



UNIVERSIDAD DE QUINTANA ROO

**División de Ciencias Sociales y Económico
Administrativas**

**PROCEDIMIENTO APLICABLE PARA LA IMPOSICIÓN
DE SANCIONES EN MATERIA DE TRÁNSITO Y
VIALIDAD EN EL ESTADO DE QUINTANA ROO.**

**TESIS
Para obtener el grado de
LICENCIADO EN DERECHO**

**Presenta
Leobardo Javier Aguilar Ortega**

**Director de Tesis
Lic. Elmer Arturo Paredes Quintana**

Chetumal, Quintana Roo, México, junio 19 de 2008.



UNIVERSIDAD DE QUINTANA ROO

División de Ciencias Sociales y Económico Administrativas

Tesis elaborada bajo la supervisión del comité de tesis del programa de licenciatura y aprobada como requisito para obtener el grado de:

LICENCIADO EN DERECHO

COMITÉ DE TESIS

Director: _____

LIC. ELMER ARTURO PAREDES QUINTANA.

Asesor: _____

M.C. KINUYO CONCEPCIÓN ESPARZA YAMAMOTO.

Asesor: _____

DR. LUÍS GERARDO SAMANIEGO SANTAMARÍA.

Chetumal, Quintana Roo, México, junio de 2008

*A la memoria de mi padre,
Lino Federico Aguilar Nogales.*

*A mi señora madre,
Evarista Elvira Ortega Martínez.*

Agradecimientos.

A mi padre Dios que
nunca me olvida.

A mi señor padre Lino
Federico Aguilar Nogales
(q.e.p.d.), a quien
admira profundamente
y no encuentro palabras
suficientes para
agradecer todo lo que
hizo por mí.

A una persona muy
especial para mí, María
Isabel Javier Castillo,
quien durante toda la
carrera me brindó su
apoyo sincero, decidido
y total. Gracias Isabel,
sin ti hubiese sido más
difícil.

A mi director de tesis,
lic. Elmer, y asesores
M.c. Kinuyo, Dr.
Samaniego, lic. José
Rafael, lic. Julián;
excelentes catedráticos,
por el tiempo y esfuerzo
dedicado a esta

A mi hermano Mauro
Aguilar Ortega por su
paciencia y
entendimiento, y con
quien he vivido
grandes momentos de

Al señor licenciado
Saul Solís Gamboa,
gran ser humano, por
todas las facilidades
que me otorgó para
cursar la licenciatura.

A la Universidad de
Quintana Roo por
abrirme sus puertas
para cumplir con esta
.....

A mi abuelita, tíos y
primos quienes en
diferentes momentos de
mi vida han
contribuido a mi
.....

A los que están y a los que alguna vez
.....

A mi señora madre
Evarista Elvira Ortega
Martínez, por su cariño
y comprensión
incondicional, así como
por los sacrificios y
esfuerzos que hace por
éste su hijo. Te quiero

A mi entrañable amigo
Manuel Omar Ramírez
Sánchez, por su total
disposición y entrega de
principio a fin, en la
elaboración de la
presente tesis.

A mis maestros y
compañeros de clases de
los cuales aprendí a ser
un mejor individuo, no
sólo en el ámbito de
formación profesional
.....

PROCEDIMIENTO APLICABLE PARA LA IMPOSICIÓN DE SANCIONES EN MATERIA DE TRÁNSITO Y VIALIDAD EN EL ESTADO DE QUINTANA ROO.

ÍNDICE DE CONTENIDO.

Introducción.

Capítulo Primero.

Teoría General del Acto Administrativo.

1.1.- Concepto de acto administrativo.....	14
1.2.- Clasificación del acto administrativo.....	22
1.3.- Elementos del acto administrativo.....	23
A. El Sujeto.....	24
B. La manifestación externa de la voluntad.....	27
C. El objeto.....	29
D. La forma.....	31
E. El motivo.....	33
F. La finalidad.....	34
G. El merito.....	36
1.4.- Requisitos constitucionales del acto administrativo.....	38
A. Competencia.....	39
B. Forma escrita.....	41
C. Fundamentación.....	41
D. Motivación.....	42
E. Principio de legalidad.....	43
F. No retroactividad.....	43
1.5.- Elementos y requisitos legales del acto administrativo en el sistema jurídico mexicano.....	44
A. Ley Federal de Procedimiento Administrativo.....	44
B. Código Fiscal de la Federación.....	46
C. Código Fiscal del Estado Libre y Soberano de Quintana Roo.....	48
1.6.- Efectos del acto administrativo.....	49
1.7.- La eficacia del acto administrativo.....	51
1.8.- La falta del acto administrativo y el silencio de la administración.....	54
A. Silencio administrativo.....	54
B. Negativa ficta.....	55
C. Afirmativa ficta.....	57

D. Derecho de petición.....	57
1.9.- Cumplimiento, ejecución y extinción del acto administrativo.....	58
A. Cumplimiento del acto administrativo.....	58
B. Ejecución del acto administrativo.....	59
C. Extinción del acto administrativo.....	60
a) Revocación administrativa.....	61
b) Rescisión.....	61
c) Prescripción.....	62
d) Caducidad.....	62
e) El término y la condición.....	63
f) Renuncia de derechos.....	64
g) Irregularidades e ineficacias del acto administrativo.....	64
h) Extinción por decisiones dictadas en recursos administrativos o en procesos ante tribunales federales y administrativos en materia de amparo.....	70

Capítulo Segundo.

El Procedimiento Administrativo.

2.1.- Diferencia entre proceso y procedimiento.....	73
2.2.- Concepto de procedimiento administrativo.....	74
2.3.- Clasificación del procedimiento.....	75
A. Procedimiento interno.....	75
B. Procedimiento externo.....	75
C. Procedimiento previo.....	75
D. Procedimiento de ejecución.....	76
E. Procedimiento de oficio, vinculado u obligatorio.....	76
F. Procedimiento a petición de parte.....	76
2.4.- Características y requisitos del procedimiento administrativo. El procedimiento externo y las formalidades constitucionales.....	76
2.5.- Las formalidades esenciales del procedimiento.....	77
2.6.- La notificación.....	78

Capítulo Tercero.

La Actividad del Estado como Policía Administrativa.

3.1.- La actividad del Estado.....	80
A. Los fines del Estado.....	81
B. Las funciones del Estado.....	83
a) La función legislativa.....	83
b) La función jurisdiccional.....	84
c) La función administrativa.....	85
C. Criterios orgánico, formal y material.....	88
a) Criterio orgánico.....	88
b) Criterio formal.....	89
c) Criterio material.....	90
3.2.- Régimen de policía.....	91

A. La policía.....	91
B. La policía administrativa.....	94
a) Manifestaciones de la policía administrativa.....	95
3.3.- Las infracciones administrativas.....	95
3.4.- La potestad sancionadora de la administración pública.....	98

Capítulo Cuarto.

Procedimiento Aplicable en el Estado de Quintana Roo para la Imposición de Sanciones en Materia de Tránsito y Vialidad.

4.1.- La Ley de Tránsito, Transporte y Explotación de Vías y Carreteras del Estado de Quintana Roo y sus reglamentos en materia de Tránsito.....	105
A. Ley de Tránsito, Transporte y Explotación de Vías y Carreteras del Estado de Quintana Roo.....	105
B. Reglamentos de Tránsito en el Estado de Quintana Roo.....	107
4.2.- Análisis de los procedimientos y sanciones impuestas cuando se infringe una disposición en materia de tránsito, contemplados en los reglamentos de tránsito vigentes en el Estado de Quintana Roo.....	109
A. Retención en garantía de pago.....	110
B. Retención del vehículo del conductor.....	119
a) A maiori ad minus.....	122
C. Boleta de infracción.....	122
D. Procedimiento de cobro.....	129
E. Medios jurídicos de defensa.....	131
F. Imposición de multas, amonestación, arresto, retención de documentos, derechos y posesiones, suspensión o cancelación de licencia, revocación o suspensión de concesiones y permisos.....	133
4.3.- El sentir ciudadano y la postura de la autoridad.....	135
A. El sentir ciudadano.....	135
B. La postura de la autoridad.....	142
4.4.- Estudio comparativo de las normas positivas en materia de tránsito y vialidad de otras entidades federativas y de otra nación en relación con la nuestra.....	148
A. Competencia en la regulación de la materia.....	150
B. Retención de documentos o vehículo en garantía de pago.....	151
C. Notificación de las infracciones y/o sanciones.....	152
D. Procedimiento de cobro.....	154
E. Medios jurídicos de defensa.....	155
F. Sanciones y medidas de seguridad.....	156
4.5.- Necesidad imperiosa de establecer un procedimiento en materia de tránsito y vialidad, en el que se tutele el cumplimiento de la norma y se otorgue certeza jurídica al gobernado.....	159
A. Estado de derecho.....	159
B. Visión recaudatoria equívoca.....	160

C. Ámbito social.....	161
D. Aspectos doctrinarios.....	162
E. La realidad fáctica, hechos de tránsito.....	162
F. ¿Por qué es conveniente reformar la ley y no el reglamento?.....	163

Capítulo Quinto.

Propuesta de Reforma a la Ley de Tránsito, Transporte y Explotación de vías y Carreteras del Estado de Quintana Roo.

5.1.- Contenido de la ley actual.....	168
5.2.- Propuesta de reforma.....	169
A. De las infracciones, sanciones administrativas y medidas de seguridad.....	169
a) De las infracciones.....	169
b) De las sanciones administrativas.....	170
c) De las medidas de seguridad.....	171
B. Del procedimiento sancionador.....	172
C. De la aplicación de infracciones, imposición y ejecución de sanciones administrativas y medidas de seguridad.....	173
D. De los medios de impugnación.....	177
Conclusión.....	179
Fuentes de información.....	185
Anexo 1.	191
Anexo 2.....	201
Anexo 3.....	216

INTRODUCCIÓN.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en su artículo 115 fracción II, establece que a los municipios, base de la división territorial y de la organización política y administrativa en nuestra nación, corresponde aprobar de acuerdo a las leyes que expidan las legislaturas locales; los bandos de policía, reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de carácter general en las materias, procedimientos, funciones y servicios públicos de su competencia. Asimismo, la fracción III inciso h del citado numeral, reserva la función y/o servicio público de tránsito a las mencionadas municipalidades. Por su parte, la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Quintana Roo, en plena concordancia con la norma suprema, impone la obligación al titular del poder ejecutivo estatal, de cumplir y hacer cumplir las leyes decretadas por la legislatura, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia.

De tal modo, que de una interpretación armónica de las disposiciones en comento, resulta que la regulación del tránsito y vialidad en el territorio de nuestra joven entidad federativa y que no sea de competencia federal, es facultad concurrente de ambos niveles de gobierno, es decir, del Estado y de los municipios en sus respectivas jurisdicciones. Al efecto, existe una norma general expedida por el congreso local denominada Ley de Tránsito, Transporte y Explotación de Vías y Carreteras del Estado de Quintana Roo, y tres ordenamientos reglamentarios de la misma, el Reglamento de Tránsito en el Estado de Quintana Roo, el Reglamento de Tránsito del municipio de Benito Juárez, Quintana Roo, y el Reglamento de Tránsito del municipio de Solidaridad, Quintana Roo.

En este marco, a excepción del municipio de Othón P. Blanco, capital del Estado y sede de los Poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial, los siete restantes organizan, administran y vigilan directamente el tránsito dentro de su circunscripción territorial¹, sin embargo, como se puede observar en el párrafo anterior, solo dos de ellos cuentan con reglamentación propia, los seis restantes aplican el reglamento estatal.

Es de particular importancia, resaltar que la ley creada ex profeso para la regulación de la materia, es omisa en establecer las bases esenciales del procedimiento sancionador para la incoación de infracciones e imposición de sanciones y medidas de seguridad. Ante tal situación, son sus ordenamientos reglamentarios los que establecen la manera en que se ha de efectuar. No obstante, éstos, inmersos en una tendencia a nivel nacional consistente en que los gobiernos han encontrado en las multas de tránsito una fuente alterna de ingresos, establecen disposiciones permeadas de un interés económico ajeno a su fin primario, que dejan en segundo plano el cumplimiento de la norma, las medidas

¹ En el transcurso del desarrollo de la presente investigación, con fecha 30 de mayo de 2008 entró en vigor el decreto de creación de un noveno municipio denominado "Tulum", no obstante, éste todavía no ha definido el marco jurídico con el cual va a operar, en virtud que el consejo municipal provisional apenas fue nombrado el 08 de junio de 2008 y el primer ayuntamiento electo entrará en funciones hasta el 10 de abril de 2009. Motivo por el cual en el texto del presente trabajo únicamente se hace referencia a ocho municipalidades.

efectivas de control que redunden en beneficio de la sociedad, y las garantías de seguridad jurídica que la Carta Magna consagra en favor de los gobernados.

Prueba de ello en el ámbito general, es que diversas entidades del país, hayan dotado a sus agentes de mecanismos de cobro electrónico para que el conductor realice el pago de la multa en el momento mismo que comete la infracción, o bien, tratándose del Reglamento de Tránsito en el Estado de Quintana Roo, la retención en garantía de pago, de derechos, bienes y posesiones de los conductores, la omisión de contemplar un medio jurídico real de defensa, pero sobre todo, el hecho que a pesar de estipularse la suspensión o cancelación de licencias de conducir, ésta no se lleve a cabo sino que todo se reduzca al pago de una sanción pecuniaria.

Así pues, la presente tesis pretende dejar clara constancia que reformar la citada Ley de Tránsito, Transporte y Explotación de Vías y Carreteras del Estado de Quintana Roo, estableciendo en ella la serie de pasos concatenados a seguir en los supuestos de violación a la propia ley o a sus ordenamientos reglamentarios, cambiará el enfoque recaudatorio actual, lográndose una verdadera regulación en el tema. Ahora bien, para tal fin se divide la investigación en cinco capítulos, mismos que a continuación se describen.

Consciente que el acto administrativo es el medio por el cual se exterioriza la actividad administrativa del Estado que se desarrolla a través de las funciones de policía, fomento y prestación de servicios públicos; y toda vez que una infracción, sanción, medida de seguridad o resolución, cualesquiera de ellas o todas en su conjunto, son tan sólo especies de aquel género, en el primer capítulo se plasma la teoría general de éste, resaltando los elementos jurídicos y metajurídicos que requiere para su formación, así como los requisitos constitucionales y legales que amparen su validez.

Posteriormente, en un segundo capítulo se aborda el conjunto de trámites y formalidades que consagran las leyes administrativas y cuya observancia es necesaria para la formación, eficacia y finalidad del acto administrativo, destacando que cuando se trata de actos que afectan la esfera jurídica del particular, como lo son los que nos ocupan, se tiene que cumplir con las formalidades esenciales del procedimiento previstas en el orden jurídico existente.

Una vez sentadas estas bases, en el capítulo tercero se entra al estudio de la actividad del Estado en su fase de régimen de policía, se deja en claro que éste último no es la persona física que dirige el tránsito o detiene delincuentes, sino el conjunto de actividades coactivas que ejerce el ente estatal para vigilar y limitar las acciones de los particulares en aras del interés general y bien público. Se conceptúa también la naturaleza de las infracciones administrativas y el poder sancionador de la administración pública.

El capítulo cuarto constituye propiamente dicho, la parte medular de la presente investigación, en el se hace un análisis jurídico a fondo de las disposiciones aplicables en materia de tránsito y vialidad en nuestro Estado, estableciendo las razones y motivos de su inconstitucionalidad; se realiza un estudio de derecho comparado que demuestra lo arcaico y obsoleto del marco legal aplicable en esta entidad federativa; más allá de la constitucionalidad, juridicidad y legalidad, se abarca el ámbito sociológico del cual ninguna norma puede escapar; a través de encuestas y entrevistas se infiere el sentir de la ciudadanía en general y la postura que adopta de la autoridad; se cierra el capítulo con una narración sucinta de la imperiosa necesidad de insertar en la ley conducente un procedimiento idóneo que tutele el estricto cumplimiento de la norma y que otorgue plena certeza jurídica al gobernado.

Por último, y con la finalidad de contribuir al mejoramiento de un orden jurídico justo que redunde en beneficio de la sociedad, se plasma una modesta propuesta de reforma.

CAPÍTULO PRIMERO.

TEORÍA GENERAL DEL ACTO ADMINISTRATIVO.

La imposición de una sanción administrativa derivada de la infracción de una disposición de carácter administrativo; como lo son las plasmadas en cualquier ordenamiento en materia de tránsito y vialidad; constituye en esencia un acto administrativo. De ahí, que sea menester en el presente trabajo, estudiar a fondo la conceptualización, elementos jurídicos y metajurídicos, características, requisitos constitucionales y legales, efectos, eficacia, cumplimiento y ejecución del acto administrativo.

1.1.- CONCEPTO DE ACTO ADMINISTRATIVO.

Hasta el año de 1789 imperaba el Estado absoluto en donde prevalecía la omnipotencia y arbitrariedad de la monarquía, en esta forma de Estado la denominación de acto administrativo era totalmente desconocida, debido a que no tenía razón de ser, puesto que las decisiones del Rey eran divinas e incuestionables. Así pues, es a partir de la revolución francesa que sujetado a un amplio ordenamiento jurídico surge el acto administrativo como prueba inequívoca de una visión diferente de Estado y de tratamiento de los asuntos estatales.

Al respecto, Roberto Dromi¹ sostiene que el acto administrativo nace con la relación práctica de la doctrina de la separación de los poderes del Estado. Se utiliza por primera vez en la ley del 16 de fructidor, año III (3 de septiembre de 1795), ley en la cual se dirigían a los tribunales ordinarios reiteradas prohibiciones de conocer respecto de los actos de administración, pues ya era materia reservada para la competencia contenciosa.

Hoy en día, doctrinalmente se concibe al acto administrativo como una especie del género acto jurídico, en este sentido, es necesario establecer los conceptos de acto y hecho jurídico, así como la distinción que entre ellos prevalece. El acto jurídico, es la manifestación de voluntad, encaminada a provocar o producir efectos de derecho, con la manifiesta intención de que se realicen esos efectos. El hecho jurídico es un acontecimiento de la naturaleza o del hombre al que el derecho le reconoce expresamente en el orden jurídico consecuencias de derecho². Luego entonces, los hechos jurídicos se distinguen de los actos jurídicos en que los primeros son acontecimientos naturales o del hombre que provocan consecuencias jurídicas, sin que exista el ánimo de producirlas, es decir, no existe la voluntad; en tanto que en los segundos sí existe el propósito de provocar consecuencias de derecho.

¹ Dromi, Roberto, *Instituciones del derecho administrativo*, Buenos Aires, Astrea, 1983, p. 185.

² Acosta Romero, Miguel, *Teoría general del derecho administrativo primer curso*, 12ª ed., México, Porrúa, 1995, p. 747.

Antes de definir el concepto de acto administrativo y parafraseando a Martínez Morales³, se señalan como notas preliminares a un concepto de acto administrativo las siguientes características:

1. Es un acto jurídico.
2. Es de derecho público.
3. Lo emite la administración pública, o algún otro órgano estatal en ejercicio de la función administrativa.
4. Es impugnabile, esto es, no posee definitividad sino cuando ha transcurrido el tiempo para atacarlo por vía jurídica o se le ha confirmado jurisdiccionalmente.
5. Persigue, de manera directa o indirecta, mediata o inmediata, el interés público.

Por su parte el doctor Báez Martínez⁴ establece como características del acto administrativo las siguientes:

1. Es un acto de derecho público.
2. Es una decisión ejecutoria.
3. Emanada de una autoridad administrativa.
4. Es unilateral y concreta.
5. Crea, reconoce, modifica o extingue una situación jurídica subjetiva.
6. Sirve para satisfacer el interés general.

La dificultad para conceptuar al acto administrativo es un hecho reconocido por los doctrinarios de la materia, Martínez Morales⁵ señala que tal dificultad proviene de dos fuentes: la gran producción doctrinal, ya que la mayoría de los tratadistas de derecho administrativo aportan su propia definición del acto administrativo de tal manera que existen decenas de ellas, en las cuales se pretende innovar, cosa que no se siempre se logra; y la diversidad de actos que lleva a cabo el poder

³ Martínez Morales, Rafael I, *Derecho administrativo 1er. y 2o. cursos*, 5ª ed., México, Oxford University Press, 2005, p. 239.

⁴ Báez Martínez, Roberto, *Manual de derecho administrativo*, México, Trillas, 1990, p. 105.

⁵ Martínez Morales, Rafael, op. cit., p. 238.

ejecutivo. Aunado a lo anterior, señala que no es posible englobar en un solo concepto la variedad de tareas que realiza el poder público por medio de sus órganos administrativos, o los actos de naturaleza administrativa de los tres poderes.

No obstante a lo señalado en el párrafo anterior; por la importancia que reviste para la presente investigación conceptualizar al acto administrativo, a continuación se señalan algunos conceptos doctrinales. Siendo así, acto administrativo para Acosta Romero⁶, es una manifestación unilateral y externa de voluntad, que expresa una decisión de una autoridad administrativa competente, en el ejercicio de la potestad pública. Esta decisión crea, reconoce, modifica, transmite, declara o extingue derechos y obligaciones, es generalmente ejecutivo y se propone a satisfacer el interés general. El autor en mención nos brinda su explicación del concepto en los términos siguientes:

1. El acto administrativo supone la existencia de una decisión unilateral previa por parte del titular del órgano de la administración, o de la ejecución de esa decisión con independencia del contenido y de la forma que posteriormente adopte el acto, y de que, el mismo afecte al sujeto pasivo y sea bilateral o multilateral; su origen es una decisión unilateral, como ejemplo señala el nombramiento de un Secretario de Estado. La decisión de nombrar es del Jefe de Estado y es unilateral, aunque después del acto se convierta en bilateral, al aceptar el nombramiento la persona designada.
2. Una vez adoptada la decisión unilateral, el paso siguiente es la expresión externa de voluntad que también se realiza unilateralmente.
3. La decisión y la voluntad son del órgano administrativo competente que actúa a través de su titular y precisamente en uso de la potestad pública, lo que implica que el acto está fundado en derecho.
4. Como acto jurídico, implica que puede crear, modificar, transmitir, reconocer o extinguir derechos u obligaciones; por lo tanto, puede tener una, varias o todas las anteriores consecuencias. Generalmente la situación

⁶ Acosta Romero, Miguel, op. cit., p. 749 – 751.

de derecho creada por el acto administrativo es particular o concreta; sin embargo, ello no excluye la posibilidad de que, en ciertas ocasiones, se cree una situación jurídica general o, en ciertos casos, una combinación de ambos; señala como ejemplo que la concesión de servicio público crea derechos personalísimos y concretos al concesionario y crea situación jurídica general para los usuarios.

5. Es generalmente ejecutivo. La doctrina administrativa expone que el acto administrativo tiene dos características: ejecutorio y ejecutivo. Respecto del carácter ejecutorio, este puede verse desde dos perspectivas. Es ejecutivo el acto que tiene la potestad necesaria para que, en caso de no cumplirse voluntariamente por el sujeto pasivo, pueda exigirse por las autoridades su cumplimiento en forma coactiva; y por otra parte el acto ha causado ejecutoria cuando ya no cabe contra él ningún medio de impugnación, es decir, que es definitivo.
6. Persigue el interés general. Es indudable que en la acción administrativa, no puede perseguirse otro interés que el de la colectividad.

Para Manuel M. Diez⁷, acto administrativo es una declaración concreta y unilateral de voluntad de un órgano de la administración activa en ejercicio de la potestad administrativa. Es decir, lo entiende como una declaración de un órgano del poder ejecutivo en ejercicio de su función administrativa que produce efectos jurídicos con relación a terceros; y que cuando cumple con su ciclo de formación y contiene todos los elementos esenciales se dice que es perfecto.

Por su parte Eduardo García de Enterría y Tomás Ramón Fernández⁸ señalan que es la declaración de voluntad, de juicio, de conocimiento o deseo realizada por la administración en ejercicio de una potestad administrativa distinta de la potestad reglamentaria.

⁷ Diez, Manuel M, *El acto administrativo*, 2ª ed., Buenos Aires, Tipográfica editora Argentina, 1961, apud, Martínez Morales, Rafael, op. cit., p. 240.

⁸ García de Enterría, Eduardo y Tomás Ramón Fernández, *Curso de derecho administrativo*, 2ª ed., Madrid, Civitas, 1978, tomo I, apud, Martínez Morales, Rafael, op. cit., p. 240.

Rafael Bielsa⁹ dice: puede definirse el acto administrativo como decisión, general o especial, de una autoridad administrativa en el ejercicio de sus propias funciones sobre derechos, deberes e intereses de las entidades administrativas o de los particulares respecto de ellos.

El Doctor Andrés Serra Rojas¹⁰ define al acto administrativo, diciendo: el acto administrativo es una declaración de voluntad, de conocimiento y de juicio, unilateral, concreta y ejecutivamente, que constituye una decisión ejecutoria, que emana de un sujeto: la Administración Pública, en el ejercicio de una potestad administrativa, que crea, reconoce, modifica, transmite o extingue una situación jurídica subjetiva, y su finalidad es la satisfacción del interés general.

Maurice Hauriou citado por Serra Rojas¹¹, señala que acto administrativo es una decisión ejecutoria, es decir, toda declaración de voluntad emitida por una autoridad administrativa, en forma ejecutoria, que implica la ejecución de oficio de producir un efecto jurídico respecto de los administrados. Para Fernández de Velasco¹², el acto administrativo es toda declaración jurídica unilateral y ejecutiva, en virtud de la cual la administración tiende a crear, reconocer, modificar o extinguir situaciones jurídicas subjetivas.

Para Narciso Sánchez Gómez¹³, el acto administrativo es una manifestación de voluntad que conforme a derecho debe realizar una autoridad administrativa competente en la esfera de sus atribuciones legales, y que tiende a crear, reconocer, confirmar, modificar o extinguir derechos y obligaciones en interés de la satisfacción de necesidades colectivas, sobre todo para lograr la eficiente prestación de servicios públicos que están a cargo del poder ejecutivo del Estado. Representa el aspecto dinámico de la Administración Pública, la forma o manera

⁹ Bielsa, Rafael, *Derecho administrativo*, 6ª ed., Buenos Aires, La Ley, 1964, tomo II, apud, Martínez Morales, Rafael, op. cit., p. 240.

¹⁰ Serra Rojas, Andrés, *Derecho administrativo*, 9ª ed., México, Porrúa, 1979, p. 226.

¹¹ Ibidem.

¹² Fernández de Velasco, Recaredo, *El acto administrativo*, Revista de Derecho Privado, Madrid, 1929, apud, Martínez Morales, Rafael, op. cit., p. 239.

