo y son quemados durante las fiestas patronales), los judas y las mojígangas.

Las bombas y los cohetones son incluidos en este grupo porque para su consumo se requiere de equipo o manejo especial. De todo este grupo no nos ocuparemos, puesto que cada uno de ellos implica un proceso de producción particular.

**CASTILLOS DE MORILLO:** Son columnas pirotécnicas de mayor tamaño que requieren el manejo de sustancias químicas peligrosas y el uso de materiales largos y pesados que dificultan su traslado. Originalmente se limitaban al uso de morillos de 10 o 12 metros de largo, los que para realizar el espectáculo, en un extremo colocaban las figuras que se quemarían después eran levantados empleando lazos y tijeras o compases de madera para sostenerlos y parte del otro extremo era enterrado para equilibrar el castillo.

**JUGUETERIA PIROTÉCNICA:** Son todos aquellos artificios pirotécnicos, donde se manejan sustancias químicas peligrosas a muy baja escala y que permiten obtener un juguete pirotécnico de riesgo menor que van a tener efectos de luz, trueno, sonido y movimiento. Entre ellos se encuentran: El cohete blanco, cráquer, silbato, buscapié, chupacabras, ollas, cometas, escupidores, cañones, paracaídas, bola de humo, cerillos, entre mas de ciento cincuenta productos de esta división.

El proceso de la pirotecnia se divide en varias etapas como son:

- a) La adquisición de materias primas
- b) Elaboración y fabricación de los artificios pirotécnicos.
- c) Almacenamiento del producto terminado
- d) Transportación y venta final.

Proceso en el cual intervienen tanto el artesano productor de la pirotecnia, las autoridades locales y federales y finalmente el que lo compra y el que lo consume.

Actualmente la Ley Federal de armas de Fuego y Explosivos que fue promulgada en el año de 1972, es la encargada de normar y fijar las reglas que permiten a la artesanía pirotécnica llevar a cabo su trabajo. En ella se nos dice que para la adquisición de materias primas el productor debe contar con un permiso expedido por la Secretaría de la

Defensa Nacional; así como comprar sus productos en lugares autorizadas por la misma. Esta compra solo podrá hacerse mensualmente y debe de estar amparada por un permiso general a fin de evitar compras clandestinas, tan usuales en este medio

Por lo que hace al proceso de manufactura de estas mezclas y artificios pirotécnicos, deben fabricarse en las instalaciones autorizadas por la Secretaria de la Defensa Nacional y no en casas habitación u otros lugares que consecuentemente puedan poner en riesgo la integridad física de vecinos o de los habitantes de ese domicilio.

“Los artificios pirotécnicos deben tener los datos del fabricante, número de lote para su identificación.”<sup>2</sup> Esta sugerencia es la que presentó el Diputado Héctor Guevara durante una ponencia expuesta en el marco del 2<sup>a</sup> Foro Internacional de la pirotécnía, realizado en Tultepec. Aunque en la actualidad todavía no tenga vigencia.

Con respecto a su almacenamiento los artificios pirotécnicos manufacturados deben ser almacenados en polvorines destinados para tal fin o en centros de acopio para evitar que lo hagan en casas habitación o en otro lugar que no sea el adecuado y así evitar accidentes.

“La transportación esta regulada con especificaciones expresas de las autoridades competentes en cuanto a las medidas de seguridad que debe cubrir el transporte que haga el traslado de los artificios pirotécnicos”.<sup>3</sup>

En lo relativo a la venta final; estos deben hacerse en lugares debidamente autorizados por la Secretaría de la Defensa, expidiendo para ello permisos que pueden ser generales o extraordinarios de compra-venta de artificios

---

<sup>2</sup> Guevara, Ramírez Hector.- “Memoria del 2º foro internacional de la pirotecnia, Tultepec 1999”, Primera Edición, Tultepec Estado de México.

<sup>3</sup> Guevara, Ramírez Héctor, “Memoria del foro internacional de la pirotécnía, Tultepec, 1999”, Primera Edición, Tultepec, Estado de México.

pirotécnicos, los meses de mayor venta de los artificios son los de septiembre y diciembre.

Otro aspecto a valorar de la pirotecnia, según un autor de la materia “Es el aspecto sociológico que este arte efímero tiene, ya que la labor creativa, dignifica, auto estimula y libera la pasividad”<sup>4</sup>. En otras palabras, esto significa de una producción creativa y nueva que surge de un individualismo propio en el ser humano que en cierto grado rompe con ciertas ataduras del pasado actualizándose en este tipo de trabajos con el artesano mexicano.

En cuanto al quehacer artesanal, como todos los trabajos, interviene tanto el aspecto individual como el popular, sentimientos que se sustentan en la tradición .En la pirotecnia se emplean algunas máquinas poco sofisticadas para ciertas etapas de la fabricación; no obstante, la elaboración de los cohetes sigue siendo primordialmente manual. El hecho confiere a los productos un acabado de originalidad que refleja el esmero de quien los hace; pero no nos corresponde decir las regiones y quienes son los mejores en su elaboración.

La pirotecnia, es además un oficio familiar y comunitario que generalmente tiene ciclos de producción y venta. Para que se realice debe tener un marco legal que deriva de las leyes federales y sus reglamentos.

Además de otorgar al trabajador una satisfacción personal y un respeto propio, como ocurre por ejemplo en aquellos trabajadores que realizan trabajos de alfarería o de fabricación de trajes regionales, se aprecia una libertad de trabajo, hecho que no ocurre en otros tipos de actividades y que llegaron desde hace mucho tiempo con el maquinismo y etapa de trabajos en serie. Por tanto, el producto pirotécnico es, por así decirlo, utilitario, y se convierte en una mercancía de consumo, que tiene demanda dentro y fuera de la comunidad artesanal que lo fabrica.

---

<sup>4</sup> Urban, Urbán Manuel, El impacto económico de la pirotecnia en los municipios del Estado de México, 2001, p.p. 56.

Es importante resaltar algunos aspectos negativos e irregulares de la pirotecnia cuando su comercialización cae en manos de pequeños patrones y obviamente, de trabajadores subordinados. Como comentario adicional de este capítulo, debe señalarse que puede existir acaparamiento de la mercancía de los pequeños productores, y en este sentido aparece el lucro personal que convierte esa pequeña actividad familiar que hacemos énfasis en este capítulo, en una empresa que se sostiene por pequeños capitales individuales que llegan hasta el límite de la explotación.

Por otra parte, debe también criticarse la producción en serie que algunos particulares propician y que como toda ley de oferta y demanda, obliga al artesano en este caso, a trabajar intensamente y producir en demasía, ocasionando que lo que produce, baje de calidad y precio, obteniendo bajas ganancias.

El artesano deja de ser creativo y se convierte en maquilador de piezas para un consumo inmediato que genera dinero.

El deterioro de esta artesanía se nota principalmente en la juguetería, que ya describimos al inicio de este trabajo y que se refiere a algunos productos que han perdido su calidad técnica y su valor de expresión popular. Nos referimos a ciertos artefactos conocidos como de alta peligrosidad y mal gusto, que son buscados por compradores cuyo único fin es el lucro y distintos propósitos. La utilización de estos objetos nada tiene que ver con el gran arte de los fuegos de artificio, pero que tanto los han desprestigiado.

Desde otra perspectiva, también se observa aunque en menor proporción, una deformación en los diseños de las piezas con figuras, donde esporádicamente aparecen personajes grotescos de la publicidad, del espectáculo o de las tiras cómicas. El cuestionamiento no tendría importancia si sólo se tratase de una alusión ingenua a dichas imágenes,

pero bien podría ser síntoma de un proceso de aculturación negativa (penetración de una cultura dominante) en detrimento de los valores propios y tradicionales.

### **1.3.- HISTÓRIA DE LA PIROTÉCNIA**

#### **1.3.1.- ORIGEN Y DESARROLLO EN EUROPA:**

La tendencia del hombre por dominar el fuego, es asunto prehistórico, su uso en actos rituales y diversiones, también es práctica antigua.

Se sabe que en la antigüedad grecolatina ya existía un modo de utilizar el fuego en los festivales y algunos tratadistas aluden al “fuego griego”, que al parecer se usó profusamente.

Pero no fue hasta que se inventó la pólvora y se aplicó a una suerte de técnicas para producir efectos detonantes luminosos, cuando surgió la pirotecnia.

Se usó en la guerra y poco a poco se fue introduciendo en las celebraciones. Existen aseveraciones que la pólvora se inventó en el Oriente y de allí se llevó a Europa y algunos tratadistas opinan que fue un invento del alemán Bertold Schartz.

Lo más probable es que haya sido invento paralelo en ambos continentes, aunque su aplicación en las armas de fuego es determinante y parece mas probable que es asunto europeo la explicación sobre su origen o invención.

El uso de la pirotecnia como arte, para la celebración y el rito, se practicó desde hace mucho tiempo en China y en la India, aunque existen fuentes que transmiten sobre su uso y practica en Europa. Y se asevera que fue vía España y a través de lo árabes como se conoció. Lo cierto es que ya en el siglo XIII se acostumbraba y era práctica tradicional, y hasta el siglo XVI se llegan a conocer este tipo de artes de fuego.

Desde ese siglo existe una pirotecnia europea ya muy desarrollada en Alemania, Inglaterra, Austria, Bulgaria y Hungría, entre otros. En estos lugares desde fines del siglo señalado, quedaron registradas grandiosas festividades en las que el complemento fue la exhibición de figuras movidas por fuego, así como el uso de luces de colores.

Por grabados y pinturas se conoce una exhibición de fuegos artificiales en Nûremberg, Alemania en 1570. Después ya en el siglo XVII y en adelante, en muchas ciudades y con motivo de coronaciones, bodas reales, visitas de reyes, celebraciones de paz.

En Inglaterra sólo pudo desarrollarse después del reinado de Enrique VII, cobrando importancia considerable. En esos lugares se dieron dos estilos de pirotecnia, uno en los países anglosajones y otro en los mediterráneos, con diferencias en forma y fondo. Ya que mientras en los países anglosajones fue especializada para las celebraciones civiles y luego llegó a ser un gran espectáculo comercial, en los del mundo mediterráneo se usó más para las festividades religiosas.

Lo anterior y su contexto tuvieron las diferencias que en el fondo se vinculaban en buena medida a la Reforma y Contrarreforma, desde el punto de vista ideológico.

En el mundo secular no sujeto a Roma, las celebraciones con pirotecnia se ligaron a los días de celebración nacional, a las conmemoraciones y al simple espectáculo. En ellas, "algunas veces el intelecto dio su

aportación, como para la fastuosa celebración de la Paz de Aquisgrán, que tuvo como escenario el río Támesis, para la que compuso George Friederich Händel su suite, fondo *para los fuegos artificiales*”<sup>5</sup>.

En otras ocasiones fue parte del festejo cultural, como en el jubileo de Shakespeare celebrado en 1769 en Stanfford-on-Avon. Luego en Inglaterra, se convirtió la pirotecnia en espectáculo independiente, por el que se cobraba la entrada y el cual se verificaba en lugares ad-hoc, como en los Jardines de los Placeres del siglo XVIII y después en el Palacio de Cristal en el siglo siguiente de Bretaña.

En el siglo XIX en Francia, el palacio de Versalles volvía a ser gran escenario de fiestas con pirotecnia y también la capital París, donde se celebraban con fuegos artificiales las bodas de Napoleón Bonaparte con María Luisa.

“La pirotecnia francesa se había desarrollado enormemente gracias al impulso de la ciencia química; Chertier la aplicó e hizo escuela y lo mismo sucedió con la inglesa gracias a sus inmejorables pirotécnicos, como la generación de los Brock”.<sup>6</sup>

### **1.3.2.- DESARROLLO PIROTÉCNICO EN ESPAÑA**

Sobre el uso de la pólvora en España tenemos poca información. Sin embargo la pirotecnia en este tiempo es famosa por su belleza y por la enorme cantidad que se utiliza en toda clase de celebraciones, incluyendo pequeñas y grandes.

---

<sup>5</sup> Díaz Carlos, memoria del segundo foro internacional de la pirotecnia, Tultepec, 1998 P.113

<sup>6</sup> Idem pie de página anterior

Se sabe que la pólvora fue usada por vez primera en España con fines militares, precisamente en el sitio que puso Alfonso X de Castilla, a Niebla, de la provincia de Huelva en Andalucía.

Aunque frecuentemente se afirma que fueron los moros los que la introdujeron en la Península, a los reinos andaluces de Murcia y Valencia, en donde se dice hicieron renacer los fuegos artificiales en todas las fiestas y en que en las crónicas de los reyes de Aragón y condes de Barcelona se leen frecuentes descripciones. Además, también se afirma que los aragoneses y catalanes la llevaron a Italia denominándola la Nueva pirotecnia.

En cuanto a México, aunque no existe mucha información, lo cierto es que Carlos I ordenó que se redactara una ordenanza que regulaba la pirotecnia como un arte y oficio distinto al de los artilleros, que por cerca de tres siglos habían mantenido su control.

Para épocas posteriores, los datos son muy escasos pues apenas informan sobre la existencia de fuegos pirotécnicos que se quemaban en variadas celebraciones.

Según Juan Regla<sup>7</sup> en la época de las tres primeras austrias “parte integrante de tales festejos (romerías o peregrinaciones, verbenas, entradas o visitas de los reyes) eran los fuegos artificiales, que consistían en ruedas de llamas y cohetes y ollas de fuego”.

Ya en el siglo veinte, en la misma Europa, se observa que la quema de fuegos de artificio es una práctica como otras actividades seculares que forman parte de las fiestas religiosas. Sin embargo, sabemos, por ejemplo, “que la pirotecnia se usa en las fallas valencianas en forma espectacular y además de la participación de los artífices valencianos en concurso de nivel internacional que de ocho años acá se celebra en Cannes, Francia, competencia que

---

<sup>7</sup> Silvio Zavala y María Castelo, Fuentes para la historia del trabajo, III, p.59-60.

han ganado los tres últimos años, lo que confirma la importancia y calidad de la pirotecnia española”<sup>8</sup>.

### **1.3.3.- EVOLUCIÓN DE LA PIROTECNIA EN LA NUEVA ESPAÑA**

No cabe la menor duda de que la pirotecnia paso a la Nueva España desde la metrópoli, mucho se ha discutido al respecto en cuanto al origen en México, lo importante es afirmar que después de establecerse, cobró un desarrollo importante tanto del punto de vista de trabajo artesanal, como de elemento importante en las celebraciones religiosas.

Hay quienes opinan que aquí se estableció inmediatamente a la conquista cortesiana y hasta se afirma que pronto los indígenas la usaron ampliamente. Se dice que ya en San José de los Naturales se utilizaba para una ceremonia en 1535 y que Pedro de Gante lo testimonia.

Además, que ese arte pirotécnico tan tempranamente introducido y tan prontamente difundido, se enriqueció con aportaciones de la pirotecnia china, venidas por la ruta de Manila. Se cree que estas afirmaciones son inciertas, porque en todas las fuentes que se han revisado nada se encontró sobre ello. Ni Hernan Cortés, Bernal Diaz del Castillo, Suárez de Peralta, ni en crónicas de frailes como Motolinía, Las Casas, Mendieta, Torquemada, ni en correspondencia de religiosos o en trabajos de otra índole, se ha encontrado referencia alguna del uso de pirotecnia en el siglo de la conquista, ni en festividades civiles o religiosas.

En aquéllas festividades públicas, de acuerdo con nuestras referencias pictóricas de aquellas fechas los españoles acostumbraban las máscaras, las alcancías, después, los juegos de cañas y las carreras de sortijas; en las religiosas había iluminaciones con hachones y los

---

<sup>8</sup> Memoria del Foro Nacional de la Pirotecnia, Tultepec 97, México, H. Ayuntamiento de Tultepec, 1997.

indios participaban en constantes procesiones, usando sólo candelas.

Tampoco Antonio de Ciudad Real, registra en toda la relación del viaje de Fray Alonso Ponce ninguna festividad con cohetes o fuegos, a pesar de que fueron tantísimas las ocasiones en las que el visitador franciscano fue recibido en las comunidades indígenas de Nueva España con celebraciones; lo más que dice es que en algunas comunidades de la Nueva Galicia los indios prendieron luminarias. Y respecto de la influencia China a través de las Filipinas, no pasa de ser un supuesto que se infiera del hecho de otras influencias conocidas, venidas de Oriente.

No se cree que alguien haya documentado tal especie y mucho menos que la haya comprobado, en la pirotecnia novohispana y mexicana. Así pues, “el siglo XVI parece huérfano de fuegos de artificio”.<sup>9</sup>

Sin embargo, de alguna manera debió comenzarse el arte y el uso en ese siglo, pues en el XVII ya lo tenemos como práctica desarrollada en fiestas muy formalmente organizadas.

La primera festividad religiosa documentada fehacientemente, en que hubo cohetería e invenciones de fuego es la que tuvo lugar en la ciudad de México, el cinco de febrero de 1629, para celebrar la beatificación de San Felipe de Jesús.

“Para la fiesta, mandó el ayuntamiento que las casas se aderezaran, y limpiaran, colgándolas con todo lucimiento, y que se pongan Altares en todas las bocas de las cuadras y artificios de fuego por cuenta de esta Ciudad...Y, además que, aquella noche en estas Casas de Cabildo haya muchos fuegos y luminarias...”<sup>10</sup>

---

<sup>9</sup> Mircea Eliade, Tratado de historia de las religiones, México, Era 1984. P. 396

<sup>10</sup> Carlos Martínez Marín “La pirotecnia, de las bellas y exquisitas invenciones del fuego”, 1993, p.212-213

Para este autor, sus fuentes fueron el Acta de Cabildo y un grabado del siglo XVIII que reproduce la procesión e incluye un castillo colocado en la plaza, enfrente de la desembocadura de la calle de Plateros, de varios cuerpos y con muchas ruedas. El evento, con una pirotecnia tan formalizada indica una práctica no tan reciente.

De allí en adelante, la pirotecnia fue usada en la Nueva España con profusión. Los testimonios son constantes. Mediante los diarios del siglo XVII y las gacetas del XVIII nos informamos de ello: no hubo fiesta religiosa que llegará a la noche en la que faltaran los fuegos, ni celebración profana que no los tuviera.

De esta manera hubo cohetes y fuegos artificiales en celebraciones de toda índole, como beatificaciones, canonizaciones, Fiestas patronales, bendiciones, novenarios, vísperas, etcétera. También por dedicaciones de templos, capillas y retablos. Igualmente hubo cohetes y fuegos en ceremonias como elecciones de obispos, imposición del Palio, toma de posesión de dignatarios eclesiásticos. Para celebrar juras de reyes, bodas o bautismos de príncipes, entradas de virreyes y por bastantes motivos más. Y fueron las principales en la Ciudad de México, pero también en las ciudades de provincia como Puebla, Oaxaca, Querétaro, Guanajuato, Zacatecas, Pachuca, entre otras.

“De las que tenemos noticias, varias fueron resonantes y vistosas, entre ellas la aludida por San Felipe de Jesús en 1629, la de la canonización de los jesuitas Gonzaga y Kotzka en 1728, la de la dedicación de la catedral metropolitana en 1656, la de la dedicación del templo de Guadalupe, de Querétaro en 1680, descrita por Carlos de Sigüenza y Gongora”.<sup>11</sup>

La dedicación del templo de la Santa Veracruz 1730, cuyos fuegos Artificiales costaron 2,460 pesos; la dedicación

---

<sup>11</sup> Carlos Martínez Marín “La pirotecnia, de las bellas y exquisitas invenciones del fuego”, 1993, p.215

del templo de la compañía, de Guanajuato en 1765, cuyo octavario se cerro con Solemnísimo repique de campanas y esquilas, todas nuevas, y con innumerables invenciones de fuego (Artificios pirotécnicos) cuyos ecos, y nubes de humo, llevaron por toda la ciudad la noticia de estar ya dedicado a Dios tan Suntuoso Panteón.

La de la jura de Carlos III en Pachuca, en diciembre de 1761, con exhibición de fuegos del día 25 al 27, día éste en que se consumieron tres árboles de lucidas armonías y variedad de fuegos frente del tablado principal de la plaza.

El cronista del espectáculo agrega al final que fue general la iluminación por todas las calles de esta ciudad, haciendo eco a los fuegos principales, los cohetes, bombas y tiros que disparaban los vecinos; de tal suerte que en las expresadas tres noches, viendo de lejos la ciudad, no habría quien la juzgase sino por Monguibelo o Vesubio, según las luces que destellaba.

Se ha investigado que hubo grandes celebraciones en la Nueva España y durante la época del Virreinato, cuando incluso ya existía la Gaceta de México, habiendo fuegos de artificio bastante notables donde ya se desarrollaba el ingenio del artesano mexicano y que lo hacía para las autoridades de la Nueva España. Se observa en esta época que la pirotecnia se adapta a la temática del festejo, y una ingeniosa representación que refleja una época histórica y cultural.

Como se observa, existe en esta época un uso de la pólvora aplicado a la artesanía pirotécnica, sin embargo éste fenómeno se estanca en el año de 1776, “al establecerse por el gobierno virreinal de esa época, la Real Fabrica de Pólvora, en Santa Fe, México”<sup>12</sup>.

---

<sup>12</sup> Luna López, Diego, curso de Historia pirotécnica, p. 62, 1993

Lo anterior se explica porque el gobierno virreinal solo autorizó el uso de la pólvora para la fabricación de pertrechos de guerra, minería y en un renglón especial, en cohetes y fuegos de artificio.

#### **1.3.4. ORDENANZAS EN LA NUEVA ESPAÑA**

Por ser la pirotecnia, una actividad que por su propia naturaleza implica cierto riesgo para las personas que la manejan o que se exponen a ella, es que a través del tiempo y su evolución en México, han existido ordenanzas y prohibiciones que han permitido su convivencia con el resto de la sociedad.

Sin embargo, no hay mucha documentación con disposiciones y reglamentos del arte de la cohetería en la Nueva España. En relación a lo anterior, sabemos que en 1718, en las ordenanzas de fiel ejecutoria de la ciudad de México, aprobadas por el virrey Marques de Valero y confirmadas por Real Cédula en mayo de 1724, se ordenaba "Que los coheteros tengan sus tiendas en los arrabales" lo que afectivamente fue, según lo -confirman indirectamente algunas noticias sobre accidentes en tiendas y talleres que nos dan la ubicación: una de esas tiendas que estallo, estaba en el barrio de San Pablo; otras dos que se incendiaron una estaba en la calle Real de rastro y la otra en el barrio de San Gregorio, y una cohetería mas que se incendio por que el asistente que fumaba allí, con lo que causo tremendo incendio y terrible explosión y considerablemente numero de víctimas horriblemente quemadas, estaba en el puente de la leña.

Es de imaginarse, por lo tanto, que entrando el siglo XVIII, se ordenaran impuestos a la fabricación y venta de la pólvora, salitre, azufre y aguafuerte, componentes esenciales de los artesanos pirotécnicos y que los afectaron consecuentemente.

Hubo inquietudes por la formación de gremios, aproximadamente en los años 1770 y 1771 en adelante, por lo cual se publicaron ordenanzas y reglamentos para los que se dedicaban al arte de la pirotecnia, y según algunas fuentes, fueron expedidas y publicadas por el marques de Croix. Lo que se sabe es que dichos bandos y reglamentos se hicieron para protección de los artesanos y sus incipientes gremios y pretendían proteger también a los consumidores, así mismo trataron de limitar la posesión de tiendas o estancos y del propio ejercicio de ese trabajo a quienes en ese tiempo tenían el control de la venta, distribución y consumo de la pirotecnia en general, y desde luego, propusieron que se exigiera el permiso o licencias correspondientes.

Se ordena que todos los ingredientes estancados se adquieran en el estanco de la ciudad o en los foráneos respectivos y que aquellos que no lo hagan caerían en las mismas sanciones que se imponían a los fabricantes y vendedores clandestinos. También se exigen que se lleve registro, en libro especial, de los productos adquiridos en los estancos.

Vienen luego las reglas de fabricación, las que establecen las cantidades de ingredientes para cada pieza, las medidas que deben tener, los materiales, en fin todos aquellos detalles que como antecedentes, solo tienen el valor histórico que nos permite visualizar el desarrollo armónico de este tipo de trabajo que constituyó en su tiempo, una etapa cumbre del trabajo artesanal de la pirotecnia en México y que frente a otros tipos de trabajos, se ha distinguido por su aspecto creativo y conservador de los valores tradicionales y religiosos.

En algunas ordenanzas, existen reglas de organización, normas de fabricación, de aprendizaje y para los exámenes; y algo importante: se prohibía a los indígenas el ingreso al arte, prohibición que desapareció en 1740 cuando se autorizó que cualquier persona pudiera ejercerlo sin discriminación, sancionando al parecer, una situación de

hecho, que afirmaba que los indios guatemaltecos hacían cohetes y fuegos desde antes que en la Nueva España.

Es evidente que en Guatemala los naturales llegaron tarde a la cohetería, y es casi seguro que en Nueva España no haya tenido lugar hasta fines del siglo XVII o en los principios del XVIII y que a eso se deba que las ordenanzas de Croix no contengan ninguna cláusula discriminatoria. Por tanto, es posible afirmar tentativamente que no fue sino hasta el siglo XVIII cuando el arte pirotécnico se difundió a los ámbitos rurales e indígenas del país.

### **1.3.5. LA PIROTÉCNIA EN EL MEXICO DEL SIGLO XIX**

A principios del siglo XIX una vez establecida la organización gremial como en Europa, se obligaba al aspirante a artesano o maestro a aprender bien el oficio que pretendía ejercer, por lo que en el caso de los coheteros solamente podían ser reconocidos como maestros fabricantes de pólvora, después de estudiar seis años y ser examinados. Otra de las exigencias, era el establecimiento de talleres fuera o en las orillas de la ciudad, para evitar accidentes. Aspecto éste que a la fecha no ha sido modificado.

“Al ser suprimidos los gremios con la ley del 8 de Junio de 1813 que autoriza a todos los hombres avecindados en las ciudades del reino a establecer libremente las fabricas y oficios que estimaran conveniente, sin necesidad de licencia o ingresar a algún gremio...”<sup>14</sup>

Se presume que en estas condiciones se instalaran fabricantes de pólvora en territorios alejados de la ciudad de México.

---

<sup>14</sup> Cueva, Mario de la, El nuevo Derecho Mexicano del Trabajo, 2000, P.23

Durante el México Independiente el área pirotécnica que por cierto era ya ampliamente desarrollada y conocida, queda sujeta al marco jurídico del Bando de Miguel Hidalgo y Costilla, documento redactado durante la guerra de independencia, en el que señala en su artículo 3° párrafo segundo, que quien tenga instrucción en el oficio de la pólvora podrá fabricarla y exportarla libremente, prefiriendo al gobierno en las ventas para uso del ejercito.

El siglo XIX en México, como sabemos por la historia existieron conflictos internos y externos que se confrontaron hasta la octava década, como es el caso de la guerra de Reforma. Y esta bella y delicada artesanía siguió proliferando tanto en las fiestas cívicas como las fiestas de los santos del calendario. Y como se dijo antes, a pesar de los conflictos de la época

En el siglo XIX aparecieron las fiestas patrias que desde entonces se siguieron celebrando regularmente, especialmente la del 16 de septiembre que oficialmente se habían instituido por decreto de la Regencia desde 1822; siempre después del desfile, había “volantines en la plaza, paseos, circo y otras diversiones por la tarde, fuegos de artificio, teatros, espléndidas luminarias por la noche”.<sup>15</sup>

“Pero, aparte de ésta, en los años de la paz porfiriana, las que adquirieron más importancia fueron las celebraciones patrióticas que conmemoraban hechos en los que el presidente de la República había tenido que ver: el 5 de Mayo, cuya fiesta de 1880 fue especial: hubo recepción al presidente en el Ayuntamiento, reunión en el Cabildo de sobrevivientes de la batalla, lectura del acta de la misma en el Teatro Nacional, música, discursos, paseo por la Alameda, funciones acrobáticas en las plazuelas y bailes y naturalmente fuegos artificiales y serenatas en muchos sitios.

---

<sup>15</sup> Dorantes de Carranza, Baltazar. Sumaria Relación de las cosas de Nueva España, 24 ed. 2001, págs. 170, 173 y 181, editorial Era, México, DF.

Y el 15 de septiembre, que se agregó a la conmemoración independentista porque, se dice, era por el santo de Porfirio: la del 1900 tuvo “fuegos artificiales que gustaron como nunca, especialmente los cohetones que reventaban en floración de colores”<sup>16</sup>.

### **1.3.6. LA PIROTÉCNIA EN EL MEXICO DEL SIGLO XX**

Es a principios del siglo XX cuando en México se inicia la etapa moderna de la pirotecnia gracias a la introducción del clorato de potasio que produce una luz blanca que da un brillo intensamente mayor al producido por los elementos básicos de la pólvora tradicional y sin el molesto olor a azufre. Es aquí cuando prácticamente se abre el panorama del progreso tecnológico de la pirotecnia, pues la química aporta compuestos que mezclados con la pólvora permiten separar figuras y textos con diferentes tonalidades con un mismo panel.

En el México del siglo XX las autoridades de los diversos niveles de Gobierno han prohibido su venta por el riesgo que pudiera presentar su manejo, sin embargo en ningún año, desde que Benito Juárez comenzó a celebrar la independencia con fuegos artificiales, jamás se han dejado de usar, la quema de éstos en el Zócalo Capitalino representa la apoteosis a un nacionalismo que nos infundieron desde la Independencia.

Sin el cierre colorido y estruendoso que dan los cohetes, la celebración sería poco emocionante y atractiva.

“Así llegó el siglo XX y con él, 1910 y sus fiestas del Centenario. El 16 de septiembre los castillos que se prendieron en el Zócalo reprodujeron las imágenes de

---

<sup>16</sup> Dorantes de Carranza, Baltazar. Sumaria Relación de las cosas de Nueva España, 24 ed. 2001, págs. 175.

Hidalgo con el lema “Héroe inmortal” y de Morelos con cartel de “Estratega sagaz” e importantes aquellos tiempos republicanos nacidos de la Reforma, el estandarte guadalupano; los fuegos y la serenata, que fue allí mismo... “despertaron un entusiasmo rayando en el delirio” dice la crónica de El Imparcial, más todavía en el momento en que se hizo un nutrido disparo de cohetes de colores, desde el atrio de la Catedral, que... “se lanzaban al espacio a hacer competencia con sus luces a los iris de los astros”, agrega el reportero.

Pero el jueves 22 de septiembre de 1910, fue lo mejor en el lago del bosque de Chapultepec, donde se escenificó un combate de dos acorazados que atacaban un fuerte con cohetes y con luces, y la apoteosis fue cuando la santa bárbara “estalló... en haces de cohetes deslumbradores...”.<sup>17</sup>

Luego del conflicto armado, vinieron los gobiernos emanados de la Revolución que continuaron la tradición de las fiestas cívicas con el mismo entusiasmo que en el porfiriato. En el Centenario de la Consumación de la Independencia, en año de 1921, la fiesta se hizo en el Zócalo y en Chapultepec y aunque la pirotecnia fue más modesta, resultó estupenda, la fabricó un renombrado maestro pirotécnico mexicano Agustín Pereyra.

Hoy continúa la tradición en el 16 de septiembre, en cuya noche se prenden variados castillos en la Plaza de la Constitución y a veces en Chapultepec, aunque sin los estruendos de los cohetes, debido a las prohibiciones que se han sostenido desde la regencia del C. Ernesto P. Uruchurtu en el Distrito Federal.

Con todo, en los barrios y pueblos del contorno urbano de nuestra megalópolis continúan las fiestas con fuegos artificiales en el ámbito popular y en provincia se fabrican y se queman todavía con profusión.

---

<sup>17</sup> Cueva, Mario de la, El nuevo Derecho Mexicano del Trabajo, 2000, P.23

Así en la mayoría de las festividades de cada rincón mexicano, se encuentra presente la pirotecnia. Sin embargo, no todo es miel sobre hojuelas ya que en la actualidad, el gremio pirotécnico, atraviesa sin lugar a dudas, una de las crisis más graves de toda su historia, ya que se encuentra frenada letalmente al exterior, por todo un aparato gubernamental encabezado por la Secretaría de la Defensa Nacional y al interior, por su desatención, ignorancia y negligencia. Y que en su conjunto no han otorgado las bases jurídicas que permitan al arte pirotécnico un desarrollo sustentable y amigable con su entorno social.

Para concluir este apartado diremos que la pirotecnia es un efímero arte centenario que tiene gran arraigo en la sociedad mexicana, ya que como se ha observado, a través de su historia, el pueblo mexicano la relaciona directamente con cualquier festejo religioso o laico.

Por lo que respecta a la juguetería pirotécnica, también cuenta con gran aceptación entre la comunidad infantil y adulta, aunque en la actualidad, su comercialización atraviesa por graves problemas jurídicos que pone en peligro su supervivencia. Ya que esa supervivencia estará supeditada a que en un futuro cercano, exista un marco legal justo que permita a las autoridades correspondientes en unión con el gremio pirotécnico y la comunidad en general, conjuntar esfuerzos para lograr una mayor seguridad jurídica y convivencia para la sociedad mexicana.

## **CAPITULO II.- MARCO JURIDICO VIGENTE DE LA PIROTÉCNIA**

### **2.1. GENERALIDADES**

En este segundo capítulo, estableceremos el ámbito de competencia jurídica de los tres niveles de gobierno, en el área pirotécnica, esto es desde el ámbito Constitucional, Federal, Estatal, y Municipal, a efecto de diagnosticar y delimitar el área de trabajo de la presente tesis.

Por ello antes de iniciar este capítulo se considera necesario establecer las definiciones de algunos conceptos relativos a la pirotecnia, que si bien es cierto, son nombrados por la Ley Federal de Armas de Fuego y Explosivos y su respectivo reglamento, jamás se da su concepto en la normatividad antes señalada.

**Artificios Pirotécnicos:** El Diccionario de la Real Academia establece que el artificio es el arte, primor, ingenio o habilidad con que está hecha alguna cosa, máquina, aparato, o dispositivo.

Por lo que respecta a pirotecnia señala que es el arte de fabricar fuegos artificiales con fines militares, para diversión o festejo.

A mayor abundamiento el Frente Nacional de la Pirotecnia a través de su proyecto de reforma a la Ley Federal de Armas de Fuego y Explosivos define como artificio pirotécnico a los ingenios de propiedades deflagrantes sonoras, luminosas o caloríficas elaboradas a partir de sustancias químicas que de manera artesanal o industrial pueden tener aplicación lícita en diferentes actividades.

De todo lo anterior se concluye que artificio pirotécnico es el arte de crear de manera artesanal o industrial un producto de propiedades deflagrantes, sonoras luminosas o caloríficas. Con fines militares, para diversión o festejo.

## **2.2. MARCO JURIDICO CONSTITUCIONAL DE LA PIROTÉCNIA**

Es importante señalar que existen dos tipos de constituciones, de acuerdo con lo señalado por Daniel Moreno “una es la escrita y la otra es la histórica o consuetudinaria, según resulten de la elaboración de un texto escrito concreto, o sea, el resultado de la observancia repetida de las mismas prácticas históricas”.<sup>18</sup>

Se podrá equipara el origen jurídico de la práctica del trabajo pirotécnico, a una costumbre centenaria y que ha sido aceptada por la voluntad de la población en general. Esto significa que el ejercicio del trabajo pirotécnico puede tener, antes de una base jurídica sólida, la costumbre que no es más que la aceptación a través del tiempo de actos reiterados, en este caso, se traduce en el ejercicio consuetudinario de una artesanía. Sin embargo, este criterio no es el formalmente aplicable, desde el punto de vista jurídico.

Para poder entender el marco jurídico de cualquier actividad que tenga que ser ubicada dentro del derecho, debemos en primer término, partir de una base como soporte para su manifestación y ejercicio, y finalmente su establecimiento dentro de un régimen legal. Es por lo anterior que en nuestro país la mayor parte de nuestras

---

<sup>18</sup> Moreno, Daniel. Derecho Constitucional Mexicano, 9ª. Edición, Pax-México, 1999

leyes tienen como origen la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos.

Sin profundizar tanto, debemos establecer que existe una base constitucional, no para el ejercicio en si de la actividad pirotécnica nacional. Esto significa que debemos poner como premisa para cualquier tipo de trabajo que se desempeñe dentro del marco jurídico establecido en la República Mexicana, a la propia Constitución.

Ya que en efecto, establece el artículo 5° de la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos lo siguiente: “A ninguna persona podrá impedírsele que se dedique a la profesión, industria, comercio o trabajo que le acomode, siendo lícitos. El ejercicio de esta libertad sólo podrá vedarse por determinación judicial, cuando se ataquen los derechos de terceros, o por resolución gubernativa, dictada en los términos que marca la ley, cuando se ofendan los derechos de la sociedad. Nadie puede ser privado del producto de su trabajo, sino por resolución judicial.”<sup>19</sup>

En relación al artículo constitucional en comento, debe afirmarse que constituye una base jurídica constitucional para el desarrollo de una actividad de trabajo, industria o profesión.

Por nuestra parte, debemos solamente derivar algunos aspectos que emanan de la norma antes citada que podrían resumirse en los siguientes:

1.- Que todo mexicano y aún no siéndolo, por el solo hecho de acreditar cierta calidad migratoria que lo permita, podrá dedicarse a cualquier tipo de trabajo, siempre y cuando no esté prohibido por la Ley.

2.- Lo anterior sólo podrá impedirse por mandato judicial o cuando se ataquen derechos de terceros o que el propio gobierno así lo establezca.

---

<sup>19</sup> Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

3.- Que cualquier trabajo deberá tener su correspondiente retribución, es decir, salario y debe ser consentido para efectuarlo por el propio trabajador, con excepción del trabajo impuesto como pena para el infractor de alguna ley de carácter penal. Aunque existen actualmente normas internas dentro de los Reclusorios que permiten que los reclusos puedan ser retribuidos, sirviendo esto para su mejor estancia dentro de esos lugares y para el ahorro correspondiente para el momento llegado de su libertad.

4.- Tampoco pueden pactarse convenios para renunciar a realizar determinados trabajos ya sea por el tiempo determinado o indefinido. Dentro de este contexto también no puede establecerse ninguna responsabilidad que no sea de carácter civil, cuando el trabajador, por cualquier motivo dejase de cumplir el trabajo encomendado. Ni mucho menos por lo anterior que pudiera perder sus derechos políticos y civiles.

Mucho podría agregarse a la norma que se analiza y debe considerarse que solo existen algunas excepciones para afectar el salario que recibe un trabajador por el desempeño de su trabajo: en materia familiar, cuando un Juez determina un descuento como pensión alimenticia, esto se justifica porque la ley da prioridad a la familia contemplada desde el punto de vista de los menores hijos y de sus necesidades inherentes tales como el vestido, comida y sustento, así como a la propia educación básica.

Ahora bien, desde que entramos al tema de este trabajo, debemos dejar asentado que el trabajo artesanal de la pirotecnia, debe tener, en primer término y como antes lo afirmamos, la base jurídica que es la propia Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos a través del artículo 5° y que con antelación lo hemos comentado.

En segundo término, debemos considerar también como una base jurídica del ejercicio de la artesanía pirotécnica, la

Ley Federal de Armas de Fuego y Explosivos, que deriva de la propia Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Luego entonces, le sigue en jerarquía como base jurídica del ejercicio de la pirotecnia como trabajo artesanal, el Reglamento correspondiente de la Ley Federal de Armas de Fuego y Explosivos, que se encarga, en un apartado especial, de las normas a que deberán sujetarse las personas que se dediquen a este tipo de actividad.

Por otra parte y tratando de respaldar lo más posible el ejercicio del trabajo de la pirotecnia en nuestro país, podría adecuarse cierta parte del artículo 14 de nuestra Constitución Federal de la República, en cuanto se refiere a que “Nadie podrá ser privado de la vida, de la libertad o de sus propiedad, posesiones o derechos, sino mediante juicio ante los tribunales previamente establecidos, en el que cumplan las formalidades esenciales del procedimiento y conforme a las leyes expedidas con anterioridad al hecho...”<sup>20</sup>

Si adecuamos el artículo antes transcrito en relación al individuo que protege la norma constitucional, nos encontramos concretamente aplicando al tema de esta tesis, resulta como sujeto pasivo el trabajador pirotécnico y por lo tanto, queda tutelada la seguridad jurídica que debe tener: no ser molestado ni en sus pertenencias ni derechos ni posesiones, previo juicio ante los tribunales competentes

Del párrafo anterior se infiere que la actividad de trabajo relacionada directamente con la pirotecnia tanto en sus diversas modalidades, comenzando desde su producción, distribución, compra y venta de la misma, tiene la garantía de seguridad jurídica. Garantía que debe también aplicarse a todo tipo de trabajo cuando reúne los elementos

---

<sup>20</sup> Constitución Política de los Estado Unidos Mexicanos.

y requisitos que señala el artículo quinto de la Constitución General de los Estados Unidos Mexicanos.

Por eso, es que en este apartado se señala también como otra base jurídica de la artesanía pirotécnica los artículos que antes se refieren, sin pasar por alto el artículo 16 Constitucional, que se complementa con el 14 antes señalados y que establecen las garantías de audiencia, legalidad, seguridad jurídica, entre otras.

En resumen, las bases jurídicas antes analizadas determinan como principio general, la libertad del hombre para dedicarse a una actividad intrínsecamente creativa y de arraigo totalmente nacionalista, que aunque el decirlo para algunos resulte demagógico, la pirotecnia como una artesanía desarrollada con características propias del país, es un trabajo honesto, productivo, familiar y que bien organizado por el Estado y sus órganos correspondientes, debe permitirse y no ponerle cortapisas ni argumentos de peligrosidad que resultan fuera de vigencia, cuando tienen la vigilancia y tutela del propio pirotécnico y desde luego el apoyo estatal para su propio desarrollo en el ámbito que, aunque pequeño, es de gran importancia para muchos sectores de nuestra diversidad poblacional.

### **2.3 LA LEY DE LA ADMINISTRACION PÚBLICA FEDERAL Y SU APLICACIÓN.**

La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, tiene su fundamento en el artículo 90 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, quien nos dice 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 que estará a cargo de las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos y definirá las bases generales de creación de las entidades paraestatales y la intervención del Ejecutivo Federal en su operación.

Las Leyes determinarán las relaciones entre las entidades paraestatales y el ejecutivo Federal, o entre éstas y las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos.

Como puede observarse esta ley tiene como materia regulación la función administrativa que realiza el Poder ejecutivo, mismo que contiene su propia estructura, con características particulares. Dividiéndose en Administración Pública Centralizada y paraestatal.

- ORGANIZACIÓN CENTRALIZADA

Del artículo Constitucional antes señalado se desprende que una de las formas de organización de la Administración Pública Federal es la centralizada, cuya estructura esta integrada, según lo dispuesto por el párrafo segundo del artículo 1º de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, por "por la Presidencia de la República, las Secretarías de Estado, y Departamentos Administrativos y la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal".

Esta forma de organización administrativa, presupone una estructura que agrupa a los diferentes órganos que la

componen, bajo un orden determinado, alrededor de un centro de dirección y decisión de toda la actividad que tiene a su cargo, organización que se manifiesta fundamentalmente en razón de un vínculo, denominado jerarquía o poder jerárquico.

Esta jerarquía juega un papel preponderante, ya que une en línea vertical a las diferentes dependencias de la administración centralizadas y a las unidades administrativas en su organización interna; y en la línea horizontal, la coordinación permite su funcionamiento a través de la distribución de competencias.

- ORGANIZACIÓN DESCENTRALIZADA

Es la forma de organización que se establece cuando se crean organismos por ley o por decreto, con personalidad jurídica y patrimonio propios, para la realización de actividades estratégicas o prioritarias, para la prestación de un servicio público o social, o para la obtención o aplicación de recursos para fines de asistencia o seguridad social, recibe el nombre de descentralización porque así lo establecen los artículos 45 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y el 14 de la Ley Federal de Entidades Paraestatales.

El concepto de descentralización ha sido confundido con el de desconcentración, por lo que es necesario precisar sus diferencias a partir del concepto de que la descentralización consiste en sacar de la centralización las funciones y actividades que se le asignan a un ente; en tanto que en la desconcentración consiste en evitar la concentración de facultades en un órgano central, sin que el nuevo órgano salga de la organización centralizada.

Como ya se señaló la descentralización implica la creación de organismos con personalidad jurídica distinta a la de la Administración Pública Centralizada, que es la misma personalidad del Estado. Es decir, se trata de un ente

jurídico diferente que por necesidades técnicas, administrativas, financieras y jurídicas es creada para la realización de actividades especiales, que no es conveniente que realice la organización centralizada, cuya estructura impide la celeridad o especialización de las funciones a su cargo, por lo que es necesario encargarlas a un ente diferente.