¹³ Sánchez Gómez, Narciso, *Primer curso de derecho administrativo*, México, Porrúa, 1998, p. 321.

de exteriorizar su voluntad, bajo un régimen jurídico de derecho público, y en esa actuación debe tomarse como regla del juego la observancia del principio de legalidad, dado que las autoridades administrativas sólo pueden hacer lo que la ley les permite, fundando y motivando todos sus actos.

Jorge Olivera Toro¹⁴, señala que se puede considerar al acto administrativo desde tres puntos de vista: objetivo, subjetivo y material. El punto de vista objetivo lo estima como una declaración o exteriorización intelectual de una voluntad administrativa. Desde el punto de vista subjetivo es todo acto emanado de un órgano administrativo. De ningún modo como la expresión de la voluntad psíquica del funcionario del que emana y por último, a la consideración material corresponde la de ser producto de la potestad administrativa que, en su ejercicio se traduce en la creación de consecuencias de derecho. El acto administrativo funda, modifica o suprime una relación jurídica subjetiva, pero como emanación unilateral del Poder Público. Desde este aspecto no importa que órgano emite el acto.

El acto administrativo apunta Sánchez Pichardo¹⁵, es la manifestación de la voluntad del Estado, cuyos alcances y efectos son exclusivamente individuales o subjetivos, y concretos, y sólo por excepción pueden ser generales y abstractos como en el caso de los Reglamentos y los Decretos. El acto administrativo individual y concreto, tiene como fundamento y punto de partida, la ley, que en contraposición, es general y abstracta. La formación del acto administrativo debe cumplir con lo dispuesto de manera general en la ley de procedimiento administrativo aplicable.

Si se demuestra que el acto administrativo excede o está en contradicción con el procedimiento legal determinado en la Constitución o en la ley secundaria

¹⁴ Olivera Toro, Jorge, *Manual de derecho administrativo*, Porrúa, 1976, p. 144, apud, Sánchez Gómez, Narciso, op. cit., p. 324.

¹⁵ Sánchez Pichardo, Alberto C., *Los medios de impugnación en materia administrativa. Recursos administrativos, juicio de nulidad y amparo en materia fiscal y administrativa. Doctrina, jurisprudencia y formularios*, 7ª ed., México, Porrúa, 2006. p. 64.

aplicable, procede la revocación, la declaración de nulidad o el otorgamiento del amparo contra tal acto. Según la vía intentada por el gobernado para impugnar el acto administrativo que ilegalmente afecta la esfera de sus derechos patrimoniales¹⁶.

Hasta aquí, se han plasmado diversos conceptos de ilustres doctrinarios, ahora bien, veamos que dice al respecto la producción legislativa. Diversas leyes contemplan la definición de nuestra figura en estudio, por ejemplo, la legislación Chilena señala que actos administrativos son las decisiones formales que emitan los órganos de la administración del Estado en las cuales se contienen declaraciones de voluntad, realizadas en el ejercicio de una potestad pública¹⁷.

Para el Estado Peruano, son actos administrativos, las declaraciones de las entidades que, en el marco de normas de derecho público, están destinadas a producir efectos jurídicos sobre los intereses, obligaciones o derechos de los administrados dentro de una obligación concreta¹⁸.

En cuanto hace a nuestra nación, la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, no define al acto administrativo y se constriñe en su artículo 3 a delimitar sus elementos, no obstante la del Distrito Federal, en su artículo 2 fracción I señala que para los efectos de esa ley se entenderá por acto administrativo la declaración unilateral de voluntad, externa, concreta y ejecutiva, emanada de la Administración Pública del Distrito Federal, en el ejercicio de las facultades que le son conferidas por los ordenamientos jurídicos, que tiene por objeto crear, transmitir, modificar, reconocer o extinguir una situación jurídica concreta, cuya finalidad es la satisfacción del interés general¹⁹.

¹⁶ Ibidem.

¹⁷ Ley 19880 que Establece Bases de los Procedimientos Administrativos que Rigen los Actos de los Órganos de la Administración del Estado, Artículo 3º, Secretaria General de la Presidencia, República de Chile, 29 de Mayo de 2003.

¹⁸ Ley del Procedimiento Administrativo General (ley número 27444), Artículo 1º, República del Perú, 11 de abril de 2001.

¹⁹ Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal, Gaceta Oficial del Distrito Federal, México, 21 de diciembre de 1995, Diario Oficial de la Federación, 19 de diciembre del mismo año.

Por otra parte, el máximo tribunal de nuestro país, define al acto administrativo de la siguiente manera:

ACTO ADMINISTRATIVO. CONCEPTO.

La actividad administrativa del Estado se desarrolla a través de las funciones de policía, fomento y prestación de servicios públicos, lo cual requiere que la administración exteriorice su voluntad luego de cumplir los requisitos y procedimientos determinados en los ordenamientos jurídicos respectivos. El acto administrativo es el medio por el cual se exterioriza esa voluntad y puede conceptuarse como el acto jurídico unilateral que declara la voluntad de un órgano del Estado en ejercicio de la potestad administrativa y crea situaciones jurídicas conducentes a satisfacer las necesidades de la colectividad.

CUARTO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO.

Revisión fiscal 1603/2001. Contralor Interno en la Procuraduría General de la República y otra autoridad. 12 de diciembre de 2001. Unanimidad de votos. Ponente: Jean Claude Tron Petit. Secretario: Alfredo A. Martínez Jiménez²⁰.

De todos los conceptos anteriormente descritos podemos sostener que el acto administrativo es cualquier manifestación de la actividad de la administración, concepto que resulta aceptable en sentido formal, toda vez que toma en cuenta al órgano que realiza la función administrativa; no obstante en su sentido material no se puede llamar acto administrativo a la expedición de un reglamento, o de una ley por el propio poder ejecutivo, en virtud que ambos son creadores de situaciones jurídicas generales. Siendo esta la razón por la cual autores como García de Enterría, Ramón Fernández y Zanobini, señalan en términos generales que si es una declaración de voluntad en ejercicio de una potestad administrativa pero distinta de la potestad reglamentaria.

Cabe recordar también, que las controversias en materia agraria, obrera o fiscal se tienen encomendadas al poder ejecutivo, lo cual no las hace actos administrativos, ya que se trata de actos materialmente jurisdiccionales.

²⁰ Semanario Judicial de la Federación, novena época, Tribunales Colegiados de Circuito, tesis aislada I.40.A.341 A, 15 de marzo de 2002, p. 1284.

Se ha de concluir, que no existe un criterio uniforme para definir el acto administrativo, sino que éste resulta en la exteriorización de la función administrativa, es resultado de la actividad Estatal y a través de él se materializa la voluntad del Estado. Sin embargo, es menester precisar, que invariablemente se encuentra sometido al imperio de la Constitución y las leyes que de ella derivan.

1.2.- CLASIFICACIÓN DEL ACTO ADMINISTRATIVO.

Existen múltiples clasificaciones del acto administrativo, no obstante como el presente capítulo no tiene como finalidad agotar todos y cada uno de los actos de la administración pública, sino exponer la teoría general de ellos, nos constreñiremos únicamente a señalar una de las más aceptadas, a saber, la del Dr. Gabino Fraga²¹ quien manifiesta que las clasificaciones de los actos administrativos que se han formulado son en atención a los criterios que a continuación se expresan:

- 1).- el de la naturaleza misma de los actos;
- 2).- el de las voluntades que intervienen en su formación;
- 3).- el de la relación que dichas voluntades guardan con la ley;
- 4).- el del radio de aplicación del acto; y
- 5).- el de su contenido y efectos jurídicos.

La sanción administrativa que se impone cuando se infringe una disposición en materia de tránsito y vialidad, tema de nuestra investigación, se clasifica en base al criterio marcado con el número 5, y en estricto sentido es un acto directamente destinado a limitar la esfera jurídica de los particulares. El autor previamente citado, señala que la tanto la sanción como la ejecución forzada constituyen actos administrativos por medio de los cuales la autoridad administrativa ejercita coacción sobre los particulares que se niegan a obedecer voluntariamente los mandatos de la ley o las órdenes de la referida autoridad. Apunta también que una parte muy importante de la actividad administrativa son los actos de sanción por

²¹ Fraga, Gabino, *Derecho administrativo*, 40ª ed., México, Porrúa, 2000, p. 240.

virtud de los cuales se castiga la infracción de las leyes o de las órdenes administrativas.

1.3.- ELEMENTOS DEL ACTO ADMINISTRATIVO.

Al igual que en su concepto, no hay una uniformidad sobre aquellos aspectos que deban considerarse elementos del acto administrativo, resultando que el número y la clasificación de ellos constituye un aspecto generador de debate en la teoría del derecho administrativo, y es en este contexto que algunos autores como Serra Rojas, Manuel María Díez y Gabino Fraga, aunque este último excluye al mérito; consideran como elementos del acto administrativo al sujeto, la voluntad, el objeto, el motivo, el fin, la forma y el mérito. Dichos elementos por lo general se agrupan en objetivos, subjetivos, formales, teleológicos, etc.

Otros autores, como Acosta Romero, consideran elementos al sujeto, voluntad, objeto y forma; y le dan el calificativo de modalidades o requisitos del acto administrativo y de sus elementos al motivo y a la finalidad; respecto del mérito y la oportunidad señalan que son conceptos que no constituyen ni elementos ni requisitos del acto administrativo. Martínez Morales al exponer el tema, realiza la división anterior, no obstante puntualiza que para él, el motivo y la finalidad sí son elementos. Por su parte, Manuel Frisancho Aparicio, considera que los elementos del acto administrativo son en resumidas cuentas la legalidad y el mérito; en el primero se agrupan la relación que existe con el órgano competente, la manifestación de la voluntad, el objeto y la forma; el segundo se refiere a la oportunidad y a la conveniencia del acto.

Hecha la premisa anterior, ya sea como elementos, modalidades y requisitos o que no constituyan ninguno de los anteriores, en la presente investigación se estudian todos y cada uno de ellos. Sin mayor preámbulo procedamos a su exposición.

A. El sujeto.

Es el órgano de la Administración Pública que, en ejercicio de la función administrativa, externa de manera unilateral la voluntad estatal produciendo consecuencias jurídicas subjetivas²². El sujeto del acto administrativo es el órgano de la Administración Pública que lo realiza.

Acosta Romero²³ puntualiza que puede decirse que en la relación jurídica administrativa existen siempre dos o más sujetos: el sujeto activo, que en este caso es el órgano administrativo creador del acto y los sujetos pasivos, que son aquellos a quienes va dirigido o quienes ejecutan el acto administrativo; y que pueden ser otros entes públicos, personas jurídicas colectivas, o el individuo en lo personal.

Así pues, el sujeto del acto administrativo son dos, existe particularmente el activo que es el órgano que en representación del Estado formula la declaración de voluntad y el cual se encuentra en un plano de disparidad e incluso sobre el otro sujeto a quien se le denomina pasivo²⁴ y que en estricto sentido es aquel que va a acatar la disposición del Estado. Ahora bien, necesariamente el sujeto activo tiene que contar con una competencia, la cual constituye el conjunto de sus propias facultades.

Efectivamente, el sujeto emisor del acto, un órgano administrativo, debe tener la competencia que la ley le asigne para actuar en el caso concreto. El servidor público, por cuyo medio el ente estatal produzca el acto, ha de estar facultado legalmente para tomar y exteriorizar decisiones públicas; y además de contar con el respectivo nombramiento, debe haber satisfecho los requisitos necesarios para el ejercicio del cargo, incluida la protesta de guardar la constitución y las leyes que de ella emanan. Es decir, el sujeto activo del acto administrativo es siempre un órgano administrativo competente, el cual actúa por medio de funcionarios o

²² Martínez Morales, Rafael, op. cit., p. 239.

²³ Acosta Romero, Miguel, op. cit., p. 755.

²⁴ El sujeto pasivo puede ser una o más personas.

empleados debidamente facultados para ello²⁵. Kornprobst citado por Acosta Romero, afirma que “la competencia es generalmente definida como el poder de que está investida la autoridad, o que le es atribuido para expresar su voluntad. La determinación de la competencia significa la determinación de este poder y por consecuencia la de la voluntad”²⁶. Siendo así, cuando la ley dicta la conducta al administrador, la acción de éste tiene por único objeto y por resultado necesario, aplicar a un caso particular las disposiciones preexistentes que son aplicables, de suerte que no tiene ningún poder de apreciación²⁷. Luego entonces, hay en los actos administrativos, una persona física que formula la declaración de voluntad, persona que se encuentra investida de poderes públicos y, precisamente, por esa característica no expresa su voluntad particular, sino ejercita el poder de su investidura, de aquí que se concluya que la competencia corresponde al órgano, no a la persona titular de la función.

De lo expuesto anteriormente, es de concluirse que la competencia es la cantidad de poder público que tiene el órgano para dictar un acto, es decir, es la medida de poder que pertenece a cada órgano y del cual únicamente puede ejercer aquel que se encuentre en su esfera de competencia.

Esta competencia a la que ha venido haciendo referencia, puede ser distribuida, dicha distribución suele realizarse desde cuatro puntos de vista: objetiva, también conocida como material o funcional realiza la asignación de competencias en función de los diversos servicios o sectores públicos posibles, esto es, que cada órgano de manera particular tiene encomendada una serie de funciones que desarrollar; jerárquica, consiste en la designación de funciones tomando en cuenta el nivel jerárquico de la persona, de tal manera que comúnmente las tareas mas importantes y trascendentes son encomendadas en los órganos jerárquicamente superiores; territorial, se refiere a un segmento de territorio en donde el órgano ejerce sus facultades, dicho de otro modo los distintos órganos son competentes o

²⁵ Martínez Morales, Rafael, op. cit., p. 242.

²⁶ Acosta Romero, Miguel, op. cit., p. 756.

²⁷ Ibidem.

no en función del ámbito geográfico, y es en este contexto que los órganos del Estado y sus unidades administrativas se clasifican en federales, estatales y municipales; eventualmente puede considerarse la competencia a razón del tiempo, cuando un órgano tiene facultades concedidas en un lapso específico, así el órgano será o no competente dependiendo si se encuentra dentro del marco temporal que se estipuló que tendría competencia.

Es de señalarse que la competencia puede ser delegada en aquellos casos que la ley lo permita, presentándose así dos figuras importantes, la delegación y la avocación; la primera se presenta cuando la administración delega funciones, claro ejemplo de esto son las funciones que el Presidente de la República delega en sus Secretarios de Estado y estos a su vez en los Subsecretarios. Respecto de la delegación Acosta Romero²⁸ apunta que en la doctrina se establece diferencia entre la delegación de competencia, que trata de modificar el orden de las competencias entre las autoridades administrativas transfiriendo la competencia de una a la otra; y la delegación de firma que pretende solamente descargar al delegante de una parte de su actividad material, como lo es evidentemente el firmar miles de oficios diariamente. La otra forma, es la avocación y consiste en que el funcionario superior asume las funciones que normalmente corresponden al inferior, es decir, se presenta esta figura cuando la autoridad superior retoma una función delegada a un inferior jerárquico.

Reseñando las implicaciones a que da lugar la competencia administrativa podemos enunciar como caracteres de la misma a los siguientes: requiere de un texto expreso de la ley para que pueda existir; su ejercicio es obligatorio; se encuentra fragmentada entre diversos órganos; no se puede renunciar, ni ser objeto de pactos que comprometan su ejercicio; es constitutiva del órgano que la ejerce y no un derecho del titular del propio órgano; y las diferentes funciones administrativas se distinguen por la competencia distribuida en razón a la división del trabajo.

²⁸ Acosta Romero Miguel, op. cit., p. 757.

No podemos concluir con la descripción de éste primer elemento, sin haber hecho referencia al concepto de autoridad, del cual Martínez Morales²⁹ nos indica: es toda persona investida de potestad de mando frente a los administrados o internamente dentro de un órgano público. De manera amplia se puede considerar como autoridad a los individuos que mediante órganos estatales competentes, están en posibilidad de tomar y ejecutar decisiones que afecten a los particulares u ordenar que estas se lleven a cabo.

Respecto de la autoridad la ley de amparo³⁰ en su numeral 11 a la letra señala: *“Es autoridad responsable la que dicta, promulga, publica, ordena, ejecuta o trata de ejecutar la ley o el acto reclamado”*.

Para la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el término “Autoridades” comprende a todas aquellas personas que disponen de la fuerza pública en virtud de circunstancias, ya legales, ya de hecho, y que, por lo mismo, estén en posibilidad material de obrar como individuos que ejerzan actos públicos, por el hecho de ser pública la fuerza de que disponen³¹.

B. La manifestación externa de la voluntad.

Constituye propiamente la declaración de la voluntad, se presenta cuando el órgano administrativo expresa su decisión provocando consecuencias de derecho de tipo subjetivo. Para Martínez Morales³² la voluntad es en sí el acto administrativo, al respecto dicho autor realiza la siguiente reflexión: los elementos son las partes integrantes de un todo, o los fundamentos o el móvil que conforman algo; de ahí que la declaración de voluntad sea el acto administrativo en sí y no uno de sus elementos.

²⁹ Martínez Morales, Rafael, op. cit., p. 242.

³⁰ Ley de Amparo, Reglamentaria de los artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Diario Oficial de la Federación, México, 10 de enero de 1936, última reforma 24 de abril de 2006.

³¹ Semanario Judicial de la Federación, octava época, Tribunales Colegiados de Circuito, tesis aislada, tomo IV, segunda Parte-1, julio a diciembre de 1989, p. 125.

³² Martínez Morales, Rafael, op. cit., p. 242.

Gounot citado por Acosta Romero³³ establece que esquematizando el papel de los elementos de los que el acto administrativo es producto (hechos, reglas de derecho, voluntad), es generalmente concebido de la manera siguiente: la reglamentación jurídica constituye un límite al poder de las autoridades administrativas; el hecho no tiene importancia más que en la medida en que fue previsto por la regla de derecho y constituye la concretización de un límite legal al poder de las autoridades administrativas, y la voluntad tendrá que ser dentro de los límites precisados anteriormente.

Como hemos visto, el acto administrativo como todo acto jurídico debe de estar formado por una voluntad libremente expresada. No obstante, en relación con este elemento del acto administrativo se puede suscitar el problema relativo a la formación de voluntad cuando se trata de un órgano colegiado, es decir, cuando varios miembros son simultáneamente titulares de un órgano de la administración. Normalmente, sin embargo, las disposiciones legales que instituyen tal órgano fijan los requisitos para la reunión de los titulares, para la expresión de su voto y para la determinación del número de éstos que son necesarios para considerar formada la voluntad del órgano que se trate. Constituye, además, una regla fundamental en la materia la de que todas las decisiones deben de ser tomadas en reunión oficial de los integrantes de dicho órgano, pues de otro modo no sería este el que estaría actuando, sino individuos aislados que no tienen con este carácter ninguna competencia legal³⁴.

La voluntad que manifiesta el órgano de la administración debe ser: espontánea y libre; debe estar dentro de las facultades y competencias del propio órgano emisor; no debe estar viciada por error, dolo o violencia, dicho de otra forma, no debe existir discordancia entre el acto realizado y la realidad fáctica, por ningún motivo se puede presentar la coacción sea física o moral, ni maquinación alguna que pueda producir un acto contrario a las disposiciones normativas preexistentes.

³³ Acosta Romero, Miguel, op. cit., p. 760.

³⁴ Fraga, Gabino, op. cit., p. 268.

Es precisamente en el contexto de este último requisito que diversos autores y catedráticos de la materia señalan que hablar de voluntad en el orden administrativo es una incorrección, por que en estrictu sensu el órgano de la administración no la tiene, sino que la causa creadora del acto se encuentra en una norma que se justifica por su validez.

En conclusión, podemos sostener que la voluntad no es un acto de libre albedrío en el derecho administrativo como en derecho civil, en el que las partes pueden expresar libremente su voluntad, en virtud que en el primero la voluntad esta sujeta al orden normativo existente. De hecho, como principio general la autoridad únicamente puede hacer lo que expresamente la ley le permite, contrario al gobernado quien puede realizar cualquier acto siempre y cuando la ley no se lo prohíba.

C. El objeto.

De manera puntual se puede señalar que es, lo que pretende o persigue la administración al emitir el acto, es decir, crear, transmitir, registrar, reconocer, modificar o extinguir situaciones subjetivas de derecho, con miras a satisfacer el interés de la colectividad³⁵. El objeto, en sí, es el contenido del acto administrativo. Para Acosta Romero³⁶ el objeto puede dividirse en: objeto directo o inmediato. Siendo este la creación, transmisión, modificación, reconocimiento, o extinción de derechos y obligaciones dentro de la actividad del órgano administrativo y en la materia en la que tiene competencia. El objeto indirecto o mediato, que consiste en realizar la actividad del órgano del Estado, cumplir con sus cometidos y ejercer la potestad pública que tiene encomendada.

Diversos doctrinarios señalan que el objeto tiene una identificación plena con el contenido del acto, por lo tanto, el objeto es en el que consiste la declaración administrativa, esto es, las medidas concretas que dispone el acto, en otras

³⁵ Martínez Morales, Rafael, op. cit., p. 243.

³⁶ Acosta Romero, Miguel, op. cit., p. 760.

palabras, la resolución del órgano administrativo, misma que nos indica la situación del acto jurídico, pudiéndose distinguir un acto de otro. (Acta de nacimiento, multa, clausura, concesión, etc.).

El objeto de los actos jurídicos deben ser cosas que estén en el comercio, o que por un motivo especial no se hubiese prohibido que sean objeto de algún acto jurídico, o hechos que no sean imposibles, ilícitos, contrarios a las buenas costumbres o prohibidos por las leyes, o que se opongan a la libertad de las acciones o de la conciencia, o que perjudiquen los derechos de un tercero. Los actos jurídicos que no sean conformes a esta disposición, son nulos como si no tuviesen objeto³⁷. El objeto ha de ser determinado o determinable, posible, lícito, cierto física y jurídicamente. De lo anteriormente descrito, y en el ánimo de detallar sus componentes podemos decir que el objeto debe ser:

1. Lícito. En términos generales, por licitud debe entenderse legalidad, es decir, apego a lo establecido por la ley; consecuentemente lo lícito es lo legal, lo ajustado a la ley, lo que no contraría sino que respeta lo ordenado o prohibido por aquélla³⁸. En este contexto, tenemos que el objeto del acto administrativo no debe ser prohibido por las normas jurídicas vigentes.
2. Cierto. En cuanto su factibilidad en el mundo de lo jurídico.
3. Posible. La posibilidad se divide en física y jurídica, en cuanto a la primera se refiere al hecho que el objeto debe ser humanamente realizable, compatible con la naturaleza, por otra parte la posibilidad jurídica hace referencia a que aquella creación, transmisión, modificación, reconocimiento, o extinción de derechos y obligaciones, no se oponga a una norma jurídica que sea un obstáculo insalvable para que aquello tenga lugar, es decir, que dentro del orden jurídico no haya alguna disposición

³⁷ Bejarano, Manuel, *Teoría de las obligaciones*, México, Harla, 1996.

³⁸ Domínguez Martínez, Jorge Alfredo, *Derecho civil parte general, personas, cosas, negocio jurídico e invalidez*, 9ª ed., México, Porrúa, 2003. p. 568.

que impida el nacimiento de esas consecuencias. Luego entonces el acto administrativo debe ser viablemente ejecutable por la autoridad.

4. Determinado o determinable. En cuanto a que el acto es particularizado a un individuo o conjunto de individuos, así como con una acción única y específica.
5. Comerciability. El objeto del acto administrativo debe estar dentro del comercio, de tal forma que la administración pública no podría expedir una licencia de funcionamiento para la venta del aire que respiramos, pues éste por su naturaleza no es sujeto de apropiación. Tampoco podría lotificar el palacio nacional, puesto que por disposición legal se encuentra fuera del comercio.

Para concluir y afecto de ilustrar el presente elemento, parafraseando a Martínez Morales³⁹ diremos que en la expropiación el objeto evidente es la obtención forzosa de un bien y, de manera mediata satisfacer una causa de utilidad pública; en la licencia de manejo de automotores, consentir que se conduzca por la vía pública ese tipo de vehículos, y con miras al interés de la colectividad, el objeto es asegurar que quien conduzca tenga la pericia necesaria para no dañar a las personas y sus bienes.

D. La forma.

En su acepción estricta, la expresión forma se entiende referida al modo de declaración de una voluntad ya formada, actuando como medio de transporte de dicha voluntad del campo psíquico al campo jurídico a los fines de asegurar su prueba y de permitir el exacto conocimiento de su contenido. Con relación a los actos administrativos, la expresión forma abarca también el conjunto de formalidades y trámites a través de los que la voluntad administrativa se configura;

³⁹ Martínez Morales, Rafael, op. cit., p. 243.

esto es, el procedimiento de formación de dicha voluntad⁴⁰. La forma, es la manera como se exterioriza o expresa la voluntad del órgano administrativo, constituye así, un elemento externo que viene a integrar el acto administrativo. En ella se comprenden todos los elementos, requisitos, circunstancias y modalidades que señala la legislación vigente como necesarios para la expresión de la voluntad. En el sistema jurídico mexicano la forma ha de constreñirse a lo dispuesto en los artículos 14 y 16 constitucionales, es decir, que la manifestación de la administración pública debe emanar de autoridad competente, constar por escrito además de estar fundada y motivada, no obstante este tema se expone a detalle en un apartado posterior.

Respecto de este elemento, Acosta Romero⁴¹ señala que la forma puede adoptar diversas variantes, la más normal es la forma escrita, sostiene que casi se pudiera decir que es la regla general y es así que hay acuerdos decretos, circulares, oficios, memorandos, telegramas, notificaciones que se expresan a través de la escritura. Apunta también que puede ser verbal, ya sea directamente o a través de los medios técnico-mecánicos de transmisión del sonido, sobre todo, en los altos niveles de jerarquía. La forma puede adoptar también otros medios de exteriorización de la voluntad, algunos autores llegan a hablar de señales que regulan la actividad de los particulares como puede ser un faro, un semáforo, las luces de aterrizaje de un aeropuerto, las balizas, los señalamientos de tránsito, etc. Sin embargo, como se señaló en líneas anteriores en nuestro derecho para que la manifestación de la voluntad del órgano administrativo surta efectos ante los gobernados tiene que cumplir diversas formalidades.

Modalidades y requisitos del acto administrativo.

Como se mencionó al inicio del presente tema en cuanto se refiere al motivo, finalidad y mérito, dependiendo de cada estudioso del derecho administrativo, se

⁴⁰ Garrido Falla, Fernando, *Tratado de derecho administrativo*, 7ª ed., Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1980, volumen I.