Desde el punto de vista financiero y patrimonial, se establece la conveniencia de afectar determinado patrimonio a la realización de fines específicos, con un ejercicio ágil y especializado, dentro de los lineamientos que en forma general se establezcan.

De lo anterior derivamos que la descentralización implica:

- a) Creación de un ente, a través de una ley o decreto del Legislativo o de un decreto del Ejecutivo.
- b) Otorgamiento de personalidad jurídica propia, diferente de la personalidad del Estado, que es su creador.
- c) Otorgamiento de un patrimonio propio, que aunque originalmente pertenece al patrimonio del Estado, su manejo y aplicación se realiza de acuerdo con los fines de esta persona.
- d) Realización de actividades estratégicas o prioritarias del Estado, prestación de un servicio público o social, o de obtención o aplicación de recursos para fines de asistencia o seguridad social.
- e) Control por parte de la Administración Pública Centralizada a través de su integración en un sector, a cargo de una dependencia.

## • ORGANIZACIÓN DESCONCENTRADA

La desconcentración es otra forma de administración Pública del Ejecutivo, que implica que el ente central, en base a una ley, ha transferido en forma permanente parte de su competencia a órganos que forman parte del mismo ente, la desconcentración es simplemente un procedimiento a los efectos de agilizar la actividad de la administración central.

Los elementos que la identifican son:

- a) Dentro de un órgano central funciona otro órgano con alguna libertad técnica y/o administrativa.
- b) El titular del órgano desconcentrado depende directamente del titular del órgano central.
- c) Las unidades del órgano desconcentrado no tiene relación jerárquica respecto de las unidades del órgano central.
- d) Las facultades del órgano desconcentrado, originariamente pertenecían al órgano central.
- e) No cuenta con patrimonio propio.
- f) No tiene personalidad jurídica.

La figura de la desconcentración, como forma de organización administrativa, ha sido poco considerada por el Derecho, ya que inicialmente se trató como delegación de facultades, no obstante que, como ya vimos, en la delegación sólo se hace una transferencia de facultades a una unidad administrativa del propio órgano, sin que ello sea considerado como una independencia técnica ni administrativa en el órgano inferior, que queda sujeto

directamente y en todo sentido, a la autoridad jeràrquica del superior, quien ademàs sigue teniendo las facultades cuyo ejercicio ha sido delegado, mientras que en la desconcentraci3n se establece una organizaci3n diferente dentro de la organizaci3n central y el 3rgano que desconcentra no retiene el ejercicio de las facultades que pasan a formar parte de la competencia del 3rgano desconcentrado.

Cabe mencionar que la creaci3n y regulaci3n de las unidades desconcentradas no requieren de una disposici3n legislativa, ya que por tratarse de aspectos internos de la administraci3n, el propio Ejecutivo, a trav3s del reglamento interior o de un decreto, puede crear este tipo de unidades.

En conclusi3n podemos decir que los 3rganos desconcentrados:

- A) Se crean por disposici3n del Jefe del Ejecutivo
- B) Son 3rganos inferiores de un organismo y no tienen personalidad jur3dica ni patrimonio propio.
- C) Se crean con cierta libertad t3cnica y administrativa.
- D) Implican transferencia de facultades de decisi3n y mando.

De acuerdo a lo anterior, podemos identificar y diferenciar tres formas de organizaci3n administrativa a nivel federal.

- I) CENTRALIZACION

- Las facultades de decisión y mando se encuentran concentradas en los órganos superiores.
- Su personalidad jurídica es la misma del Estado
- Sus facultades son dadas por la Constitución, ley o reglamento.
- Es creada por la ley.
- Tiene organización jerarquizada de la Administración, establecida de acuerdo a la Constitución y a la ley reglamentaria.

## II) DESCENTRALIZADA

- Existe transferencia de facultades de decisión y mando a organismos desvinculados de la Administración Centralizada.
- Tiene autonomía plena
- Tiene personalidad y patrimonio propios
- Es creada por ley o por decreto.
- Está sujeta al control de la administración Centralizada.

## III) DESCONCENTRACIÓN

- Las facultades de decisión y mando son transferidas a órganos inferiores.
- Se encuentran vinculadas por el poder jerárquico con el órgano centralizado del que dependen.
- Tienen cierta libertad técnica y administrativa.
- Se crea por ley, reglamento o por decreto administrativo.

## ADMINISTRACIÓN PÚBLICA PARAESTATAL

En términos del artículo 90 Constitucional, la Administración Pública Federal será centralizada y paraestatal, de acuerdo con la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la cual establece en el párrafo tercero de su artículo primero que los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal, las instituciones nacionales de crédito, las instituciones nacionales de seguros y de fianzas y los fideicomisos, componen la administración pública paraestatal.

El concepto de administración paraestatal nos da la idea de una organización administrativa paralela a la centralizada, ya que el término paraestatal significa “al lado de”, por ello, la administración Pública Paraestatal es la forma de organización administrativa que, conforme a la Ley se establece junto a la administración centralizada, mediante organismos descentralizados, empresas públicas, instituciones y fideicomisos públicos, para la realización de actividades específicas de interés público, con una estructura funciones, recursos y personalidad jurídica independiente del Estado. Algunos de sus elementos son:

- a) Están integradas por entidades independientes de la Administración Pública Centralizada.
- b) Las entidades tienen funciones específicas, de interés público.
- c) Se crean por un instrumento legal, ya sea del Legislativo o del Ejecutivo.
- d) Tienen patrimonio propio.
- e) En términos generales, tienen personalidad jurídica, diferentes de la del Estado.
- f) Aunque no están sujetas a la jerarquía de la Administración centralizada, están sujetas al control del Ejecutivo.

Ahora bien, respecto del tema al que estamos entrando al estudio que es la Pirotécnia, y su relación con la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal debemos hacerlo con cautela por lo siguiente: Si tratamos de

encuadrar el artículo 29 de la Ley antes mencionada, para relacionarla con el tema de esta tesis, tendremos que tener en cuenta que la mayor parte de sus incisos que son XX en su totalidad, nos encontramos que todos en su mayoría se refieren a actividades absolutamente dirigidas a la defensa del país.

Y al respecto dicha ley le encomienda a la Secretaría de la Defensa Nacional la organización, administración y preparación de las fuerzas armadas, y de ahí en adelante todo lo que se refiera al ejército, fuerza aérea, justicia militar, sanidad militar, fabricación de armamentos entre otros aspectos y solamente encontramos un concepto que por una analogía muy estricta, se refiere al tema de nuestra tesis.

El artículo 29 en su fracción XVI al final, se refiere a la vigilancia y expedición de permisos para el comercio, transporte y almacenamiento de armas de fuego, municiones, explosivos, agresivos químicos, ARTIFICIOS y material estratégico.

Del anterior artículo parece referirse a algún tipo de artificio. Y por lo tanto debe referirse en stricto sensu, al artificio pirotécnico.

La fracción siguiente, que es la número XVII, de la ley en comento también hace alusión a artificios, y que consideramos, se refiere al tema de esta tesis.

A nuestro criterio, debe considerarse sólo casuísticamente su aplicación al tema del trabajo pirotécnico, sin poner en entredicho al reglamento de la Ley Federal de Armas de Fuego y Explosivos que se refiere en un apartado especial a los artificios pirotécnicos.

Por lo anterior, se concluye que la Ley Federal de Armas de Fuego y Explosivos, es sin duda, la ley directa de aplicación de la actividad pirotécnica.

Analizando brevemente la Ley Federal de Armas de Fuego y Explosivos, nos encontramos con las facultades del ejecutivo, en relación a establecimientos, fábrica y comercio de armas, con sus respectivas limitaciones.

En cuanto al control y la vigilancia de la actividad pirotécnica artesanal, le corresponde a la Secretaría de la Defensa Nacional, y así mismo en cuanto a los permisos correspondientes y coadyuvando en esto la Secretaría de Gobernación. Se requiere también la participación de autoridades locales y municipales, esto es: el ejecutivo de los Estados y municipios.

A continuación se hace una enumeración de los permisos que otorga la Secretaría de la Defensa Nacional.

- I. Generales, que se concederán a negociaciones o personas que se dediquen a estas actividades de manera permanente y tendrán vigencia durante el año en que se expidan y podrán ser revalidados a juicio de la Secretaría de la Defensa Nacional.
  
- II. Ordinarios, que se expedirán en cada caso para realizar operaciones mercantiles entre sí o de manera eventual tengan necesidad de efectuar alguna de las operaciones a que este título se refiere.
  
- III. Extraordinarios.
  
- IV. Los ordinarios y extraordinarios tendrán la vigencia que se señale en cada caso concreto.

La Secretaría de la Defensa Nacional podrá negar, suspender o cancelar discrecionalmente los permisos a que se refiere el artículo anterior, cuando las actividades amparadas con los permisos entrañen peligro para la seguridad de las personas, instalaciones, o puedan alterar la

tranquilidad o el orden público. Siendo estos permisos intransferibles.

Los talleres, comercios y demás establecimientos que se dediquen a las actividades pirotécnicas, deberán reunir las condiciones de seguridad, funcionamiento técnico, ubicación y producción que se determinen en el Reglamento.

Por cuanto hace a las sanciones éstas se encuentran previstas en el Título cuarto, Capítulo Único, que entre otras establece que:

Se impondrá de un mes a seis años de prisión y de diez a trescientos días multa a quienes sin el permiso respectivo compren explosivos.

De un mes a dos años de prisión y de dos a cien días de multa, a quienes:

I.- Manejen fábricas, plantas industriales, talleres, almacenes y demás establecimientos que se dediquen a la pirotecnia, sin ajustarse a las condiciones de seguridad a que estén obligados;

II.- Remitan los objetos materia de esta Ley, si el transporte se efectúa por conducto de empresas no autorizadas;

III.- Realicen el transporte a que se refiere la fracción anterior, y

IV.- Enajenen explosivos, artificios y sustancias químicas relacionadas con explosivos a negociaciones o personas que no tengan el permiso correspondiente de la Secretaría de la Defensa Nacional.

Como penalización adicional establece que por la infracción de cualquiera de las normas de la presente Ley, independientemente de las sanciones establecidas en este capítulo, la Secretaría de la Defensa Nacional podrá en los

términos que señale el Reglamento, suspender o cancelar los permisos que haya otorgado.

De este capítulo de sanciones de la Ley Federal de Armas de Fuego y Explosivos, se desprende que la materia de nuestro trabajo debe centrarse en lo previsto por el artículo 87 fracción IV, que a la letra dice: Se impondrá de un mes a dos años de prisión y de dos a cien días multa a quienes enajenen explosivos, artificios y sustancias químicas relacionadas con explosivos a negociaciones o personas que no tengan el permiso correspondiente de la Secretaria de la Defensa Nacional.

De lo anterior de este artículo se desprenden varios supuestos jurídicos que son:

- A quienes enajenen explosivos a negociaciones o personas que no tengan el permiso correspondiente de la Secretaria de la Defensa Nacional.
- A quienes enajenen artificios a negociaciones o personas que no tengan el permiso correspondiente de la Secretaria de la Defensa Nacional.
- A quienes enajenen sustancias químicas relacionadas con explosivos a negociaciones o personas que no tengan el permiso correspondiente de la Secretaria de la Defensa Nacional.

Así mismo y con la intención de perfeccionar la comprensión de estos supuestos jurídicos diremos que la enajenación consiste en la transmisión del dominio sobre una cosa o derecho que nos pertenece a otro u otros sujetos.

Y que en este caso particular, el legislador, equipara la enajenación con la compra-venta, que no es más que un acto escrito o verbal, por medio del cual uno de los contratantes llamado vendedor se obliga a transferir la propiedad de una cosa o la titularidad de un derecho a otro, llamado

comprador quien se obliga a pagar un precio cierto y en dinero.

La palabra enajenación podría tener un significado más genérico comprendiéndose todo acto u actos por el que transmitimos una cosa o un derecho a otra u otras personas.

El principio fundamental que domina la materia de la enajenación consiste en sostener que nadie puede transmitir a otro más de lo que tiene.

El enajenante y adquirente o bien, comprador y vendedor también pueden ser llamados causante y causahabiente conforme con la tesis de jurisprudencia núm. 107 de la Suprema Corte de Justicia en el Apéndice de 1975; los causahabientes quedan sometidos a las obligaciones contraídas por sus causantes, tesis jurisprudencial que no vienen a ser sino una aplicación del principio dominante en esta materia.

La enajenación puede ser voluntaria o forzosa, siendo aquella la que se realiza por voluntad del propietario y no viene a ser sino una consecuencia de derecho de propiedad y puede revestir formas de gratuidad o de onerosidad, esto es, la transmisión de una cosa o de un derecho puede hacerse a título gratuito o a título oneroso.

La enajenación forzosa recibe el nombre de expropiación que sólo puede hacerse por causa de utilidad pública y mediante indemnización

Conforme al artículo 24 del Código Civil Federal sólo los mayores de edad pueden depender libremente de su persona y de sus bienes, mas en virtud que la incapacidad natural legal, conforme al artículo 23 del Código Civil Federal y 450 fracción II, la tienen no sólo los menores de edad, sino los mayores privados de inteligencia por locura, idiotismo o imbecilidad, los sordomudos que no saben leer y escribir, los ebrios consuetudinarios y los que habitualmente hacen uso

de drogas enervantes, podríamos concluir que la enajenación sólo puede hacerse por el que tenga inteligencia y voluntad suficientes.

Los menores emancipados requieren autorización judicial para la enajenación de sus bienes raíces y los padres o tutores no pueden enajenar los bienes inmuebles y los muebles preciosos que correspondan al hijo o al pupilo, si no es por causa de absoluta necesidad o evidente beneficio y previa autorización del juez (artículos 173 del Código Civil Federal).

Por ultimo, aunque el marido y la mujer, mayores de edad, tienen capacidad para administrar, contratar o disponer de sus bienes propios, requerirán autorización judicial para enajenarse entre si, una cosa o un derecho y, si estuviesen casados bajo el régimen de sociedad conyugal, la enajenación de los bienes entre si, seria un acto inútil, pudiendo efectuarse, en cambio, si el bien pertenece a la sociedad conyugal para proceder a su enajenación a favor de un tercero siempre que los cónyuges realicen el acto de transmisión, a no ser, conforme a la hipótesis del artículo 312 del Código Civil, que el inmueble sólo aparecerá registrado a favor de uno de los consortes, pues en este caso la transmisión hecha por el titular es totalmente válida a un tercero de buena fe.

Una vez analizados algunos aspectos de la enajenación; debemos señalar además, que el artículo 41 de la Ley Federal de Armas de Fuego y explosivos establece en su fracción IV que son artificios los siguientes:

- a) iniciadores
- b) Detonadores
- c) Mechas de seguridad
- d) Cordones detonantes
- e) Pirotécnicos, y
- f) Cualquier instrumento, máquina o ingenio con aplicación al uso de explosivos.

Por lo anterior y resultado de la fusión de los artículos 41 fracción IV inciso e, -ya que la materia de esta tesis son los artificios pirotécnicos- y 87 fracción IV diremos que por lo que se refiere a la Ley Federal de Armas de Fuego y Explosivos, el supuesto jurídico en estudio será:

***Se impondrá de un mes a dos años de prisión y de dos a cien días multa a quienes enajenen artificios pirotécnicos a negociaciones o personas que no tengan el permiso correspondiente de la Secretaría de la Defensa Nacional.***

## **REGLAMENTO DE LA LEY FEDERAL DE ARMAS DE FUEGO Y EXPLOSIVOS**

Este apartado debe tener como principios los siguientes:

En primer término los requisitos que cualquier persona física o moral debe reunir para la obtención de un permiso para la compra, almacenamiento y consumo de sustancias químicas, para la fabricación, almacenamiento y venta de artificios pirotécnicos que se encuentran en el artículo 38 del Reglamento de la Ley Federal de Armas de Fuego y Explosivos, siendo estos los siguientes:

- a) Solicitud de permiso general, conforme a modelo establecido.
- b) Copia certificada del registro civil del acta de nacimiento del solicitante o del documento que haga sus veces. Para los extranjeros el documento que justifique su legal estancia en el país.
- c) Relación de la maquinaria y equipo que vaya a utilizar.
- d) Opinión favorable del Gobernador del Estado donde se proyecte establecer la factoría, o del jefe del

departamento del Distrito Federal y del Delegado correspondiente en su caso.

- e) Certificado de seguridad del lugar de consumo.
- f) Certificado de seguridad de los polvorines número 1 y 2, asentado en el polvorín número uno, las cantidades y tipo de sustancias químicas que adquirirá y almacenará mensualmente y en el polvorín número dos, las cantidades y tipo de artificios pirotécnicos que fabricará y almacenará mensualmente.
- g) Croquis acotado de los talleres y polvorines con señalamientos de punto de referencia, así como proyectos detallados de la forma de asegurar que las instalaciones son adecuadas, indicando las medidas previstas para evitar accidentes y robos.

Tratándose de sociedades mercantiles se remitirá copia certificada del acta constitutiva y cuando las solicitudes de permiso se hagan por conducto de apoderado, deberán acreditar su personalidad con poder notarial.

Descripción del taller de fabricación y polvorines para materias primas y de productos terminados manifestándolas en las formas reglamentarias.

Quienes pretendan dedicarse a la compra, almacenamiento y venta de artificios pirotécnicos, deberán reunir los requisitos establecidos en el artículo 48 del Reglamento de la Ley Federal de Armas de Fuego y Explosivos, siendo estos los siguientes.

- a) Solicitud de permiso general conforme a modelo establecido.
- b) Copia certificada del Registro civil del acta de nacimiento del solicitante o del documento que haga sus veces. Para los extranjeros el documento que justifique su legal estancia en el país.
- c) Opinión favorable del Gobernador del Estado donde proyecte establecer la negociación, o del Jefe del

- Departamento del Distrito Federal y del Delegado correspondiente en su caso.
- d) Certificado expedido por la primera autoridad del lugar donde se pretenda establecer la negociación, en el que se indique que los locales o polvorines que se destinarán a instalarla no ofrezcan peligro para la seguridad pública.
  - e) Croquis acotado de los locales o polvorines con señalamientos de puntos de referencia, así como proyectos detallados de la forma de asegurar que dichas instalaciones son adecuadas, indicando las medidas previstas para evitar accidentes y robos.
  - f) Tratándose de sociedades mercantiles se remitirá copia certificada del acta constitutiva y cuando las solicitudes de permiso se hagan por conducto de apoderado, deberán acreditar su personalidad con poder notarial.
  - g) Descripción de cada uno de los polvorines manifestándolas en las formas reglamentarias.

Para aquellas personas que pretendan obtener un Permiso general para dedicarse a la compra, almacenamiento y consumo de artificios pirotécnicos, deberá reunir los siguientes requisitos:

- a) Solicitud de permiso general conforme a modelo establecido.
- b) Opinión favorable del Gobernador del Estado donde se proyecte establecer la negociación, o del Jefe del Departamento del Distrito Federal y del Delegado correspondiente en su caso.
- c) Certificado de seguridad del lugar de consumo expedido por la primera autoridad administrativa (presidente municipal o delegado político correspondiente en el Distrito Federal).
- d) Referencias concretas del lugar de consumo.
- e) Copia certificada del Registro Civil del acta de nacimiento del solicitante o del documento que haga sus veces. Para los extranjeros el documento que justifique su estancia legal en el país

- f) Planos señalados en los párrafos 1 y 2 del artículo 46 del reglamento de la Ley Federal de Armas de Fuego y Explosivos.

Si la solicitud incluye el almacenamiento de explosivos y artificios, deberá anexar lo siguiente:

- Certificación de seguridad de los polvorines.
- Referencias concretas de los mismos.

Si el solicitante es persona moral, deberá remitir los siguientes requisitos:

- Acta constitutiva de su empresa con certificación original por notario público.
- Copia certificado del poder notarial del representante, en caso de que los trámites los realice a través de un representante legal.

En el caso de las personas que pretendan dedicarse a la compra – venta de juguetería pirotécnica en forma eventual, deberán cubrir los siguientes requisitos:

- Opinión favorable del Gobernador del Estado.
- Certificado de seguridad del lugar de venta, conforme al modelo.
- Copia certificada del Registro Civil del acta de nacimiento del solicitante.
- Copia de identificación personal.

Destacándose que el artículo 60 del Reglamento de la Ley Federal de Armas de Fuego y Explosivos, nos dice que:

**“Los establecimientos con permiso general para la fabricación o para la compraventa de artificios pirotécnicos, podrán vender a particulares que no tengan permiso hasta diez kilogramos en total de dichos artificios, de diversas características.**

**Para cantidades mayores, se requerirá el permiso que otorgará la comandancia de zona o guarnición militar correspondiente.”**

En la actualidad y no obstante, que la Secretaría de la Defensa Nacional ha reducido considerablemente el tiempo de respuesta a las solicitudes para la obtención de algún permiso de los antes mencionados, se tiene conocimiento que las personas físicas o morales que se han dedicado clandestinamente a esta actividad, han tenido mayor incidencia de accidentes.

Debemos de entender por clandestinidad a lo hecho en secreto, por temor a la ley o por eludirla; un factor determinante que ha fomentado la clandestinidad es el hecho de que las personas que cuentan con permiso para la fabricación de artificios pirotécnicos enajenan las sustancias químicas que se les autoriza adquirir, ya sea para que otras personas sin permiso trabajen o para que estas les maquilen sus productos, provocando que la utilización de las sustancias químicas se realicen en lugares que no cuentan con las medidas de seguridad que por norma se requieren, tales situaciones no son denunciadas por las autoridades locales (estatales o municipales) ya que por lo general existen compromisos sociales, familiares o de corrupción con las autoridades involucradas, así como temor a represalias.

Es necesario hacer saber que los motivos que argumentan las personas físicas o morales que realizan en forma clandestina actividades relacionadas con la pirotecnia, para no cumplir con lo estipulado en el Ley Federal de Armas de Fuego y Explosivos entre otras las son las siguientes:

- Desconocer que las actividades relacionadas con la pirotecnia se encuentran reguladas.
- Falta de recursos económicos para la adquisición de un terreno apropiado para la construcción de sus instalaciones.

- Aversión a los trámites burocráticos para la obtención de permisos de las autoridades gubernamentales y municipales.
- Temor a tratar con personal militar.
- Negligencia o falta de desempeño para reunir los requisitos.
- Dificultad para efectuar sus trámites por no saber leer y escribir.

Por lo anterior es necesario recordar que es responsabilidad tanto de las autoridades civiles como militares la aplicación de la Ley de Armas de Fuego y Explosivos en el ámbito de su competencia, lo cual permitirá que las personas físicas o morales que pretendan dedicarse a alguna actividad relacionada con la pirotecnia se ajusten a la Ley Federal de Armas de Fuego y Explosivos logrando con esto una notable reducción de la clandestinidad.

#### **2.4. EL ASPECTO JURIDICO DE LA PIROTECNIA EN LOS ESTADOS**

Como se ha venido insistiendo en apartados anteriores a nivel de la República Mexicana, existen muchos municipios que se dedican a la pirotecnia; por ello la Ley Federal de Armas de Fuego y Explosivos establece en su artículo 3º que las autoridades de los Estados, del Distrito Federal y de los municipios en sus correspondientes ámbitos de competencias tendrá la intervención que esta Ley y su reglamento señalen.

Por tal motivo y robusteciendo la idea anterior en el artículo 39 de esta ley sustantiva se establece que para la obtención de los permisos correspondientes se requerirá la conformidad de las autoridades locales, municipales y estatales del lugar respecto a la seguridad y ubicación de los establecimientos correspondientes.

Concatenado del párrafo anterior el Reglamento de la Ley Federal de Armas de Fuego y Explosivos, establece en el artículo 35 inciso f, que para obtener los permisos respectivos de compra, venta, almacenamiento, fabricación de artificios pirotécnicos, se requiere la opinión favorable del gobernador de la entidad quien deberá inspeccionar que las instalaciones, almacenes, polvorines serán adecuadas para preservar de daño a las personas o a las cosas, así como las medidas para evitar accidentes y robos.

Por lo anterior y a manera de ejemplo, señalaremos los requisitos que el Ejecutivo Estatal del Estado de México, impone para la obtención del Certificado de Seguridad.

En el Estado de México, existe una gran gama de grupos artesanales, y reviste gran importancia para éste Estado la actividad pirotécnica, ya que municipios como San Pedro Zumpango, San Mateo Tlalchichilpan, San Pedro Tultepec, Villa Nicolás Romero, Santa María Tultepec, son importantes creadores de artificios pirotécnicos.

Por esta razón y dada la importancia económica que tiene para los municipios antes mencionados esta actividad, es que en el año de 1967, el Gobernador Fernández Albarrán, promulgó la ley sobre la fabricación, uso, venta, transporte y almacenamiento de artículos pirotécnicos en el Estado de México.

Sin embargo, durante el año de 2001, esta ley se deroga. Por ello, en la actualidad, en la Dirección Técnica del Departamento de explosivos, dependiente de la Dirección General de Gobernación, del Poder Ejecutivo Estatal del Estado de México, establece que las actividades relacionadas con explosivos y sustancias explosivas que requieren opinión favorable para que la Secretaría de la Defensa Nacional expida el permiso correspondiente serán las siguientes:

- 1.- Artículos pirotécnicos:

- Compra, almacenamiento y venta de sustancias químicas para la fabricación de artículos pirotécnicos.
- Compra, almacenamiento y consumo de sustancias químicas para la fabricación, almacenamiento y venta de artículos pirotécnicos.

## 2.- Sustancias Explosivas de Aplicación Industrial

- Compra, almacenamiento y venta de sustancias químicas de aplicación industrial.
- Compra, almacenamiento y consumo de sustancias químicas (nitrocelulosa y pentaeritritol) para la fabricación de pinturas, tintes, etc.
- Compra y consumo inmediato de sustancias químicas, (nitrocelulosa y pentaeritritol) para la fabricación de pinturas, barnices, etc.

## 3.- Explosivos y artificios de aplicación Industrial.

- Fabricación, almacenamiento y venta de explosivos y sus artificios de aplicación industrial.
- Compra almacenamiento y consumo de explosivos y sus artificios para la explotación minera, explotación de bancos de cantera y obras de ingeniería civil.
- Compra y consumo inmediato de explosivos y sus artificios para la explotación de canteras y/o obras civiles.

## 4.- Armas de Fuego y Gas

- Compra venta de escopetas y cartuchos deportivos
- Reparación de armas de fuego y gas en todos los calibres permitidos por la Ley de la materia.

## 5.- Clubes Deportivos de Tiro y Cacería.

- Funcionamiento de su campo de sus instalaciones
- Funcionamiento de su campo de tiro.

La documentación requerida para tramitar la opinión favorable del Gobernador del Estado de México son los siguientes:

1. Solicitud al C. Gobernador del Estado conforme a modelo.
- 2.- Solicitar visita de inspección a sus instalaciones o lugar de consumo en las oficinas del departamento de explosivos. Ubicadas en Avenida Hidalgo No. 602, poniente, primer piso, colonia Centro, Toluca.
- 3.- Pago por Derechos de Inspección ante la Receptoría de Rentas del Estado.
- 4.- Copias de Certificados de Seguridad, según modelos de la Secretaría de la Defensa Nacional, expedidos por el C. Presidente Municipal correspondiente del Lugar de consumo, polvorines o almacenes.
- 5.- Para Pirotécnicos: Constancia de Propiedad de las instalaciones o convenio de uso común de las mismas.
- 6.- Tres cartas de recomendación.
- 7.- Copia del acta de nacimiento del interesado o gestor
- 8.- Copia del plano de ubicación del lugar de consumo, polvorines y/o almacenes y talleres.
- 9.- Una fotografía tamaño credencial del interesado o gestor.
- 10.- Fotografías de las instalaciones o lugar de consumo.

## **2.5. MARCO JURIDICO MUNICIPAL DE LA PIROTECNIA. Y SU APLICACIÓN Y COMENTARIOS SOBRE EL MUNICIPIO DE SANTA MARIA TULTEPEC**

En este apartado, se va a tomar como referencia el municipio de Santa María Tultepec, en el Estado de México, ya que, de acuerdo con algunos informes proporcionados por la Secretaría de la Defensa Nacional, es uno de los municipios de toda la república Mexicana que tiene una mayor actividad pirotécnica.

Tultepec, forma parte de los 125 municipios que conforman el Estado de México. Se localiza en la región del Valle de Cuautitlán-Texcoco, a una distancia de 38.5 kilómetros al norte del Distrito Federal, capital de la República Mexicana. Lugar caracterizado por clima templado, la mayor parte del año y accidentes orográficos poco pronunciados.

Los primeros asentamientos humanos se ubican en el periodo clásico, aproximadamente entre los años 100 y 700 d.c. época en la que se desarrolla el Valle de México. Tultepec se ubicó en lo que fuera el gran lago de Zumpango y Xaltocan, mismo que al irse desecando dejó terreno disponible para el establecimiento de grupos humanos de origen chichimeca, tolteca, teotihuacano y nahuas.

Tultepec formó parte del islote de Tlaxomulco en la región del antiguo lago de Xaltocan, donde el asentaba el señorío del mismo nombre, al cual Tultepec estuvo sujeto un breve lapso, años antes de la conquista hispana en América. Aproximadamente entre los siglos XIV Y XV Tultepec estuvo subordinado al señorío de Cuautitlán.

En un principio los pobladores de Tultepec llamaban al lugar Totollan. Posteriormente tomó el nombre de Toltepec,

esta denominación se debió al hecho de que la población se ubicó en las faldas del cerro donde abundaba el tule, situación que definió la toponimia de este lugar: Tultepec.

Con la llegada de los españoles a América, las tierras recién conquistadas fueron repartidas en encomienda a los capitanes y soldados que participaron en la conquista. En un principio Tultepec, fue encomendado al conquistador Alonso de Ávila Alvarado. Cuando murió, el poblado pasó a formar parte de las propiedades de la Corona Española.

Los distintos grupos de tultepecas siguieron desarrollando su cultura en el lugar que hoy ocupa la cabecera municipal, además fueron conformando comunidades aledañas como San Miguel Tlaxomulco, San Francisco Tenopalco, Santiago Teyahualco y Visitación, quedando sujetos todos a la autoridad de Cuautitlán.

Hacia 1786 con la puesta en práctica de las reformas borbónicas, Cuautitlán pasó a ser una subdelegación de la intendencia de México.

Como muchas poblaciones de nuestro país durante la época colonial y en el transcurso del siglo XIX, los litigios sobre el uso de tierras y el agua eran constantes, ante los reclamos de los indígenas de hacer válidos sus derechos sobre esos bienes.

Se tiene noticia de que en 1821 y en observancia a los preceptos emanados de las deliberaciones de las Cortes de Cádiz (referentes a que las colonias americanas se le otorgaba la libertad para elegir a las autoridades locales), don Pedro Pánfilo Urbán, oriundo de Tultepec, solicitó para esta localidad la jerarquía de municipio con la libertad de elegir su propio Ayuntamiento.

La gestión logró excelentes resultados y el 3 de mayo de 1821 nace el municipio de Tultepec. A partir de 1857 se iniciaron una serie de agregaciones y segregaciones

territoriales desde principios del siglo XIX y que hoy han surgido pero ahora como conflictos territoriales.

De la pirotecnia en este municipio, se ha podido establecer que es a finales del siglo XIX y principios del XX, cuando se inició la producción de esta artesanía, que obtuvo su mayor auge a partir de la década de los setentas y ochentas, cuando comienza a tener mayor demanda la juguetería pirotécnica.

## **BANDO DE POLICIA Y BUEN GOBIERNO**

Para el municipio de Tultepec, la pirotecnia es una de las actividades artesanales más importantes, ya que otorga una identidad propia al municipio, pues proviene de más de un siglo atrás y ha dado ocupación a más de tres generaciones, algunas de las cuales han obtenido reconocimientos importantes por participar en concursos a nivel internacional.

Desafortunadamente esta actividad presenta problemas en la mayoría de sus fases de producción, las cuales van desde una escasez de materias primas, procesos de producción de carácter artesanal y una regulación estricta para su distribución.

Por ello, consideran las autoridades municipales necesario:

- 1.- Promover un comercio más intensivo a nivel estatal y nacional.
- 2.- Preservar los espacios destinados para la producción de artículos pirotécnicos fuera de las zonas habitacionales e industriales.

3.- Promover la eficiencia de la producción a través de la industrialización de algunos procesos en la producción de los mismos, proporcionando apoyo para la obtención de financiamientos con tasas acordes a la capacidad financiera de los productores.

4.- Promover la reglamentación de la producción y consumo de productos pirotécnicos.

Con el fin de lograr los objetivos antes mencionados es que el H. Ayuntamiento de Tultepec, publicó el cinco de febrero de 2005, en el Bando de Policía y Gobierno, las siguientes disposiciones referentes a la pirotecnia:

#### “TITULO DÉCIMO CUARTO

De la fabricación, Almacenamiento, Transporte, Venta y Uso de artículos pirotécnicos en el municipio.

#### CAPITULO UNICO

Artículo 165. Solamente podrán fabricar, almacenar, vender y usar artículos pirotécnicos dentro del territorio municipal, las personas físicas o morales que tengan autorización expedida por la Secretaría de la Defensa Nacional, del Gobierno del Estado y de la autoridad municipal, en los términos de la Ley Federal de Armas de Fuego y Explosivos y demás ordenamientos y reglamentos federales, estatales y municipales.

Artículo 166. Se establece la prohibición, sin excepción alguna, para la fabricación, almacenamiento y venta de artículos pirotécnicos dentro de la cabecera municipal, del área urbana o de cualquier otra población del municipio, entendiéndose este señalamiento a calles y domicilios particulares que en él se encuentren establecidos, sin exclusión de los que funcionen con autorización expresa de autoridad competente.

Artículo 167. Se prohíbe la fabricación, almacenamiento y venta de artículos pirotécnicos, en casas habitación, centros escolares, centros religiosos, parques, plazas, jardines, vía pública y lugares de uso común. Y en apego a esta disposición se señalan como de interés público, que los únicos lugares para la venta de artículos pirotécnicos, son el tianguis establecido en el Paraje San Pablito, del municipio de Tultepec, sin perjuicio de otros que se pudieran establecer en el futuro, con la observancia de la autoridad municipal y de la Secretaría de la Defensa Nacional, y sólo podrán los particulares fabricar, almacenar y vender dichos productos en los talleres debidamente autorizados.

El incumplimiento de la normatividad de este capítulo será sancionado de conformidad con la reglamentación municipal, la cual estará a cargo de la Jefatura de Fomento Artesanal y Promoción de la Pirotecnia, y en caso de reincidir, se dará cuenta a las autoridades estatales y federales así como a la Secretaría de la Defensa Nacional para los efectos de su competencia.

## **CAPITULO III.- LA LEY Y EL REGLAMENTO**

### **3.1. GENERALIDADES**

En este capítulo se tratará el concepto de fuente del Derecho Administrativo, clasificación de las fuentes del Derecho Administrativo, concepto de reglamento, naturaleza jurídica, su fundamento, diferencias entre reglamento y ley, clasificación de los reglamentos.

### **3.2. FUENTES DEL DERECHO ADMINISTRATIVO**

“Claudio Du Pasquier dice que las fuentes del Derecho Administrativo son los procedimientos, formas actos o hechos y demás medios de creación e interpretación, en los cuales tienen su origen los principios y leyes en general, las fuentes mismas del Derecho, como la ley, la costumbre y la Jurisprudencia, todas referidas a la materia administrativa. Este tema es más propio de la Teoría General del Derecho, que del Derecho Administrativo.

Fuentes del Derecho – de fons, fontes, a su vez, fundo, significa el lugar donde brota el agua en su superficie - es decir, es el manantial donde brota o aparece el Derecho, o los procesos necesarios para la creación de las normas jurídicas.

Dice Rivero a este respecto: Se entiende por fuente del Derecho, a los procedimientos por los cuales se elaboran las reglas de Derecho; existen en efecto para crear Derecho; diversas técnicas, por otra parte en número limitado: la

elaboración espontánea que conduce a la regla consuetudinaria; la elaboración por la autoridad pública conduce a la regla escrita, de la cual la ley es el prototipo; en fin, la elaboración por el juez, que conduce a la regla jurisprudencial.

Los diversos sistemas jurídicos, según el tiempo y los países, recurren de manera muy desigual a estos procedimientos, otorgando preponderancia al uno o al otro”<sup>21</sup>

Desde nuestro punto de vista particular, la fuente del Derecho Administrativo son los procedimientos por los cuales se crea el Derecho, puede ser por costumbre, para después elaborar la ley escrita, dependiendo de cada país.

El Derecho moderno no da importancia al problema de las fuentes del Derecho, al tomar en cuenta que corresponde al Estado la creación de normas, llamadas normas estatales, a diferencia de autores tradicionales para quienes las fuentes del Derecho Administrativo provienen de otras causas, sin que necesariamente se sometan al régimen de la normatividad. Nuestro propósito es detenernos en el estudio de las fuentes del Derecho Administrativo positivo de nuestro país.

Por otra parte, el Derecho no es simplemente la ley, ya que está formado por otros factores; legislativos, en cambio toda ley es Derecho. La vida social es compleja y de esas prácticas cotidianas de la acción pública, surgen numerosos principios que regulan los problemas de la vida política de un país.

Cuando se habla del problema de las fuentes del Derecho, se recalcan los numerosos factores o grupos sociales en los que se origina el Derecho y que contribuyen a la resolución de los temas del Estado. Con razón los

---

<sup>21</sup> Citados por Serra Rojas, Andrés, Derecho Administrativo, pág.169, Vigésima segunda edición, Porrúa, México, 2002.

autores no hablan de fuentes generadoras y reveladoras del Derecho.

En un sentido general, la palabra fuente designa a los órganos de producción del Derecho Administrativo; en una segunda consideración se alude a los medios de producción, es decir, según Waline, al conjunto de hechos o ideas, toda ciencia en las cuales el Derecho ha tomado inspiración.

En tanto Planiol y Ripert comentan: “teóricamente, la palabra fuente designa las diferentes maneras de cómo se establecen las reglas jurídicas”.

Otros autores como Fiorini distinguen “entre fuente como objeto creador del cual nace la norma administrativa, del método intelectual que se utiliza para interpretar su validez y correcta eficacia”, situación que debe distinguirse de las lagunas de la ley.

La doctrina considera dos acepciones del concepto **fuerza**: como órgano de producción o entidades que constituyen el ordenamiento jurídico y como medio, o sea que es lo que crea el ordenamiento.

Analizando esta distinción nos dice García Trevijano Fos: “Fuente en sus dos acepciones de órganos de producción de medios de producción es un concepto distinto de norma; la fuente es un concepto estático, la norma es un concepto dinámico. La norma es un imperativo legal, como veremos, abstracto y general, mientras que la fuente, constituye su origen”<sup>22</sup>.

Estas son las fuentes del Derecho meta-jurídico que comprenden el conjunto de factores, elementos y fenómenos sociales que contribuyen a formar la sustancia, contenido o materia del Derecho, como los movimientos ideológicos, las

---

<sup>22</sup> Citados por Serra Rojas, Andres, Derecho Administrativo, pág.169, vigésima segunda edición, Porrúa, México, 2002.

fuentes históricas, que son los documentos que guardan el texto de una ley.

Tenemos que reducirnos a las fuentes del Derecho o procesos de creación de las normas jurídicas. El Concepto técnico-jurídico de fuentes del Derecho, alude el origen de la norma en una autoridad o fuerza social, reconocida por el Derecho positivo, que, mediante un determinado procedimiento, confiere a dicha norma en forma concreta, por ejemplo, la forma de ley, de costumbre, sentencia o negocio jurídico”.<sup>23</sup>

Según Serra Rojas dice que existen temas meta-jurídicos o factores que no son jurídicos que determinan la evolución del Derecho y son tres grupos:

- 1.- La historia
- 2.- Datos económicos
- 3.- Datos políticos.

En lo particular consideramos que para comprender el Derecho Administrativo en su naturaleza y origen, así como la formación de instituciones, de la estructura y formación de los tribunales administrativos, del sistema tributario, es necesaria la historia.

Los datos económicos sirven para la aparición de otras instituciones que no es necesario mencionar, por no ser tema de este trabajo.

A partir de la Constitución de 1917 se ha visto el intervencionismo del Estado debido a las luchas sociales y de la fuerza política que han sido históricas, pero que también han influido en el mejoramiento de la vida de México a través de leyes y del poder público.

---

<sup>23</sup> Serra Rojas, Andrés, Op. Cit. Pág. 50

El autor Serra Rojas nos señala que actualmente el conocimiento de las fuerzas sociales impulsa la creación de normas jurídicas con los respectivos intereses, los cuales tienen una visión dogmática; con lo cual nos encontramos de acuerdo.

“Se denomina fuente al lugar donde brota el agua a la superficie terrestre. Fuente del Derecho Administrativo es el lugar de donde brota o emana el Derecho Administrativo.

Por ello, se ha definido a las Fuentes del Derecho Administrativo como los procedimientos, formas actos y medios de creación e interpretación, dando origen a los principios y Leyes que constituyen el Derecho Administrativo”.<sup>24</sup>

“Jean Rivero: Se entiende por Fuente del Derecho, los procedimientos por los cuales se elaboran las reglas del Derecho “<sup>25</sup>

### **3.2.1 CLASIFICACION DE LAS FUENTES DEL DERECHO ADMINISTRATIVO**

“Las fuentes del Derecho Administrativo se dividen en las fuentes directas y las fuentes indirectas.

Las fuentes directas del Derecho Administrativo en su sentido tradicional, son las que crean el Derecho, sus procedimientos, se fundan en el Derecho positivo como la ley, el reglamento, los tratados internacionales si nos atenemos al artículo 133 de la Constitución, la costumbre y los principios generales de Derecho”<sup>26</sup>

---

<sup>24</sup> Galindo Camacho, Miguel. Derecho Administrativo tomo I. Pág. 21, segunda edición, Porrúa, México 2001, págs. 297.

<sup>25</sup> Autor citado por Galindo Camacho, Miguel. Derecho Administrativo tomo I. Pág. 21, segunda edición, Porrúa, México 2001, págs. 297.

<sup>26</sup> Citado por Serra Rojas, op. Cit. Pág. 50

En nuestra opinión, cuando Serra Rojas menciona dentro de las fuentes directas del Derecho Administrativo al reglamento se considera acertado, ya que gran parte del Derecho en cuestión está fundamentado en los reglamentos.

“Concluimos insistiendo en que la fuente inobjetable del Derecho Administrativo en nuestro orden Constitucional es la voluntad del órgano legislativo expresada en la ley, que en principio es la fuente originaria, directa y auténtica de las normas administrativas. Jurisprudencia Pleno. Tesis pág.54”<sup>27</sup>

“Si el predominio de la fuente escrita es rasgo general de los actuales sistemas jurídicos, en el Derecho Administrativo se hace mucho más ostensible.

El Derecho escrito se integra con la legislación administrativa vigente de un país, que mantiene el principio denominado por la doctrina de “jerarquía de las fuentes” o “jerarquía de los textos”. El Derecho escrito es la fuente más importante del Derecho Administrativo por la seguridad de su contenido.

Se tiene la certeza de su vigencia, de los términos de una ley y de la que no ha sido modificada. La regla *contrarius actus* del Derecho romano, significa que un acto no puede ser abrogado más que por un segundo acto de la misma especie. El Derecho escrito no ofrece incertidumbre en cuanto a su determinación y es un seguro punto de partida para estimar la legitimidad de un acto.”<sup>28</sup>

Por todo lo anterior, se considera como fuente directa del Derecho Administrativo a la ley escrita, cosa que consideramos muy acertada ya que la ley escrita generalmente carece de dudas además de ofrecer certidumbre y legitimidad jurídicas.

---

<sup>27</sup> Tesis citada por Serra Rojas, op. Cit. Pág. 173.

<sup>28</sup> Autor citado por Serra Rojas, op. Cit. Pág. 173.

Algunos autores consideran que las fuentes formales del Derecho administrativo se reducen a la ley, por la que a continuación se enumeran en orden jerárquico.

“El orden de las leyes que emanan, tanto del Congreso Constituyente que elaboró la Constitución, el Poder reformador de la misma, el Poder Legislativo Federal, se desenvuelve en orden a su importancia en los términos siguientes:

- a) La Constitución Política o ley fundamental de Estado.
- b) Las leyes ordinarias expedidas por el Poder Legislativo Federal.
- c) Las leyes ordinarias que son expedidas por el Poder Ejecutivo Federal, en los casos autorizados por la Constitución.
- d) Los Tratados y Convenciones que el Estado celebre con otros sujetos de Derecho internacional; extensivamente el Derecho Internacional;
- e) Los **Reglamentos**, Estatutos, reglas de operación, normas técnicas del servicio de las entidades administrativas paraestatales. Por lo que se refiere a estos organismos deben subordinarse a sus leyes y rigen la marcha de la institución respectiva sin que hasta la fecha se les haya reconocido el carácter de autoridad, salvo algunas ejecutorias relativas al Seguro Social.
- f) Las circulares e instrucciones;
- g) La analogía es un proceso de auto integración de la ley, al aplicar en ausencia de un texto expreso a un caso determinado, una ley que rige en casos análogos. Desde luego es inaplicable cuando restringe el libre ejercicio de los derechos. El artículo 14 Constitucional es preciso al mantener el principio de

legalidad y la prohibición de imponer penas por simple analogía.