⁴¹ Acosta Romero Miguel, op. cit., p. 761.

les considera como elementos, modalidades o requisitos del acto administrativo y de sus elementos, o en su defecto, se les niega cualquiera de las cualidades antes mencionadas. Respecto del motivo y la finalidad, Martínez Morales asevera que si son elementos del acto administrativo, pues éste no puede ser estudiado haciendo abstracción del porqué y para qué ha sido emitido. En contravención a este autor, Acosta Romero indica que tanto el motivo como la finalidad son requisitos, circunstancias o modalidades que afectan a alguno de los elementos del acto administrativo o a él en su integridad, apunta que el motivo puede ser previo o concomitante a la voluntad, al objeto y al acto mismo; y la finalidad puede ser previa, simultánea o posterior a la voluntad, al objeto o al acto.

E. El motivo.

De un análisis exegético del artículo 3° de la Ley Federal del Procedimiento Administrativo, podemos decir que el motivo⁴² es el conjunto de circunstancias de hecho y de derecho que producen al acto administrativo y que deben de existir de forma objetiva; por ejemplo, para poder otorgar una licencia de conducir a un ciudadano es necesario que éste cumpla con una serie de requisitos previos que son el motivo para su otorgamiento. El motivo, empero, es el móvil que conduce a emitir el acto administrativo, esto es, son todas aquellas consideraciones de hecho y de derecho que toma en cuenta el organismo que emite el acto al tomar la decisión. Luego entonces, el motivo es el porqué del acto; constituye la razón, la necesidad, el origen que va a desencadenar el propio acto.

De entre los autores que reconocen al motivo como elemento del acto administrativo, se encuentra Gabino Fraga⁴³, quien señala que el motivo del acto es el antecedente que lo provoca, es la situación legal o de hecho prevista por la ley como presupuesto necesario de la actividad administrativa. Dicho autor señala también que íntimamente ligado con el concepto del motivo se encuentra el de la

⁴² La gran mayoría de los doctrinarios del tema, coinciden en que el motivo es el equivalente en derecho administrativo a la causa en los negocios jurídicos privados, hecha la salvedad que en el derecho público no existe la autonomía de la voluntad como en el privado.

⁴³ Fraga, Gabino, op. cit., p. 270.

motivación, que según nos explica son diferentes, puesto que la motivación viene a ser el juicio que forma la autoridad al apreciar el motivo y al relacionarlo con la ley aplicable. Tanto el motivo como la motivación representan elementos que operan como garantías de seguridad personal y real pues la Constitución los exige cuando el acto agravia a particulares.

F. La finalidad.

Es el propósito, fin global o meta que la administración pública pretende en su actuación. En forma unánime los autores señalan que esta finalidad se encuentra encaminada a perseguir el interés público y el bien común. Fraga⁴⁴, señala que en cuanto hace a la finalidad del acto administrativo, la doctrina ha asentado diversas reglas cuya aplicación es indudable. A continuación se enumeran dichas reglas:

1. El agente no puede perseguir sino un fin de interés general.
2. El agente público no debe perseguir una finalidad en oposición con la ley.
3. No basta que el fin perseguido sea lícito y de interés general, sino que es necesario, además, que entre en la competencia del agente que realiza el acto.
4. Pero aún siendo lícito el fin de interés público y dentro de la competencia del agente, no puede perseguirse sino por medio de los actos que la ley ha establecido al efecto.

Ahora bien, en el marco de los intereses generales o del bien común perseguido, y según sea la atribución del órgano emisor del acto, la finalidad podrá ser específica. Efectivamente, dependiendo del sector al cual se encuentre circunscrito el ente administrativo, la finalidad puede estar encaminada a asuntos relacionados con la salud, la cultura, la educación, la vivienda, etc.

Puede suceder en ocasiones que titular del órgano administrativo, persiga finalidades personales o distintas a las que establece la ley, esta situación la

⁴⁴ Ibidem.

doctrina la denomina desvío de poder. En cuanto hace a nuestro sistema jurídico, el acto que se conciba de esta forma será nulo, así lo establecen la Ley Federal de Procedimiento Administrativo y la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, en cuanto a la primera de las leyes citadas, en el apartado de Requisitos legales del Acto Administrativo se expondrán de forma detallada sus efectos y alcances; respecto de la segunda, el numeral relativo en su parte conducente a la letra establece:

***Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo*⁴⁵.**

“Artículo 51.- Se declarará que una resolución administrativa es ilegal cuando se demuestre alguna de las siguientes causales:

...

V. Cuando la resolución administrativa dictada en ejercicio de facultades discrecionales no corresponda a los fines para los cuales la ley confiera dichas facultades.

...”

Como se puede observar, el agente público debe actuar cumpliendo el fin de la norma, esto es, que el acto no se puede desviar de la finalidad prevista por el ordenamiento, y de ser así el acto se considera viciado.

En conclusión podemos sostener que la finalidad del acto administrativo responde a la pregunta para qué, de tal manera, que se ordena como la consecuencia del motivo, haciéndose consistir en la meta que se pretende alcanzar con una actividad o con una conducta. Por ejemplo, cuando un automovilista hace caso omiso a luz roja de un semáforo, éste es infraccionado por la autoridad competente, donde el motivo de la infracción es la falta administrativa cometida y la finalidad es que a través de la sanción se evite que se repita este tipo de conductas que ponen en riesgo la integridad física de las personas.

⁴⁵ Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, Diario Oficial de la Federación, México, 1° de diciembre de 2005, última reforma 27 de diciembre de 2006.

Conceptos que no constituyen ni elementos ni requisitos del acto administrativo.

G. El mérito.

Acosta Romero⁴⁶, sostiene que la expresión mérito resulta inadecuada para calificar lo que se ha considerado un elemento del acto administrativo, pues su significado implica virtud, excelencia, merecimiento dignos de obtener un premio o una alabanza y, en este sentido, el cumplimiento de las potestades administrativas y su eficaz resultado, son efectos normales que deben buscarse siempre en la administración, porque establecer escalas valorativas de los actos implica hacer juicios subjetivos sobre lo bueno, lo malo y lo moral de la administración y su actividad. Por lo que el citado autor niega que el mérito sea elemento o modalidad del acto administrativo.

Para el doctor Serra Rojas⁴⁷, el mérito, finalidad o elemento teleológico es el fin último, el resultado que la administración obtiene útil y conveniente para el interés general; en todo acto administrativo hay siempre un fin último, que es el resultado que la administración obtiene útil y conveniente para el interés general. Continúa citando, el mérito del acto administrativo es un factor psicológico, de importancia del acto administrativo, por lo tanto es un concepto más amplio que el de finalidad. El mérito del acto administrativo es, en realidad la exteriorización del principio de la oportunidad.

El mérito, según señala Manuel María Diez⁴⁸, es la exteriorización del principio de la oportunidad, y es a partir de esta definición que diversos catedráticos del tema, estudian a la oportunidad conjuntamente con el mérito, como si se tratara de un solo elemento. Así pues, **oportunidad** es aquella situación de hecho, en la que coincide plenamente el acto administrativo con la necesidad de interés general que en un determinado momento esta llamado a satisfacer. Autores como Acosta Romero, opinan que se trata más bien de responsabilidad política administrativa

⁴⁶ Acosta Romero, Andrés, op. cit., p. 765.

⁴⁷ Serra Rojas, Andrés, *Derecho Administrativo primer curso*, 21ª ed., México, Porrúa, 2000. p. 263.

⁴⁸ Diez, Manuel M, op. cit., apud, Martínez Morales, Rafael, op. cit., p. 240.

del funcionario público que debe de tomar la decisión de realizar el acto administrativo.

Por ejemplo, es oportuna la decisión de implementar operativos de vigilancia en los periodos vacacionales en todas las carreteras del Estado, ya que con ellos disminuye el número de accidentes que estadísticamente ocurren; y se pierde esa característica de oportunidad cuando se instala una vez que diversas personas ya hubieron muerto por accidentes ocurridos en ese lapso específico de tiempo.

Ambos conceptos, mérito y oportunidad, son metajurídicos, es decir, están más allá de la legalidad, superan y se superponen a las reglas operando desde la ética e implicando así un grado de calificación.

Por otra parte, la crítica a estos conceptos, es precisamente que no se encuentran previstos, ni regulados objetivamente por las leyes, por lo que resultan poco prácticos, además de que son a posteriori, y en efecto hasta después de realizado el acto se podrá calificar su conveniencia.

Como hemos visto a lo largo de la exposición del presente tema, existen tres elementos del acto administrativo, que son de observancia netamente administrativa, a saber; el motivo, la finalidad y el mérito. El primero de ellos se conceptualiza como el porqué, es la justificación que encuentra el órgano emisor del acto administrativo; la finalidad implica el para qué, dicho en otras palabras, es como resolver la controversia o el problema; y en cuanto hace al mérito, es el fin último que se pretende con la realización del acto. Así por ejemplo, el impuesto sobre nominas en nuestra entidad federativa tiene como motivo o justificación la obtención de recursos para impulsar la educación en el Estado, su finalidad se circunscribe en la creación misma del impuesto ya que a través de él se obtienen los preciados recursos económicos para lograr el desarrollo anhelado y el mérito dependerá completamente de los resultados que se obtengan con la decisión

tomada, toda vez que sí la medida adoptada se traduce en beneficios para la población en general el acto será meritorio y en caso contrario no lo será.

1.4.- REQUISITOS CONSTITUCIONALES DEL ACTO ADMINISTRATIVO.

Desde un punto de vista material, la Constitución es el conjunto de normas jurídicas supremas de un Estado que se estructura por una parte dogmática y otra orgánica. La primera consagra las garantías individuales y la segunda establece la división de poderes. En una acepción formalista, la Constitución se puede definir como cierto documento solemne, que contiene un conjunto de normas jurídicas que solo pueden ser modificadas mediante la observancia de prescripciones especiales, cuyo objeto es dificultar la modificación de tales normas.

La constitución, es así, el documento legal supremo; el ordenamiento jurídico fundamental, es decir, la máxima norma jurídica sobre la cual no hay nada ni nadie. El primer dato jurídico de Supremacía Constitucional se presenta en el artículo VI de la Constitución de los Estados Unidos de América, en este sentido nuestra Constitución Mexicana de 1917 sigue en este punto a la norteamericana, estableciendo en su artículo 133 que todos los jueces tienen que sujetarse a la letra de la constitución. Al efecto el numeral antes citado a la letra establece:

“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 leyes de los Estados”⁴⁹

En este orden de ideas, tenemos que el acto administrativo entendido como la materialización de la voluntad del Estado, para que sea válido y eficaz se tiene

⁴⁹ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, artículo 133, reformado mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación, México, 18 de enero de 1934.

que constreñir a lo que dispone la norma suprema. Al respecto los artículos 14 y 16 constitucionales literalmente en su parte conducente señalan:

“Artículo 14. A ninguna ley se dará efecto retroactivo en perjuicio de persona alguna...”⁵⁰

“Artículo 16. Nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento...”⁵¹

Ahora bien, de los principios constitucionales anteriormente transcritos se desprende que el acto administrativo en tanto en cuanto vaya dirigido a un gobernado y limite su esfera jurídica, deberá reunir los requisitos siguientes.

A. Competencia.

El sistema jurídico le asigna tareas concretas a cada órgano estatal para que éste pueda actuar legalmente. Por lo tanto, la competencia consiste en que al ente le incumbe atender asuntos determinados. Es así la posibilidad jurídica que tiene un órgano público de efectuar un acto válido⁵².

Luego entonces, la competencia es la posibilidad que tiene un órgano de actuar; la ley le asigna al órgano determinados asuntos que puede o debe atender. Por su parte, las facultades se refieren a los servidores públicos, o sea a la aptitud que éstos reciben de la legislación para emitir los actos necesarios a fin de ejercer la competencia del órgano. Así, tenemos que, conforme a la disposición constitucional, el acto administrativo debe ser producido por un órgano competente mediante un funcionario o empleado con facultades para ello⁵³.

⁵⁰ _____, artículo 14, reformado mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación, México, 9 de diciembre de 2005.

⁵¹ _____ artículo 16, reformado mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación, México, 3 de septiembre de 1993.

⁵² Martínez Morales, Rafael, *Diccionarios jurídicos temáticos, Derecho administrativo*, 2ª ed., México, Oxford University Press, 2003, volumen III, p. 32.

⁵³ *Ibidem*.

Las facultades deben estar contempladas también en la ley o, por disposición de éstas, en un reglamento o acuerdo de delegación de facultades⁵⁴.

En este orden de ideas, la falta de competencia del órgano produce la ineficacia total del acto. Para robustecer esta afirmación se inserta la siguiente tesis de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

AUTORIDADES INCOMPETENTES. SUS ACTOS NO PRODUCEN EFECTO ALGUNO. La garantía que establece el artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, denota que la competencia de las autoridades es uno de los elementos esenciales del acto administrativo. Entre sus características destacan las siguientes: a) requiere siempre de un texto expreso para poder existir; b) su ejercicio es obligatorio para el órgano al cual se atribuye y c) participa de la misma naturaleza de los actos jurídicos y abstractos, en el sentido de que al ser creada la esfera de competencia, se refiere a un número indeterminado o indeterminable de casos y su ejercicio es permanente porque no se extingue en cada hipótesis. Ahora bien, estas características encuentran su fundamento en el principio de legalidad, según el cual, las autoridades del Estado sólo pueden actuar cuando la ley se los permite, en la forma y términos que la misma determina, de tal manera que esta garantía concierne a la competencia del órgano del Estado como la suma de facultades que la ley le da para ejercer ciertas atribuciones. Este principio se encuentra íntimamente adminiculado a la garantía de fundamentación y motivación, que reviste dos aspectos: el formal que exige a la autoridad la invocación de los preceptos en que funde su competencia al emitir el acto y el material que exige que los hechos encuadren en las hipótesis previstas en las normas. En este sentido, como la competencia de la autoridad es un requisito esencial para la validez jurídica del acto, si éste es emitido por una autoridad cuyas facultades no encuadran en las hipótesis previstas en las normas que fundaron su decisión, es claro que no puede producir ningún efecto jurídico respecto de aquellos individuos contra quienes se dicte, quedando en situación como si el acto nunca hubiera existido.

Inconformidad 292/2001. Víctor Hugo Bravo Pérez. 5 de octubre de 2001. Unanimidad de cuatro votos. Ausente: Sergio Salvador Aguirre Anguiano. Ponente: Mariano Azuela Güitrón. Secretaria: Oliva Escudero Contreras⁵⁵.

⁵⁴ Ibidem.

⁵⁵ Semanario Judicial de la Federación, novena época, Segunda Sala, tesis 2a. CXCVI/2001, aislada, 14 de octubre de 2001, p. 429.

B. Forma escrita.

El texto del artículo 16 constitucional es claro en el sentido que todo acto administrativo que produzca consecuencias en la esfera jurídica de los gobernados debe constar por escrito, toda vez que de esta manera se otorga certeza jurídica a los mismos. Asimismo, esta forma escrita debe reunir ciertos requisitos que convaliden su eficacia como lo son lugar, fecha y firma. Respecto de esta última, su falta constituye una violación a las garantías individuales, así lo estima la propia Suprema Corte de Justicia.

FIRMA, FALTA DE, EN UN MANDAMIENTO ESCRITO DE AUTORIDAD COMPETENTE. CONSTITUYE UNA VIOLACIÓN AL ARTÍCULO 16 CONSTITUCIONAL.

De acuerdo con lo que dispone el artículo 16 de la Constitución Federal, nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de autoridad competente que funde y motive la causa legal del procedimiento, en donde dicho mandamiento escrito, para acreditar que proviene de autoridad competente, deberá estar firmado por quien esté facultado para ello, por ser la firma el signo gráfico con que se valida la intervención de las personas en cualquier acto jurídico y, por ende, con la cual se autentifica dicho mandamiento; por lo que en caso de que tal escrito, aun encontrándose fundado y motivado, no esté firmado por la autoridad competente, será violatorio de garantías.

Amparo en revisión 248/2001. 16 de agosto de 2001. Unanimidad de votos. Ponente: José Manuel Vélez Barajas. Secretario: Juan Carlos Ramírez Benítez⁵⁶.

C. Fundamentación.

Se refiere al hecho que la autoridad tiene que citar o invocar los preceptos legales de acuerdo con los cuales el derecho positivo vigente le permite realizar el acto que ha dirigido al particular. Respecto de este requisito constitucional del acto administrativo, Martínez Morales⁵⁷ señala que fundamentar un acto implica indicar con precisión qué ley o leyes y cuáles de sus artículos son aplicables al caso y originan y justifican su emisión. La fundamentación es citar el artículo y la ley aplicable y se refiere tanto al contenido del acto como a la competencia del órgano

⁵⁶ Semanario Judicial de la Federación, novena época, Primer Tribunal Colegiado en Materia Penal del Sexto Circuito, tesis aislada VI.Io.P.20 K, 14 de diciembre de 2001, p. 1730.

⁵⁷ Martínez Morales, Rafael, *Diccionarios jurídicos temáticos, Der. Admvo.*, p. 130.

y a las facultades del servidor público, de tal manera, que no señalar las normas que dan fundamento legal al acto vicia a éste.

D. Motivación.

El motivar el acto administrativo se refiere a que el órgano emisor (autoridad en estricto sentido), debe asentar en el mismo de manera particular aquellas circunstancias de hecho y de derecho que le precedieron de forma inmediata y que en consecuencia lo originaron. Así pues, la motivación es la descripción de las circunstancias de hecho que hacen aplicable al caso concreto la norma jurídica. Es la adecuación lógica del supuesto de derecho a la situación subjetiva del gobernado⁵⁸.

Relacionado con la fundamentación y motivación, y por considerarlo ampliamente descriptivo, a continuación se transcribe criterio jurisprudencial sustentado por la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

FUNDAMENTACION Y MOTIVACION.

La debida fundamentación y motivación legal, deben entenderse, por lo primero, la cita del precepto legal aplicable al caso, y por lo segundo, las razones, motivos o circunstancias especiales que llevaron a la autoridad a concluir que el caso particular encuadra en el supuesto previsto por la norma legal invocada como fundamento.

Amparo directo 194/88. Bufete Industrial Construcciones, S.A. de C.V. 28 de junio de 1988. Unanimidad de votos. Ponente: Gustavo Calvillo Rangel. Secretario: Jorge Alberto González Alvarez.

Revisión fiscal 103/88. Instituto Mexicano del Seguro Social. 18 de octubre de 1988. Unanimidad de votos. Ponente: Arnoldo Nájera Virgen. Secretario: Alejandro Esponda Rincón.

Amparo en revisión 333/88. Adilia Romero. 26 de octubre de 1988. Unanimidad de votos. Ponente: Arnoldo Nájera Virgen. Secretario: Enrique Crispín Campos Ramírez.

Amparo en revisión 597/95. Emilio Maurer Bretón. 15 de noviembre de 1995. Unanimidad de votos. Ponente: Clementina Ramírez Moguel Goyzueta. Secretario: Gonzalo Carrera Molina.

Amparo directo 7/96. Pedro Vicente López Miro. 21 de febrero de 1996. Unanimidad de votos. Ponente: María Eugenia Estela Martínez Cardiel. Secretario: Enrique Baigts Muñoz⁵⁹.

⁵⁸ Ibidem, p. 163.

⁵⁹ Semanario Judicial de la Federación, novena época, segundo tribunal colegiado del sexto circuito, tesis jurisprudencial VI.2o. J/43, p. 769, 03 de marzo de 1996.

E. Principio de legalidad.

El principio de legalidad consiste en que toda autoridad del Estado solo puede actuar cuando la ley expresamente se lo permite, a diferencia del gobernado quien puede hacer todo lo que la ley no le prohíba, asimismo, su actuación invariablemente deberá constreñirse a la forma y términos que la misma ley le determina.

Sustenta lo anterior, la siguiente tesis jurisprudencial de la Suprema Corte de Justicia de la Nación:

AUTORIDADES.

Las autoridades sólo pueden hacer lo que la ley les permite.

Quinta Época:

Amparo en revisión 2547/21. Compañía de Tranvías, Luz y Fuerza de Puebla, S. A. 12 de mayo de 1923. Unanimidad de once votos.

Amparo en revisión 778/23. Velasco W. María Félix. 3 de agosto de 1923. Mayoría de diez votos.

Amparo en revisión 228/20. Caraveo Guadalupe. 20 de septiembre de 1923. Unanimidad de once votos.

Tomo XIV, pág. 555. Amparo en revisión. Parra Lorenzo y coag. 6 de febrero de 1924. Unanimidad de once votos.

Amparo en revisión 2366/23. Cárdenas Francisco V. 23 de julio de 1924. Mayoría de ocho votos⁶⁰.

De acuerdo al principio de legalidad, todos los actos administrativos de la autoridad se reputan válidos y legítimos en tanto no se demuestre lo contrario.

F. No retroactividad.

Conforme al artículo 14 constitucional a ninguna ley se le dará efecto retroactivo en perjuicio de persona alguna; y si consideramos que el acto administrativo necesariamente deviene de la ley, resulta que el mandato constitucional expresado es aplicable al acto administrativo. Por lo tanto, los efectos de éste no

⁶⁰ Semanario Judicial de la Federación, quinta época, Pleno, tesis jurisprudencial 100, tomo VI parte SCJN, p.65.

pueden vulnerar los derechos que las personas hayan adquirido con anterioridad a su emisión.

1.5- ELEMENTOS Y REQUISITOS LEGALES DEL ACTO ADMINISTRATIVO EN EL SISTEMA JURÍDICO MEXICANO.

En la mayoría de los países el derecho administrativo no se encuentra codificado como si lo están otras materias (penal, civil, etc.), esta particularidad ha derivado en el hecho que dentro de los sistemas jurídicos, particularmente dentro del mexicano exista una diversificación del orden normativo administrativo.

Respecto de la codificación administrativa, entendida está, como la recopilación y sistematización de la legislación positiva del ámbito administrativo en un cuerpo único; la propia doctrina sostiene opiniones encontradas y es así, como una corriente doctrinal señala que en virtud de las características inherentes del derecho administrativo es imposible su codificación, otros autores indican que es posible y conveniente, y una tercera tesis sostiene que la codificación administrativa únicamente se puede dar de manera parcial por materias. Esta última postura es la que ha adoptado el sistema jurídico mexicano, de tal suerte que en los tres niveles de gobierno; federal, estatal y municipal, existen tantas leyes especiales, códigos y reglamentos como existen actividades a regular. Por lo tanto, cada uno de ellos, regula los diversos procedimientos que se emplean en la materia, no obstante, como nuestro propósito no es el de enumerar la basta proliferación de normas administrativas, sino el de exponer los elementos y requisitos legales del acto administrativo, tratándose del orden de gobierno federal únicamente nos limitaremos a señalar las disposiciones de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo y el Código Fiscal Federal.

A. Ley Federal de Procedimiento Administrativo.

La nueva Ley Federal de Procedimiento Administrativo fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 04 de agosto de 1994 y entró en vigor el 1° de junio de 1995, sus disposiciones son de orden e interés públicos y se aplican a todos los

actos, procedimientos y resoluciones de la Administración Pública Federal, así como a los organismos descentralizados de la administración pública federal paraestatal respecto a sus actos de autoridad, a los servicios que el Estado preste de manera exclusiva, y a los contratos que los particulares sólo pueden celebrar con el mismo. Por disposición de su propio texto dicha ley no es aplicable a las materias de carácter fiscal, responsabilidades de los servidores públicos, justicia agraria y laboral, ni al ministerio público en ejercicio de sus funciones constitucionales. Sin embargo, para sus efectos queda excluida la materia fiscal únicamente cuando se trate de las contribuciones y los accesorios que deriven directamente de ellas⁶¹.

Como se puede apreciar esta ley no es aplicable en la materia de nuestra investigación, toda vez que la aplicación de infracciones e imposición de sanciones administrativas en materia de tránsito y vialidad en nuestro Estado, corresponde a las autoridades locales, no obstante, como parámetro de los requisitos legales que debe contener el acto administrativo resulta de trascendental importancia para nuestro estudio.

El artículo 3 de la ley en comento, señala que son elementos y requisitos del acto administrativo:

1. Ser expedido por órgano competente, a través del servidor público, y en caso de que dicho órgano fuere colegiado, reúna las formalidades de la ley o decreto para emitirlo;
2. Tener objeto que pueda ser materia del mismo; determinado o determinable; preciso en cuanto a las circunstancias de tiempo y lugar, y previsto por la ley;
3. Cumplir con la finalidad de interés público regulado por las normas en que se concreta, sin que puedan perseguirse otros fines distintos;

⁶¹ Artículo 1° de la ley en comento.

4. Hacer constar por escrito y con la firma autógrafa de la autoridad que lo expida, salvo en aquellos casos en que la ley autorice otra forma de expedición;
5. Estar fundado y motivado;
6. Ser expedido sujetándose a las disposiciones relativas al procedimiento administrativo previstas en esta ley;
7. Ser expedido sin que medie error sobre el objeto, causa o motivo, o sobre el fin del acto;
8. Ser expedido sin que medie dolo o violencia en su emisión;
9. Mencionar el órgano del cual emana;
10. Ser expedido sin que medie error respecto a la referencia específica de identificación del expediente, documentos o nombre completo de las personas;
11. Ser expedido señalando lugar y fecha de emisión;
12. Tratándose de actos administrativos que deban notificarse deberá hacerse mención de la oficina en que se encuentra y puede ser consultado el expediente respectivo;
13. Tratándose de actos administrativos recurribles deberá hacerse mención de los recursos que procedan, y
14. Ser expedido decidiendo expresamente todos los puntos propuestos por las partes o establecidos por la ley.

La falta de alguno de estos elementos o requisitos producirá la nulidad o anulabilidad del acto, según corresponda, este tema se expondrá a fondo en el apartado correspondiente a la extinción del acto administrativo.

B. Código Fiscal de la Federación.

El código actual fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de 1981, su última reforma se realizó el 1° de octubre de 2007 y derogó a su antecesor que databa del año de 1966, entró en vigor en toda la República Mexicana el día 1° de enero de 1983 a excepción de lo referente al procedimiento

contencioso administrativo que empezó a regir a partir del 1° de abril de 1983, y que por cierto ya fue derogado por la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo publicada en el mismo órgano de difusión el 1° de diciembre de 2005.

Al igual que la ley Federal de Procedimiento Administrativo, por su competencia de índole federal no regula nuestro tema de investigación, sin embargo dentro de nuestro sistema jurídico es una de las obras más completas en cuanto se refiere a la regulación de los actos de autoridad dirigidos a los particulares, de ahí que se considere importante plasmarlo en el presente tema. En este contexto, el artículo 38 del citado ordenamiento en lo conducente nos señala que los actos administrativos que se deban notificar deberán tener, por lo menos, los siguientes requisitos:

1. Constar por escrito en documento impreso o digital.
2. Señalar la autoridad que lo emite.
3. Señalar lugar y fecha de emisión.
4. Estar fundado, motivado y expresar la resolución, objeto o propósito de que se trate.
5. Ostentar la firma del funcionario competente y, en su caso, el nombre o nombres de las personas a las que vaya dirigido. Cuando se ignore el nombre de la persona a la que va dirigido, se señalarán los datos suficientes que permitan su identificación. En el caso de resoluciones administrativas que consten en documentos digitales, deberán contener la firma electrónica avanzada del funcionario competente, la que tendrá el mismo valor que la firma autógrafa, y
6. Tratándose de resoluciones administrativas que determinen la responsabilidad solidaria señalar además, la causa legal de la responsabilidad.