La doctrina distingue otras clasificaciones: Fuentes del Derecho y Fuentes de conocimiento. Las primeras son fuentes directas, las segundas sólo indirectamente contribuyen a la creación del Derecho positivo.

**Fuentes escritas y Fuentes no escritas:** las escritas son la Ley, los reglamentos. Las no escritas son la costumbre y los principios generales del Derecho. Fuentes indirectas, son los tratados internacionales, la doctrina científica y la jurisprudencia.”<sup>29</sup>

Serra Rojas menciona el artículo 133 de la Constitución Federal, en lo que se refiere como la ley fundamental y en primer orden por encima de todas las leyes; por lo que a continuación se transcribe.

Artículo 133. 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. Los jueces de cada Estado se arreglarán a dicha Constitución, leyes y tratados, a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en las Constituciones o en leyes de los Estados.

“Se ha venido repitiendo tradicionalmente que las fuentes de Derecho son tres: las fuentes formales, las reales y las históricas.

Creemos que la tesis tradicional que clasifica las fuentes en formales, reales e históricas, no puede tener más que un relativo valor didáctico, puesto que si se estudia con detenimiento cómo surge una norma de Derecho, resultaría

---

<sup>29</sup> Serra Rojas, op. Cit. Pág. 173 y 174.

difícil saber si ella tuvo como origen la fuente real, la histórica o la formal.

Du Pasquier, señaló que Fuente sería el lugar de donde brota el agua (norma), procedimiento de formación sería el método o instrumento para llevar el agua al lugar de su utilización (acueducto, tubería, cause del río, etcétera), que equivaldría a los procedimientos mediante los cuales se expresa la norma (ley, costumbre, jurisprudencia); entonces no procede confundir la fuente con el procedimiento de exteriorización.

En este orden de ideas, la fuente siempre sería anterior al procedimiento de formación y éste no tendrá ninguna relevancia en el origen mismo de la norma, por lo que nosotros proponemos considerar como fuentes del Derecho Administrativo las que los autores han señalado como racionales, o sea, todas aquellas que informan el Derecho.

La única interpretación que encontramos de que la ley sea fuente formal de Derecho, es aceptando cierta jerarquía entre las leyes a partir de la Constitución, leyes ordinarias o secundarias y reglamentos”.<sup>30</sup>

Como ya se dijo es inútil tratar de determinar si una fuente del Derecho Administrativo es formal, material o histórica, la fuente puede participar de las tres y así presentarse como fuente verdadera del Derecho Administrativo.

“Fuentes del Derecho Administrativo. Nosotros consideramos fuentes del Derecho Administrativo:

1. Constitución.

2. Las leyes, tanto Federales, como locales y tratados internacionales

---

<sup>30</sup> Acosta Romero, Miguel. Teoría general del Derecho Administrativo. Pág. 23, cuarta edición, Porrúa, México 2001. 705 pág.

3. La costumbre y el uso, formados por dos elementos, que son: el hábito consuetudinario; y la opinión que tiene la sociedad de aceptar como justa y necesaria esa costumbre o usos repetidos constante mente;
4. Las ideas político-sociales de los gobernantes;
5. Todo hecho social que engendre normas de Derecho Administrativo;
6. Los reglamentos administrativos, federales, locales y municipales;
7. Las circulares;
8. Los criterios de las autoridades, federales y locales;
9. La jurisprudencia de los tribunales federales y locales, tanto judiciales como administrativo;
10. El derecho internacional;
11. Los principios generales derivados del Derecho Administrativo;
12. La doctrina de los tratadistas del Derecho Administrativo.
13. Los convenios de Derecho común”.<sup>31</sup>

Como se puede observar Acosta Romero hace una clasificación jerárquica de las fuentes del Derecho Administrativo y como vemos es muy completa.

---

<sup>31</sup> Acosta Romero, Miguel, op. Cit. Págs. 52

Galindo Camacho menciona en su libro la clasificación jerárquica de las fuentes del Derecho Administrativo y al respecto menciona.

“Las fuentes del Derecho mencionadas no obedecen en forma rigorista a la clasificación tradicional ya mencionada, pues puede suceder que alguna de ellas contenga aspectos formales y materiales al mismo tiempo y aun algunos de carácter histórico.

También se considera que esta clasificación o enumeración que se formula no es, por supuesto, exhaustiva, pues con la renovación y enriquecimiento que opera en el Derecho Administrativo, y el desprendimiento autónomo de varias ramas del Derecho Administrativo, que ya tiene su objeto propio, es evidente que las fuentes de Producción del Derecho Administrativo incluyendo a múltiples e importantísimas ramas especializadas del mismo, se enriqueciesen las fuentes enumeradas”.<sup>32</sup>

Consideramos que Galindo Camacho también hace su propia enumeración de las fuentes del Derecho Administrativo, aunque él mismo nos aclara que puede cambiar en función de que el Derecho Administrativo se va renovando y enriqueciendo y por el desprendimiento de las ramas autónomas.

“Sánchez Gómez, también propone su clasificación de las fuentes del Derecho Administrativo.:

1. - La Constitución.
2. - Las leyes federales, estatales y municipales.
3. - Los reglamentos.
4. – El decreto ley y el decreto delegado.
5. – La jurisprudencia
6. – Los principios políticos de los gobernantes.
7. - Los convenios administrativos celebrados entre las entidades publicas.

---

<sup>32</sup> Galindo Camacho, Miguel. Derecho Administrativo tomo I. Pág.. 24, segunda edición, Porrúa, México 2001,

8. - Los tratados internacionales.
9. – La doctrina.
- 10.– Las circulares
11. – La costumbre”.<sup>33</sup>

Ambas clasificaciones de la jerarquía de las fuentes del Derecho Administrativo, en esencia son lo mismo e igual de importantes.

De cada una de ellas hace un comentario el autor Narciso Sánchez Gómez, de dichos comentarios sólo se escribirá lo mas importante, excepto de la Constitución del cual se hará una cita textual de los autores Delgadillo Gutiérrez y Lucero Espinosa.

1. La Constitución: “La fuente formal y directa, más importante y de mayor jerarquía, del Derecho Administrativo, y de todas las ramas de la ciencia jurídica, es la Constitución, ley suprema de un Estado que, como México, es producto de la soberanía del pueblo, que manifiesta su voluntad de estructurarse en una República representativa, democrática y federal, con un territorio determinado y con órganos específicos, a través de los cuales ejerce el poder, de acuerdo con las funciones y atribuciones que a cada uno le ha asignado. La soberanía del pueblo, a través de su Constitución, crea el Estado Mexicano, por lo que sólo el pueblo, y no sus órganos, pueden reformar la ley suprema.

La Constitución es la espina dorsal del Derecho Administrativo, toda vez que de ella derivan normas jurídicas y principios que establecen lineamientos, 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. En esta medida, 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

---

<sup>33</sup> Sánchez Gómez, Narciso. Primer curso de Derecho Administrativo. Págs. 104 y 105, primera edición, Porrúa, México 2001, págs. 506.

establece, ya que en caso contrario carecerían de la obligatoriedad necesaria.

Así, podemos observar que la Constitución, por un lado regula el poder público estableciendo la estructura del Estado (artículos 40, 49), la competencia de sus órganos, Ejecutivo (artículos 80,89), Legislativo (artículos 73,79) y Judicial (artículos 94,103,104,107); la existencia de la Administración Pública (artículos 90.91.92,93); y por otra parte establece las garantías, derechos fundamentales o derechos públicos subjetivos de los gobernados (1 a 28).

También encontramos que, por ejemplo, la Administración Pública Federal, como órgano está establecida en el artículo 90 Constitucional y como función está prevista en diversas disposiciones y como función está prevista en diversas disposiciones, entre las que destacan algunas fracciones del artículo 89, que al señalar las facultades del Poder Ejecutivo, prevé la facultad reglamentaria del Presidente de la República y sus facultades de administración del Gobierno Federal.

Por ello, la Constitución representa la fuente de mayor fuerza de todo el sistema jurídico y, por lo tanto, del Derecho Administrativo, ya que todas las normas administrativas, objeto de esta disciplina derivan de ella, y las relaciones que guardan están sometidas a su poder, y por ello “Toda la administración pública y toda la actividad administrativa deben estar necesariamente sometidas al amplio marco que prefijan los principios y las normas constitucionales, como condición fundamental para su validez, obligatoriedad y eficacia, debiendo insistir en que no son fuentes sólo normas vigentes que componen un ordenamiento constitucional, sino también los principios constitucionales que resultan de éste, y le sirven de orientación y apoyo o están implícitamente comprendidos en sus términos (Escola. Compendio de Derecho Administrativo, pág. 66 y 67)”<sup>34</sup>

---

<sup>34</sup> Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto, Espinosa Lucero, Manuel. Compendio de Derecho Administrativo, págs. 67 y 68, tercera edición, Porrúa, México 2002, págs. 393.

2. "Las leyes federales y locales. Tales ordenamientos legales representan la fuente formal por excelencia del Derecho Administrativo, toda vez que la función administrativa de la Federación, de las entidades federativas y de los municipios se realiza bajo un orden jurídico, sometida al llamado principio de legalidad, que consiste en que las dependencias y organismos que la integran sólo pueden hacer lo que la ley les permite, esto es, deben actuar obedeciendo los dictados de las normas que ha expedido el Congreso de la Unión y las legislaturas de los Estados, respetando su generalidad, la obligatoriedad y la impersonalidad.

Materialmente la ley es una norma abstracta, general, imperativa, creadora de situaciones jurídicas generales, de mandatos obligatorios, y en ningún caso de situaciones jurídicas concretas. En otras palabras se trata de una disposición por la que el Estado crea el Derecho y al emitirse se cumple con la función legislativa.

#### Elementos fundamentales de la ley.

I.- La generalidad, quiere decir que la ley debe aplicarse para todos, sin distinción de persona, credo, posición económica, política, condiciones sociales o culturales, idiosincrasia o idioma.

II.- La obligatoriedad, se trata del deber que tienen todas las personas físicas y morales en su calidad de gobernados y gobernantes para acatar la ley, conforme a lo que debe hacerse, ejecutarse, cumplirse o abstenerse, y para ese efecto el Estado cuenta con su poder coactivo.

III. La impersonalidad. Ello se refiere a que toda ley no debe concretarse a persona específica, porque no puede estar enfocada a un caso concreto y determinado, la ley no debe particularizar los sujetos a quien dirige.

IV. La imperatividad, es decir, esto significa que las leyes son impuestas a quienes se dirigen o quedan englobados, dentro de su contenido.

V. La permanencia, la ley debe aplicarse durante todo el tiempo que se encuentre en vigor, esto es, hasta que ella sea abrogada o derogada.

VI. La irretroactividad de la ley, significa que por regla general no debe aplicarse u obrar sobre el pasado, sobre todo en perjuicio de persona alguna; así las cosas, en el Derecho Administrativo, sí puede aplicarse en forma retroactiva pero en beneficio de las personas a quien dirige, aunque en la practica frecuentemente obliga y surte sus efectos a partir del día siguiente de que sean publicadas oficialmente, salvo que se fije una fecha distinta para su observancia, pero obrando hacia el futuro y no hacia el pasado.”<sup>35</sup>

3. Los reglamentos: De estos sólo se hace mención ya que más adelante se trata de manera amplia.

4. El Decreto Ley y el Decreto Delegado: “La doctrina del Derecho Mexicano tradicionalmente ha equiparado al decreto ley y al decreto delegado como actos reglamentarios del titular del Poder Ejecutivo Federal, creadores de situaciones generales, abstractas y obligatorias; se trata de casos de excepción que la Constitución estatuye por un lado en el artículo 73, fracción XVI, y por el otro en los artículos 29 y 231 segundo párrafo.

Es una atribución directa del Presidente de la República en donde no hay necesidad de una delegación de facultades por parte del Poder Legislativo para que pueda cumplirse y ejecutarse, y ello constituye en la vida práctica la esencia de la expedición del decreto ley.

---

<sup>35</sup> Sánchez Gómez, Narciso. Primer Curso de Derecho Administrativo, págs. 106 y 107. Primera edición, Porrúa, México 2001, pág. 506.

Por otro lado, cuando el Congreso de la Unión delega facultades legislativas de carácter extraordinario al Presidente de la República, de conformidad con los artículos 29, 49 y 131 segundo párrafo de la Constitución Política Federal, estamos en presencia del Derecho Delegado.<sup>36</sup>

5.- La Jurisprudencia. “Ulpiano definió la jurisprudencia en general como el conocimiento de las cosas humanas y divinas, ciencia de lo justo y de lo injusto. Ciencia jurídica que tiene como finalidad actualizar el derecho a través de las nociones sistemáticas y orgánicas que nos enseña...

La jurisprudencia judicial es la interpretación que hacen los tribunales competentes al aplicar la ley a los supuestos de conflicto que se someten a su conocimiento.

En México se le concibe como la interpretación de la ley, firme, reiterada y de observancia obligatoria, que emanan de las ejecutorias pronunciadas por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por sus Tribunales Colegiados de Circuito; por los Tribunales Superiores de Justicia de los Estados de la República y por los Tribunales Administrativos Federales y Locales.

Para ese efecto la Ley de Amparo, las leyes orgánicas y procedimentales de dichos Tribunales determinan las condiciones y términos en que se constituye la jurisprudencia, quienes están obligados a respetarla y cumplirla y la solución de contradicciones por los criterios específicos y diversificados. (Ezequiel Guerrero Lara)<sup>37</sup>.

“La jurisprudencia es la interpretación de la ley que llevan a cabo los tribunales judiciales y administrativos, al resolver las controversias que se someten a su jurisdicción.

---

<sup>36</sup> Sánchez Gómez, Narciso. Primer Curso de Derecho Administrativo, pág. 115, tercera edición, Porrúa, México, 2002,.

<sup>37</sup> Autor citado por Sánchez Gómez, Francisco, op.Cit. pág.60

Es una fuente fecunda del Derecho Administrativo, ya que gracias a ella las normas jurídicas que regulan las actividades de la Administración Pública Federal, Estatal y Municipal, han venido perfeccionándose, haciéndose más explícitas, justas y congruentes con nuestro orden constitucional, sobre todo para que alcancen eficacia en la vida práctica los principios de legalidad, audiencia y seguridad jurídica, así como el respeto estricto a las garantías individuales y sociales por parte de los gobernantes.

Definiéndola en lo personal, como un conjunto de principios jurídicos y doctrinales contenidos en las decisiones o sentencias dictadas por los tribunales judiciales y administrativos, al resolver controversias que surgen entre particulares o entre éstos y el Estado, llevando como finalidad la claridad, la justicia, la honestidad y la uniformidad en la interpretación y aplicación del derecho, subsanando omisiones, incongruencias, imprecisiones y algunas de la ley”.<sup>38</sup>

“6. Los principios políticos de los gobernantes. Las ideas políticas son el reflejo de los fenómenos sociales enfocadas al poder público.

Es el resultado de las actividades realizadas por los aspirantes a los puestos de representación popular, cuya estructuración debe quedar plenamente redactada en los planes nacional, estatal, municipal del desarrollo de los gobernantes respectivos, en donde debe jugar un papel primordial la consulta popular y democrática para recoger las aspiraciones, demandas y propuestas de todos los sectores de la población, destacando los problemas de diversa índole, los rezagos e insuficiencias que aquejan a la comunidad.

En efecto los principios políticos por su propia razón de ser representan una fuente del Derecho Administrativo, por que a través de ellos se fija el rumbo en el ejercicio de la

---

<sup>38</sup> Sánchez, Gómez, Narciso, op. Cit. Pág. 63

soberanía nacional; la forma de convivencia social; el desarrollo democrático de la población; el crecimiento económico; la seguridad pública y social; la coordinación de esfuerzos entre las tres esferas de competencia política; el fomento a la descentralización y desconcentración administrativa; el desarrollo regional de los municipios; la reducción de la pobreza; el impulso y los estímulos a las actividades económicas; políticas más claras y eficaces para detener y prevenir el deterioro ecológico, entre otros.”<sup>39</sup>

“7. Los convenios administrativos celebrados entre entidades públicas: Los términos convenio y contrato en el Derecho Administrativo se utilizan como sinónimos, y se les define, como el acuerdo de voluntades entre entidades públicas, o entre alguna de éstas y los particulares, y que llevan como finalidad crear, transferir, modificar, confirmar o extinguir derechos y obligaciones relacionadas con los servicios públicos, obras públicas o para atender cualquier otra necesidad de interés social.

En efecto, el convenio administrativo es un acto jurídico bilateral de Derecho Público celebrado entre entidades públicas (Federación y uno o varios estados o entre alguno de éstos y uno o distintos municipios), por medio del cual se atienden servicios públicos, obras públicas u otras demandas de interés colectivo; para ese efecto, se crean, modifican o confirman situaciones jurídicas de índole general.

Nuestra Carta Magna en su artículo 116 fracción VII ordena sobre este punto que:

*La federación y los Estados, en términos de Ley, podrá convenir la asunción por parte de éstos del ejercicio de sus funciones, la ejecución y operación de obrar y la prestación de servicios públicos cuando el desarrollo económico y social lo hagan necesario.*

---

<sup>39</sup> Sánchez, Gómez, Narciso, Op. Cit. Pág.63

*Los Estados estarán facultados para celebrar esos convenios con sus Municipios, a efecto de que éstos asuman la prestación de los servicios o la atención de las funciones a las que refiere el párrafo anterior.*

Por ello es indudable que estamos ante la presencia de una fuente preponderante del Derecho Administrativo, ya que cada día es mayor el número de convenios celebrados entre entidades públicas con lo cual se da margen a la descentralización y desconcentración administrativa.

Pero también en su esencia llevan una razón política que busca darle eficacia al federalismo mexicano, es decir, su objetivo fundamental es sumar esfuerzos, para formular, ejecutar planes y programas de trabajo, coordinar acciones y brindarse apoyo administrativo, técnico y financiero entre la Federación, las entidades federativas y los municipios, para que así, se atiendan con más eficacia las demandas sociales, económicas, y administrativas de la población; tanto a nivel nacional, como regional, propias de los medios urbano, semiurbano y rurales.

Por todo ello, no debe pasar desapercibida esta fuente del Derecho Administrativo por los estudiosos e investigadores de la misma disciplina jurídica, y en materias muy especializadas para los tres centros de competencia política se han celebrado esos convenios, pues basta citar algunos muy notables en los siguientes rubros: finanzas públicas, fiscal, educación pública, asentamientos humanos, salubridad, asistencia social, ecología, obras públicas, turismo, agricultura y recursos hidráulicos, prevención y combate a la contaminación ambiental, seguridad pública, previsión social, deportes, investigación científica y tecnológica, impulso a las actividades económicas regionales, etc.<sup>40</sup>

8. Los Tratados Internacionales. “Se entiende por tratado un acuerdo internacional celebrado por escrito entre

---

<sup>40</sup> Sánchez Gómez, Narciso, op.Cit. págs.63 y 64

Estados Soberanos y regido por el Derecho Internacional, ya sea que conste en un instrumento único o en dos o más instrumentos conexos y cualquiera que sea su denominación particular.

El artículo 2° de la Ley sobre la Celebración de Tratados estatuye que:

*Tratado es el convenio regido por el Derecho Internacional público, celebrado por escrito entre el Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos y uno o varios sujetos de Derecho Internacional Público, ya sea que para su aplicación requiera o no la celebración de acuerdos en materias específicas, cualquiera que sea su denominación mediante el cual los Estados Unidos Mexicanos asumen compromisos.*

De conformidad con la fracción I, del artículo 76 de la Constitución Federal, ordena que los tratados deberán ser aprobados por el Senado de la República y será la Ley Suprema de toda la Unión, cuando estén de acuerdo con la misma en los términos del artículo 133 de la misma Constitución; y en efecto, este último precepto citado, reza que:

*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. Los jueces de cada Estado se arreglarán a dicha Constitución leyes y tratados, a pesar de las disposiciones en contrario que puedan haber en las constituciones o leyes de los Estados”<sup>41</sup>*

9. La Doctrina. “Está comprendida por un conjunto de ideas, opiniones, principios, teorías y criterios personales de distintos tratadistas del Derecho Administrativo, y que con sus aportaciones vienen a sostener, contribuir y a engrandecer esta ciencia jurídica, y por ello debe aceptarse

---

<sup>41</sup> Sánchez Gómez Narciso, op. Cit. Págs.63

que se trata de un magnífico auxiliar en la resolución de los problemas de la administración pública.

Nuestra materia se ha engrandecido y fortificado gracias a las distintas corrientes doctrinales que han surgido a través del tiempo y el espacio, permitiendo con sus ideas y sus opiniones actualizar las instituciones que integran al Poder Ejecutivo, en congruencia con los avances de la ciencia y la tecnología moderna; y aunque no es una fuente básica y obligatoria del Derecho Administrativo, cumple una función importante para darle orientación y explicación sobre el cometido de la administración pública; además la doctrina se esfuerza por aclarar y desentrañar el espíritu de la legislación respectiva, para interpretar los silencios, las contradicciones y las lagunas de la ley.

En México la doctrina del Derecho Administrativo no ha avanzado en la medida que se reclama por los estudiosos de la materia y, sobre todo ante las propias exigencias de la sociedad, y ello es una consecuencia de la complejidad para la interpretación y aplicación de las normas administrativas, aparejado con los frecuentes cambios de las ideas políticas de los gobernantes, así como por lo abundante de su legislación, su falta de uniformidad y hasta por lo disparatado en su contenido, todo ello ahuyenta a los estudiantes de las escuelas y facultades de Derecho para que vean con indiferencia, desprecio y sin importancia la investigación de esta disciplina jurídica, que en resumidas cuentas ha tenido poca importancia como fuente del Derecho”.<sup>42</sup>

10. Las circulares. “Son disposiciones de carácter general dictadas por las dependencias y organismos del Poder Ejecutivo, o cualquier otro poder, y que tienden a explicar, encausar o aclarar los mandatos de las leyes y reglamentos para una eficiente administración pública, y se

---

<sup>42</sup> Sánchez Gómez, Narciso, op. Cit. Págs. 64 y 65

emiten por los superiores jerárquicos hacia sus subordinados o para el público en general.

Se expiden con propósitos meramente administrativos, dirigidos a servicios públicos, instituciones o al público en general, para darles a conocer alguna determinación relacionada con la acción gubernamental, para uniformar, regular o establecer modalidades en la marcha de la administración pública.

Las circulares también se les ubica como comunicaciones internas de la administración pública, expedidas por autoridades superiores para dar a conocer a sus inferiores, instrucciones, ordenes, avisos o la interpretación que debe dársele a una ley o un reglamento; su carácter obligatorio se centra en los servidores públicos que son sus destinatarios, sin embargo tendrán carácter obligatorio para los particulares siempre que se sometan voluntariamente a ellas y se encuentren ajustadas a la ley a o un reglamento administrativo".<sup>43</sup>

11. La Costumbre. Es el hábito adquirido por la repetición de actos de la misma especie dentro de la sociedad y ésta se ha dividido en convencional y jurídica.

La primera se encuentra formada por aquellas conductas colectivas que al no realizarse producen una represión de la sociedad a aquel que las transgrede, en otras palabras, cuando esa práctica es aceptada y reconocida por un pueblo debe respetarse de ser necesario y fundamental para su vida por los gobernantes, para que haya paz y armonía en sus relaciones, y al ser considerada dentro de un ordenamiento jurídico, se convierte en una fuente obligatoria del mismo.

La costumbre jurídica es aquella conducta social cuya falta de observancia produce la aplicación de una sanción

---

<sup>43</sup> Sánchez Gómez, Narciso, op. Cit. Págs 64 y 65

determinada, prescrita por una norma anteriormente establecida, o estipulada por un tribunal.

Así las cosas, son dos los elementos que forman a la costumbre, a saber:

- a) El hábito consuetudinario o la práctica constante de usos, de actos, de creencias o convicciones populares que se convierten en obligatorias.
- b) El carácter subjetivo que está representado por la opinión general que tienen la sociedad para aceptar y exigir el respeto y en su caso elevarla a una norma jurídica esa costumbre, al concebir que es justo y necesario ese hecho o esa práctica repetida constantemente y que debe salvaguardarse para bien de la misma colectividad.

Cuando la costumbre ha sido reconocida y regulada por la ley desde ese momento adquiere el carácter de fuente del Derecho, además, históricamente precede y sirve de sustento a las leyes escritas”.<sup>44</sup>

“El Derecho, la norma jurídica, surge como producto de ciertos fenómenos sociales que, debido a su fuerza, logran que el legislador le dé forma y los incorpore en los textos legales. El Derecho resulta así ser la expresión normativa de las pretensiones e ideología de las fuerzas reales de poder.

El Derecho Administrativo, no obstante su amplitud, requiere supletoriedad en su aplicación; por eso se recurre al Derecho Civil y Mercantil, al Derecho Procesal, a los principios generales de Derecho y, eventualmente, a la costumbre y los estudios doctrinales.

La supletoriedad se presenta, como es sabido, cuando un ordenamiento adolece de lagunas y él mismo establece que sean subsanadas mediante la aplicación de otros textos legales. La supletoriedad se da, como indica Rafael de Pina, cuando existen normas subsidiarias.

---

<sup>44</sup> Sánchez Gómez, Narciso, op. Cit. Págs 64

En Derecho Administrativo, como en casi todas las ramas jurídicas, suele citarse una lista de fuentes, que son, en realidad, las fuentes formales o los documentos donde se encuentran las normas de nuestra materia y aquellos otros textos, ideas o actividades que pueden contener directa o indirectamente reglas o elementos supletorios o interpretativos. En el Derecho mexicano, dicha lista es la siguiente:

1. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
2. Leyes Federales.
3. Tratados y convenios internacionales
4. Leyes locales
5. Reglamentos.
6. Planes y programas.
7. Normas oficiales
8. Circulares
9. Acuerdos
10. Decretos.
11. Convenios
12. Jurisprudencia
13. Derecho Civil, Procesal, Mercantil, Penal y Laboral.
14. Principios generales del Derecho
15. Costumbre

## 16. Doctrina.

Las fuentes señaladas de los numerales 1 al 11 son fuentes directas y están ordenadas conforme a una secuencia de prelación jerárquica; las cinco restantes son fuentes interpretativas o supletorias.

Expresiones como oficio, circular, bases generales, resoluciones, reglas, etc. Son variantes de reglamento, circular, decreto o acuerdo”.<sup>45</sup>

Martínez Morales nos dice que aunque el Derecho Administrativo es muy amplio requiere de supletoriedad, como es sabido la supletoriedad existe cuando hay lagunas en la ley y hay que subsanarlas, el mismo autor menciona que el Derecho Administrativo recurre a la Jurisprudencia, al Derecho, a la Costumbre y a la Doctrina.

### 3.3. LA LEY

La función legislativa, desde el punto de vista formal, es la actividad que el Estado realiza por conducto de los órganos, que de acuerdo con el régimen constitucional forman el Poder legislativo.

En México, la función legislativa formal es la que realiza el Congreso Federal, compuesto por la Cámara de Diputados y Senadores.

Entra también en el concepto de función legislativa formal el conjunto de actos que cada una de las Cámaras puede realizar en forma exclusiva.

El concepto de función legislativa formal, en oposición al de función legislativa material no es simplemente teórico,

---

<sup>45</sup> Martínez, Morales, Rafael I. Derecho Administrativo 1er y 2º Cursos. Págs 15 y 16, cuarta edición, Oxford, México 2001, págs. 339.

como pudiera pensarse, sino que tiene su base en el derecho positivo mexicano.

Las funciones del Estado, tienen una doble eficacia que corresponde una a su carácter formal y otra al carácter material, importa estudiar en este lugar la eficacia del acto legislativo en consideración formal.

Del carácter formal del acto legislativo se deriva el principio de la "autoridad formal de la ley", que significa que todas las resoluciones del Poder Legislativo no pueden ser derogadas, modificadas o aclaradas más que por otra resolución del mismo Poder y siguiendo los mismos procedimientos seguidos para la formación de la resolución primitiva.

De este principio de la autoridad formal de la ley se originó en nuestro país la práctica de someter al Poder Legislativo y dar forma de ley a actos que no están en las facultades de dicho Poder, pero a los cuales se trató de dar firmeza y estabilidad que derivan de las múltiples formalidades a que está sujeto el acto legislativo.

De manera que puede afirmarse que el principio de la autoridad formal de la ley sólo se refiere a los actos que el Poder Legislativo realiza dentro de la esfera de su competencia.

Como consecuencia derivada de la autoridad formal de las leyes se encuentra la de la clasificación de las mismas por razón del poder que en ellas intervienen y del procedimiento para su formación y para su modificación.

Agrupándose en dos categorías: Leyes constitucionales y las leyes ordinarias, comunes o secundarias.

Las primeras son las que emanan del Poder Legislativo Constituyente, después de un procedimiento laborioso y complicado que se determina por el artículo 135 de la Constitución en estos términos: "La presente Constitución

puede ser adicionada o reformada. Para que las adiciones o reformas lleguen a ser parte de la misma, se requiere que el Congreso de la Unión, por el voto de las dos terceras partes de los individuos presentes, acuerde las reformas o adiciones y que éstas sean aprobadas por la mayoría de las legislaturas de los Estados.

El Congreso de la Unión o la Comisión Permanente en su caso harán el cómputo de los votos de las legislaturas y la declaración de haber sido aprobadas las adiciones o reformas.

La definición de Ley Constitucional desde el punto de vista formal, se precisa, pues independientemente de su contenido, por el procedimiento más complicado de su elaboración y por el órgano especial que en ella interviene.

A diferencia de la Ley Constitucional, la Ley Ordinaria, común o secundaria, emana del Poder Legislativo ordinario, que al efecto sigue un procedimiento más sencillo que el previsto para la ley constitucional.

En nuestro país, el Poder Legislativo ordinario o constituido, está formado por el Congreso General, compuesto por la Cámara de Diputados y por la de Senadores y el procedimiento para la elaboración de las leyes se limita a la aprobación del proyecto por las dos Cámaras.

Se ha pretendido que además de Leyes Constitucionales y Leyes Ordinarias, existen otras categorías como son las de leyes orgánicas o reglamentarias y de leyes que emanan de la Constitución.

Respecto de las leyes orgánicas y de las reglamentarias podemos afirmar que desde el punto de vista formal no existe ninguna diferencia que las separe de las ordinarias, ya que al igual que éstas, son elaboradas por el Poder Legislativo constituido siguiendo el procedimiento normal consagrado en el citado artículo 72 de la Constitución.

Por otra parte, también se dice que hay una categoría de leyes cuya calidad de supremas es reconocida por el artículo 133 constitucional, a decir: Esta Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los tratados que están de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebre por el Presidente de la República, con la aprobación del Senado, serán la ley suprema de toda la Unión. Los jueces de cada Estado se arreglarán a dicha Constitución, leyes y tratados, a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en las Constituciones o leyes de los Estados.

Sin embargo, la redacción misma del precepto da idea muy clara de que su alcance es el de resolver el conflicto entre las leyes federales y las leyes locales que pudieran contradecirlas; pero no el de establecer una categoría especial de leyes emanadas de la Constitución oponiéndolas a leyes que no emanen de ella, pues el sistema de ésta es que todos los actos de los poderes públicos tengan su fuente en la propia Constitución.

El principio de la autoridad formal de la ley es el único que puede dar el criterio necesario para resolver algunos conflictos que lleguen a suscitarse con motivo de la vigencia de una legislación determinada.

Por razón del principio indicado, una ley respecto de la cual se han satisfecho todos los requisitos indispensables para su formación, adquiere desde el momento de su promulgación por el Ejecutivo que le da autenticidad, y ejecutoriedad, el carácter de un acto legislativo formal que no puede ser derogado ni modificado sino por otro acto que tenga el mismo carácter; y esto a pesar de que la primera ley señale o tenga, por aplicación de principio generales, una fecha posterior de vigencia.

Al mismo tiempo, y como consecuencia del mismo principio, la ley formulada con posterioridad deroga a la anterior, a pesar de que los preceptos de esta última, no

hayan empezado a regir por no haberse cumplido la condición o el plazo establecidos para iniciar su vigencia.

Así, por ejemplo, se dicta una ley que de acuerdo con sus disposiciones, empiece a regir hasta los quince días siguientes a su publicación. Supongamos que dentro de ese plazo se dicte otra ley con disposiciones diferentes sobre el mismo objeto que la primera, señale al día siguiente de su publicación para entrar en vigor. Por aplicación del principio de autoridad formal, la segunda ley deroga a la primera a pesar de que la vigencia de ésta se haya fijado para fecha posterior a la segunda.

Respecto de la publicación en el Diario Oficial la Suprema Corte, ha sentado la tesis de que sólo es obligatoria y surte efectos cuando se trata de acuerdos de interés general, de decretos o de leyes (Juris. De la S. C. De J., 1917-1975, 2ª Sala, tesis 374, pág. 622).

La función legislativa también puede apreciarse desde el punto de vista objetivo o material o sea, prescindiendo de su autor y de la forma como se realiza y sólo se considera la naturaleza intrínseca del acto en el cual se concreta y se exterioriza: La Ley.

La Ley está constituida por una manifestación de la voluntad encaminada a producir un efecto de derecho. Es decir, la ley sustancialmente constituye un acto jurídico.

El efecto de derecho que produce la ley es el que viene a darle su carácter distintivo, pues como más arriba indicamos, una de las clasificaciones de los actos jurídicos se basa precisamente en el efecto jurídico que a consecuencia de ellos se origina.

Ahora bien, siguiendo esa clasificación, podemos afirmar que la ley desde el punto de vista material se caracteriza por ser un acto que crea, modifica o extingue una situación jurídica general, por lo que cabe definirla como lo

hace Duguir, diciendo que es “todo acto emanado del Estado, conteniendo una regla del derecho objetivo”.<sup>46</sup>

Produciéndose a consecuencia de la ley una situación jurídica general, en ella se encuentran los caracteres que a ésta corresponden, es decir, que es, por su naturaleza misma, abstracta e impersonal, es permanente, o sea, que los derechos que otorga o las obligaciones que impone no se extinguen por su ejercicio o cumplimiento, y puede ser modificada por otra ley.

La generalidad de la ley debe estimarse como la esencia de la función legislativa, al grado de que como una garantía contra la arbitrariedad de los gobernantes, que es precisamente el fundamento racional e histórico del principio de la generalidad, la Constitución, en su artículo 13, ha consignado como un derecho del hombre el de que “nadie puede ser juzgado por leyes privativas”, es decir, por leyes que no sean generales.

Con su carácter de norma de derecho, la ley es una norma imperativa, lo que implica la orden de someterse a sus disposiciones. “El legislador puede tomar el pensamiento jurídico de donde saldrá la ley, sea al derecho consuetudinario, sea al Derecho de un Estado extranjero, sea a la ciencia, etc. Por el contrario, la orden de obedecer la ley emana necesariamente del Estado, pues es una manifestación del poder soberano.

Además del carácter general e imperativo de la ley, ésta debe tener los medios adecuados que garanticen su cumplimiento, es decir, la ley debe tener y tiene una sanción.

En efecto si la ley no se cumple voluntariamente, es necesario que el poder público intervenga e imponga su cumplimiento forzoso.

---

<sup>46</sup> Citado por Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto y Lucero Espinosa, Manuel, Compendio de Derecho Administrativo, pag. 76, tercera edición, México, 1998.

La sanción de la ley es variable. Puede consistir en una coacción material como ocurre tratándose de las leyes penales. En otros casos, la coacción material es inadecuada y la sanción reviste otro carácter, el de una sanción jurídica, como es la validez que afecta a los actos realizados contra el tenor de las leyes prohibitivas; o bien, un carácter mixto, como en el caso de la responsabilidad civil.

### **3.4 CONCEPTO DE REGLAMENTO.**

“Una de las fuentes formales y directas del Derecho Administrativo es 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 Legislativo”.<sup>47</sup>

“En una idea muy general y amplia, se entiende por reglamento: al conjunto ordenado de reglas y conceptos que por autoridad competente se da para la ejecución de una ley o para el régimen interior de una corporación o dependencia.

Reglamento Administrativo: es una manifestación unilateral de voluntad discrecional, 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,

---

<sup>47</sup> Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto y Lucero Espinosa, Manuel. Compendio de Derecho Administrativo, página 80, tercera edición, Porrúa, México 1998, págs. 405.

a efecto de facilitar su ejecución y observancia en la esfera administrativa”.<sup>48</sup>

“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>49</sup>

“El reglamento es un acto que produce efectos jurídicos generales, pero dictado por el titular del Poder Ejecutivo, con la facultad que al respecto le otorga la Constitución”.<sup>50</sup>

“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 presentación de servicios públicos y respeto a los reglamentos gubernativos o de política conforme al interés general o social de un país determinado”.<sup>51</sup>

“El reglamento es el conjunto de normas administrativas subordinadas a la ley, obligatorias, generales e impersonales, expedidas unilateralmente y espontáneamente por el Presidente de la República, en virtud de facultades que le han sido conferidas por la Constitución o que resulten implícitamente del ejercicio del Poder Ejecutivo”.<sup>52</sup>

Se considera que todos los conceptos son importantes pero el más acertado es el Narciso Sánchez Gómez, pues es muy completo y no deja nada fuera, menciona que el

---

<sup>48</sup> Acosta, Romero, Miguel. Teoría General del Derecho Administrativo, págs. 457 y 465 décimo cuarta edición, Porrúa, México 2001, págs. 705.

<sup>49</sup> Fraga, Gabino. Derecho Administrativo, pág.104, cuarta edición, Porrúa, México 2000, págs. 506

<sup>50</sup> Olivera, Toro, Jorge, Manual de Derecho Administrativo, pág. 130, tercera edición, Porrúa, México 1972.

<sup>51</sup> Sánchez, Gómez Narciso, Primer Curso de Derecho Administrativo, décimo primera edición, Porrúa, México, págs, 506.

<sup>52</sup> Serra Rojas Andrés, Derecho Administrativo, pág. 197, vigésima segunda edición, Porrúa, México, págs. 905.

reglamento es una norma jurídica general, emanada del poder Ejecutivo, Federal y Estatal, para la aplicación de la ley, un respeto por los reglamentos gubernativos y de policía y además menciona que de interés general o social de un país.

### **3.5 NATURALEZA JURÍDICA Y FUNDAMENTO DEL REGLAMENTO**

En cuanto a la naturaleza jurídica existen diversas teorías, Gabino Fraga dice:

Primera teoría: sostiene que el reglamento es un acto de carácter administrativo, por que emana de la autoridad, pero principalmente porque es un acto de ejecución de la leyes, es decir, un acto de función administrativa, tal como lo establece la Constitución.

Esta teoría es objetada porque considera el acto reglamentario como un acto de ejecución de las leyes, pero más que un acto directo de ejecución, es el medio para llegar a dicha ejecución, quedando pendiente el problema del cuál es la naturaleza jurídica de las consecuencias que produce el acto reglamentario.

Segunda teoría: niega desde el punto de vista material, que los reglamentos sean verdaderas leyes, y funda esta negativa en el concepto especial que tiene el acto legislativo y del acto administrativo, el cual expresa: acto legislativo es el carácter propio de la ley no reside en su generalidad ni en la impersonalidad de las órdenes que da: consiste en el hecho de que es considerada como la expresión de la voluntad nacional, es decir el acto legislativo es propio de la ley.

En cambio el reglamento es un acto administrativo, pues es la expresión de la voluntad de los administradores.

Tanto el acto legislativo, como el acto administrativo, son opiniones.

Más adelante, esa misma tesis refuta la idea de que el acto administrativo tenga carácter individual o especial, diciendo: "Se olvida decirnos qué texto o de qué principio se saca la afirmación de que lo propio de los actos administrativos es ser individuales o especiales. Los actos administrativos tienen esencialmente por objeto asegurar el orden y procurar la ejecución de las leyes".<sup>53</sup>

La anterior tesis también es refutada, pues considera al acto reglamentario como acto administrativo.

"Tercera Teoría: dentro de la misma idea de relacionar el concepto de reglamento con el de la ley, se ha sostenido que entre ambos existe una profunda diferencia, porque la ley se expide en el ejercicio de una soberanía más radical, más absoluta, mientras que el reglamento se expide en virtud de una competencia más limitada.

Esta teoría es igualmente falsa, porque hablar de una soberanía más absoluta y más radical es perder de vista los caracteres de unidad e indivisibilidad que la doctrina clásica ha atribuido a la soberanía. Esta no puede ser ni más absoluta ni más radical ya que existe o no existe.

Cuarta teoría: existe la teoría, a la cual nosotros nos adherimos, que dentro del punto de vista formal considera al acto reglamentario como un acto administrativo; pero que desde el punto de vista material identifica al reglamento con la ley, porque en ésta encuentra los mismos caracteres que en aquél.

De otro modo dicho, es de que el reglamento constituye, desde el punto de vista de su naturaleza intrínseca, un acto legislativo, que como todos los de esta índole, crea, modifica o extingue situaciones jurídicas generales (Jurisprudencia de

---

<sup>53</sup> Fraga, Gabino. Derecho Administrativo, pág.105, cuarentaydosava edición, Porrúa, México 2002, págs. 506.

la Suprema Corte de Justicia 1917.1975 Segunda Sala, tesis 510, pág.841)<sup>54</sup>

Consideramos que la última tesis, esto es, la que identifica al reglamento con la ley, desde el punto de vista material, pero desde el punto de vista formal, es un acto administrativo, quiere decir que la naturaleza jurídica del reglamento es que es un acto legislativo.

“Tena Ramírez dice: a pesar de que no existe en la Constitución un precepto que terminantemente conceda la facultad reglamentaria al Presidente, la necesidad ha obligado a la doctrina y a la jurisprudencia mexicanas a buscar argumentos que justifiquen el ejercicio de una facultad que, como la reglamentaria, es imprescindible en un régimen constitucional.

Desde luego hay que convenir en que la Constitución no rechaza, sino que al contrario admite implícitamente la existencia de los reglamentos; en efecto el artículo 92 supone que los reglamentos existen, por más que no consigne la facultad de expedirlos, cuando dice:

*Todos los reglamentos, decretos, acuerdos y órdenes del Presidente deberán ser firmados por el Secretario de Estado, Jefe de Departamento Administrativo a que el asunto corresponda, y sin éste requisito no serán obedecidos.*

La importancia de la facultad reglamentaria, la necesidad de contar con ella en un régimen constitucional, han inclinado a la jurisprudencia a justificarla, hasta el punto de que ya nadie la discute.

Admitido ya que la facultad reglamentaria debe entenderse a la luz de la última parte de la fracción I del artículo 89 Constitucional, hay que establecer que los reglamentos expedido por el Ejecutivo tienen que referirse

---

<sup>54</sup> Fraga, Gabino. Derecho Administrativo, págs. 105 y 106 cuarentava y dozava edición, Porrúa, México 2002, págs. 506.

únicamente a leyes del Congreso de la Unión, que son las que expresamente menciona dicha fracción.

La facultad reglamentaria del Ejecutivo no puede tener por objeto, en esa virtud, preceptos de la Constitución, pues la reglamentación de éstos 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; como excepción, nuestra Constitución presupone en sus artículos 10 y 21 que los reglamentos de policía son autónomos, al mencionarlos directamente, en lugar de que hubiera citado la ley, en caso de que ésta existiera.

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 a la validez de aquél debe estimarse según su conformidad con la ley.

El reglamento es la ley, en el punto en que ésta 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.

Tampoco podría el congreso asumir por sí mismo la facultad reglamentaria, despojando al Ejecutivo de lo que constitucionalmente le pertenece, y es que el reglamento tiene doble característica de ser un acto materialmente legislativo y formalmente ejecutivo; suprimase su naturaleza legislativa o quítesele como atribución al Ejecutivo, y el acto

no será reglamento, sino acto meramente administrativo en su caso y ley en el otro.”<sup>55</sup>

Consideramos que, aunque Tena Ramírez opina que no se concede expresamente la facultad reglamentaria al Ejecutivo Federal, la necesidad ha obligado a la doctrina y a la Jurisprudencia mexicanas a buscar argumentos y principalmente los encontramos en el artículo 92 de la Constitución Federal, y es por esto que la exégesis del artículo 89 fracción I se puede decir con certeza que sí se le concede la facultad reglamentaria al Ejecutivo Federal.

En los casos de excepción sólo subsiste el del artículo 21 de la Constitución, el cual se refiere a los reglamentos de policía; pues el artículo 10 fue reformado el 21 de octubre de 1971.