Como se expuso con antelación, y en el uso de sus facultades constitucionales, las entidades federativas también han expedido una multiplicidad de disposiciones

jurídicas, al respecto es de mencionarse que nuestro Estado no es la excepción por lo que existe una amplia gama de leyes en materia administrativa lo cual representa un verdadero problema para los gobernados, máxime, que al igual que el resto del país no se cuenta con una ley de procedimiento administrativo como en el ámbito federal, de hecho, el Estado Chihuahua es el único que cuenta con un código administrativo. Sin embargo, si se tiene un código fiscal que en lo general se puede decir que sigue al federal.

C. Código Fiscal del Estado Libre y Soberano de Quintana Roo.

El código vigente fue publicado en el periódico oficial del gobierno del Estado el día viernes 13 de enero de 1995, desde ese entonces a la fecha ha sido reformado en 14 ocasiones datando su última reforma del 17 de diciembre de 2007. Este ordenamiento jurídico, respecto del acto administrativo, en su artículo 37 dispone que los actos administrativos que se deban notificar deberán tener por lo menos los siguientes requisitos:

1. Constar por escrito.
2. Señalar a la autoridad que lo emite.
3. Estar fundado y motivado y expresar la resolución, objeto o propósito de que se trate.
4. Ostentar la firma autógrafa del funcionario competente y, en su caso, el nombre o nombres de las personas a las que se haya dirigido. Cuando se ignore el nombre, se señalarán los datos suficientes que permitan su identificación.
5. Si se trata de resoluciones administrativas que determinen la responsabilidad solidaria se señalarán, además, la causa legal de esta.

En la actualidad este código no es regulatorio de la materia que nos ocupa, no obstante, en el procedimiento que los suscritos plantearemos, respecto de la aplicación de infracciones e imposición de sanciones administrativas en materia de tránsito y vialidad, será de singular importancia, toda vez que como se explicará llegado el momento, las sanciones pecuniarias que no se cubran dentro del plazo

legal correspondiente adquirirán por mandato de ley el carácter de crédito fiscal, siendo así, exigibles por la autoridad fiscal a través del procedimiento administrativo de ejecución.

1.6- EFECTOS DEL ACTO ADMINISTRATIVO.

El acto administrativo por su naturaleza misma esta destinado a producir múltiples efectos, por lo tanto, una vez que se hubo emitido debe ser acatado de forma obligatoria por el gobernado a quien se ha dirigido y por los terceros que de alguna u otra manera se vieren involucrados.

Siguiendo a Acosta Romero diremos que los efectos del acto administrativo pueden ser directos o indirectos. Serán efectos directos la creación, modificación, transmisión, declaración o extinción de derechos y obligaciones. En cuanto a los efectos indirectos, estos son la realización misma de la actividad encomendada al órgano administrativo y de la decisión que contiene el acto administrativo. El citado autor nos presenta el siguiente ejemplo: “en el cobro de un impuesto, el efecto directo será determinar la obligación líquida y exigible a cargo del causante, el efecto indirecto es que el órgano fiscal cumpla con su actividad en esa materia y se haga efectivo el crédito fiscal”⁶².

La doctrina plantea que el acto administrativo crea derechos personales y derechos reales, respecto del primero existe total acuerdo, sin embargo, el segundo constituye un aspecto de debate. En este contexto, Martínez Morales⁶³ señala que en tanto declaración unilateral de voluntad de una autoridad administrativa, el acto administrativo puede crear, modificar, transmitir, reconocer, registrar o extinguir derechos y obligaciones de carácter subjetivo referidos a casos concretos. En cuanto se refiere a la creación de derechos, estos pueden ser personales o reales, corresponden a los personales el otorgamiento de una beca, el permiso de caza y pesca, por mencionar algunos; y hay creación de derechos

⁶² Acosta Romero, Miguel, op. cit., p. 777.

⁶³ Martínez Morales, Rafael, Der. Admvo., p. 249.

reales en la expropiación y en la regularización de tierras. Abunda que lo normal es la creación de derechos personales y la excepción es la constitución de derechos reales.

Por su parte, Acosta Romero señala que “el derecho real se concibe como un poder jurídico que tiene una persona sobre una cosa, o sobre determinados elementos inmateriales, pero apreciables pecuniariamente, para aprovecharlos y utilizarlos en su beneficio, es absolutamente oponible a todos y su duración generalmente indefinida”⁶⁴ y que siendo así, es discutible que los derechos administrativos tengan las mismas características que los reales, toda vez, que aquellos si bien es cierto que aumentan la esfera económica jurídica del particular, lo hacen siempre dentro de los límites que señalan las leyes que prevén su otorgamiento; su uso se debe encontrar restringido por el interés público y además no son definidos en cuanto al tiempo y a su extinción⁶⁵. Por lo que para él son simplemente derechos administrativos.

Como se dejó ver al principio del presente apartado, el acto administrativo aún cuando se haya dirigido a un individuo en especial, por lo general, aunque no necesariamente, surte también efectos frente a terceros, entre los cuales podemos mencionar: de manera invariable ante el propio órgano que lo ha emitido; los demás órganos de la Administración Pública; cualquier tipo de entidad pública o privada; y los particulares. Ejemplos de estos actos administrativos que tienen efectos frente a terceros son una licencia de funcionamiento, de construcción o de conducir, la expedición de una cedula profesional, y en general todas las inscripciones que por mandato de ley se realizan en el Registro Público de la Propiedad y del Comercio.

Como conclusión del presente tema, podemos sostener que el acto administrativo surte efectos en relación a los particulares y los demás entes de la administración

⁶⁴ Acosta Romero, Miguel, op. cit., p. 777.

⁶⁵ Ibidem, p. 778.

pública en tanto a la creación, modificación, transmisión, declaración, registro y extinción de derechos y/o obligaciones se refiere, y surte efectos respecto del órgano administrativo que lo emitió en cuanto a que este cumplió con la realización de la actividad que se le tiene encomendada.

1.7.- LA EFICACIA DEL ACTO ADMINISTRATIVO.

Al hablar de la eficacia del acto administrativo, es menester realizar una distinción entre acto perfecto y acto eficaz. Acto perfecto es aquel que reúne sin lugar a dudas todos sus elementos, modalidades y requisitos: sujeto, manifestación externa de la voluntad, objeto, forma, motivo, finalidad y mérito. De tal manera que el acto tiene una existencia jurídica plena. Ahora bien, el hecho de que el acto sea perfecto no garantiza que este sea eficaz, en virtud que puede acontecer que éste se encuentre sujeto a un término o condición que no llegará a suceder, lo que invariablemente ocasionaría que el acto no sea eficaz, toda vez que como veremos a continuación la eficacia engloba en sí misma la realización del contenido del acto.

El acto eficaz es aquel que se realiza jurídica y materialmente, dicho en otras palabras es el que produce los efectos para los cuales fue creado, pudiéndose dar el caso que aunque no sea perfecto por carecer de uno o más de sus elementos si sea eficaz. Por otra parte, la eficacia del acto administrativo requiere de una serie subsecuente o posterior de actos, como pueden ser la notificación, publicación, inscripción en algún registro, etc.

Respecto de la eficacia, la ley Federal de Procedimiento Administrativo a la cual hicimos referencia cuando analizamos los elementos y requisitos del acto administrativo en el sistema jurídico mexicano, en su artículo 8° dispone que “el acto administrativo será válido hasta en tanto su invalidez no haya sido declarada por autoridad administrativa o jurisdiccional, según sea el caso”. Asimismo, el artículo 9° del citado ordenamiento a la letra dice:

“Artículo 9.- El acto administrativo válido será eficaz y exigible a partir de que surta efectos la notificación legalmente efectuada.

Se exceptúa de lo dispuesto en el párrafo anterior, el acto administrativo por el cual se otorgue un beneficio al particular, caso en el cual su cumplimiento será exigible por éste al órgano administrativo que lo emitió desde la fecha en que se dictó o aquella que tenga señalada para iniciar su vigencia; así como los casos en virtud de los cuales se realicen actos de inspección, investigación o vigilancia conforme a las disposiciones de ésta u otras leyes, los cuales son exigibles a partir de la fecha en que la Administración Pública Federal los efectúe”.

Del artículo transcrito anteriormente podemos deducir que el acto administrativo surte efectos:

1. En términos generales a partir de que surta efectos la notificación legalmente efectuada;
2. Tratándose de un beneficio que un órgano administrativo otorgue a favor de un particular, en la fecha en que se dicte o cuando éste tenga conocimiento;
3. En la misma situación del caso anterior, a partir de la fecha que el propio acto tenga señalada para iniciar su vigencia; y
4. En los actos ejecutivos de inspección, vigilancia y verificación a partir de la fecha en que la administración pública los realice, así por ejemplo en la clausura de un establecimiento, el acto tiene completa eficacia porque está surtiendo sus efectos jurídicos al mismo tiempo en que materialmente se está ejecutando, igual situación acontece en la revisiones realizadas en los llamados retenes policíacos.

La notificación surte sus efectos según lo disponga la ley reguladora de la materia que se trate, así pues, en materia fiscal surte efectos al día hábil siguiente a aquél en que fue legalmente efectuada o desde la fecha en que el interesado o su representante legal manifieste haber tenido conocimiento, si este es anterior al momento en que debió haber surtido sus efectos. Al respecto el artículo 135 del Código Fiscal de la Federación, a la letra dispone:

“Artículo 135.- Las **notificaciones surtirán sus efectos el día hábil siguiente a aquél en que fueron hechas** y al practicarlas deberá proporcionarse al interesado copia del acto administrativo que se notifique. Cuando la notificación la hagan directamente las autoridades fiscales, deberá señalarse la fecha en que ésta se efectúe, recabando el nombre y la firma de la persona con quien se entienda la diligencia. Si ésta se niega a una u otra cosa, se hará constar en el acta de notificación.

La manifestación que haga el interesado o su representante legal de conocer el acto administrativo, surtirá **efectos de notificación en forma desde la fecha en que se manifieste haber tenido tal conocimiento, si ésta es anterior a aquella en que debiera surtir efectos** la notificación de acuerdo con el párrafo anterior”.

Por su parte el artículo 127 del Código Fiscal del Estado de Quintana Roo, en su parte conducente literalmente establece:

“Artículo 127.- **Las notificaciones surtirán sus efectos el día hábil siguiente a aquel en que fueron hechas** y al practicarlas deberá proporcionarse al interesado copia del acto administrativo que se notifique. Cuando la notificación la hagan directamente las autoridades fiscales, deberá señalarse la fecha en que esta se efectúe, recabando el nombre y la firma de la persona con quien se entienda la diligencia. Si esta se niega a una u otra cosa, se hará constar en el acta de notificación.

La manifestación que haga el interesado o su representante legal de conocer el acto administrativo, surtirá efectos de notificación. (REF. 96)

En forma desde la fecha en que se manifieste haber tenido tal conocimiento, si esta es anterior a aquella en que debiera surtir efectos la notificación de acuerdo con el párrafo anterior.

...”

La Ley Federal de Procedimiento Administrativo, concluye el tema de la eficacia del acto administrativo, manifestando en su artículo 10° que “si el acto administrativo requiere aprobación de órganos o autoridades distintos del que lo emita, de conformidad a las disposiciones legales aplicables, no tendrá eficacia sino hasta en tanto aquella se produzca”.

1.8- LA FALTA DEL ACTO ADMINISTRATIVO Y EL SILENCIO DE LA ADMINISTRACIÓN.

El silencio de la administración es entendido por la doctrina como la ausencia del acto administrativo, en virtud que es la negación misma del acto o de la actuación de la administración, se le suele estudiar dentro del elemento manifestación de voluntad, como la ausencia de ésta o también se le estudia a propósito de la clasificación de los actos administrativos en expresos, tácitos y presuntos, incluyéndolos dentro de estos últimos⁶⁶.

Martínez Morales, explica el presente tema citando a Ramón Martín Mateo, quien señala:

“El silencio administrativo se explica desde la teoría de los actos presuntos; es decir, ante la inactividad de la administración para evitar mayores perjuicios a los administrados, la ley interpreta el silencio en un determinado sentido, al objeto de obviar una paralización perjudicial de las tramitaciones administrativas trascendentes para las posibilidades de actuación o de recurso, de las particulares. El silencio, pues, no es nada en sí; materialmente es inactividad, vacío en el obrar; pero esta ausencia es coloreada por el ordenamiento, dándole una significación determinada. Esta significación puede ser positiva o negativa”⁶⁷.

Complementa la idea anterior lo aducido por Francisco González Navarro al manifestar:

“En su más restringida acepción, el silencio administrativo lo definimos como una presunción legal, una ficción que la ley establece en beneficio del particular, y en virtud de la cual se considera estimada (silencio positivo) o desestimada (silencio negativo) la petición dirigida por éste a la administración”⁶⁸.

A. Silencio Administrativo.

Dentro del sistema jurídico mexicano, el silencio administrativo es la ausencia de contestación de la autoridad administrativa a una petición formulada por escrito y

⁶⁶ Martínez Morales, Rafael, Der. Admvo., p. 250.

⁶⁷ Martín Mateo, Ramón, *Manual de derecho administrativo*, 4ª ed., Madrid, Comercial Malvar, 1979, apud, Martínez Morales, Rafael, Der. Admvo., p. 253.

⁶⁸ González Navarro, Francisco, *El procedimiento administrativo español en la doctrina científica*, Madrid, Presidencia del gobierno, Secretaría general técnica, 1972, apud, Martínez Morales, Rafael, Der. Admvo., p. 253.

en forma pacífica por un particular. Se trata pues, de la abstención total de la autoridad administrativa, que como veremos en la conclusión del presente apartado constituye una violación a las garantías individuales. Ahora bien, dependiendo de la ley específica que regule el caso en concreto, el silencio administrativo puede tener los siguientes efectos jurídicos⁶⁹:

1. Que el silencio de la administración se equipare a una resolución desfavorable al gobernado (negativa ficta).
2. Que dicho silencio se traduzca en una resolución positiva por parte de la autoridad (afirmativa ficta).
3. Que el silencio por si mismo no implique resolución alguna, por lo cual sea necesario que el particular promueva algún medio de defensa.

B. Negativa ficta.

Según describe esta figura jurídica el máximo tribunal de nuestro país, la negativa ficta tiene como objeto evitar que el gobernado que formuló debidamente su respectiva solicitud, petición o instancia por escrito, resulte afectado en su esfera jurídica, ante el silencio de la autoridad, que conforme a las disposiciones legales debía emitir la resolución correspondiente, de tal manera, que esta figura consiste en el hecho de que si transcurre un lapso determinado de tiempo desde la fecha en que el gobernado instó a la autoridad y esta última no da contestación, se tiene como presunción legal que la respuesta al solicitante o peticionario es en sentido negativo, por lo cual, desde ese momento el particular se encuentra en posibilidad de ejercer los derechos y acciones que mejor convengan a sus intereses⁷⁰. Un ejemplo claro de la figura en cuestión se encuentra en el artículo 17 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo que al tenor literal establece:

“Artículo 17.- Salvo que en otra disposición legal o administrativa de carácter general se establezca otro plazo, no podrá exceder de tres meses el tiempo para que la dependencia

⁶⁹ Suprema Corte de Justicia de la Nación, *Manual del justiciable materia administrativa*, México, Dirección General de la Coordinación de Compilación y Sistematización de Tesis, 2004, p. 33.

⁷⁰ *Ibidem.* p. 34.

u organismo descentralizado resuelva lo que corresponda. Transcurrido el plazo aplicable, se entenderán las resoluciones en sentido negativo al promovente, a menos que en otra disposición legal o administrativa de carácter general se prevea lo contrario. A petición del interesado, se deberá expedir constancia de tal circunstancia dentro de los dos días hábiles siguientes a la presentación de la solicitud respectiva ante quien deba resolver; igual constancia deberá expedirse cuando otras disposiciones prevean que transcurrido el plazo aplicable la resolución deba entenderse en sentido positivo.

Párrafo reformado DOF 24-12-1996, 19-04-2000

En el caso de que se recurra la negativa por falta de resolución, y ésta a su vez no se resuelva dentro del mismo término, se entenderá confirmada en sentido negativo”.

Tratándose de la materia fiscal, de igual manera el derecho mexicano le confiere efectos negativos al silencio de la autoridad, así los establecen los numerales 37 y 36 del Código Fiscal de la Federación y del Código Fiscal del Estado de Quintana Roo, respectivamente, mismos que en su parte conducente a la letra se insertan:

“Artículo 37.- Las instancias o peticiones que se formulen a las autoridades fiscales deberán ser resueltas en un plazo de tres meses; transcurrido dicho plazo sin que se notifique la resolución, el interesado podrá considerar que la autoridad resolvió negativamente e interponer los medios de defensa en cualquier tiempo posterior a dicho plazo, mientras no se dicte la resolución, o bien, esperar a que ésta se dicte...”

“Artículo 36.- Las instancias o peticiones que se formulen a las autoridades fiscales deberán ser resueltas en un plazo de cuatro meses; transcurrido dicho plazo sin que se notifique la resolución, el interesado podrá considerar que la autoridad resolvió negativamente e interponer los medios de defensa en cualquier tiempo posterior a dicho plazo, mientras no se dicte la resolución o bien, esperar a que esta se dicte...”

Como se puede observar, de los dos artículos anteriormente transcritos, lo único que varía es el tiempo que debe transcurrir (3 meses en el ámbito federal y 4 en el Estatal), para que el gobernado considere que la autoridad le resolvió en forma desfavorable y consecuentemente proceda a interponer el medio de defensa que corresponda.

C. Afirmativa ficta.

Al igual que la negativa ficta, su objeto es evitar que el gobernado que formuló una solicitud, petición o instancia por escrito, se vea afectado en su esfera jurídica ante el mutismo del órgano de la administración, que por ley tiene la obligación de emitir una respuesta a lo planteado, y es en este contexto, que la afirmativa ficta consiste en que, cuando haya transcurrido un lapso de tiempo específico desde la fecha en que se realizó la petición y el órgano correspondiente no da solución, existe la presunción legal que la contestación es en sentido positivo para el promovente⁷¹. Un ejemplo de este caso, es el que se encuentra plasmado en el numeral 366 de la Ley Federal del Trabajo⁷² que se refiere al registro de sindicatos ante la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, el cual en su parte conducente textualmente dispone:

“... ”

Si la autoridad ante la que se presentó la solicitud de registro, no resuelve dentro de un término de sesenta días, los solicitantes podrán requerirla para que dicte resolución, y si no lo hace dentro de los tres días siguientes a la presentación de la solicitud, se tendrá por hecho el registro para todos los efectos legales, quedando obligada la autoridad, dentro de los tres días siguientes, a expedir la constancia respectiva”.

D. Derecho de petición.

El artículo 8° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, ordena que los funcionarios y empleados públicos respeten el ejercicio del derecho de petición, siempre que éste se formule por escrito, de manera pacífica y respetuosa; y que a toda petición deberá recaer un acuerdo escrito de la autoridad a quien se haya dirigido, la cual tiene obligación de hacerlo conocer en breve término al peticionario.

Luego entonces, según lo establece el texto constitucional toda autoridad tiene la obligación de dar contestación por escrito y en breve término a cualquier petición que se le formule, siempre y cuando ésta sea de manera pacífica y respetuosa;

⁷¹ Ibidem, p. 35.

⁷² Ordenamiento publicado en el Diario Oficial de la Federación el 1° de abril de 1970, última reforma 17 de enero de 2006.

motivo por el cual, más que configurarse el silencio de la administración, lo que en realidad acontece es que atentos a lo dispuesto por el artículo 133 constitucional en cuanto se refiere a la supremacía de la constitución, al omitir el órgano administrativo dar respuesta alguna, está violando una garantía individual del gobernado, combatible en juicio de amparo. En tal tenor, el suscrito considera que el silencio de la administración en cuanto causa perjuicio al gobernado (negativa ficta) debe desaparecer de los ordenamientos secundarios, toda vez que está en firme contradicción con el texto constitucional. Por lo que hace al “breve término” la propia jurisprudencia del máximo tribunal del país ha establecido que debe ser de 4 meses.

Aunado a lo anterior, el ilustre Acosta Romero⁷³, señala que además de la violación a la garantía del artículo 8º constitucional, se da también la de legalidad consagrada en el artículo 16, toda vez que este último ordena que todo acto que implique molestia en el particular debe constar por escrito; ser emitido por autoridad competente y estar fundado y motivado; circunstancias que no se actualizan en el silencio administrativo, toda vez que este no cubre ninguno de los requisitos anteriormente señalados.

1.9.- CUMPLIMIENTO, EJECUCIÓN Y EXTINCIÓN DEL ACTO ADMINISTRATIVO.

A. Cumplimiento del acto administrativo.

Respecto de este punto, una corriente doctrinal señala que una vez que el órgano administrativo hubiere emitido el acto, lo usual es que el gobernado lo cumpla por considerarlo legítimo y adecuado, de tal manera que el cumplimiento es la realización voluntaria, no coactiva del acto, y que esto es lo normal ante el gran número de actos que emite la administración pública en su intenso actuar cotidiano. Dista de esta opinión Acosta Romero⁷⁴, toda vez que él señala que el

⁷³ Acosta Romero, Miguel, *Compendio de derecho administrativo parte general*, 4ª ed., México, Porrúa, 2003, p. 462.

⁷⁴ Acosta Romero, Miguel, *Teoría gral. del Der. Admvo.*, p. 788

cumplimiento se puede dar también de manera forzosa lo cual implica que el cumplimiento no es voluntario. El suscrito considera más atinada la opinión del autor en comento, en virtud que el hecho que se emplee la ejecución forzosa no significa que no se logre el cumplimiento, sino que la finalidad del procedimiento coactivo es precisamente que se logre el cumplimiento del acto.

B. Ejecución del acto administrativo.

La doctrina nos indica, que el acto administrativo es ejecutivo en tanto se le supone válido y lo cual se traduce en la obligatoriedad de éste. Así pues, la ejecutividad consiste en la presunción de validez que implica la posibilidad y obligación de ejecutar el acto. También se habla de que el acto administrativo es ejecutorio, siendo que la ejecutoriedad es la potestad con la que cuenta la autoridad para ejecutar de manera coactiva el acto cuando el gobernado se opone a acatar el mismo, dicho de otro modo, la ejecutoriedad es la ejecución forzada del acto⁷⁵.

No obstante lo anterior, en un ejercicio pragmático, nosotros nos referiremos a la ejecución del acto administrativo, en cuanto a la manera de cómo se ejecuta éste. Delimitado nuestro estudio, tenemos que existen dos tipos de actos administrativos; los que entrañan ejecución automática, es decir, los que con el hecho de que la autoridad cumpla determinados requisitos para su formulación, se consideran ejecutados, como lo es la inscripción en algún registro, y por otra parte, los que imponen a los particulares alguna obligación, o les produce o puede producir alguna afectación. Respecto de los primeros por su propia naturaleza no existe problema alguno, sin embargo en cuanto se refiere a los segundos se pueden presentar dos supuestos:

1. Que el particular obedezca voluntariamente el acto administrativo.
2. Que el particular se rehúse a obedecer de manera voluntaria el acto administrativo.

⁷⁵ Martínez Morales, Rafael, Der. Admvo., p. 253.

Desprendiéndose de este último supuesto, que la autoridad administrativa para evitar que la obligación quede incumplida, puede llevar a cabo, de conformidad con el caso concreto las siguientes acciones⁷⁶:

1.- La ejecución directa, con la cual sustituye al particular en el cumplimiento de la obligación. Un ejemplo de esta acción es la clausura, o bien, la intervención de negociaciones que se prevé en la materia fiscal cuando el contribuyente se niega a pagar un crédito fiscal determinado. Al efecto, el artículo 151 del Código Fiscal de la Federación en su parte conducente señala:

“Artículo 151.- Las autoridades fiscales, para hacer efectivo un crédito fiscal exigible y el importe de sus accesorios legales, requerirán de pago al deudor y, en caso de que éste no pruebe en el acto haberlo efectuado, procederán de inmediato como sigue:

...

II. A embargar negociaciones con todo lo que de hecho y por derecho les corresponda, a fin de obtener, mediante la intervención de ellas, los ingresos necesarios que permitan satisfacer el crédito fiscal y los accesorios legales”.

2.- La imposición de una sanción, para compeler al particular al cumplimiento. El ejemplo idóneo de este supuesto, son las diversas multas que la autoridad impone.

3.- La coacción física, que se ejecuta en la persona del particular. Un ejemplo de esta situación, se presenta cuando ante el inminente riesgo que provoca un fenómeno natural, el gobierno ordena la evacuación de determinadas zonas, de tal manera que si las personas se niegan a desalojar sus hogares, son materialmente desalojados por los cuerpos de seguridad.

C. Extinción del acto administrativo.

Al hablar de la extinción del acto administrativo, nos estamos refiriendo a la eliminación, supresión, extinción o agotamiento de sus efectos jurídicos, las

⁷⁶ Suprema Corte de Justicia de la Nación, op. cit., p. 25.

circunstancias que conllevan a esto, suelen clasificarse en medios normales y medios anormales. Los primeros, son el cumplimiento y la ejecución forzosa a los cuales ya nos hemos referido. Respecto de los medios anormales, a continuación daremos un breve bosquejo de cada uno de ellos:

a) Revocación administrativa. La revocación es entendida como aquél acto que hace cesar los efectos jurídicos de uno válido por convenir así a quien lo emitió. La revocación administrativa implica dejar sin efectos un acto válido, para lo cual es necesario que esta decisión este prevista en la ley; sea tomada de oficio por una autoridad competente en ejercicio de sus funciones sin causar perjuicio al particular; e invariablemente debe recaer sobre un acto que no ha agotado sus efectos. Además que debe realizarse obedeciendo una causa de interés público en miras del bienestar común⁷⁷.

Por otra parte, es necesario mencionar que casi la totalidad de la doctrina señala que existe confusión en el empleo de esta figura jurídica, tanto en la doctrina como en la ley. Esto debido a que suele confundírsele con la anulación de un acto irregular y sobre todo con un medio de defensa con el que cuenta el particular para impugnar aquellos actos que considera que lesionan sus intereses. Desde luego, que estos dos últimos nada tienen que ver con el concepto de revocación administrativa, ya que como quedó asentado, ésta solo procede cuando la propia administración invalida un acto perfecto con la emisión de un acto administrativo posterior.

b) Rescisión. Tratándose de la materia administrativa es difícil que se presente este medio de extinción, toda vez que como se le ha conceptuado en el derecho civil, es una forma de concluir un negocio jurídico bilateral por incumplimiento de alguna de las partes o por alguna causa ajena a la voluntad de éstas, sin responsabilidad para el que adopta la decisión⁷⁸. En tal contexto y toda vez que el

⁷⁷ Martínez Morales, Rafael, *Diccionarios jurídicos temáticos, Der. Admvo.*, p. 225.

⁷⁸ *Ibidem*, p. 224.

acto administrativo es de carácter unilateral, resulta de sumo difícil que se presente esta situación. No obstante, la doctrina sostiene que con las reservas del caso podría ubicársele en la concesión; vista ésta como un acto administrativo rescindible.

c) Prescripción. La prescripción se define como un medio para la adquisición de derechos o la liberación de obligaciones en virtud del transcurso del tiempo y conforme a los requisitos que fija la ley. En el derecho administrativo esta figura opera en la materia fiscal en cuanto priva al Estado de la posibilidad de exigir a los contribuyentes el pago de los tributos, así como a estos últimos de exigir el pago de lo indebido. Al respecto el artículo 146 del Código Fiscal de la Federación en su parte conducente establece:

“Artículo 146.- El crédito fiscal se extingue por prescripción en el término de cinco años.

El término de la prescripción se inicia a partir de la fecha en que el pago pudo ser legalmente exigido y se podrá oponer como excepción en los recursos administrativos. El término para que se consume la prescripción se interrumpe con cada gestión de cobro que el acreedor notifique o haga saber al deudor o por el reconocimiento expreso o tácito de éste respecto de la existencia del crédito. Se considera gestión de cobro cualquier actuación de la autoridad dentro del procedimiento administrativo de ejecución, siempre que se haga del conocimiento del deudor.

...”

d) Caducidad. La caducidad es la pérdida de un derecho por falta de actividad dentro del periodo de tiempo que especifica la ley para su ejercicio, opera tanto para el gobernado como para la administración obedeciendo a la inconveniencia práctica de perpetuar la posibilidad de actuar en determinado asunto. Comúnmente se le confunde con la prescripción, no obstante, se distinguen una de la otra, en que en la caducidad es necesario realizar actos positivos para preservar o generar el derecho y en la prescripción exclusivamente se trata del simple transcurso del tiempo. Al igual que la prescripción opera en materia fiscal

según lo establece el artículo 67 del Código Tributario, el cual en sus partes conducentes señala:

“Artículo 67.- Las facultades de las autoridades fiscales para determinar las contribuciones omitidas y sus accesorios, así como para imponer sanciones por infracciones a dichas disposiciones, **se extinguen en el plazo de cinco años...**

...

El plazo señalado en este artículo no está sujeto a interrupción y sólo se suspenderá cuando se ejerzan las facultades de comprobación de las autoridades fiscales..., cuando se interponga algún recurso administrativo o juicio; o cuando las autoridades fiscales no puedan iniciar el ejercicio de sus facultades de comprobación en virtud de que el contribuyente hubiera desocupado su domicilio fiscal sin haber presentado el aviso de cambio correspondiente...

En todo caso, **el plazo de caducidad que se suspende** con motivo del ejercicio de las facultades de comprobación, adicionado con el plazo por el que no se suspende dicha caducidad, **no podrá exceder de diez años...**”

Otro de los campos en el que opera la caducidad es en el de la concesión, al respecto Rafael Bielsa citado por Martínez Morales nos indica que la caducidad de la concesión se presenta por inactividad del concesionario, cuando no inicia los trabajos o el servicio en los plazos convenidos o fijados. Sigue añadiendo el segundo de los citados “La caducidad opera aunque no se haya fijado en el título de la concesión; esto es en razón del interés público, por lo que la medida toma carácter de orden público. La figura tiene importancia principalmente en los casos de servicios públicos, pues la necesidad colectiva por satisfacer no puede esperar”⁷⁹. Por su parte, Acosta Romero, señala que la caducidad es un medio de extinción de los actos administrativos, por la falta de cumplimiento de los requisitos establecidos en la ley o en el acto administrativo, para que se genere o preserve el derecho⁸⁰.

e) El término y la condición. Para comprender este medio de extinción del acto administrativo, es menester señalar primero los conceptos de término y condición.

⁷⁹ Ibidem, p.20.

⁸⁰ Acosta Romero, Miguel, *Comp. de Der. Admvo.*, p. 467.

Término.- acontecimiento futuro de cuya realización, siempre cierta, depende la exigibilidad o la extinción de los efectos del negocio⁸¹.

Condición.- acontecimiento futuro de cuya realización, siempre incierta, depende el nacimiento o la resolución de los efectos del negocio⁸².

Así pues, en derecho administrativo puede acontecer que el acto este sujeto a término o a condición para que surta sus efectos, por lo que cualquier cambio radical superveniente en sus elementos o la falta de realización del acontecimiento, provocarían la extinción anormal de éste.

f) Renuncia de derechos. Es un medio anormal de extinción del acto administrativo, en virtud que la renuncia de derechos consiste en que el particular toma la decisión de desistirse de los beneficios que le otorga un acto expedido a su favor. La manera de expresar este desistimiento puede ser expresa o tácita; expresa, cuando hace saber su decisión al órgano administrativo y tácita cuando simplemente no ejerce el derecho que tiene⁸³. Sin embargo, cabe hacer mención que esta figura no podrá configurarse si el acto ya surtió sus efectos o si la ley dispone que el derecho sobre el cual se quiere aplicar es irrenunciable.

g) Irregularidades e ineficacias del acto administrativo. La gran mayoría de los doctrinarios al hablar de este tema, se remiten a realizar un estudio crítico de la inexistencia y de las nulidades absoluta y relativa de los actos jurídicos que contemplan los códigos civiles, al término de dicho ejercicio concluyen que en virtud que el derecho administrativo es de naturaleza distinta al civil, tratándose de la materia administrativa lo idóneo es hablar de irregularidades e ineficacias del acto administrativo. Por otra parte, reconocen que hay una enorme confusión doctrinaria y legislativa que impiden la comprensión y correcta regulación en la materia. Al respecto, Enrique Sayagués Lazo⁸⁴ textualmente dice:

⁸¹ Domínguez Martínez, Jorge Alfredo, op. cit., p. 674.

⁸² Ibidem.

⁸³ Martínez Morales, Rafael, *Diccionarios jurídicos temáticos, Der. Admvo.*, p. 223.

⁸⁴ Sayagués Lazo, Enrique, *Tratado de derecho administrativo*. 4ª ed., Montevideo, s. d., 1974, tomo I, apud, Martínez Morales, Rafael, *Der. Admvo.*, p. 257.

“La teoría sobre las irregularidades de los actos administrativos constituye uno de los capítulos más difíciles del derecho público. La inexistencia de disposiciones expresas que la regulen, junto con la evidente inaplicabilidad del derecho civil, ha hecho que la elaboración de los principios en esta materia quede librada a la doctrina y la jurisprudencia. Por esa razón y tratándose de cuestiones que promueven grandes dudas —incluso en el derecho privado, donde hay textos expresos de carácter general— no es de extrañar las vacilaciones y aun contradicciones en esta materia”.

Contextualizado lo anterior, en el marco de los fines de la presente investigación y basados en la ley de carácter administrativo, centraremos nuestro estudio en la nulidad de pleno derecho, las irregularidades e ineficacias en el derecho administrativo, la nulidad y la anulabilidad.

Nulidad de pleno derecho. Nos encontramos ante la nulidad de pleno derecho cuando la propia ley la prevé con ese carácter o excepcionalmente cuando la ordena la autoridad judicial en virtud que en el acto administrativo se actualicen los siguientes supuestos: que sea emitido por autoridad evidentemente incompetente; que se haya producido sin respetar en lo mas mínimo los procedimientos necesarios; que constituya un delito; o que su objeto sea evidentemente imposible.

Irregularidades e ineficacias en el derecho administrativo. Un acto administrativo es irregular cuando no ha sido elaborado conforme a las reglas correspondientes, es decir, cuando resultan defectuosos uno o más de sus elementos o requisitos, de tal modo que no debe producir sus efectos hasta que la irregularidad sea subsanada, si es que ello es legalmente posible, puesto que se podría tratar de un defecto que por su naturaleza o por disposición legal sea insubsanable lo cual daría lugar a la ineficacia total. De lo anterior se colige que la ineficacia puede ser parcial o total, siendo subsanable únicamente la primera.

Como ya ha sido señalado, los doctrinarios coinciden en que no existe texto legal unificado para normar las irregularidades e ineficacias de los actos administrativos por lo que optan por comentar cada elemento o requisito y señalar qué

consecuencia produce su ausencia o defecto. Atendiendo a esta premisa, este es el sistema que adoptaremos para reflejar el pensamiento de ellos.

1).- Sujeto.- En general se tiene la concepción de que si no existe el sujeto deviene de lógico pensar que no existe el acto, o si el sujeto que lo emite es un órgano incompetente, no debe producir efecto y resulta totalmente nulo o ineficaz, no obstante lo anterior, autores como Acosta Romero señalan que dependiendo del grado de incompetencia el acto podría ser parcialmente ineficaz.

2).- Manifestación de voluntad.- Si existe una falta total de voluntad acarreará consigo la ineficacia total del acto, ahora que si el problema es que existe algún vicio del consentimiento, el acto podrá convalidarse si así lo previene la ley.

3).- Objeto.- La falta de objeto o la ilicitud en éste da lugar a la ineficacia total del acto administrativo.

4).- Forma.- Si el acto requiere ser por escrito la falta de forma produce la ineficacia total del mismo, pero si nos encontramos ante un supuesto distinto la ineficacia puede ser total o parcial según lo dispuesto en la ley que determine la forma.

5).- Motivo.- Por lo general no provoca la ineficacia inmediata del acto, pero puede ser declarada por la misma autoridad, por el superior jerárquico o por la autoridad jurisdiccional cuando el particular alegue la falta de motivación del acto. Asimismo, si la ley lo permite la ausencia o indebida motivación puede ser subsanada.

6).- Finalidad.- Es difícil para el gobernado probar la falta de finalidad en el acto, no obstante, si se prueba que el acto no persigue un fin de interés general, de manera directa o indirecta, mediata o inmediata, el acto es ineficaz.

7).- Mérito u Oportunidad.- Más difícil que el anterior para poder demostrar es la inconveniencia o falta de oportunidad de un acto; pero si se comprueba esa irregularidad es insubsanable según Martínez Morales, opinión con la que no está de acuerdo Acosta Romero, toda vez que para él no es causa de ineficacia del acto.

En cuanto a la autoridad que debe decretar la ineficacia o anulación del acto administrativo puede ser la misma autoridad emisora o su superior jerárquico, ya sea por cuenta propia o por que se lo solicite el gobernado. También puede ser decretada por un tribunal como consecuencia de un medio jurídico de defensa interpuesto por el particular.

Hasta ahora hemos hablado de lo doctrinariamente concebido, sin embargo, aún cuando este sector se esmere en resaltar que la Ley Federal de Procedimiento Administrativo no resuelve los problemas prácticos y que complica y burocratiza los procedimientos, aquélla es una norma positiva y vigente dentro de nuestro orden jurídico la cual contempla la nulidad y anulabilidad del acto administrativo que a continuación se exponen.

Nulidad y anulabilidad del acto administrativo.

Debido a su presunción de legalidad, el acto administrativo es eficaz en tanto en cuanto no se manifieste lo contrario, así pues, se concibe a la nulidad y a la anulabilidad como mecanismos de control que pueden ser decretados a través de un procedimiento. En este contexto el artículo 5º de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo a la letra dispone:

“La omisión o irregularidad de los elementos y requisitos exigidos por el artículo 3 de esta ley, o por las leyes administrativas de las materias de que se trate, producirán, según sea el caso, la nulidad o anulabilidad del acto administrativo”

Por su parte, los artículos 3º y 6º de la legislación en comento, respectivamente, establecen:

“Artículo 3.- Son elementos y requisitos del acto administrativo:

- I. Ser expedido por órgano competente, a través de servidor público, y en caso de que dicho órgano fuere colegiado, reúna las formalidades de la ley o decreto para emitirlo;
- II. Tener objeto que pueda ser materia del mismo; determinado o determinable; preciso en cuanto a las circunstancias de tiempo y lugar, y previsto por la ley;
- III. Cumplir con la finalidad de interés público regulado por las normas en que se concreta, sin que puedan perseguirse otros fines distintos;
- IV. Hacer constar por escrito y con la firma autógrafa de la autoridad que lo expida, salvo en aquellos casos en que la ley autorice otra forma de expedición;
- V. Estar fundado y motivado;
- VI.- (Se deroga)
- VII. Ser expedido sujetándose a las disposiciones relativas al procedimiento administrativo previstas en esta Ley;
- VIII. Ser expedido sin que medie error sobre el objeto, causa o motivo, o sobre el fin del acto;
- IX. Ser expedido sin que medie dolo o violencia en su emisión;
- X. Mencionar el órgano del cual emana;
- XI.- (Se deroga)
- XII. Ser expedido sin que medie error respecto a la referencia específica de identificación del expediente, documentos o nombre completo de las personas;
- XIII. Ser expedido señalando lugar y fecha de emisión;
- XIV. Tratándose de actos administrativos deban notificarse deberá hacerse mención de la oficina en que se encuentra y puede ser consultado el expediente respectivo;
- XV. Tratándose de actos administrativos recurribles deberá hacerse mención de los recursos que procedan, y
- XVI. Ser expedido decidiendo expresamente todos los puntos propuestos por las partes o establecidos por la ley”.

“Artículo 6.- La omisión o irregularidad de cualquiera de los elementos o requisitos establecidos en las fracciones I a X del artículo 3 de la presente Ley, producirá la nulidad del acto administrativo, la cual será declarada por el superior jerárquico de la autoridad que lo haya emitido, salvo que el acto impugnado provenga del titular de una dependencia, en cuyo caso la nulidad será declarada por el mismo.

El acto administrativo que se declare jurídicamente nulo será inválido; no se presumirá legítimo ni ejecutable; será subsanable, sin perjuicio de que pueda expedirse un nuevo

acto. Los particulares no tendrán obligación de cumplirlo y los servidores públicos deberán hacer constar su oposición a ejecutar el acto, fundando y motivando tal negativa. La declaración de nulidad producirá efectos retroactivos.

En caso de que el acto se hubiera consumado, o bien, sea imposible de hecho o de derecho retrotraer sus efectos, sólo dará lugar a la responsabilidad del servidor público que la hubiere emitido u ordenado”.

Luego entonces, la nulidad es un mecanismo de control para hacer frente al acto de autoridad cuando exista omisión o irregularidad en los elementos o requisitos de: sujeto, voluntad objeto, forma, motivo y finalidad. La nulidad revoca el acto, es decir, retrotrae sus efectos hasta antes de su declaración. La nulidad es una figura jurídica positiva y conveniente para el ciudadano.

Respecto a la anulabilidad, el artículo 7º de la ley a la que ha hecho referencia, literalmente establece:

“Artículo 7.- La omisión o irregularidad en los elementos y requisitos señalados en las fracciones XII a XVI del artículo 3 de esta ley, producirá la anulabilidad del acto administrativo.

El acto declarado anulable se considerara valido; gozara de presunción de legitimidad y ejecutividad; y será subsanable por los órganos administrativos mediante el pleno cumplimiento de los requisitos exigidos por el ordenamiento jurídico para la plena validez y eficacia del acto. Tanto los servidores públicos como los particulares tendrán obligación de cumplirlo.

El saneamiento del acto anulable producirá efectos retroactivos y el acto se considerara como si siempre hubiere sido valido”.

De la anulabilidad se concluye que es una figura jurídica que en nada beneficia al particular, por lo cual se considera un mecanismo de defensa pero en pro de la autoridad, es decir, si el acto anulable es válido, se presume legítimo y ejecutivo, es subsanable y obligatorio para los particulares y servidores públicos además que su saneamiento produce efectos retroactivos lo cual significa que se considera

como si siempre hubiera sido válido ¿de que sirve a los particulares? Prácticamente de nada, en cambio a la autoridad le permite subsanar los requisitos para que el acto sea perfecto.

h) Extinción por decisiones dictadas en recursos administrativos o en procesos ante tribunales federales y administrativos en materia de amparo.

Otro medio anormal de extinción del acto administrativo son las decisiones a recursos, a procesos contenciosos administrativos o juicios de amparo, en las cuales se indican que la irregularidad aducida por el recurrente, demandante o quejoso es o no cierta y por tanto se ordena la ineficacia o nulidad solicitada o bien se confirma la legalidad del acto impugnado. Es posible también de que se pronuncie en el sentido de que se subsane la irregularidad⁸⁵.

Para finalizar señalaremos que el artículo 11 de la multicitada Ley Federal de Procedimiento Administrativo señala que el acto administrativo de carácter individual se extingue de pleno derecho, por las siguientes causas:

- 1) Cumplimiento de su finalidad;
- 2) Expiración del plazo;
- 3) Cuando la formación del acto administrativo este sujeto a una condición o termino suspensivo y este no se realiza dentro del plazo señalado en el propio acto;
- 4) Acaecimiento de una condición resolutoria;
- 5) Renuncia del interesado, cuando el acto hubiere sido dictado en exclusivo beneficio de éste y no sea en perjuicio del interés publico; y
- 6) Por revocación, cuando así lo exija el interés publico, de acuerdo con la ley de la materia.

Según hemos visto a lo largo del presente tema, el acto administrativo se extingue en el momento en que carece de razones para continuar vivo. Es decir, si cumplió con sus fines, si expiró su plazo de vida o se revocó por causas posteriores o

⁸⁵ Martínez Morales, Rafael, Der. Admvo., p. 262.

supervenientes, el acto administrativo dejará de surtir efectos; lo mismo ocurrirá si el interesado renuncia a ejercer el derecho contenido en dicho acto⁸⁶.

A manera de conclusión, es menester dejar en claro, que la imposición de una sanción administrativa o medida de seguridad incoada a un gobernado como consecuencia de la infracción a las leyes y/o reglamentos en materia de tránsito y vialidad, deberán de cumplir todos y cada uno de los elementos, requisitos, modalidades y formalidades del acto administrativo, aquí estudiados.

⁸⁶ Mansilla y Mejía, María Elena, *Ley Federal de Procedimiento Administrativo. Doctrina, jurisprudencia y comentarios*, México, Oxford, 1999, p. 17.

CAPÍTULO SEGUNDO.

EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO.

Reviste especial importancia el estudio del procedimiento administrativo, en virtud que el fin de la investigación esta encaminado a proponer un procedimiento aplicable que sustituya al que actualmente se ejecuta cuando una persona comete una infracción a los ordenamientos vigentes en materia de tránsito y vialidad. Se estudiará el procedimiento administrativo como aquella etapa preliminar o de procedimiento que necesariamente antecede o prepara a todo acto administrativo que modifica la esfera jurídica del gobernado.

El acto administrativo según lo conceptualizamos en el capítulo anterior, formalmente se lleva a cabo mediante la función administrativa, de tal manera que crea, modifica o extingue situaciones jurídicas particulares, concretas e individuales con carácter unilateral y ejecutorio. Ahora bien, para la realización de tales actos en un régimen constitucional de derecho, es menester la existencia de un procedimiento legal, que brinde certeza y seguridad jurídica al gobernado.

2.1.- DIFERENCIA ENTRE PROCESO Y PROCEDIMIENTO.

En cuanto se refiere al proceso y al procedimiento el ilustre Dr. Acosta Romero, nos señala “proceso es el conjunto de actos realizados conforme a determinadas normas, que tienen unidad entre sí y buscan una finalidad, que es la resolución de un conflicto, la restauración de un derecho, o resolver una controversia preestablecida, mediante una sentencia.” “Por procedimiento entendemos un conjunto de actos realizados conforme a ciertas normas para producir un acto. Vemos que la diferencia consiste en que en uno hay unidades y se busca como finalidad la solución de un conflicto, y el otro es un conjunto de actos también con cierta unidad y finalidad, pero que en realidad no buscan la solución de un conflicto, sino la realización de cierto acto”¹.

Jaime Orlando Santofimio G., textualmente expresa: “El proceso, en sentido general, ha sido entendido como el conjunto de actos interrelacionados entre sí y caracterizados por su naturaleza eminentemente teleológica, en la medida que busca la realización de un fin determinado. Desde la óptica de la función administrativa, el proceso sería aquel acervo de actuaciones coordinadas y orientadas en el logro de satisfacción de necesidades sociales mediante el cumplimiento de los cometidos estatales. El procedimiento, por su parte, constituye la especie de la noción general del proceso. Todo proceso conlleva la existencia de uno o más procedimientos para el logro de sus finalidades. El procedimiento no es más que el cauce o camino que debe seguirse para obtener

¹ Acosta Romero, Miguel, *Compendio de derecho administrativo parte general*, 4ª ed., México, Porrúa, 2003, p. 485-486.

lo que teleológicamente el proceso pretende. En este sentido, sería toda la sucesión formal de actos. Desde el punto de vista del ejercicio de la función administrativa, el procedimiento administrativo sería el procedimiento del ejercicio de la función administrativa, mediante el cual se buscaría materializar los objetivos de este proceso, que necesariamente deben culminar con un producto final: el llamado acto administrativo”².

De las transcripciones anteriores podemos concluir que el proceso administrativo es el género cuya razón de existir es la realización de un fin determinado y el procedimiento es la especie del género, que propiamente dicho, constituye la sucesión formal de actos concatenados para la realización de aquél fin.

2.2.- CONCEPTO DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO.

El doctor Andrés Serra Rojas, nos señala que “el procedimiento administrativo está constituido por un conjunto de trámites y formalidades ordenados y metodizados en las leyes administrativas, que determinan los requisitos previos que preceden al acto administrativo, como su antecedente y fundamento, los cuales son necesarios para su perfeccionamiento y condiciona su validez, al mismo tiempo que para la realización de su fin”. También nos dice que “el procedimiento administrativo está formado por una serie de formalidades que establecen una garantía para los administrados, para evitar arbitrariedades y obtener un resultado determinado, en este caso, asegurar el interés general. El procedimiento es una sólida garantía de los diversos intereses en juego. La administración pública debe asegurar el interés general, y con respecto a los particulares, la administración está obligada a seguir estos desenvolvimientos legales”³.

Respecto del tema, Gabino Fraga, dice: “El acto administrativo requiere normalmente para su formación estar precedido por una serie de formalidades y

² Santofimio G., Jaime Orlando, *Acto administrativo, procedimiento, eficacia y validez*, Universidad Nacional Autónoma de México, 1988, p. 59.

³ Serra Rojas, Andrés, *Derecho administrativo primer curso*, 21ª ed., México, Porrúa, 2000, p. 273 y ss.

otros actos intermedios que dan al autor del propio acto la ilustración e información necesarias para guiar su decisión al mismo tiempo que constituyen una garantía de que la resolución se dicta, no de un modo arbitrario, sino de acuerdo con las normas legales”⁴. Ese conjunto de formalidades y actos que preceden y preparan el acto administrativo es lo que constituye el procedimiento administrativo.

Luego entonces, el procedimiento administrativo puede definirse como la serie de actos formales establecidos por las leyes administrativas y que son el cauce o camino a través del cual se desarrolla el proceso administrativo que tiene como finalidad producir el acto administrativo⁵.

2.3.- CLASIFICACIÓN DEL PROCEDIMIENTO.

El procedimiento administrativo suele ser clasificado de diversas formas, no obstante, existe una concepción generalizada que lo clasifica en interno, externo, previo, de ejecución, de oficio y a petición de parte. A continuación expondremos de manera breve cada uno de ellas.

A. Procedimiento interno.

Es aquél que se lleva a cabo en todo el conjunto de actos que realiza la administración, en su ámbito de gestión administrativa y el cual no afecta de manera alguna la esfera jurídica de los gobernados.

B. Procedimiento externo.

A diferencia del anterior, es el que tiene manifestaciones hacia los administrados y que crea, modifica o extingue la esfera jurídica de los particulares.

C. Procedimiento previo.

Hay actos que requieren de un procedimiento previo, que se lleva a cabo para determinar si en el caso en concreto, es procedente el acto administrativo

⁴ Fraga, Gabino, *Derecho administrativo*, 40ª ed., México, Porrúa, 2000, p. 254 y ss.

⁵ Galindo Camacho, Miguel, *Derecho administrativo*, 3ª ed., México, Porrúa, 2000, p. 217 Tomo I.

fundamental, por ejemplo, tratándose de la expropiación, es necesario determinar previamente mediante diversos estudios (económicos, urbanísticos, etc.), la posibilidad de realizar el acto expropiatorio.

D. Procedimiento de ejecución.

El procedimiento de ejecución se presenta cuando hay una omisión por parte del gobernado, en el sentido de que no quiera cumplir voluntariamente con el acto.

E. Procedimiento de oficio, vinculado u obligatorio.

Es el que realiza la autoridad administrativa en cumplimiento de sus facultades y obligaciones, sin que medie petición de parte.

F. Procedimiento a petición de parte.

Como su nombre lo indica es aquél que requiere del impulso del particular, es decir, que se realiza en virtud de la gestión que hacen los administrados para que el acto se lleve a cabo.

2.4.- CARACTERÍSTICAS Y REQUISITOS DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO. EL PROCEDIMIENTO EXTERNO Y LAS FORMALIDADES CONSTITUCIONALES.

Al abordar el presente tema Acosta Romero⁶ nos indica que debemos separar el procedimiento administrativo, de lo que es la gestión de la administración, que a su juicio debe reunir las siguientes características: actuación de oficio, forma escrita, rapidez de procedimiento y técnicas, flexibilidad, actuación bajo el principio de legalidad y rapidez en las resoluciones.

Por su parte, Martínez Morales, señala que las características del procedimiento administrativo varían según las diversas concepciones que del mismo se tengan, así como por cuestiones de índole política, no obstante, él considera las siguientes: "Legalidad. Debe estar previsto o permitido en la ley, dentro de la

⁶ Acosta Romero, Miguel, op. cit., p. 488.

competencia del órgano; Eficiencia. Que logre producir o ejecutar adecuadamente el acto; Gratuidad. Generalmente existirá esta nota, salvo si se trata de servicios públicos o actividad registral; Publicidad. Es decir, no existen los procedimientos secretos excepto en asuntos de seguridad nacional, diplomáticos o en que por razones morales deba mantenerse reserva; Agilidad. Aunque en la práctica ocurre casi siempre que los trámites administrativos marchan con lentitud, todos los movimientos de reforma administrativa tienden a darles rapidez; Equidad. Ha de observarse el principio *in dubio pro actione*; esto es que el procedimiento debe tender a lograr el resultado más favorable al administrado o particular; Requisitos del procedimiento. Deben estar contenidos en ley o disposición reglamentaria y ser técnicamente idóneos para emitir o ejecutar el acto”⁷.