Según Acosta Romero “la facultad para expedir reglamentos administrativos prevista en el artículo 89, fracción I de la Constitución, es la potestad discrecional que se reconoce al Poder Ejecutivo ( Presidente de la República) para expedir reglamentos de las leyes emanadas del Congreso de la Unión (en los Estados de la Federación la facultad es del Gobernador y reglamenta las leyes locales).

El reglamento es uno de los tantos medios a través de los cuales el Presidente de la República ejecuta y provee en la esfera administrativa a la exacta observancia de la leyes emanadas del Congreso de la Unión.”<sup>56</sup>

“El reglamento es el producto de la facultad reglamentaria contenida en el artículo 89, fracción primera de la Constitución Política Federal, al disponer, que dentro de las facultades y obligaciones del Presidente encontramos la de:

---

<sup>55</sup> Tena Ramírez, Felipe. Derecho Constitucional Mexicano, págs. 459, 461, 462 y 463, vigésima octava edición, Porrúa, México, 2001.

<sup>56</sup> Acosta Romero, Miguel. Teoría General del Derecho Administrativo, págs. 470 y 471, vigésimacuarta edición, Porrúa, México, 2001.

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

En el ámbito de los Gobernadores de los Estados también es de primordial importancia esa función tal como se corrobora en la Constitución Política del Estado de México cuyo artículo 77, fracciones II y IV establecen como facultades y obligaciones del gobernador las siguientes:

*II. Cuidar el cumplimiento de la presente Constitución, y de las leyes, reglamentos, acuerdos y demás disposiciones que de ella emanen, expidiendo al efecto las órdenes correspondientes.*

*IV. Expedir reglamentos necesarios para la ejecución y cumplimiento de las leyes y decretos expedidos por la legislatura.*

Asimismo los ayuntamientos municipales desempeñan una importante función reglamentaria tal como se desprende del artículo 115 fracción segunda 2º párrafo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos al decir que:

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

En tal virtud, la facultad reglamentaria es, en consecuencia, una función materialmente legislativa aunque formalmente sea administrativa.

Pues todo reglamento, es una norma que complementa y amplía el contenido de una ley, por lo que jerárquicamente aquél está subordinado a ésta y corre la misma suerte.

De tal manera que si una ley es reformada, derogada o abrogada, el reglamento se verá afectado con las mismas consecuencias, a pesar de que no se hubiese reformado, derogado o abrogado, expresamente por otro reglamento, ya que éste no goza de autoridad formal de una ley.”<sup>57</sup>

Por lo anterior podemos concluir que la facultad reglamentaria encuentra su fundamento en el artículo 89 fracción I y 92 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para el Ejecutivo Federal, artículo 77 fracciones II y IV de la Constitución Política del Estado de México para el Ejecutivo Estatal, así como el 115 fracción segunda párrafo 2 de la Constitución Federal en lo que se refiere a los Municipios.

Elementos generales del reglamento:

“1.- Es un conjunto de normas de Derecho Administrativo, que emanan en algunos casos en forma unilateral del Poder Ejecutivo Federal o Estatal; y en otros casos en forma colegida para la esfera de los municipios por medio de las decisiones del ayuntamiento municipal.

2.- Dichas normas tienen por objeto ejecutar las leyes administrativas que expida el Congreso de la Unión o las legislaturas de los Estados; por lo tanto, en una generalidad de casos el reglamento está subordinado de a la ley.

3.- El carácter impersonal y general del reglamento constituye los elementos medulares que lo asemejan a una ley sobre todo desde el punto de vista material del Derecho.

---

<sup>57</sup> Sánchez Gómez, Narciso, Primer Curso de Derecho Administrativo, pág. 109, quinta edición, Porrúa, México, 2002.

4.- El reglamento no debe de invadir el dominio reservado por la Constitución Federal al legislador para crear la ley, para ese efecto debe mantenerse la superioridad de ésta respecto al reglamento.

5.- El reglamento debe ser promulgado y publicado para que tenga fuerza legal obligatoria, ya sea en el Diario Oficial de la Federación, en la Gaceta de Gobierno de la entidad federativa respectiva, o en la Gaceta Municipal conducente.

6.- El reglamento no debe tener otras cargas, restricciones, limitaciones o modalidades, que las establecidas en la ley. ”<sup>58</sup>

## Elementos del Reglamento

Según Serra Rojas son:

1. Es el conjunto de normas de Derecho Administrativo, que emanan unilateralmente del Poder Ejecutivo Federal, quien tiene la facultad reglamentaria, los Secretarios de Estado no pueden expedir reglamentos por delegación, únicamente son el conducto por medio del cual el Presidente ejerce su facultad reglamentaria.
2. Esas normas tienen por objeto ejecutar las leyes que expida el Congreso de la Unión, sin que se agote en la facultad reglamentaria, sin que tenga la misma fuerza que la ley, el cual es acto típico de soberanía.
3. Debe mantenerse el principio de superioridad de la ley, de la Constitución. La conformidad del reglamento con la ley, en ningún caso el reglamento puede estar por encima de la ley, el reglamento es una norma secundaria, subalterna inferior y complementaria de la ley.

---

<sup>58</sup> Sánchez Gómez, Narciso. Primer Curso de Derecho Administrativo, págs. 109 y 110, tercera edición, Porrúa, México 2001.

4. El reglamento debe ser promulgado y publicado para que tenga fuerza legal obligatoria.
5. El reglamento no debe tener otras cargas, restricciones, limitaciones o modalidades, que las establecidas en la ley y de conformidad con la Constitución.
6. Los reglamentos han de emanar o proceder de los órganos señalados expresamente por la Constitución, ejercitan una competencia que les es propia y han de referirse a materias y servicios de Administración.

De lo antes expuesto se desprende que los elementos señalados por Sánchez Gómez y Serra Rojas, son casi iguales, pero con pequeñas diferencias, ambos se complementan, los dos están de acuerdo en que es una norma unilateral proveniente del Ejecutivo Federal, que ejecuta leyes, que debe conservarse la primacía de la ley, que debe ser publicado para que tenga validez, que las restricciones son únicamente las que la ley indique.

Pero Sánchez Gómez habla de que el reglamento es impersonal y general y es por esto que se asemeja con la norma jurídica, por su parte Serra Rojas, además no aclara que los Secretarios de Estado no pueden expedir reglamentos por delegación, ya que son únicamente el medio para que el Ejecutivo Federal ejerza su facultad reglamentaria.

### **3.6 DIFERENCIA ENTRE REGLAMENTO Y LEY**

“Para precisar las semejanzas y diferencias entre la ley y el reglamento, tenemos que recurrir a las distintas funciones que realiza el Estado y la manera como las realiza.

Como ya es muy divulgado, el Estado realiza tres funciones, a través de sus órganos correspondientes: la función legislativa, la ejecutiva y la judicial o jurisdiccional. Estas funciones son consideradas desde el punto de vista formal y desde el punto de vista material.

Se estudian desde el punto de vista formal cuando la función es considerada desde el punto de vista del órgano que la realiza.

Se estudia desde el punto de vista material, cuando se considera el contenido del acto o la materia del mismo.

En la actualidad no puede hablarse de manera tajante de una estricta división o separación de poderes, pues dadas las facultades que la constitución otorga a cada uno de los poderes, debe hablarse de una colaboración de poderes.

Pues de este modo tiene explicación y justificación, que el reglamento sea un acto administrativo desde el punto de vista formal, ya que lo realiza el órgano ejecutivo, y desde el punto de vista material es un acto legislativo, pues tiene el mismo contenido que la ley.

En esencia, es una ley, pues tiene las mismas características que ésta: es general, es abstracta, es impersonal y es coercitiva”.<sup>59</sup>

---

<sup>59</sup> Camacho Galindo, Miguel. Derecho Administrativo Tomo I, págs. 31 y 31, quinta edición, Porrúa, México 2002.

En general Galindo Camacho dice que la semejanza entre reglamento y ley es que ambos son creadores de situaciones jurídicas generales, es decir ambos tienen la misma naturaleza.

Diferencias:

Según Galindo Camacho:

1. La ley es formalmente un acto elaborado por el órgano encargado de su creación, el órgano legislativo. El reglamento es un acto del ejecutivo de acuerdo con las facultades que le otorga la Constitución Federal.

2. El reglamento toca los temas que la ley no aborda.

3. La Ley existe aunque no haya reglamento. El reglamento no puede existir sin la ley. Está subordinado a la ley.

4. La ley tiene primacía sobre el reglamento, fracción f artículo 72 de la constitución que a la letra establece.

*En la interpretación, reforma o derogación de las leyes o decretos, se observarán los mismos trámites establecidos para su formación.*

Lo anterior quiere decir que el procedimiento para crear, reformar o derogar la ley y hacerla cumplir debe ser la misma que para su creación.

En cambio el reglamento puede ser modificado en la vía y términos en que fue expedido. Su procedimiento de formación, cambio, reforma o derogación es mucho más sencillo y expedito.

Según Gabino Fraga opina que las diferencias entre reglamento y ley son las siguientes:

1. La ley se origina normalmente en el Poder Legislativo mientras que el reglamento es producido por el Poder Ejecutivo.
2. La ley existe por si misma, en cambio el reglamento supone la preexistencia de una ley cuyos preceptos desarrolla y a los cuales ésta subordinado.
3. Por competencia la ley emana del Poder Legislativo, el reglamento del Poder Ejecutivo.
4. El reglamento no puede regular determinada clase de relaciones, en tanto que la ley está facultada para ello. Existen materias que pueden ser objeto de la ley y no de reglamentos, pero no por la naturaleza de ambos actos, sino también a consideraciones meramente formales.
5. La preferencia o primacía de la ley, un reglamento no puede modificar una ley.
6. La reserva de ley, conforme a la Constitución hay materias que sólo pueden ser reguladas por la ley.

“En su esencia formal y orgánica. La separación recae en:

1. Cualidad de sus autores.
2. Distinta fuerza jurídica.
3. Reserva de ley.

1.- Cualidad de sus autores: la ley es un acto formal y materialmente legislativo, por provenir del órgano legislativo y en cambio, el reglamento es un acto formalmente administrativo por ser producción del Poder Ejecutivo (pero materialmente legislativo, dado que implica la creación de actos jurídicos generales).

Con ello se hace una diferencia respecto de sus autores, esto es, de los órganos de donde provienen, cuyas cualidades son diferentes.”<sup>60</sup>

---

<sup>60</sup> Olivera Toro, Jorge, Manual de Derecho Administrativo, pág. 130 y 131, vigésima tercera edición, editorial Porrúa, México 2002.

“2.- Fuerza jurídica de la ley y el reglamento, la ley es una regla de esencia superior, el reglamento es una fuente de Derecho inferior, mientras que éste no puede modificar o derogar el orden superior creado por la ley. Por tanto, está condicionado a la ley, su iniciativa depende de ella, su finalidad es desarrollar ésta.”<sup>61</sup>

“3. Reserva de ley: algunas materias, de acuerdo con la Constitución, pertenecen exclusivamente a la función legislativa, existiendo lo que se ha denominado reserva de ley, tales son las relacionadas con las garantías individuales, la imposición de las penas, la materia tributaria, etc.

El principio de reserva de la ley se ha formulado diciendo que, hay materias exclusivas de la ley y que éstas nunca pueden ser objeto de reglamentos, con lo cual se establece el principio aplicable a aquellos campos jurídicos que cuentan con una enorme tradición constitucional, resultado de la Declaración de Derechos del Hombre, materias en donde únicamente el órgano legislativo debe normar, dada la desconfianza de que pudieran ser reguladas arbitrariamente por el Poder Ejecutivo.

El reglamento está condicionado a la ley y su iniciativa depende de ella. No hay materias propiamente reglamentarias, con iniciativa ajena a la ley”.<sup>62</sup>

Según Sánchez Gómez, las diferencias son:

1. La ley es un acto legislativo del Congreso de la Unión y de las legislaturas locales; en cambio el reglamento es un acto administrativo expedido por el Ejecutivo.

2. El reglamento no es emitido con el mismo procedimiento de la ley, pues en los reglamentos el procedimiento de formación es mucho más sencillo, el único

---

<sup>61</sup> Autor mencionado por Olivera Toro, Jorge, op. Cit. Pág.131.

<sup>62</sup> Olivera Toro, Jorge, op.cit. pág.131 y 132

requisito formal para su validez, es el refrendo del Secretario del ramo que corresponda legalmente, si se trata de un reglamento municipal se requiere la firma de los integrantes del cabildo y la del Secretario del mismo ayuntamiento.

3. La primicia de la ley y de la reserva de ley, jerárquicamente una ley no puede ser modificada por un reglamento.

4. El reglamento es una consecuencia de la ley que le da origen, hay que aclarar que puede haber leyes sin necesidad de un reglamento y en ciertos casos, reglamentos sin una ley como ejemplo aquellos, que gozan de una autonomía, que se expiden directamente por el Ejecutivo o por los ayuntamientos municipales sin subordinarlos a una ley específica, ya que se supone que su apoyo radica en un mandato constitucional, por ejemplo el decreto ley, el derecho delegado y los reglamentos de los policías y gubernativos.

5. La abrogación o derogación o derogación de una ley implica a su vez abrogación de su reglamento a menos que la propia ley le dé vigencia al reglamento respectivo.

Según Serra Rojas:

1. La ley es un acto formal y material mente legislativo, en cambio el reglamento es un acto formalmente administrativo, hecho por el Ejecutivo.

2. La ley esta subordinada a la Constitución, es decir es superior al reglamento.

3. El principio de reserva de ley señala que hay materias reservadas exclusivamente por la Constitución a la ley, como la Declaración de los Derechos del Hombre, los impuestos y otros.

No hay materias propias de los reglamentos, porque éstos deben exclusivamente desarrollar los principios de la ley.

Según Acosta Romero:

1. Existe una distinción puramente formal, que consiste en que la ley es un acto legislativo (deriva del Congreso), y el reglamento un acto administrativo (lo expide el poder Ejecutivo).

2. El reglamento no es emitido con el mismo procedimiento de la ley expedida por el congreso.

3. Existe el principio de primacía de la ley. Por primacía de la ley se entiende que las disposiciones contenidas en una ley no pueden ser modificadas por un reglamento. Este es un principio basado en el artículo 72 inciso "F":

En la interpretación, reforma o derogación de las leyes o decretos, se observaran los mismos trámites establecidos para su formación.

"No puede haber reglamento, sin ley aunque si puede existir la ley, sin que se le reglamente.

4. La abrogación o derogación de una ley implica la abrogación o derogación de los reglamentos, a menos que los artículos transitorios de la ley posterior dé vigencia a los reglamentos.

"Mención aparte merece Acosta Romero al no estar de acuerdo con el Doctor Gabino Fraga y decir que en México no hay distinción entre Poder Legislativo y Poder reglamentario como en la Constitución francesa del 4 de octubre de 1958, ya que en sus artículos 37,38 y 39 establece la competencia legislativa y reglamentaria.

En México, la facultad legislativa es concedida a través de un procedimiento que señalan los artículos 71 y

72 de la Constitución y no hay una lista de materias específicas que sean reserva de la ley, como en Francia, puesto que los principios consignados en la propia Constitución mexicana, sólo pueden ser desarrollados a través de las leyes emanadas del Congreso de la Unión, mediante el procedimiento señalado y el Presidente no puede, en sus reglamentos desarrollar bases de la Constitución, puesto que en México, el reglamento administrativo está supeditado a la ley ordinaria expedida por el Congreso.

Propiamente, la facultad reglamentaria del Ejecutivo se localiza en la fracción I del artículo 89 Constitucional citado, ya que ahí se indica que debe proveer en la esfera administrativa a la exacta observancia y cumplimiento de la ley.

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

En conclusión, en México, el reglamento administrativo deberá estar subordinado siempre a la ley ordinaria, emanada del Congreso de la Unión”.<sup>63</sup>

Consideramos de manera general que los autores están de acuerdo con las diferencias entre ley y reglamento, pero Gabino Fraga, Olivera Toro y Serra Rojas especifican que hay materias exclusivas de la ley como son: las garantías individuales, imposición de penas y la materia tributaria, con lo cual ellos opinan que hay reserva de ley.

#### Clasificación de los reglamentos:

---

<sup>63</sup> Acosta Romero, Miguel. Teoría General del Derecho Administrativo, págs.467,468,469 décima cuarta edición, Porrúa, México 2001.

“a) Reglamentos ejecutivos son aquellos que se expiden de conformidad con la fracción I del artículo 89 de la Constitución Política Federal y tiene por finalidad ejecutar, hacer cumplir y explicar los alcances de las leyes que expide el Congreso de la Unión.

b) Reglamentos autónomos gubernativos y de policía, se trata de aquellas disposiciones creadoras de situaciones jurídicas generales que se expiden directamente por el Ejecutivo sin estar subordinadas a una ley, ya que su apoyo se encuentra sustentado en un mandato constitucional, que elimina el requisito formal para su expedición tal como lo ordena el artículo 21 de nuestra Ley Suprema que en su parte conducente dice:

*Compete a la autoridad administrativa la aplicación de sanciones por las infracciones de los reglamentos gubernativos y de policía, las que únicamente consistirán en multa o arresto hasta por treinta y seis horas; pero si el infractor no pagara la multa que se le hubiere impuesto, se permutará ésta por el arresto correspondiente que no excederá en ningún caso de treinta y seis horas.*

c) Los reglamentos interiores de la administración pública, dentro de ellos encontramos los de carácter orgánico y los disciplinarios de la misma, derivados de las leyes orgánicas de la administración pública federal, estatal y municipal, así como los reglamentarios del apartado B del artículo 123 de la Constitución Federal para dichas esferas de competencia, que llevan como finalidad regular la estructura de las dependencias y organismos de la administración pública, así como el orden y la disciplina de los servidores públicos y demás funciones de la administración pública para dichos ámbitos de gobierno.

d) Los reglamentos o decretos ley y delegado, que pueden modificar los alcances de la ley expedida por el Congreso de la Unión, que son expedidos por el titular del Poder Ejecutivo Federal de conformidad con los artículos 29 y 131 segundo párrafo de la Constitución política de los

Estados Unidos Mexicanos, que también se les llaman reglamentos autónomos y que facultan al Presidente de la República para hacerle frente a situaciones graves, en caso de calamidades públicas o por problemas de índole económicos”.<sup>64</sup>

Clasificación de los reglamentos, según Serra Rojas:

1. Reglamentos ejecutivos, Estos reglamentos son a los que se refiere la fracción primera del artículo 89 de la Constitución y tiene por finalidad reglamentar las leyes que expide el Congreso de la Unión.

2. Los reglamentos gubernativos y de policía cuya elaboración compete a la asamblea de representantes del D.F. El artículo 21 Constitucional dispone en su parte relativa.

3. Los reglamentos interiores de la Administración pública, que contienen el poder disciplinario de la misma, que tienen por finalidad regular el orden y la disciplina de los servicios públicos y demás funciones administrativas.

A manera de conclusión diremos que el reglamento motivo de esta tesis es un reglamento de modalidad Ejecutiva, porque tiene como finalidad reglamentar a la Ley Federal de Armas de Fuego y explosivos, la cual fue emitida por el Congreso de la Unión.

---

<sup>64</sup> Sánchez, Gómez, Narciso. Primer Curso de Derecho Administrativo, págs. 112 y 113 Primera Edición, Porrúa, México, 1998.

## **CAPITULO IV.- PROPUESTAS EN RELACION A LA CONTRADICCION A LA LEY FEDERAL DE ARMAS DE FUEGO Y EXPLOSIVOS.**

### **4.1. GENERALIDADES:**

Este capítulo se dedica al estudio y análisis jurídico de las contradicciones que se presentan entre la Ley Federal de Armas de Fuego y Explosivos y su reglamento. Así también las propuestas y soluciones que deben de considerarse como parte fundamental del tema de esta tesis.

### **4.2. ANÁLISIS JURÍDICO DEL ARTÍCULO 87 FRACCIÓN IV DE LA LEY FEDERAL DE ARMAS DE FUEGO Y EXPLOSIVOS**

Debe considerarse, previo al análisis que se menciona como título de este apartado, como parte fundamental de un todo jurídico: a la Ley Federal de Armas de Fuego y Explosivos, texto vigente en los Estados Unidos Mexicanos.

Ya que la Ley en cuestión presenta reformas recientes del día 23 de enero del año 2004, y desde luego, la que se dice nueva ley que fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 11 de enero de 1972.

Por decreto que el H. Congreso de la Unión envió al entonces presidente de la república Luis Echeverría Álvarez, se creó la Ley Federal de Armas de Fuego y Explosivos.

Por lo anterior, es necesario dejar asentado el carácter público de la Ley y los ámbitos de aplicación que tiene.

En efecto, la aplicación de la Ley Federal de Armas de Fuego y Explosivos, corresponde, en primer término, según su artículo 2:

- I. Al Presidente de la República
- II. La Secretaria de Gobernación
- III. La Secretaría de la Defensa Nacional y;
- IV. A las demás autoridades federales en los casos de su competencia.

El artículo tercero de la citada ley, por que en una parte del presente capítulo, tiene aplicación en ciertos aspectos. En efecto, esta norma establece que “Las autoridades de los Estados, del Distrito Federal y de los Municipios, en sus correspondientes ámbitos de competencia, tendrán la intervención que esta ley y su reglamento señalan<sup>65</sup>

El estudio subsiguiente de todas y cada una de las normas que la ley en estudio presenta son de tan vital importancia que el no analizarlas en su totalidad, debe de considerarse como una omisión indebida.

Pero siguiendo el tema de este trabajo, nos concretaremos a mencionarlas en cuanto al control que debe tener el Estado de todos los tipos de armas de fuego, a través de los registros que el Estado impone a los particulares.

Por lo anterior, para la posesión, portación y uso de armas de fuego y de otro tipo que sean similares,

---

<sup>65</sup> Ley Federal de Armas de Fuego y Explosivos.

corresponde al aparato federal estatal, a través de sus autoridades y que en capítulos anteriores se mencionaron, tutelar este renglón administrativo de armas.

Siguiendo en forma general la normatividad que la Federación hace cumplir a través de la Secretaría de la Defensa Nacional en relación a las armas de fuego y explosivos, nos encontramos con un número considerable de artículos que establecen en forma adjetiva la posesión, portación y uso de armas: existiendo más de 80 artículos que disponen lo anterior.

Dentro de esta normatividad se establecen definiciones y clasificaciones de las armas que pueden existir y que de hecho y de derecho regula el aparato estatal federal a través de sus órganos y/o autoridades federales y estatales.