En cuanto a las formalidades o requisitos constitucionales que debe observar el procedimiento externo, prácticamente son los mismos que mencionamos para el acto administrativo y que se hacen consistir en: competencia, forma escrita, fundamentación, motivación, principio de legalidad y no retroactividad, lo cuales estudiamos detalladamente en el parágrafo 1.3 del capítulo primero de la presente investigación.

2.5.- LAS FORMALIDADES ESENCIALES DEL PROCEDIMIENTO.

Como ya hemos visto, el artículo 14 constitucional establece que nadie podrá ser privado de la libertad o de sus propiedades, posesiones o derechos, sino mediante juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos, en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento y conforme a las leyes expedidas con anterioridad al hecho.

En este sentido, las formalidades esenciales del procedimiento serán aquellas que se encuentren previstas en la constitución, o en su caso en la ley o reglamento específico, que deberán ser puntualmente observadas por la autoridad para la

⁷ Martínez Morales, Rafael, *Derecho administrativo 1er. y 2o. cursos*, 5ª ed., México, Oxford University Press, 2005, p. 263-264.

emisión del propio acto de decisión, máxime cuando se trata de actos que afecten la esfera jurídica del particular.

2.6.- LA NOTIFICACIÓN.

Para que el acto administrativo pueda surtir sus efectos, es decir, para que cree, modifique, transmita o extinga derechos y obligaciones, es menester que sea notificado a su destinatario. Así pues, notificar es dar a conocer un hecho o un acto a determinadas personas, es darles una noticia o hacerles saber una cosa. Luego entonces, la notificación es una acción de publicidad mediante la cual se da eficacia a los actos de autoridad que afectan o pueden afectar el interés jurídico de los particulares.

La notificación tiene diversos efectos, el principal de ellos es que el administrado tenga conocimiento del acto que se le dirige, sirve también como punto de partida para el cumplimiento de los derechos y obligaciones que imponga el acto al particular o para que este último interponga los medios jurídicos de defensa que al caso concreto procedan.

Por otra parte, es de mencionarse que para que la notificación sea legalmente válida, debe cumplir los requisitos y formalidades que le imponga la ley específica de la materia que se trate.

De lo estudiado en este capítulo, podemos concluir que para la imposición de una sanción administrativa o medida de seguridad derivada de una infracción en materia de tránsito y vialidad, como acto administrativo que modifica la esfera jurídica del particular, la autoridad debe observar un procedimiento idóneo apegado estrictamente a derecho, es decir, debe acatar irrestrictamente las garantías individuales plasmadas en la norma suprema.

CAPÍTULO TERCERO.

LA ACTIVIDAD DEL ESTADO COMO POLICÍA ADMINISTRATIVA.

La facultad de la administración pública (poder ejecutivo) para imponer sanciones en materia de tránsito y vialidad, encuentra su razón teleológica en los fines mismos del Estado, es por ello, que en el presente capítulo se estudia someramente, la actividad estatal, sus fines y funciones. Se conceptúa también al régimen de policía no como sujeto físico, sino como aquella acción que permite al ente estatal asegurar el bienestar general de sus gobernados, aún sea limitando su esfera jurídica con la aplicación de sanciones administrativas derivadas de infracciones a las leyes (lato sensu) de su misma naturaleza. Por último, se deja clara constancia que en toda labor de la autoridad se deberán observar irrestrictamente los derechos fundamentales de las personas.

3.1.- LA ACTIVIDAD DEL ESTADO.

Previa a una definición de la actividad del Estado, es menester conceptuar al Estado mismo. Desde el punto de vista gramatical, el vocablo tiene diversas acepciones, entre ellas: (1) conjunto de los órganos de gobierno de un país soberano; (2) territorio de cada país independiente; (3) país o dominio de un príncipe o señor feudal¹.

Fernández Velázquez Emilio² en su diccionario de derecho público sostiene que podemos entender al Estado como una comunidad organizada en territorio definido, mediante un orden jurídico servido por un cuerpo de funcionarios y definido y garantizado por un poder jurídico, autónomo y centralizado que tiende a realizar el bien común, en el ámbito de esa comunidad.

En la presente investigación entenderemos al Estado como aquella sociedad jurídicamente organizada capaz de realizar la totalidad de los fines humanos, cuyos elementos principales son el territorio, la población y el gobierno; y la cual se manifiesta a través de un gran número de actividades de diverso contenido, forma y propósitos.

Respecto de la actividad del Estado el ilustre Doctor Serra Rojas³ la define como la que se origina en el conjunto de operaciones, tareas y facultades para actuar – jurídicas, materiales y técnicas –, que le corresponden como persona jurídica de derecho público y que realiza por medio de los órganos que integran la Administración Pública, tanto federal como local y municipal. En cuanto a las actividades jurídicas, materiales y técnicas, el autor menciona que las primeras están encaminadas a la creación y cumplimiento de la ley, las segundas son simples desplazamientos de la voluntad y las técnicas son las acciones y aptitudes

¹ Real Academia Española, voz “Estado”, en *Diccionario de la lengua española*, t. a-g, 21ª ed., Madrid, Espasa-Calpe, 1992, pp. 905-906.

² Fernández Vázquez, Emilio, *Diccionario de derecho público*, Buenos Aires, Astrea de Alfredo y Ricardo Desalma, 1981, apud, Delgadillo, Luís Humberto y Lucero, Manuel, *Compendio de derecho administrativo*, 4ª ed., México, Porrúa, 2000, p. 25.

³ Serra Rojas, Andrés, *Derecho administrativo primer curso*, 21ª ed., México, Porrúa. 2000. p 19.

subordinadas a conocimientos técnicos, prácticos, instrumentales y científicos, necesarios para el ejercicio de una determinada actividad que capacitan al hombre para mejorar su bienestar.

Gabino Fraga⁴, apunta que la actividad del Estado es el conjunto de actos materiales y jurídicos, operaciones y tareas que realiza en virtud de las atribuciones que la legislación positiva le otorga. El otorgamiento de dichas atribuciones obedece a la necesidad de crear jurídicamente los medios adecuados para alcanzar los fines estatales.

La actividad estatal puede definirse como el contenido del Estado, es decir, como todo aquello que lleva a cabo a través de sus órganos, para el cumplimiento de sus fines y que consiste en la realización de tareas tendientes a crear el orden jurídico, en aplicarlo y en resolver los casos de controversia, lo que hace a través de actos jurídicos y actos y hechos materiales, en cumplimiento de las disposiciones legales correspondientes para realizar las atribuciones del Estado.

A. Los fines del Estado.

Los fines del Estado se encuentran estrechamente ligados a la actividad de éste, ello en virtud que para la consecución de aquellos deberán realizarse las actividades suficientes y necesarias, dicho de otro modo, lo que el Estado debe hacer, se precisa por los fines o propósitos que una sociedad organizada le ha venido señalando de acuerdo con su propia naturaleza. De tal modo, que el Estado existe para realizar esos fines y se mantendrá en tanto se le encomiendan metas.

Estos fines se encuentran contenidos en el cuadro del orden jurídico de un país, en principio, en la estructura constitucional y en la legislación ordinaria y reglamentaria, de no ser así se desvirtuaría el orden jurídico imperante. Por otra parte, es necesario resaltar que los fines del Estado cambian a través del tiempo,

⁴ Fraga, Gabino, *Derecho administrativo*, 40ª ed., México, Porrúa, 2000, p. 13.

del espacio y de acuerdo a los sistemas políticos a los que pertenece un Estado determinado, esto, de acuerdo con la época y el lugar de que se trate, así como de la concepción filosófica política que de él se tenga.

Roberto Dromi⁵, nos señala que los fines del Estado son objetivos a cumplir, de manera invariable y de cumplimiento imperativo; objetivos en tanto que no dependen del arbitrio humano, ni en su existencia, ni en su naturaleza; invariables porque corresponden a todo Estado y en cualquier circunstancia de tiempo y lugar; de cumplimiento imperativo porque estos fines justifican que exista. Sin ellos, decir Estado es nombrar una institución disuelta o un mecanismo monstruoso e hipertrofiado.

Pero ¿Cuáles son esos fines del Estado? Podríamos resumirlo en dos palabras “bien común” y es definido como la común felicidad temporal, o sea, la perfecta suficiencia de vida, debidamente subordinada a la bienaventuranza eterna; el buen vivir humano o la armónica plenitud de los bienes humanos, el bien humano en plenitud y, según la proporción que requiera la naturaleza humana, el “bien común” perfecto en cuanto puede tenerse en este mundo⁶.

En virtud de que ese bien común puede exigir la satisfacción de una serie de necesidades, bien sean de interés general o colectivo, al Estado le corresponde, de manera general, por medio de sus funciones (legislativa, ejecutiva y judicial), instrumentar todos los medios que sean necesarios para alcanzar la satisfacción de ese fin primordial.

El bien común al que se ha hecho referencia en cuanto se refiere a toda la población, se convierte en bien público.

⁵ Dromi, Roberto, *Instituciones de derecho administrativo*, Buenos Aires, Astrea, 1983, p. 21.

⁶ Delgadillo Luís Humberto y Lucero Manuel, op. cit., p. 27.

B. Las funciones del Estado.

A las funciones del Estado la doctrina las define como las diferentes formas que reviste su actuar, siendo así, se puede afirmar que son los medios o formas diversas que adopta el derecho para realizar los fines o propósitos del Estado.

En relación con este tema, Andrés Serra Rojas⁷ señala que la misma etimología de la palabra función, determina cumplidamente su concepto: proviene de “fungere”, que significa hacer, cumplir, ejercitar, que a su vez deriva de “finire”, por lo que dentro del campo de las relaciones jurídicas de cualquier clase que ellas sean, la función significará toda actuación por razón del fin jurídico en su doble esfera privada y pública.

Martínez Morales⁸, nos indica que función significa cumplimiento de algo, de un deber. Luego entonces, las funciones son los medios de que el Estado se vale para ejercitar sus atribuciones, las cuales se encaminan al logro de sus fines. El poder estatal, que es uno solo, se estructura en órganos: legislativo, ejecutivo y judicial. A cada uno de ellos se le asigna una función con modalidades y excepciones. De tal modo que las funciones del Estado son el sistema o medio que utiliza el poder público para cumplir con sus atribuciones o realizar sus cometidos, destinados al logro de sus fines.

La doctrina clásica y la legislación positiva han reconocido tres actividades esenciales del Estado para realizar sus fines, mismas que a continuación se exponen someramente sin entrar a su estudio detenido, toda vez que ello rebasaría los límites del presente capítulo.

a) La función legislativa. Materialmente es la encaminada a establecer las normas jurídicas generales. Es una actividad creadora del derecho objetivo del Estado, subordinada al orden jurídico y consistente en expedir las normas que

⁷ Serra Rojas, Andrés, op. cit., p. 39.

⁸ Martínez Morales, Rafael, *Derecho administrativo 1er. y 2o. cursos*, 5ª ed., México, Oxford University Press, 2004, p. 40.

regulan la conducta de los individuos y la organización social y política, el acto típico de la función legislativa, es la ley, que puede definirse como una manifestación de voluntad que tiene por finalidad producir una situación jurídica general, abstracta, impersonal e imperativa en cuanto esta provista de una sanción para su debido cumplimiento. Formalmente corresponde al Poder Legislativo y solo por excepción y con expresa indicación constitucional los otros poderes pueden realizar actos o situaciones legislativas.

En relación al tema en estudio Gabino Fraga⁹ hace la distinción entre la función legislativa formal y la función legislativa material, de la primera nos indica que del carácter formal del acto legislativo se deriva el principio de la “autoridad formal de la ley” que significa que todas las disposiciones del poder legislativo no pueden ser derogadas, modificadas o aclaradas más que por otra resolución del mismo Poder y siguiendo los mismos procedimientos utilizados para la formación de la resolución primitiva; en cuanto a su aspecto material señala que la ley se caracteriza por ser un acto que crea, modifica o extingue una situación jurídica general, encontrándose en ella los caracteres que a ésta corresponden, es decir, que es, por su naturaleza misma, abstracta, impersonal y permanente; 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.

b) La función jurisdiccional. Es una actividad del Estado subordinada al orden jurídico, atributiva, constitutiva o productora de derechos en los conflictos concretos o particulares que se le someten para comprobar la violación de una regla de derecho o de una situación de hecho y adoptar la situación adecuada, dicho de otro modo, en su acepción material es la función encaminada a resolver las controversias, estudiar o declarar el derecho.

⁹ Fraga, Gabino, op. cit., pp. 38 y ss.

Desde el punto de vista formal, la función jurisdiccional, alude a la organización constitucional que asigna la tarea de ejercer dicha función al poder judicial fundamentalmente para preservar el derecho, esto es, el Estado crea la organización judicial ante una necesidad ineludible de la sociedad misma, cuyo fin teleológico es lograr el orden, la armonía y estabilización del orden jurídico a fin de evitar una organización social caótica. Por excelencia la finalidad del acto jurisdiccional es declarar imparcialmente el derecho en los casos controvertidos o de conflictos que son de su competencia.

Respecto de esa función García Máynez¹⁰, señala: la función jurisdiccional puede definirse como aplicación de normas jurídicas a casos concretos, aplicación que obliga a los particulares y puede hacerse efectiva aún en contra de su voluntad. En el mismo sentido, Luís Humberto Delgadillo¹¹ afirma: la función jurisdiccional tiene como fin el respeto de la norma que ha sido producto de la función legislativa, al darle la definitividad a la sentencia, que adquiere la calidad de cosa juzgada, por lo cual no podrá ser modificada.

c) La función administrativa. Se encarga de regular la actividad concreta y tutelar del Estado, bajo el orden jurídico. Cuando se ejecuta la ley se particulariza su aplicación.

Al hablar de la función administrativa, Gabino Fraga¹² señala que en sentido formal se define como la actividad que el estado realiza por medio del poder ejecutivo, definición que a decir de él mismo es contraria a los datos de la realidad, lo cual lo lleva a establecer su concepto en sentido material. Al hacer esto el citado autor, realiza un análisis de las principales definiciones aportadas por la doctrina, y es así que las clasifica en tres grandes grupos:

¹⁰ García Máynez, Eduardo, *Introducción al estudio del derecho*, 55ª ed., México, Porrúa, 2003, p. 229.

¹¹ Delgadillo Gutiérrez, Luís Humberto, *Elementos de derecho administrativo 1er curso*, México, Noriega editores, 1999, p. 34.

¹² Fraga, Gabino, op. cit., p. 54.

1).- Las que definen a la función administrativa en relación con la finalidad que el Estado persigue al realizarla; entre las que destacan la de Berthélemy quien considera a la función administrativa como la actividad del Poder Ejecutivo encaminada a la ejecución de la ley¹³ y la de Hauriou quien manifiesta que la función administrativa “tiene por objeto manejar los asuntos corrientes del público, en lo que atañe a la ejecución de las leyes de derecho público y a la satisfacción de los intereses generales, haciendo todo esto por medio de policía y por la organización de servicios públicos, en los límites de los fines del poder político que ha asumido la empresa de la gestión administrativa”¹⁴. Respecto de estas definiciones, Fraga señala que no se debe recurrir a la noción de fin para definir la función sino cuando no haya más elementos para caracterizarla.

2).- En la segunda clasificación se encuentran los que consideran la actitud especial que el Estado adopta, para poder realizarla, como lo es el caso de Laband quien sostiene “la administración pública es la acción del Estado”¹⁵, concepto que el Dr. Gabino también señala como incorrecto debido a que considera que la actitud del Estado puede resultar confusa e insuficiente.

3).- La tercer y última gama de conceptos, es la de aquellos que afirman que la función administrativa es una función de naturaleza jurídica que se distingue de las otras funciones por los diversos efectos de derecho que con sus actos produce. Al igual que hizo con las primeras, Fraga, desestima estas definiciones arguyendo que prescinden de los actos materiales, que tienen un lugar importante dentro de la referida función.

El autor en comento, del análisis de cada una de las corrientes anteriores, deduce lo que considera como elementos de la función administrativa, siendo estos los siguientes: se realiza bajo un orden jurídico, constituye un efecto individualizado e implica el despliegue de actos materiales. Luego entonces, en base a estos

¹³ Ibidem.

¹⁴ Ibidem, p. 56.

¹⁵ Ibidem, p. 58.

elementos define a la función administrativa diciendo “es la que el Estado realiza bajo un orden jurídico, y que consiste en la ejecución de actos materiales o de actos que determinan situaciones jurídicas para casos individuales”¹⁶.

Por su parte, el maestro Serra Rojas¹⁷ nos menciona que la función administrativa es la actividad que normalmente corresponde al Poder Ejecutivo, se realiza bajo el orden jurídico y limita sus efectos a los actos jurídicos concretos o particulares y a los actos materiales, que tienen por finalidad la presentación de un servicio público o la realización de las demás actividades que le corresponden en sus relaciones con otros entes públicos o con los particulares, reguladas por el interés general y bajo un régimen de policía y control. Esta importante actividad es encausada por el derecho administrativo, que forma el conjunto de normas que rigen a la administración pública, a los servicios públicos y demás actividades relacionadas con dicha función. Asimismo, el acto de la administración pública de mayor significación y de efectos jurídicos principales es el acto administrativo o sea la determinación de los derechos y obligaciones de las personas.

Visto lo anterior podemos concluir que la administración pública es el órgano del Estado que se encarga de ejecutar los actos refutados como de orden administrativo.

En el desarrollo del tema que ahora finaliza, como seguramente el lector pudo apreciar la constante fue la reiterada mención a los términos “sentido material y sentido formal”, es por ello que para una comprensión a cabalidad, a continuación se exponen los criterios en que se ha basado la doctrina para clasificar los actos del poder público.

¹⁶ Ibidem, p. 63.

¹⁷ Serra Rojas, Andrés, op. cit., p. 67 y ss.

C. Criterios orgánico, formal y material.

Como hemos visto, las funciones del Estado se realizan mediante actos de derecho público emitidos por los órganos anteriormente citados (legislativo, ejecutivo y judicial). En estricto sentido a cada uno de ellos debería corresponder una función específica, es decir, al Poder Legislativo le corresponde la función legislativa, al Poder Ejecutivo la función administrativa, y al Poder Judicial la función jurisdiccional. Sin embargo, en la realidad fáctica esto no ocurre, ya que los propios textos constitucionales por diversas razones de necesidad orgánica se han visto obligados a no contemplarlo así. De tal modo que es común que un Poder realice actividades inherentes a otros. Por ejemplo; el Poder Legislativo independiente a su función de legislar, realiza actos de naturaleza administrativa como lo son: nombramiento de su personal, manejo de su biblioteca, su labor editorial, etc.; además de realizar actos jurisdiccionales, como la instrucción de juicio político a altos funcionarios. Por su parte el Poder Ejecutivo realiza actos legislativos como la expedición de reglamentos y disposiciones similares de carácter general; y actos jurisdiccionales a través del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, de los Tribunales Agrarios y de las Juntas de Conciliación y Arbitraje. Tratándose del Poder Judicial, también realiza actos de los otros Poderes, en efecto, realiza actos legislativos en tanto en cuanto emite reglamentos de carácter interno o fija jurisprudencia y actos administrativos al designar a sus jueces de distrito y magistrados de circuito; entre otros.

La situación anterior ha conllevado a la doctrina a clasificar los actos del poder público siguiendo básicamente tres criterios, mismos que a continuación se señalan¹⁸:

a) Criterio orgánico. Dependiendo de cual de los tres Poderes del Estado lo emita un acto será legislativo, administrativo o jurisdiccional, así, todo acto que emane del Congreso de la Unión o de las legislaturas locales será legislativo. Los que provengan de cualquier dependencia o entidad de la Administración Pública

¹⁸ Martínez Morales, Rafael, op. cit., p. 41-43.

serán orgánicamente administrativos. En cuanto a los actos jurisdiccionales, dentro de este criterio lo serán todos los que efectúe el Poder Judicial por medio de la actividad de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, del Consejo de la Judicatura Federal, de los tribunales de circuito, juzgados de distrito, tribunales y juzgados estatales y municipales. Visto lo anterior se puede afirmar que este criterio única y exclusivamente toma en cuenta el ente que realiza la función.

b) Criterio formal. Este criterio trata de profundizar en lo que expone el orgánico, señalando que hay tareas y procedimientos asignados a los tres Poderes que no siempre coinciden con el nombre que identifica al respectivo Poder, por lo que considera que aquél resulta insatisfactorio para explicar, por ejemplo, porque el Congreso realiza actos administrativos, la Suprema Corte emite reglamentos y la administración pública dirime conflictos en algunas materias, lo cual explica señalando que la repartición de funciones entre los tres poderes no es tajante, que lo que en realidad existe es una asignación de competencias muy precisas a cada ente del Estado. Así pues, el criterio formal, como su nombre lo indica atiende a la forma o al procedimiento para emitir al acto, de tal manera que un acto será legislativo, si parte de una iniciativa o proyecto, provoca una discusión y finalmente se promulga; administrativo, cuando se trate de emitir actos reglamentarios, condición o materiales; y jurisdiccional, en tanto resuelve una controversia.

Con la finalidad de aclarar cualquier duda que se pueda suscitar el respecto, es menester precisar, que en cuanto a estos criterios de orgánico y formal, que Martínez Morales distingue uno del otro, la totalidad de la doctrina consultada a excepción de él, los equipara, utilizando de manera indiscriminada ambos vocablos como si se tratará de uno sólo, de hecho, a lo que Martínez Morales llama criterio orgánico es lo que los otros autores entienden como criterio formal, el cual explican así, desde el punto de vista del órgano que realiza la función, es decir, adoptando un criterio formal, subjetivo u orgánico, que prescinde de la naturaleza intrínseca de la actividad, las funciones son formalmente legislativas, administrativas o judiciales, según que estén atribuidas al Poder Legislativo,

Ejecutivo o Judicial. Esta última postura es la que adoptamos para los fines de la presente investigación.

c) Criterio material. Es el punto de vista que parte de la naturaleza intrínseca de la función, es decir, de la esencia del acto. Conforme a él un acto es legislativo en el supuesto de que sea una norma abstracta, general, imperativa, con sanción directa o indirecta, e impersonal; es administrativo, si nos hallamos ante actos condición o materiales realizados por órganos públicos; y es jurisdiccional, cuando para resolver una controversia se coloque un caso ante un mandato de ley, y se haga a favor de una persona un pronunciamiento que adquiera fuerza de verdad legal.

De lo anteriormente expuesto se puede concluir que la voluntad estatal plasmada en el orden jurídico existente; a saber, constitución, leyes, reglamentos, etc., otorga preponderantemente una función (formal) a cada poder en específico, no obstante, ese mismo orden les permite realizar de manera excepcional funciones (materiales) que corresponden a otro, por lo tanto, al hablar de las funciones del Estado no podemos constreñirnos a un criterio en especial, toda vez que como hemos visto éste sería desbordado en virtud de la actividad de aquellos poderes, así, el criterio formal es insuficiente porque no es adecuado llamar actos legislativos el nombramiento de un empleado, o cuando el Poder Legislativo se erige en Gran Jurado, ya que el primero es un acto administrativo y el segundo un acto jurisdiccional. Por su parte, el criterio material es objetivo, lo cual provoca que prescinda del órgano que realiza la función. Ante tal situación, lo adecuado es aplicar ambos criterios al realizar el estudio de las funciones que se descomponen en una serie de actos jurídicos de alcance diverso.

3.2.- RÉGIMEN DE POLICÍA.

A. La policía.

Al abordar el presente tema, es necesario aclarar que policía no es la persona física uniformada que dirige el tránsito, y a la cual nos referiremos ampliamente en el capítulo inmediato posterior, tampoco es aquella que somete infractores y delincuentes en flagrancia o ejecuta ordenes de aprehensión; ni mucho menos lo son las corporaciones a que pertenecen, al menos no, en lato sensu.

Atendiendo a su definición etimológica el vocablo policía proviene del latín *Politia* y del griego *politiké*, entendiéndose como tal al buen orden y la guarda en las ciudades y repúblicas, mediante el cumplimiento de las leyes y los reglamentos que se han dictado para el mejor gobierno. Respecto de la policía, el doctor Jorge Fernández Ruiz dice que: “conforme a sus acepciones, el vocablo policía se interpreta como un conjunto de ordenamientos jurídicos encaminados a mantener el orden público del Estado; en otro sentido, significa el cuerpo encargado de velar por el mantenimiento del orden público y la seguridad de la población, y también se refiere a las órdenes de las autoridades: esta palabra proviene de la voz latina *politia*, que a su vez deriva de la griega *politeia*, que significa ciudadanía, vida pública o administración del Estado”¹⁹.

Muchos estudiosos del tema convergen en señalar que la palabra “policía” empezó a emplearse en el ámbito jurídico a principios del siglo XV, en las ordenanzas reales de 1403 relativas a la policía y buen gobierno de la ciudad de París. Las definiciones más usuales para este término son las siguientes:

Roberto Dromi²⁰, conceptúa la policía como parte de la función administrativa que se encarga de las leyes de policía, y que encuentra sus actos concretos de

¹⁹ Fernández Ruiz, Jorge, *Derecho administrativo*, México, McGraw-Hill, 1997, p. 115-117.

²⁰ Dromi, José Roberto, *Derecho administrativo económico*, 2ª ed., Buenos Aires, Astrea, 1980, Tomo I, apud, Martínez Morales, Rafael, *Derecho administrativo 3er y 4o. cursos*, 3ª ed., México, Oxford University Press, 2003, p. 126.

aplicación en la seguridad, la moral y la salubridad públicas; en un estricto sentido, policía es administración.

Autores como García Oviedo y Martínez Useros²¹ presentan un concepto más apegado a la realidad al establecer que policía es la acción para lograr un orden o defender el que ya existe; sería, por tanto, un medio para alcanzar un fin.

Por su parte Sarria Eustorgio²² menciona que, la policía comprende todos los medios que utiliza el gobierno, de carácter no represivo; es, por consiguiente, la previsión administrativa y es referida fundamentalmente en los servicios públicos. Rafael Bielsa²³ considera a la policía como el conjunto de servicios organizados por la administración pública con el fin de asegurar el orden público y garantizar la integridad física, y aún moral de las personas, mediante limitaciones impuestas a la actividad individual y colectiva de ellas.

La suprema Corte de Justicia de la Nación, encontrándose en pleno, también se ha pronunciado en cuanto al concepto de policía, sosteniendo el siguiente criterio:

POLICIA, REGLAMENTOS DE. ARTICULO 16, ULTIMO PARRAFO DE LA CONSTITUCION FEDERAL.

La palabra "policía" se identifica, generalmente, con el agente de policía cuyas funciones son de vigilancia y defensa social, pero debe tenerse presente que el Estado también se encarga de vigilar la conducta de los particulares a fin de que se ajuste a las normas del orden público; por consiguiente, la función de policía abarca dos aspectos: a) vigilar y mantener la tranquilidad y seguridad social (sentido estricto); y, b) vigilar que los particulares cumplan con lo dispuesto por las normas de orden público (sentido lato). En este orden de ideas, puede afirmarse que el régimen de policía está constituido por disposiciones de carácter restrictivo que aseguran el orden público y, por tanto, comprende el conjunto de facultades que tienen las autoridades administrativas para vigilar la conducta

²¹ García Oviedo, Carlos y Martínez Useros, Enrique, *Derecho administrativo*, 9ª ed., Madrid, Eisea, 1980, tomo III, apud, Martínez Morales Rafael, *Derecho admvo. 3er. y 4o. cursos*, p. 126.

²² Sarria, Eustorgio, *Derecho administrativo*, 3ª ed., Bogotá, Temis, 1957, apud, Martínez Morales Rafael, *Derecho admvo. 3er. y 4o. cursos*, p. 126.

²³ Bielsa, Rafael, *Derecho administrativo*, 6ª ed., Buenos Aires, La Ley, 1965, tomo III, apud, Martínez Morales Rafael, *Derecho admvo. 3er. y 4o. cursos*, p. 126.

de los particulares, siempre con la finalidad de asegurar el orden social; sin que, por tanto, pueda decirse que el artículo 16 constitucional alude exclusivamente a la "policía" en sentido estricto. Consecuentemente, si las autoridades administrativas pueden practicar visitas domiciliarias para cerciorarse de que se han cumplido los "reglamentos de policía", debe entenderse que en la disposición relativa de la Ley Fundamental se alude al reglamento de policía en un sentido lato, comprendiendo, por tanto, a todas aquéllas disposiciones legales que otorguen facultades a las autoridades administrativas para vigilar la conducta de los particulares y cerciorarse de que se ajusta a las normas de orden público aplicables, previniendo así la alteración de dicho orden²⁴.

En relación con lo anterior, el maestro Serra Rojas²⁵, señala que el régimen de policía está constituido por un conjunto de facultades coactivas que tiene el poder público, para vigilar y limitar la acción de los particulares, los cuales dentro del concepto moderno de Estado, deben regular su actividad con los deberes y obligaciones que les impone la ley que se funda en una finalidad de utilidad pública.

El Estado se justifica por la atención a los fines de asegurar el interés general y disponer de los medios necesarios para lograr la satisfacción de las necesidades colectivas. De esta forma, la función administrativa se realiza a través de los siguientes medios: el régimen de policía, el servicio público y la actividad administrativa general, que encontramos desarrollada en actividades de fomento a la iniciativa privada.

En virtud, de hasta lo ahora expuesto, se puede sostener que el poder de policía se justifica en los propios fines fundamentales del Estado moderno, es decir, en asegurar el bien común convertido en bien público, con la finalidad de mantener el clima propicio para el desarrollo social, la paz y la tranquilidad, todo ello establecido en un marco constitucional de derecho.

²⁴ Semanario Judicial de la Federación, séptima época, pleno, tesis aislada, tomo 163 -168, primera parte, p. 115.

²⁵ Serra Rojas, Andrés, *Derecho administrativo segundo curso*, 20ª ed., México, Porrúa, 2000, p. 592.

Siguiendo a Martínez Morales²⁶, diremos que respecto del ejercicio de la policía o del poder de policía, se debe entender que éste afecta a la esfera jurídica de los particulares y que para lograr sus fines debe regularse por el derecho sin que aquello que va a ser normado cambie su esencia o naturaleza, a efecto de que su ejercicio se proteja de manera legal y, por tanto, no se limite arbitrariamente. Las consideraciones anteriores surgen porque esa reglamentación posee una base primordialmente constitucional y en las disposiciones de ella derivadas, dicha reglamentación debe tener como finalidad preservar el orden público y regular los actos que realiza el estado por motivos de interés público. Luego entonces, no se puede precisar el alcance de las disposiciones de policía sin que se dejen de atender los derechos subjetivos individuales.

Concatenando lo anterior con el objeto de la tesis que nos ocupa, tenemos que si bien es cierto que el Estado a través del régimen de policía se encuentra facultado para verificar que los particulares cumplan con sus obligaciones de derecho público, esta actividad necesariamente la tiene que realizar en estricto respeto a las garantías individuales plasmadas en la norma suprema.

B. La policía administrativa.

Como se vio en párrafos anteriores, el concepto de policía tiene un significado bastante amplio, por lo que se puede hablar en diversos sentidos; por tanto, es menester diferenciar a la policía administrativa de la policía judicial. Martínez Morales²⁷ afirma que esta última forma parte de la administrativa, en tanto en cuanto se trata de una corporación que se encarga de investigar y perseguir los delitos, y así poder poner a los individuos a disposición de las autoridades competentes, aún cuando se trata de una función ligada al ejercicio de la función jurisdiccional.

²⁶ Martínez Morales, Rafael, *Derecho admvo. 3er y 4o. cursos*, p. 135.

²⁷ *Ibidem*, p. 136.

En cuanto a la policía administrativa, Rafael Bielsa²⁸ señala que es la acción directa que el Estado realiza para proteger, preventiva y represivamente, la integridad física de las personas y de las cosas, en el orden moral y de la economía pública en lo que pueda afectar inmediatamente a las primeras. Ese orden es un presupuesto de existencia de la propia administración pública.

En base a las definiciones vertidas en el presente tema de régimen de policía, se puede afirmar que la policía administrativa, ha sido definida como el conjunto de medidas coercitivas utilizables por la administración, a fin de que los particulares ajusten sus actividades a una finalidad o exigencia de interés público, dicho en otras palabras, es la actividad que la administración pública lleva a cabo en ejercicio de sus funciones, para asegurar el cumplimiento del orden público restringiendo o coartando las libertades y los derechos individuales, aun sea a través de la coacción.

a) Manifestaciones de la policía administrativa. La policía administrativa puede manifestarse de diversas maneras, puesto que son numerosas las disposiciones administrativas las que se encargan de limitar la libertad de los gobernados para mantener el orden, la seguridad, economía, tranquilidad, salubridad, etc. Así pues, se puede hablar de policía fiscal, policía aduanera, policía migratoria, policía de salubridad, policía de la propiedad, policía de cultos, policía de precios, policía agraria, policía de trabajo, policía de industria y comercio, policía de prensa, policía de funeraria, policía patrimonial, policía minera, policía ecológica, policía de la banca, policía bursátil, policía de seguros, policía de finanzas, policía de desarrollo urbano, y policía de espectáculos, solo por mencionar algunas.

3.3.- LAS INFRACCIONES ADMINISTRATIVAS.

La palabra infracción hace referencia a toda transgresión o quebrantamiento de una ley, pacto o tratado; o de una norma jurídica, moral, lógica o doctrinal²⁹. De tal

²⁸ Ibidem.

²⁹ Diccionario Enciclopédico Larousse, México, 1999, p. 638.

modo, que cuando esa transgresión sea en detrimento de una norma jurídica de carácter administrativo, se llamará infracción administrativa, correspondiendo a la administración pública (poder ejecutivo) imponer la sanción prevista en la ley correspondiente.

Acosta Romero menciona que la doctrina no ha dado una definición de lo que es la infracción administrativa, pero de acuerdo a los fines de la actividad del Estado, se puede definir como: “Todo acto o hecho de una persona que viole el orden establecido por la Administración Pública, para la consecución de sus fines, tales como mantener el orden público (en su labor de policía) y prestar un servicio eficiente en la administración de servicios”³⁰.

Al respecto Bielsa menciona que la infracción administrativa: “Es la falta de un deber genérico impuesto a todo miembro de la sociedad, deber consistente en limitar su actividad como a la Administración Pública interesa”³¹.

El doctor Serra Roja dice: “La infracción administrativa es el acto u omisión que definen las leyes administrativas y que no son considerados como delitos por la legislación penal por considerarlos faltas que ameritan sanciones menores”³². En el mismo sentido que el autor anterior, Heinz Maltes dice que: “La infracción administrativa no va mas allá de la relación del ciudadano con las autoridades administrativas sin dirigirse contra valores esenciales comunitarios o individuales”³³.

³⁰ Acosta Romero, Miguel, *Compendio de derecho administrativo, parte general*, 4ª ed., Porrúa, México, 2003, p. 596.

³¹ Bielsa, Rafael, *Principios de derecho administrativo*, 3ª ed., De Palma, Buenos Aires, 1966, apud, Acosta Romero Miguel, *Teoría general del derecho administrativo, primer curso*, 12ª ed., Porrúa, México, 2005, p. 1029.

³² Serra Rojas, Andrés, *Derecho admvo., segundo curso*, p. 624.

³³ Maltes, Heinz, *Problemas de Derecho Penal Administrativo*, Trad. por José María Rodríguez Devesa, Edit. Revista de Derecho Privado, 1997 apud, Acosta Romero, Miguel, *Teoría gral. del derecho admvo.*, p. 625.

Al abundar sobre el tema, Acosta Romero³⁴ explica que la falta administrativa está constituida por una insubordinación, por la desobediencia, por la negligencia en el cumplimiento de las disposiciones administrativas de seguridad, ligadas en su mayor parte a tiempo y circunstancias. Ésta lo que amenaza es la perturbación de la actividad administrativa del Estado, vinculada a una época y a un sistema, la producción de un daño a la Administración. Asimismo, menciona que lo que se persigue con las infracciones es el buen funcionamiento de la Administración Pública y la obtención de resultados eficaces en la misma y, en ciertos casos, de obtener una conducta social ordenada.

De acuerdo a las definiciones dadas por los especialistas en la materia, se puede decir que la infracción administrativa, es una violación de una norma administrativa, que tiene como consecuencia la aplicación de una sanción por parte de la Administración Pública.

Es importante señalar que doctrinariamente existe una distinción de las infracciones administrativas en cuanto a las que se cometen en contra de la Administración Pública, por cuyo medio se violan normas que regulan su organización y orden internos, como por ejemplo la no presentación por parte de un funcionario público, de su declaración patrimonial; y las que son cometidas en contra de las normas jurídicas que regulan el orden social en general, como ejemplo de estas otras se puede mencionar la violación a los reglamentos de tránsito, lo cual es materia de estudio del presente trabajo.

Para finalizar el presente apartado, se ha de señalar, que no existe un consenso general en cuanto a lo que en los últimos tiempos se ha denominado derecho penal administrativo³⁵, en relación a este tema el citado Acosta Romero³⁶, establece que no cabe duda que los delitos contenidos en la mayoría de las leyes

³⁴ Acosta Romero, Miguel, *Teoría gral. del Der. Admvo.*, p. 625 y ss.

³⁵ Para tener mayor conocimiento sobre este tema, véase el capítulo IX, del libro cuarto, de la obra *Teoría General del Derecho Administrativo*, de Acosta Romero, Miguel, en el cual habla del derecho de las infracciones administrativas.

³⁶ _____, *Comp. de Derecho admvo.*, p. 595 y ss.

administrativas mexicanas, forman parte del derecho penal, como una rama especializada de él. No obstante, la controversia surge al tratarse de los ilícitos administrativos, denominados infracciones, cuya naturaleza es la que se discute, toda vez que no se puede ni debe denominarlos bajo el rubro de derecho penal administrativo, ya que por éste debiera entenderse, más bien, el conjunto de delitos que tienen su fuente en normas administrativas, como una especie del derecho penal; y no faltas o contravenciones de distinta naturaleza a los delitos, que sí tienen su fuente en leyes administrativas, pero que son prevenidas por autoridades administrativas. Así pues, sería conveniente llamarlo derecho de las infracciones administrativas.

3.4.- LA POTESTAD SANCIONADORA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA.

Como ya se ha expuesto previamente, el infringir una disposición administrativa deriva en una sanción, la cual es aplicada por ese órgano del Estado denominado administración pública. El poder de sancionar a las personas que infrinjan una disposición administrativa es lo que se conoce como potestad sancionadora de la administración pública, ahora bien, la existencia de esta “potestas” atiende a la necesidad del citado organismo estatal de tener una defensa para evitar el desorden de su labor, y así dar cabal cumplimiento a la función que le ha sido encomendada.

La potestad sancionadora con la que cuenta la Administración Pública, en nuestro sistema jurídico se encuentra consagrada en el artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que en su parte conducente a la letra establece:

“Artículo 21. ...Compete a la autoridad administrativa la aplicación de sanciones por las infracciones de los reglamentos gubernativos y de policía, las que únicamente consistirán en multa o arresto hasta por treinta y seis horas; pero si el infractor no pagare la multa que se le hubiese impuesto, se permutará ésta por el arresto correspondiente, que no excederá en ningún caso de treinta y seis horas.

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

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

...”

Como puede observarse, el artículo transcrito textualmente señala la potestad de sancionar en cuanto a los reglamentos gubernativos y de policía, no obstante, la mayoría de los tratadistas del derecho mencionan que esta potestad se extiende a todas las normas administrativas. Ello en virtud que a través del artículo 89 fracción I, la propia norma suprema otorga al Presidente de la República la facultad y obligación de ejecutar las leyes, lo cual no sería jurídica y materialmente posible sin el poder sancionador.

Aunado a lo anterior, y según lo establece el propio numeral 21 en comento, las sanciones que puede imponer la administración pública, solo pueden ser la multa o el arresto hasta por treinta y seis horas. No obstante lo señalado por dicho artículo, existe criterio de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que señala que esta limitación de únicamente imponer la multa y el arresto, opera cuando el texto de fundamento es un reglamento, no así cuando lo sea la ley, toda vez que respecto a ésta, las sanciones pueden ser, además de aquellas, las que contemple la legislación aplicable al caso, como lo sería la privación de algún derecho, como la clausura, o sanciones de carácter patrimonial³⁷.

Una vez descrita la facultad sancionadora que tiene la Administración Pública y su fundamento legal, es menester señalar que es una sanción administrativa.

Al respecto, Acosta Romero señala “La sanción administrativa en términos generales, puede definirse como el castigo que aplica la sociedad a través del derecho, a las violaciones de los ordenamientos administrativos pretendiéndose

³⁷ Seminario Judicial de la Federación, novena época, primera sala, tesis aislada 1ª. LXXIV/2004, 19 de junio de 2004, p. 242.

por medio de ésta, asegurar el cumplimiento de los deberes que tienen los ciudadanos con respecto a la sociedad³⁸". Por su parte Martínez Morales apunta "...debemos considerar como sanción administrativa aquellas consecuencias represivas de un ilícito, previstas en disposiciones jurídicas y cuya imposición le corresponde a la autoridad administrativa"³⁹.

Para Hans Kelsen⁴⁰ la sanción es un elemento diferenciador entre la regla del derecho y la moral, y su contenido es un acto coactivo dirigido al individuo que puede violarla, amenazándolo con infringirle un daño o carga que pueda consistir, según la gravedad de la falta, desde el simple forzamiento a reparar el perjuicio causado o la imposición de una multa, hasta la privación de la libertad.

La existencia de las sanciones responde a la necesidad de garantizar el orden jurídico imperante por parte de los gobernados y de los gobernantes, así pues, no se puede perder de vista que existen sanciones administrativas dirigidas a los funcionarios públicos que puedan cometer violaciones al correcto ejercicio de sus funciones.

Martínez Morales explica que para poder clasificar las sanciones administrativas, las cuales son consecuencia de una infracción administrativa, se puede tomar en cuenta tres aspectos: el primero atiende al tipo de castigo que se impone y conforme al cual puede ser corporal, patrimonial o privativo de derechos; el segundo criterio para calificarlas va en función a la autoridad que impone dicha sanción, en este sentido, pueden ser judiciales o administrativas; el tercero, toma como referencia la rama de derecho de la cual se desprende la norma violada, este criterio tiene el inconveniente de tener que reconocer tantas clases de sanciones como disciplinas jurídicas especiales vayan surgiendo, lo cual no lo hace práctico.

³⁸ Acosta Romero, Miguel, *Teoría gral. del Der. Admvo.*, p. 1018.

³⁹ Martínez Morales, Rafael, *Derecho admvo. 3er y 4o. cursos*, p. 146.

⁴⁰ *Ibidem*.

Acosta Romero señala, “las sanciones administrativas tienen una diversa gama, que va desde las nulidades de los actos, la suspensión, la amonestación, el cese, la clausura, la revocación de concesiones, la multa, hasta llegar, en el caso de México a la privación de la libertad...”⁴¹.

En cuanto a la sanción de privación de la libertad como consecuencia de la transgresión de una norma administrativa, ésta, ha sido motivo de crítica por grandes juristas, en virtud que se considera que la intención del legislador al regular sobre la materia, no era castigar de igual forma a los infractores y a los delincuentes, de ahí que no existen en México reclusorios de infractores, sino que éstos, tienen que convivir con delincuentes en cárceles preventivas.

Por otra parte, se podría interpretar que el arresto fue creado para la gente pobre que no tiene los recursos económicos suficientes para pagar las multas, mismas que en la realidad fáctica no atienden a lo establecido por la norma suprema, ya que aquella consagra que los jornaleros u obreros pagarán lo equivalente a un jornal o un día de salario, situación que no se observa a cabalidad por la autoridad. Por tanto, el arresto no responde a las ideas de equidad y justicia social, por lo que resultaría conveniente la recomendación que han versado muchos doctrinarios, en el sentido que en lugar de aplicar el arresto cuando no se pague la multa, se imponga la ejecución de trabajos de carácter social. No obstante, esto resulta difícil actualmente porque es una postura contrapuesta a la visión recaudatoria en la cual se encuentra inmerso el Estado Mexicano.

Hasta este punto, se han estudiado y analizado las teorías aplicables a nuestro objeto de estudio, a saber, el procedimiento aplicable cuando se comete una infracción en materia de tránsito y vialidad, en el Estado de Quintana Roo. En efecto, hemos visto que la aplicación de las sanciones administrativas corresponde a la autoridad administrativa, valga la redundancia. Ahora bien, el procedimiento que debe llevar acabo la autoridad para incoar dicha sanción y en el

⁴¹ Acosta Romero, Miguel, *Teoría gral. del Derecho admvo.*, p. 1018.

documento que conste la misma se han de observar las formalidades del acto administrativo, vistos en el primer capítulo de la presente investigación, puesto que se trata de un acto de esa naturaleza.

El procedimiento para la formación del acto administrativo como tal, varía según la materia que se trate, puesto que no es el mismo que sigue el agente de tránsito cuando se transgrede una norma de tránsito y vialidad, que el realizado por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, cuando una persona no paga sus impuestos. De tal modo que no existe un procedimiento general de aplicación, sino que cada órgano administrativo atiende a una normatividad especial que se contemple para esos fines. Empero, éste, cualquiera que sea, y según vimos en el capítulo segundo, invariablemente ha de observar tanto las formalidades esenciales del acto como las del procedimiento mismo.

El Estado se encuentra facultado a través de su función de policía administrativa, para vigilar que los gobernados cumplan con sus deberes de orden público, entre ellos, el de acatar las normas jurídicas y reglamentarias que permitan la armonía, convivencia y paz social, no obstante, el ente estatal en todas aquellas actuaciones que lleve a cabo, deberá respetar los derechos fundamentales de las personas.

Por último, se ha de mencionar que según hemos visto a lo largo del presente tema, la sanción tiene por objeto garantizar el cumplimiento del orden jurídico imperante por parte de los gobernados. En este sentido, lo que busca la administración pública al aplicar la sanción es mantener el orden social.

Así pues, la ley y reglamentos de tránsito en el Estado de Quintana Roo, al contemplar diversas sanciones por su incumplimiento, lo que están persiguiendo es asegurar que la ciudadanía transite con orden y seguridad, en un marco de armonía y convivencia. Sin embargo este fin no se alcanza, en virtud que la ley reguladora de la materia es omisa respecto de un procedimiento sancionador que

procure el cumplimiento de la norma y permita el respeto a las garantías fundamentales de los gobernados, derivado de la citada omisión en el texto legal, las normas reglamentarias contemplan el procedimiento aplicable, no obstante, éste es contrario a derecho lo cual ha ocasionado que en el tema que nos ocupa se violen las garantías individuales de los quintanarroenses. Esta situación, se debe al hecho de que el Estado actualmente está más preocupado por recaudar ingresos económicos a través del cobro de multas, que de regular el tránsito y la vialidad, no obstante y paradójicamente este fin recaudatorio tampoco se logra en virtud que un alto porcentaje de infractores no experimenta consecuencia alguna por haber infringido una norma de tránsito. Hechas estas premisas y teniendo como base las teorías estudiadas a lo largo de estos tres capítulos a continuación se entra a un estudio jurídico y social de las normas en materia de tránsito y vialidad en nuestra entidad federativa.

CAPÍTULO CUARTO

PROCEDIMIENTO APLICABLE EN EL ESTADO DE QUINTANA ROO PARA LA IMPOSICIÓN DE SANCIONES EN MATERIA DE TRÁNSITO Y VIALIDAD.

En el presente capítulo se expone la manera actual en que en nuestra entidad federativa opera el sistema de infracciones de tránsito y sus respectivas sanciones, se realiza un análisis jurídico de él, comentando su inconstitucionalidad, y la postura que asumen tanto la sociedad como la autoridad. Asimismo, se plasma un estudio de derecho comparado con otras legislaciones y se establece la necesidad de reformar el marco jurídico aplicable en el que se inserte un procedimiento idóneo en la materia.

4.1.- LA LEY DE TRÁNSITO, TRANSPORTE Y EXPLOTACIÓN DE VÍAS Y CARRETERAS EN EL ESTADO DE QUINTANA ROO Y SUS REGLAMENTOS EN MATERIA DE TRÁNSITO.

A.- Ley de Tránsito, Transporte y Explotación de Vías y Carreteras del Estado de Quintana Roo¹.

La presente ley se aprobó por el Poder Legislativo en fecha 12 de diciembre de 1996, cuatro días después, es decir, el 16 de diciembre del mismo mes y año, fue publicada en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado, entrando en vigor por disposición de su artículo primero transitorio al día hábil siguiente, sin que hasta la presente fecha haya sufrido reforma alguna. Dicha ley abrogó la Ley de Tránsito y Explotación de Vías y Carreteras del Estado de Quintana Roo, decretada el 20 de julio de 1984 y publicada en el órgano de difusión local el 23 de julio de 1984; anterior a ésta última se había publicado por primera vez una ley de igual naturaleza el 20 de mayo de 1976, cuando recién se había creado el Estado.

El artículo 1° de la ley en comento, el cual define su objeto a la letra señala: *“El transporte de personas y objetos, el estacionamiento de vehículos y el tránsito en las vías públicas abiertas a la circulación y a la explotación de las mismas en la jurisdicción del Estado de Quintana Roo, que no sean de la competencia federal, se consideran y declaran de interés público, así como su planeación y ordenación; las cuales se regirán por las disposiciones de esta Ley y sus Reglamentos”*. Luego entonces, se puede sostener que el objeto de la ley es regir el transporte de personas y objetos, el estacionamiento de vehículos y el tránsito en las vías públicas abiertas a la circulación y a la explotación, así como su planeación y ordenación.

De manera general la ley se encuentra dividida en seis títulos; en el primero se plasma lo relativo a las disposiciones generales, en el que se indica el objeto de la ley, el significado que la misma otorga a las expresiones: vía pública, uso de tránsito y explotación y aprovechamiento de vías y servicios, señala también a

¹ En esta norma jurídica la numeración progresiva de los artículos se interrumpe en el artículo 48 continuando inmediatamente en el artículo 56. Asimismo, hay dos artículos marcados con el número 85. Así fue publicada en el Periódico Oficial en la fecha que ya se ha indicado.

quienes corresponde la aplicación de la propia ley y de sus reglamentos; en el título segundo se asienta quienes son las autoridades y órganos de tránsito y transporte, así como sus atribuciones; el tercero indica las obligaciones de los peatones, pasajeros y conductores, en cuanto a estos últimos indica la obligación de contar con una licencia para conducir la cual puede ser suspendida o cancelada; el título cuarto se encuentra destinado a los vehículos, establece una clasificación de ellos y condiciona su circulación al cumplimiento de una serie de requisitos; las concesiones y permisos de los servicios públicos de transporte de pasajeros, de transporte de carga, de renta de vehículos, de estacionamiento, sitio y terminales, del servicio público especializado, así como la extinción de tales concesiones y permisos se encuentra prevista en el título quinto; por último, el título sexto establece a grandes rasgos las sanciones aplicables con motivo de infracciones y faltas a la propia ley y sus reglamentos.

Como se puede observar, la presente ley en congruencia con sus características de norma general y abstracta no explica el procedimiento a seguir cuando se cometa una infracción a las disposiciones de su cuerpo normativo y de sus reglamentos, delegando a estos últimos la reglamentación de esta situación. Así pues, son los reglamentos de tránsito los que establecen los procedimientos en los casos de infracciones al propio reglamento o a la ley en la materia, cometidas en la vía pública por conductores de vehículos.

Ahora bien, como se detallará mas adelante es menester reformar² esta norma jurídica, toda vez que si bien es cierto que la naturaleza de toda ley es la de crear situaciones generales, impersonales y abstractas por tiempo indefinido, ésta no es razón para que no establezca los lineamientos mínimos indispensables para su aplicación y observancia, sino que por lo contrario, esa es parte fundamental de su razón teleológica de ser.

² La palabra reformar, se utiliza en lato sensu, es decir, en su connotación de suprimir, modificar o adicionar las disposiciones legales que resulten necesarias.

B.- Reglamentos de Tránsito en el Estado de Quintana Roo.

Hoy en día en nuestra joven entidad federativa existen tres ordenamientos reglamentarios en materia de tránsito, el primero de ellos es el Reglamento de Tránsito en el Estado de Quintana Roo³, el cual fue expedido por el entonces Gobernador Constitucional del Estado, Lic. Miguel Borge Martín, a los 26 días del mes de noviembre de 1990, mismo que fue publicado en el órgano de difusión local el 18 de enero de 1991 entrando en vigencia al día hábil siguiente de su publicación. Desde entonces únicamente ha sufrido una reforma que data del 27 de febrero de 1998, y la cual estuvo encaminada a regular el canje de las placas de circulación. Este ordenamiento abrogó el Reglamento de la Ley de Tránsito y Explotación de Vías y Carreteras del Estado de Quintana Roo, decretado el 20 de abril de 1976 y publicado en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Quintana Roo, el 20 de mayo de 1976.

El objeto de este reglamento es regir el control del transporte de personas y objetos, el estacionamiento de vehículos y el tránsito en las vías públicas abiertas a la circulación en el territorio del Estado de Quintana Roo, que no sean de la competencia federal, considerados como actividades de interés público⁴.