Pasando por el tipo de armas que pueden poseer los particulares, pasaremos a decir que el Estado, a través de sus leyes, por ejemplo el Código Penal Federal, establecen el tipo de armas prohibidas para el uso de los particulares, con la sanción correspondiente en caso de contravenir la norma.

En este punto, hemos llegado a la parte que nos interesa para el tema central de este trabajo.

En primer término, debemos comenzar por hacer un comentario sobre las sanciones que las leyes pueden imponer al particular por infringir ciertas leyes penales federales.

De lo anterior se puede afirmar que este tipo de sanciones no tienen nada que ver con las que establece la Ley Federal de Armas de Fuego y Explosivos.

En efecto, la ley antes citada, en su título IV, abre un capítulo único que no se relaciona en lo absoluto con las sanciones establecidas por las leyes penales de carácter

federal como es el propio Código Penal Federal que antes se citó.

Y para ser concretos cuando se refieren el artículo 160 al 163 sobre las armas prohibidas y que a la letra dice: "A quien porte, fabrique, importe o acopie todas aquellos tipos de armas etc."<sup>66</sup>

Estamos en presencia, obviamente, de armas de fuego prohibidas, y entre otras cosas se está refiriendo a los particulares.

Pero a la parte fundamental a la que hemos llegado, es a la que hicimos referencia con antelación, respecto de la Ley Federal de Armas de Fuego y Explosivos y que establece como capítulo único lo siguiente:

Artículo 87.- "Se impondrán de un mes a dos años de prisión y de dos a 100 días multa a quienes:

- I. Manejen fabricas, plantas industriales, talleres, almacenes y demás establecimientos que se dedique a las actividades reguladas por esta ley, sin ajustarse a las condiciones de seguridad a que están obligados
- II. Remitan los objetos materia de esta ley, si el transporte se efectúa por conducto de empresas no autorizadas.
- III. Realicen el transporte a que se refiere la fracción anterior, y
- IV. Enajenen explosivos, artificios y sustancias químicas relacionadas con explosivos, a negociaciones o personas que no tengan el permiso correspondiente de la Secretaría de la Defensa Nacional.<sup>67</sup>

---

<sup>66</sup> Código Penal Federal.

<sup>67</sup> Ley Federal de Armas de Fuego y Explosivos

Antes de hacer un análisis del artículo antes transcrito, es necesario establecer las diferencias de fondo y de origen que presenta. Se puede observar que el legislador, cuando propuso esta ley, tomó en cuenta varias circunstancias a nuestro juicio:

- Que estableció una sanción muy leve en caso de su comisión.
- Que se dirigió a aspectos de seguridad en general para ciudadanos vecinos de ciertas negociaciones relacionadas con la pirotecnia.
- La autorización obligatoria por la Secretaría de la Defensa Nacional para este tipo de actividades mercantiles.
- La obligatoriedad para que los particulares tengan los permisos correspondientes para estas actividades.

Del estudio del artículo 87 de la ley ya señalada, se puede concluir que esta norma no tiene nada que ver, ni se relaciona en forma alguna ni por analogía, con las sanciones que establece el Código Penal Federal.

Por nuestra parte consideramos que esta ley es totalmente ajena a lesionar a los particulares si de sanciones se trata al aplicarse concretamente.

En efecto, si el tema de nuestro trabajo es analizar por una parte: una Ley Federal de mayor jerarquía y por la otra el reglamento de esa ley, por lo tanto debemos centrar la atención en la fracción del artículo 87 que se analiza en relación a la otra disposición legal contenida en el reglamento). En este supuesto, la fracción IV de dicho artículo establece que "Se impondrá de un mes a dos años

de prisión y de dos a cien días multa a quienes enajenen explosivos, artificios y sustancias químicas relacionadas con explosivos, a negociaciones o personas que no tengan el permiso correspondiente de la Secretaría de la Defensa Nacional”.<sup>68</sup>

Desprendiéndose varios supuestos jurídicos que son:

- A quienes enajenen explosivos a negociaciones que no tengan el permiso correspondiente de la Secretaria de la Defensa Nacional.
- A quienes enajenen artificios a negociaciones que no tengan el permiso correspondiente de la Secretaria de la Defensa Nacional.
- A quienes enajenen sustancias químicas relacionadas con explosivos a negociaciones que no tengan el permiso correspondiente de la Secretaria de la Defensa Nacional.
- A quienes enajenen explosivos a personas que no tengan el permiso correspondiente de la Secretaria de la Defensa Nacional.
- A quienes enajenen artificios a personas que no tengan el permiso correspondiente de la Secretaria de la Defensa Nacional.
- A quienes enajenen sustancias químicas relacionadas con explosivos a personas que no tengan el permiso correspondiente de la Secretaria de la Defensa Nacional.

Teniendo en su conjunto todos estos supuestos jurídicos los siguientes elementos normativos:

- Personas físicas que venden

---

<sup>68</sup> Ley Federal de Armas de Fuego y Explosivos.

- Personas o establecimientos que compran
- El objeto de comercio: artificios, sustancias químicas relacionadas con explosivos.
  
- Un permiso o permisos expedidos por la Secretaría de la Defensa Nacional de personas o e establecimientos.
  
- La existencia o no de dicho permiso o autorización.

Por otra parte, puede hacerse un estudio doctrinario de los conceptos de enajenación, comprador, vendedor; pero no es propio en el tema de la tesis.

Es suficiente decir que la norma analizada se refiere a que ninguna persona o establecimiento podrá vender artificios pirotécnicos sin un previo permiso de autoridad federal. En este caso deberá otorgarlo también la autoridad estatal y hasta la municipal de acuerdo a la norma de la Ley Federal en estudio.

Como complemento debemos citar el artículo 41 fracción IV de la Ley Federal de Armas de Fuego y Explosivos, que define como artificios los siguientes: 1.- Iniciadores, 2.- detonadores, 3.- Mechas de seguridad, 4.- Cordones detonantes, 5.- Pirotécnicos y, 6.- Cualquier Instrumento máquina o ingenio con aplicación al uso de explosivos.

De los antes enumerados se interpreta que la sanción que establece el artículo 87 fracción IV de la Ley Federal de armas de Fuego y Explosivos es referente a las personas que venden artificios pirotécnicos a quienes no tengan un permiso de la Secretaría de la Defensa Nacional, debe aplicársele la norma. Por lo tanto cualquier persona que no acate la norma en cuanto al permiso para vender a personas o establecimientos que carezcan del permiso varias veces nombrado, estarán dentro de la figura jurídica que sanciona la ley Federal de Armas de Fuego y Explosivos.

En la práctica, se observa que las personas que se dedican a la compraventa de juegos de artificio y por lo mismo, se les impide el libre movimiento de trabajo que puede darse en esta rama de la artesanía tradicional, constituyen un freno a su pequeña y mediana productividad.

Lo más inquietante con este trabajo artesanas, es que las personas que se dedican a ello, tienen que hacerlo en forma subrepticia y no precisamente porque infrinjan la ley, sino por que existe un consenso intimidatorio de las dependencias, tanto federales, estatales, y municipales, que con el fin de obtener lucros indebidos, extorsionan al trabajador artesano, cuyo aprendizaje del oficio se hizo a nivel familiar y a veces, por generaciones donde su medio de vivir y para vivir, es la artesanía pirotécnica.

No evadimos que el manejo de estos artefactos pírnicos tienen sus peculiaridades, pero no necesariamente constituyen un grave peligro. Lo que pasa es que, como ocurre en otro tipo de trabajos como el de la pesca de determinada especie en veda, es plausible actualmente fomentar su proliferación o construcción de viveros en sus épocas específicas. Esto orilla al pescador a delinquir por no recibir el apoyo estatal en la época de desove. Finalmente el Estado, es el Estado, y no deben infringirse las normas que establece, no importa que no establezca otras para evitar la causa de la infracción y la sanción correspondiente.

Se considera que esto ha ocurrido a nivel de trabajo de los juegos pirotécnicos, al no haberse establecido normas y bases para su control y seguridad, lo cual, igual que el ejemplo anterior, induce al artesano pirotécnico a la clandestinidad y por ende, a propiciar en algunos casos accidentes inevitables e imprudenciales pero no intencionales.

### **4.3 EL ARTÍCULO 60 DEL REGLAMENTO DE LA LEY FEDERAL DE ARMAS DE FUEGO Y EXPLOSIVOS**

Un preámbulo al análisis jurídico de la norma antes señalada, es lo que la doctrina nos presenta sobre los reglamentos. De acuerdo a ciertos autores, una de las fuentes formales y directas del Derecho Administrativo, es el Reglamento “conjunto de normas generales abstractas y obligatorias expedidas por el Presidente de la República, Gobernadores de los Estados o el Jefe de Gobierno del Distrito Federal”.<sup>69</sup>

Partiendo de lo anterior cada dependencia aplica las leyes correspondientes y de esta manera algunas Secretarías de Estado les concierne esencialmente, trabajar con leyes relativas a armas y explosivos; tales como Economía, Comunicaciones y Transportes, Gobernación, entre otras. Y desde luego, proponiendo al Congreso a través del Poder Ejecutivo, la elaboración de los reglamentos para los renglones antes mencionados. En este caso, el reglamento con que iniciamos este apartado.

De acuerdo con la opinión de un reconocido autor de Derecho Administrativo, como es el maestro Gabino Fraga, las fuentes de esta rama pueden ser formales, materiales e históricas. De lo anterior se infiere que las primeras, son para algunos autores, los procesos de formación del Derecho, como sería el caso del Derecho Administrativo Anglosajón. Las segundas también conocidas como reales, son las circunstancias sociales, políticas y económicas que en un momento dado influyen para determinar el contenido

---

<sup>69</sup> Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto y Lucero Espinoza, Manuel. Compendio de Derecho Administrativo, página 80, tercera edición, Porrúa, México 1998, págs. 405.

de la normatividad, deben fundarse por actos realizados y reconocidos por la ley y finalmente las que han pasado a través del tiempo a formar parte del acervo jurídico-cultural de un Estado.

Dentro del objetivo de este trabajo debe asentarse otra clasificación sobre el origen del Derecho Administrativo y en general, se reconocen como sus fuentes: las escritas y no escritas. Estando dentro de ellas, en su orden, la Constitución, La Ley, El Reglamento y la Jurisprudencia. También debemos hacer mención a otras fuentes que aunque no son obligatorias, es importante referirlas: La Doctrina, La Costumbre y los principios Generales del Derecho.

Cuando hablamos del reglamento de la Ley Federal de Armas de Fuego y Explosivos, necesariamente nos viene a la mente lo que se nos enseñó en el aula respecto de la jerarquía de aplicación normativa.

En otras palabras, cuando hablamos de la Ley Federal del Trabajo, necesariamente acudimos, en primer término, al artículo 123 de la Constitución Federal de la República y derivamos en la Ley Federal del Trabajo, que reglamenta genéricamente, el aspecto laboral que en principio nace de la Carta Magna.

Según otro autor “La facultad de expedir reglamentos administrativos prevista en el artículo 89 fracción I de la Constitución, es la potestad discrecional que se reconoce al Poder Ejecutivo, para expedir reglamentos de las leyes emanadas del Congreso de la Unión,”<sup>70</sup>

De acuerdo a nuestro criterio, el reglamento es un mecanismo formalmente administrativo y por lo tanto, en muchos casos, complementa y amplía el contenido de una ley, por lo que, por principio, jerárquicamente esta subordinado a la propia ley.

---

<sup>70</sup> Acosta Romero Miguel.

Para otro autor en la materia, “El reglamento es impersonal y general y es por esto que se asemeja a la norma jurídica”<sup>71</sup>

Del concepto anterior, se puede resumir sobre el reglamento lo siguiente:

Que emana en forma unilateral o colegiada, es decir, del Presidente de la República o de los municipios, por lo tanto, ejecuta leyes administrativas que expide el Congreso de la Unión o las Legislaturas de los Estados, así mismo es de carácter impersonal y general y obviamente, debe ser promulgado y publicado en los órganos legales de difusión correspondientes.

Genéricamente se dice que no puede haber reglamento sin ley, aunque si puede existir sin el otro, propiamente el Presidente tiene facultades reglamentarias pero es a través del Congreso de la Unión, como debe proveer al origen de reglamentaciones necesarias para un estado de derecho. En efecto la fracción I del artículo 89 Constitucional, expresamente establece esta facultad. Y como afirma otro autor “En México el reglamento administrativo deberá de estar subordinado siempre a la ley ordinaria emanada del Congreso de la Unión”.<sup>72</sup>

Existe una clasificación de los Reglamentos y que los define como ejecutivos en aplicación al artículo 89 de la Constitución; autónomos de gobierno y de policía y que se refiere a aquellas sanciones por infracciones a los bandos de gobierno y policía y que cotidianamente los vemos como multas y arrestos hasta por 36 horas.

También existen otros llamados internos de la administración pública y que pueden ser de aplicación,

---

<sup>71</sup> Sánchez Gómez Narciso, Primer Curso de Derecho Administrativo, p.p. 112 y 113, primera edición, Porrúa, México, 1998.

<sup>72</sup> Acosta Romero Miguel

federal, estatal y municipal, así también los que se aplican al apartado “B” del artículo 123 de la Constitución.

Entrando en materia, el artículo 60 del Reglamento de la Ley Federal de Armas de Fuego y Explosivos, establece “Que los establecimientos con permiso general para la fabricación o para la compra-venta de artificios pirotécnicos, podrán vender a particulares que no tienen permiso, hasta 10 kilogramos del total de dichos artificios, se requerirá el permiso que otorgará la comandancia de zona o guarnición militar correspondiente”<sup>73</sup>

No obstante a la norma anterior, nos encontramos con el artículo 87 de la Ley Federal de Armas de Fuego y Explosivos, “que sanciona en su fracción IV, a aquellas personas que enajenen explosivos, artificios y sustancias químicas, etc., a negociaciones o personas que no tengan el permiso correspondiente de la Secretaría de la Defensa Nacional”.<sup>74</sup>

Como puede observarse a todas luces, lo anterior es totalmente contradictorio en relación a la norma reglamentaria de la Ley Federal de Armas de Fuego y Explosivos.

Por lo tanto, es indudable que se está vulnerando el ejercicio de una actividad productiva que es el trabajo artesanal de la pirotecnia en el país, en menoscabo del desarrollo material y económico de un gran número de familias que se dedican a esta tradicional costumbre que, además de proporcionar trabajo, permite que se siga conservando la tradición que, no sólo, en el aspecto religioso se practica con asiduidad, sino que se ha extendido a otros eventos de diferente naturaleza.

Por lo tanto, se deben establecer soluciones y medidas tendientes a modificar el contenido de las normas

---

<sup>73</sup> Reglamento de la Ley Federal de Armas de Fuego y Explosivos.

<sup>74</sup> Ley Federal de Armas de Fuego y Explosivos.

que perjudican el normal desarrollo de un trabajo específico que es la pirotecnia.

Sin modificar la Ley Federal de Armas de Fuego y Explosivos, en ninguno de sus apartados y que se refieren a la conservación de la paz interna del país, de la seguridad dentro del mismo, así como a la preservación de la seguridad internacional y de su soberanía, se propone lo siguiente:

Toda vez que la propia ley señala un capítulo único donde se sanciona a las personas que se dedican a la actividad pirotécnica, debe establecerse un apartado en el mismo capítulo, o bien una adición al mismo, donde se establezca que se otorgarán todas las facilidades legales a las personas que se dediquen periódicamente y en lugares determinados, a la obtención de los permisos tanto federales y municipales.

Es decir, a las personas que comprueben que periódicamente se encuentran realizando la comercialización de artificios pirotécnicos, se les otorgaran todas las facilidades y la simplificación administrativa para poder obtener el permiso que expide la Secretaría de la Defensa Nacional.

Así mismo, deberá asentarse en la misma norma, la garantía de no adrementar, presionar ni mucho menor extorsionar a aquellas personas que se dedique a este tipo de artesanía pirotécnica, estableciendo sanciones para aquellos que infrinjan esta disposición en contra de este tipo de trabajadores.

Establecer una vigilancia permanente por parte de las tres autoridades, tanto federales, estatales y municipales, a fin de que se proteja el desarrollo de este trabajo tradicional, evitando el coyotaje de los que posean mejores condiciones

económicas que propicien la explotación de este renglón artesanal, aún existente en nuestro país.

Por último y en cuanto a la Ley Federal de Armas de Fuego y Explosivos y su Reglamento, debe proponerse a través de instrumentos legales correspondientes como son las iniciativas de ley, comisiones de las Cámaras y demás entidades que les competa, discutir las contradicciones que existen en la ley y su reglamento y tratar de encontrar la soluciones legislativas concretas y que únicamente, se aplique la ley, pero estrictamente deje a salvo lo dispuesto por el artículo 60 del propio reglamento, para beneficio de quienes ejercen todavía en el país, este tipo de trabajo artesanal.

Proponiendo en función de lo anterior, la propuesta consiste en adicionar el artículo 87 fracción IV, de la Ley Federal de Armas de Fuego y Explosivos, a efecto de incluir la frase: "Salvo lo establecido en el artículo 60 del reglamento de la Ley Federal de Armas de Fuego y Explosivos".

## 4.4 CONCLUSIONES

1.- El trabajo no sólo es una garantía individual establecida en nuestra Constitución, sino también es un derecho social que debe protegerse desde todos los puntos de vista, sin importar su naturaleza cuando está dirigido a la productividad, sin afectar derechos de terceros y siendo lícito.

2.- La pirotecnia es un trabajo artesanal que fomenta y preserva nuestras tradiciones y tiene una antigüedad tan increíble que data en nuestro país, desde tiempos de la colonia.

3.- El Estado debe ser el principal promotor de esta actividad artesanal, por que, dentro de sus funciones, y a través del tiempo y de gobiernos que salen y entran, la pirotecnia los ha apoyado, no sólo participando dentro de los eventos de nuestros personajes históricos, sino también preservando una costumbre que jamás se podrá desaparecer.

4.- El Estado debe implementar los mecanismos legales correspondientes para proteger y permitir que cientos de familias en diferentes lugares de la República Mexicana realicen su trabajo y alimenten a su familia a través de una noble artesanía.

5.- La Ley Federal de Armas de Fuego y Explosivos y su reglamento, deben quedar acordes y sin contradecir sus propias normas, porque es el instrumento definitivo que permitirá el libre ejercicio de un trabajo.

6.- Corresponde a las diversas autoridades legislativas, proponer las adiciones y/o modificaciones necesarias y concretas para que se aplique la ley de forma más acorde con lo dispuesto en el artículo 60 del Reglamento de la Ley Federal de Armas de Fuego y Explosivos.

7.- Proponiéndose para tal efecto, una adición a la Ley Federal de Armas de Fuego y Explosivos consistente en adicionar el artículo 87 fracción IV, a efecto de incluir la frase: "Salvo lo establecido en el artículo 60 del reglamento de la Ley Federal de Armas de Fuego y Explosivos".

## BIBLIOGRAFIA

- Acosta Romero, Miguel, Teoría General del Derecho Administrativo, 16° edición, editorial Porrúa, 2000, 705 pags.
- Bejarano Sánchez, Manuel, Obligaciones Civiles, 15ª edición, editorial Colección Textos Jurídicos Universitarios, 2000, 619 págs.
- Burgoa Orihuela, Ignacio, Las Garantías Individuales, 32ª edición, editorial Porrúa, 2001, 795 págs.
- Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto y Espinosa Lucero Manuel, Compendio de Derecho Administrativo, 6ª. Edición, editorial Porrúa, 2001, 405 págs.
- Foro Nacional de la Pirotecnia, Tultepec '2000, México, H.Ayuntamiento de Tultepec, 2000, p.p. 151.
- Foro Nacional de la Pirotecnia, Tultepec '2001, México, H.Ayuntamiento de Tultepec, 2001, p.p. 151.
- Foro Nacional de la Pirotecnia, Tultepec '2003, México, H.Ayuntamiento de Tultepec, 2003, p.p. 151.
- Fraga, Gabino, Derecho Administrativo, 40ª edición, editorial Porrúa, México, 2000, 506 págs.
- Galindo, Camacho, Miguel, Derecho Administrativo Tomo I, 2ª edición, editorial Trillas, México, 2000, págs. 178.
- García Maynez, Eduardo, Introducción al Estudio del Derecho, 48° ed., México, D.F., editorial Porrúa, 2001, p.p.

- Instituto de Investigaciones Jurídicas, Diccionario Jurídico Mexicano, 18<sup>a</sup> edición, editorial porrúa, México, 2002, 3271 págs.
- Martínez Marín, Carlos, El arte efímero en el mundo hispánico, (coloquio), México, UNAM, Instituto de Investigaciones Estéticas, 1999, p.p. 203 – 205.
- Martínez Morales, Rafael I. Derecho Administrativo 1° y 2° Cursos, 4<sup>a</sup>. Edición, editorial Oxford, México 2001, 339 págs.
- Martínez Pichardo, José, Lineamientos para la Investigación Jurídica, editorial Porrúa, México 2001, págs. 285.
- Memoria del Foro Nacional de la Pirotecnia, Tultepec '97, México, H.Ayuntamiento de Tultepec, 1997, p.p. 51.
- Memoria del 2° Foro Nacional de la Pirotecnia, Tultepec '98, México, H.Ayuntamiento de Tultepec, 1998, p.p. 75.
- Memoria del 3° Foro Nacional de la Pirotecnia, Tultepec '99, México, H.Ayuntamiento de Tultepec, 1999, p.p. 109.
- Olivera Toro, Jorge, Manual de Derecho Administrativo, 30<sup>a</sup> edición, editorial porrúa, México, 2002, 317 págs.
- Pallares Luna, Albino, La Pirotecnia como expresión de la Festividad Mexicana, 1<sup>a</sup>. Edición, Toluca, Estado de México, Comisión de Artesanías de la LVIII Legislatura, 1997, 45 págs.
- Plan de Desarrollo Municipal de Tultepec 1997-2000, Toluca, Estado de México, 1997, 144 págs.

- Porrúa Pérez, Francisco, Teoría del Estado, 54<sup>a</sup> edición, México, D.F., editorial Porrúa, 1998, p.p. 412.
- Urbán Urbán, Manuel, El impacto económico de la pirotecnia en los municipios del Estado de México, 2<sup>a</sup> edición, Toluca, Estado de México, comisión de Artesanías de la LVIII, legislatura, 1997, p.p. 36.

## ORDENAMIENTOS LEGALES

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal
- Ley Federal de Armas de Fuego y Explosivos
- Reglamento de la Ley Federal de Armas de Fuego y Explosivos
- Bando de Policía y Buen Gobierno de municipio de Tultepec, Estado de México.