En general, el reglamento está compuesto por 19 capítulos, el primero de ellos trata lo relativo a las disposiciones generales, en el que define puntualmente quienes son las autoridades en materia de tránsito y sus facultades, así como los conceptos y términos básicos que lo integran; en el segundo se enfoca a los conductores y a la necesidad de contar con un permiso o licencia para conducir, además de especificar los supuestos por los cuales puede ser suspendida o revocada dicha licencia; lo relativo a la clasificación de los vehículos y al registro, placas y equipo de debe ostentar cada uno de ellos se encuentra prevista en el capítulo tercero; el cuarto se denomina de las generalidades y en él se establecen

³ Este Reglamento actualmente es aplicado en seis de los ocho municipios que integran nuestro Estado; a saber, Othón P. Blanco, Felipe Carrillo Puerto, José María Morelos, Cozumel, Isla Mujeres y Lázaro Cárdenas, Quintana Roo.

⁴ Artículo 1º del reglamento en comento.

las reglas y prohibiciones que debe acatar todo usuario de la vía pública; en los capítulos quinto y sexto se establecen los deberes, obligaciones y prerrogativas de los peatones y pasajeros, y de los conductores de bicicletas y motocicletas, respectivamente; el séptimo hace referencia a los vehículos de propulsión humana y tracción animal; en el capítulo octavo a través de 53 artículos se señalan las normas de conducción; la explicación de cuales son los vehículos considerados de emergencia, así como sus privilegios, se encuentran plasmados en el capítulo noveno; el décimo se ocupa de las reglas protectoras del medio ambiente en cuanto a la contaminación que provoca la emisión de humo y el exceso de ruido; los capítulos decimoprimer, decimosegundo y decimotercero, respectivamente, explican y detallan lo relativo a las indicaciones para el control del tránsito y los ademanes de la policía, la educación vial y las señales, las cuales clasifica en preventivas, restrictivas e informativas; en el decimocuarto se especifican las reglas aplicables cuando se suscite un hecho de tránsito; el decimoquinto explica lo relativo al servicio público de transporte en todas sus modalidades; el decimosexto establece la aplicación de boletas de infracción; en el capítulo decimoséptimo se habla de la boleta de infracción de cortesía y del apoyo que todo el personal de tránsito está obligado a prestar al turista; el decimoctavo indica el procedimiento aplicable en los casos de que se infrinjan las disposiciones del propio reglamento y de la ley en la materia cometidas en la vía pública por conductores de vehículos; por último, el decimonoveno se encarga de establecer las sanciones por infracciones al reglamento, así como los beneficios o perjuicios por su pronto o tardío pago.

Los otros dos reglamentos existentes en materia de tránsito, son los aprobados por los ayuntamientos de los municipios de Solidaridad y Benito Juárez, Quintana Roo, ambos, con ámbito de competencia en sus respectivas circunscripciones territoriales, en efecto, dichos ayuntamientos en uso de las facultades que les otorga el artículo 115 fracciones II y III, inciso h, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que establece que en principio el tránsito es un servicio público reservado a los municipios; 160 fracción II y 161 inciso g, de la

Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Quintana Roo y demás ordenamientos legales y reglamentarios aplicables, tuvieron a bien expedir sus propios reglamentos⁵.

Como se mencionó anteriormente son estas tres disposiciones reglamentarias, las que contemplan los procedimientos aplicables y las sanciones correspondientes, en el supuesto que algún conductor infrinja una disposición en materia de tránsito y vialidad, situación que es el tema de estudio central de esta investigación. Así pues, a continuación se procede a un detallado análisis jurídico de las citadas normas reglamentarias.

4.2.- ANÁLISIS DE LOS PROCEDIMIENTOS Y SANCIONES IMPUESTAS CUANDO SE INFRINGE UNA DISPOSICIÓN EN MATERIA DE TRÁNSITO, CONTEMPLADOS EN LOS REGLAMENTOS DE TRÁNSITO VIGENTES EN EL ESTADO DE QUINTANA ROO.

Con la finalidad de no ser un tanto redundantes y toda vez, que los reglamentos de tránsito de los municipios de Solidaridad y Benito Juárez, específicamente en cuanto al procedimiento se refiere, en esencia son similares al reglamento estatal; se realizará el análisis únicamente de este último destacándose puntualmente aquellas situaciones de las cuales no participan los otros dos, además de explicar como las regulan.

Para el presente análisis y en concordancia con lo visto en los capítulos primero y segundo de la presente investigación, se parte del supuesto que la imposición de una sanción administrativa derivada de una infracción de tránsito, es un acto administrativo dirigido al particular que limita directamente su esfera jurídica, por lo cual, para que éste sea incoado al gobernado se requiere de un procedimiento

⁵ El Reglamento de Tránsito del municipio de Solidaridad fue publicado en el Periódico Oficial del Estado el 30 de noviembre de 1999 entrando en vigor al día hábil siguiente. El correspondiente al municipio de Benito Juárez se publicó en el órgano de difusión local el 20 de marzo de 1996, entrando en vigor también al día hábil siguiente al de su publicación, su última reforma data del 13 de noviembre de 2003.

idóneo que brinde certeza y seguridad jurídica. Hechas las premisas anteriores entremos al análisis del procedimiento aplicable en materia de tránsito.

A. Retención en garantía de pago.

El primer punto que se analiza y controvierte, es la retención discrecional en garantía de pago de licencias de conducir, placas y tarjeta de circulación, así como los vehículos mismos⁶, dispuesta en el numeral que a continuación se transcribe:

“CAPITULO XVIII

DE LOS PROCEDIMIENTOS

Artículo 244.- Los Agentes de la Dirección de Tránsito en los casos que lo estimen necesario y con motivos originados por el propio conductor, discrecionalmente retendrá en garantía del pago de las infracciones cometidas al presente Reglamento o a la Ley de Tránsito y Explotación de Vías y Carreteras o al Reglamento de Transporte del Estado de Quintana Roo:

I.- La licencia para conducir o el permiso provisional, cuando la infracción sea cometida por el conductor.

II.- La tarjeta de circulación, cuando la infracción sea cometida por el propietario.

III.- Las placas de circulación, cuando el vehículo está mal estacionado y no se encuentra el conductor o el propietario del vehículo.

IV.- El vehículo, cuando el conductor carezca de licencia o que ésta se encuentre vencida, cancelada o suspendida.

Como se puede observar del artículo transcrito, el agente de tránsito se encuentra facultado por el reglamento para retener discrecionalmente propiedades, posesiones o derechos de los conductores; propiedades y posesiones en cuanto hace a la privación del vehículo y derechos en lo que respecta a la licencia, tarjeta o placa de circulación.

La primera impresión que causa esta normativa reglamentaria, es que es violatoria del artículo 14 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que

⁶ Los reglamentos de los municipios de Solidaridad y Benito Juárez, en sus numerales 186 y 195, respectivamente, únicamente disponen la retención de licencia, tarjeta y placas de circulación; la del vehículo no la contemplan.

en su parte conducente a la letra establece: ... *“Nadie podrá ser privado de la libertad o de sus propiedades, posesiones o derechos, sino mediante juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos, en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento y conforme a las Leyes expedidas con anterioridad al hecho”*⁷... El precepto constitucional transcrito establece la garantía de audiencia la cual es un derecho que tienen los gobernados frente a las autoridades administrativas, judiciales y legislativas, que en esencia engloba cuatro garantías que el Pleno de la Corte ha indicado de la siguiente manera: 1. *Que la privación se realice mediante juicio, esto es, a través de un procedimiento que se efectúa ante un órgano estatal; tal procedimiento significa una serie de etapas que concluyen en una resolución que dirime una controversia.* 2. *Que el juicio sea seguido ante los tribunales previamente establecidos; por tribunales no sólo se entiende aquellos órganos que pertenezcan al Poder Judicial y que normalmente desempeñen la actividad judicial, sino a cualquiera que realice una función materialmente jurisdiccional, es decir, que aplique normas jurídicas generales a casos concretos en controversia.* 3. *En el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento, que se manifiestan principalmente en el derecho de defensa y en la facultad de aportar pruebas y,* 4. *Que la privación se realice conforme a las leyes expedidas con anterioridad al hecho*⁸.

Estas garantías obligatoriamente tienen que ser respetadas por las autoridades del Estado, en el sentido de abstenerse de cometer actos privativos de la libertad, propiedades, posesiones o derechos de los gobernados sin que se satisfaga la garantía de audiencia, situación que se podría pensar no ocurre con la actual redacción del artículo 244 del reglamento de tránsito en comento, toda vez, que la retención de los documentos o vehículo del conductor se realiza en el instante mismo en que se comete la infracción, sin más trámite alguno que asentar la circunstancia en la denominada boleta de infracción.

Aunado a lo anterior, el texto constitucional señala que en el juicio que anteceda a la privación se deben observar las denominadas formalidades esenciales del procedimiento, mismas que el Pleno de la Suprema Corte de Justicia ha definido como: *“...son las que resultan necesarias para garantizar la defensa adecuada antes del acto de*

⁷ Párrafo reformado mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 09 de diciembre de 2005.

⁸ Semanario Judicial de la Federación, séptima época, volumen 26, primera parte, p. 96.

privación y que, de manera genérica, se traduce en los siguientes requisitos: 1) La notificación del inicio del procedimiento y sus consecuencias; 2) La oportunidad de ofrecer y desahogar las pruebas en que se finque la defensa; 3) La oportunidad de alegar; y 4) El dictado de una resolución que dirima las cuestiones debatidas. De no respetarse estos requisitos, se dejaría de cumplir con el fin de la garantía de audiencia, que es evitar la indefensión del afectado⁹. Respecto de dichas formalidades, deviene de lógico sostener que al no existir juicio previo no se observa formalidad esencial alguna.

Ahora bien, en contravención a la concepción generalizada que el común de las personas tiene sobre este tema en particular y contrario también a lo que se sostuvo en el planteamiento del problema del proyecto de la presente investigación, la retención de la licencia del conductor, la tarjeta de circulación, placa o el vehículo mismo no es violatorio del artículo 14 constitucional, en virtud que la finalidad de la retención no es la privación definitiva, de lo cual se deduce que no es un acto de privación sino un acto de molestia en el que la restricción es provisional o preventiva, ya que el propietario, conductor o quien tenga el interés legítimo, podrá recuperar el bien o derecho que haya sido retenido al momento de la comisión de la infracción una vez que cumpla con la sanción pecuniaria correspondiente y con los requisitos que para tal efecto hayan sido establecidos.

Robustece el anterior razonamiento el criterio jurisprudencial sustentado por la Suprema Corte de Justicia de la Nación que a continuación se transcribe:

ACTOS PRIVATIVOS Y ACTOS DE MOLESTIA. ORIGEN Y EFECTOS DE LA DISTINCION.

El artículo 14 constitucional establece, en su segundo párrafo, que nadie podrá ser privado de la vida, de la libertad o de sus propiedades, posesiones o derechos, sino mediante juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos, en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento y conforme a las leyes expedidas con anterioridad al hecho; en tanto, el artículo 16 de ese mismo Ordenamiento Supremo determina, en su primer párrafo, que nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad

⁹ Semanario Judicial de la Federación, octava época, tesis P. LV/92, No. 53, mayo de 1992, p. 34.

competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento. Por consiguiente, la Constitución Federal distingue y regula de manera diferente los actos privativos respecto de los actos de molestia, pues a los primeros, que son aquellos que producen como efecto la disminución, menoscabo o supresión definitiva de un derecho del gobernado, los autoriza solamente a través del cumplimiento de determinados requisitos precisados en el artículo 14, como son, la existencia de un juicio seguido ante un tribunal previamente establecido, que cumpla con las formalidades esenciales del procedimiento y en el que se apliquen las leyes expedidas con anterioridad al hecho juzgado. En cambio, a los actos de molestia que, pese a constituir afectación a la esfera jurídica del gobernado, no producen los mismos efectos que los actos privativos, pues sólo restringen de manera provisional o preventiva un derecho con el objeto de proteger determinados bienes jurídicos, los autoriza, según lo dispuesto por el artículo 16, siempre y cuando preceda mandamiento escrito girado por una autoridad con competencia legal para ello, en donde ésta funde y motive la causa legal del procedimiento. Ahora bien, para dilucidar la constitucionalidad o inconstitucionalidad de un acto de autoridad impugnado como privativo, es necesario precisar si verdaderamente lo es y, por ende, requiere del cumplimiento de las formalidades establecidas por el primero de aquellos numerales, o si es un acto de molestia y por ello es suficiente el cumplimiento de los requisitos que el segundo de ellos exige. Para efectuar esa distinción debe advertirse la finalidad que con el acto se persigue, esto es, si la privación de un bien material o inmaterial es la finalidad connatural perseguida por el acto de autoridad, o bien, si por su propia índole tiende sólo a una restricción provisional.

Amparo en revisión 1038/94. Construcciones Pesadas Toro, S.A. de C.V. 24 de octubre de 1995. Mayoría de diez votos. Ponente: José de Jesús Gudiño Pelayo. Secretaria: Susana Alva Chimal.

Amparo en revisión 1074/94. Transportes de Carga Rahe, S.A. de C.V. 24 de octubre de 1995. Mayoría de diez votos. Ponente: José de Jesús Gudiño Pelayo. Secretaria: Felisa Díaz Ordaz Vera.

Amparo en revisión 1150/94. Sergio Quintanilla Cobián. 24 de octubre de 1995. Mayoría de diez votos. Ponente: José de Jesús Gudiño Pelayo. Secretaria: Susana Alva Chimal.

Amparo en revisión 1961/94. José Luis Reyes Carbajal. 24 de octubre de 1995. Mayoría de diez votos. Ponente: José de Jesús Gudiño Pelayo. Secretaria: Felisa Díaz Ordaz Vera.

Amparo en revisión 576/95. Tomás Iruegas Buentello y otra. 30 de octubre de 1995. Mayoría de nueve votos. Ponente: Juventino V. Castro y Castro. Secretario: Teódulo Angeles Espino¹⁰.

Entonces bien, la retención de documentos o bienes que realiza el agente de tránsito en garantía de pago y al amparo del artículo 244 del Reglamento de

¹⁰ Semanario Judicial de la Federación, novena época, tesis P./J. 40/96, 04 de julio de 1996, p. 5.

Tránsito en el Estado de Quintana Roo, no es violatorio del artículo 14 constitucional en virtud que tal acción es un acto de molestia que únicamente requiere cumplir con las taxativas que impone el artículo 16 de la Carta Magna¹¹ y no un acto de privación en el que sí se tiene que observar la garantía de audiencia. Sin embargo, la retención de documentos o bienes en garantía de pago que establece el reglamento en análisis, sí es inconstitucional por las razones que a continuación se exponen.

El primer párrafo del artículo 21¹² de nuestra norma suprema textualmente señala: *“La imposición de las penas es propia y exclusiva de la autoridad judicial. La investigación y persecución de los delitos incumbe al Ministerio Público, el cual se auxiliará con una policía que estará bajo su autoridad y mando inmediato. Compete a la autoridad administrativa la aplicación de sanciones por las infracciones de los reglamentos gubernativos y de policía, las que únicamente consistirán en multa o arresto hasta por treinta y seis horas; pero si el infractor no pagare la multa que se le hubiese impuesto, se permutará ésta por el arresto correspondiente, que no excederá en ningún caso de treinta y seis horas”*. Por otra parte, el reglamento de tránsito es un reglamento gubernativo y de policía, encuadra perfectamente en el supuesto, toda vez que como se expuso en el capítulo tercero la policía es la acción directa que el Estado realiza para proteger, preventiva y represivamente, la integridad física de las personas y de las cosas, en el orden moral y de la economía pública en lo que pueda afectar inmediatamente a las primeras¹³. Así pues, como una primer premisa tenemos que los reglamentos gubernativos y de policía solo pueden contemplar la multa o el arresto, afirma lo anterior el siguiente criterio de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

SANCIONES ADMINISTRATIVAS. CUANDO TENGAN COMO SEDE REGLAMENTOS GUBERNATIVOS O DE POLICÍA, SÓLO PODRÁN CONSISTIR EN MULTA O ARRESTO, LO QUE NO ACONTECE CUANDO SU FUNDAMENTO SEA LA LEY.

¹¹ Es menester dejar acotado de una vez, aunque el estudio de fondo se hará mas adelante, que con la boleta de infracción utilizada actualmente se viola fehacientemente el artículo 16 constitucional.

¹² Párrafo reformado mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 03 de julio de 1996.

¹³ Martínez Morales, Rafael, *Diccionarios jurídicos temáticos, Derecho administrativo*, 2ª ed., México, Oxford University Press, 2003, volumen III, p. 193.

Cuando las sanciones que imponen las autoridades administrativas tienen como sede reglamentos gubernativos o de policía, éstas sólo podrán consistir en multa o en arresto hasta por treinta y seis horas, en términos del artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; sin embargo, cuando tales sanciones sean impuestas con fundamento en la ley, resulta incuestionable que no pueden constreñirse a la multa o al arresto, sino que válidamente procede la imposición de diversos correctivos, como puede ser el decomiso de mercancías o cualquier otro que contemple la legislación aplicable.

Amparo directo en revisión 1338/2003. Productos Agropecuarios de Tehuacán, S.A. de C.V. 14 de abril de 2004. Unanimidad de cuatro votos. Ausente: Humberto Román Palacios. Ponente: José de Jesús Gudiño Pelayo. Secretario: Rogelio Alberto Montoya Rodríguez¹⁴.

El artículo 244 del Reglamento de tránsito en comentario textualmente en su parte conducente dice: *“Artículo 244.- Los Agentes de la Dirección de Tránsito en los casos que lo estimen necesario y con motivos originados por el propio conductor, discrecionalmente retendrá en garantía del pago de las infracciones cometidas al presente Reglamento o a la Ley de Tránsito y Explotación de Vías y Carreteras o al Reglamento de Transporte del Estado de Quintana Roo: ...”* Como se puede apreciar el texto señala en garantía del pago de las infracciones cometidas, lo cual es razonable puesto que no se puede garantizar la infracción misma, es decir, no se puede garantizar el quebrantamiento a la ley, pero si se puede garantizar el pago de ese quebrantamiento a la ley; entonces, si lo que se está garantizando es el citado pago, aún cuando el reglamento no lo dice textualmente, la retención en garantía es en realidad sobre la sanción derivada de la infracción a la norma. Ahora, la pregunta es ¿Qué sanción? si por disposición del propio reglamento la facultad de los agentes es el levantamiento de las boletas de infracción; y la imposición de la sanción correspondiente es competencia de el (los) director (es) y subdirector de tránsito¹⁵. Entonces, ¿Cómo garantizar una sanción que todavía no existe? y que es probable que cuando exista ni siquiera llegará a surtir sus efectos en virtud de lo dispuesto por el diverso numeral 240

¹⁴ Semanario Judicial de la Federación, novena época, Primera Sala, tesis aislada 1ª. LXXIV/2004, 19 de junio de 2004, p. 242.

¹⁵ Ver artículos 5 fracción XIV, 6 fracción VI, 7 fracción V y 8 fracción II del Reglamento de Tránsito en el Estado de Quintana Roo. En los municipios de Solidaridad y Benito Juárez es similar la disposición, salvo que no facultan al subdirector para imponerlas, ver artículos 5 fracción XIV y 7 fracción II de ambos reglamentos.

que señala que el director de tránsito podrá ratificar o revocar la sanción impuesta¹⁶.

Para una mayor comprensión de lo señalado en el párrafo anterior, se describe el procedimiento que en estricto acato al reglamento se deduce en la realidad fáctica:¹⁷ en el momento en que el agente de tránsito se percata que se ha cometido una infracción al Reglamento, procede a marcar el alto al infractor para circunstanciar el hecho en un formato denominado “boleta de infracción”, cuyo original es entregado al conductor, quien acude a la Dirección General de Tránsito¹⁸, en donde sobre el mismo documento se le anota una cantidad a pagar, es decir se califica la infracción cometida, y es precisamente a partir de esa calificación que se puede considerar que se ha impuesto una sanción en forma.

Recapitulando, la retención en garantía de pago no es sobre la infracción cometida, sino sobre la sanción derivada de una infracción cometida, sin embargo con la actual redacción del reglamento se faculta al agente de tránsito para retener los derechos o bienes del infractor aún cuando no se le ha impuesto sanción alguna, resultando jurídicamente imposible garantizar una sanción que no existe, máxime que no se tiene la certeza plena que en el caso de existir surta sus efectos. Visto así, lo que en realidad está aconteciendo es que a través de la facultad de retención otorgada al agente de tránsito se esta imponiendo una

¹⁶ Este numeral será objeto de un estudio profundo posteriormente.

¹⁷ **BOLETAS DE INFRACCIÓN**

Artículo 238.- Los Agentes de la Dirección de Tránsito, en caso de que los conductores de vehículos infrinjan alguna de las disposiciones de este Reglamento, deberán proceder en la forma siguiente:

...

IV.- Levantar la Boleta de Infracción que corresponda.

...”.

“Artículo 239.- De la Boleta de Infracción que se levante se entregará el original al conductor, que le servirá para suplir por cinco días hábiles a partir de la fecha de la infracción, su falta de licencia, de tarjeta de circulación o de las placas en caso de que le hubieren sido retenidas”.

“CAPITULO XIX

SANCIONES

“Artículo 253.- La Dirección de Tránsito para efectos de la calificación de Infracciones, se ajustará a las tarifas establecidas en el presente Reglamento. Las Infracciones no especificadas, serán calificadas analógicamente o por mayoría de razón, tomando en cuenta la gravedad de la falta y las demás circunstancias del caso”.

¹⁸ La Dirección General de Tránsito solo opera en el municipio de Othón P. Blanco, en los demás, existen Direcciones Municipales de Tránsito dependientes del Ayuntamiento que se trate.

sanción al infractor, consistente en la retención de sus posesiones (licencia, placa, tarjeta, vehículo) lo cual es violatorio del artículo 21 constitucional. En efecto, recordemos que en la última tesis que transcribimos la Corte de nuestro país reconoce que las sanciones que tienen su base en los reglamentos gubernativos y de policía sólo pueden ser multa o arresto, no así cuando provengan de la ley; situación que no acontece en nuestra entidad federativa, toda vez que la Ley de Tránsito Transporte y Explotación de Vías y Carreteras del Estado de Quintana Roo, no señala la retención de documentos en lo absoluto, luego entonces, **es preciso señalar que la retención en garantía de pago que hemos analizado, es en estricto sentido una sanción no prevista por la ley reguladora de la materia**, violatoria del artículo 21 constitucional.

Veamos ahora otra perspectiva; aún cuando consideremos a la retención de derechos, posesiones y propiedades en estudio no como propiamente una sanción, sino como un medio para garantizar el pago de esa sanción, es decir, en garantía de pago de la sanción derivada de la infracción cometida, es también inconstitucional. Lo anterior es así, en virtud que en el momento en que se realiza la multicitada retención la multa no ha sido impuesta, incluso existe la fundada posibilidad que no lo sea, ya que como ampliamente se ha explicado, el agente de tránsito no tiene la facultad de imponer sanciones sino que se limita únicamente a levantar la boleta donde se asiente la circunstancia de la infracción cometida, y son el director o subdirector los que imponen las sanciones, así pues, al retenerse los derechos o posesiones con la finalidad de garantizar el pago, lo que en realidad se está haciendo es un embargo precautorio de los citados bienes en el marco del cobro económico coactivo de la sanción impuesta, ahora bien, al no existir sanción alguna impuesta este embargo precautorio es violatorio al artículo 16 constitucional. Para robustecer lo anterior y utilizando la analogía se transcribe tesis jurisprudencial de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la que declara inconstitucional el embargo precautorio en materia fiscal cuando el crédito aún no ha sido determinado:

EMBARGO PRECAUTORIO EN MATERIA FISCAL. EL ARTÍCULO 145, FRACCIÓN IV, DEL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN QUE LO PREVÉ (VIGENTE A PARTIR DEL PRIMERO DE ENERO DE MIL NOVECIENTOS NOVENTA Y SEIS), ES VIOLATORIO DEL ARTÍCULO 16 CONSTITUCIONAL.

El artículo 145, fracción IV, del Código Fiscal de la Federación establece, como medida cautelar, el embargo precautorio con el fin de garantizar el interés fiscal, autorizando a las autoridades hacendarias a practicarlo respecto de contribuciones causadas pendientes de determinarse y aún no exigibles, cuando se percaten de alguna de las irregularidades a que se refiere el artículo 55 del propio ordenamiento legal, o cuando exista peligro inminente de que el obligado realice cualquier maniobra tendiente a evadir su cumplimiento a juicio de dichas autoridades, quienes cuentan con el plazo de un año para emitir resolución que finque el crédito que, en su caso, llegase a existir, lo que se traduce en una violación a lo dispuesto en el artículo 16 constitucional, al permitirse la traba de un aseguramiento respecto de un crédito fiscal cuyo monto no ha sido determinado, sin que sea óbice para arribar a esta conclusión el hecho de que el numeral en comento utilice los términos "contribuciones causadas", toda vez que la causación de una contribución se encuentra estrechamente vinculada con su determinación, la que al liquidarse puede, incluso, resultar en cero. Por otra parte, la remisión al diverso numeral 55 del propio código, no torna constitucional el precepto, toda vez que las hipótesis previstas en este artículo sólo facultan a la autoridad a llevar a cabo el procedimiento para determinar en forma presuntiva la utilidad fiscal de los contribuyentes o el valor de los actos por los que deban pagar contribuciones, pero de ello no puede seguirse que el embargo precautorio pueda trabarse cuando el crédito no ha sido cuantificado ni particularizado, de modo que pretender justificar la medida en supuestos de realización incierta carece de sustento constitucional, porque no puede actualizarse la presunción de que se vaya a evadir lo que no está determinado o a lo que no se está obligado, máxime que el plazo de un año que tiene la autoridad fiscal para emitir resolución para fincar el crédito prolonga injustificadamente la paralización de los elementos financieros de la empresa, con riesgo de su quiebra.

Novena Época:

Amparo en revisión 2206/96.-Tabiguera Coacalco, S.A.-4 de septiembre de 1997.-Unanimidad de ocho votos.-Ausentes: José Vicente Aguinaco Alemán, Sergio Salvador Aguirre Anguiano y Olga María del Carmen Sánchez Cordero de García Villegas.-Ponente: Olga María del Carmen Sánchez Cordero de García Villegas; en su ausencia hizo suyo el proyecto Genaro David Góngora Pimentel.-Secretario: Carlos Mena Adame.

Amparo en revisión 3023/96.-Tabiguera Tláhuac, S.A.-4 de septiembre de 1997.-Unanimidad de ocho votos.-Ausentes: José Vicente Aguinaco Alemán, Sergio Salvador Aguirre Anguiano y Olga María del

Carmen Sánchez Cordero de García Villegas.-Ponente: Humberto Román Palacios.-Secretario: Guillermo Campos Osorio.

Amparo en revisión 2565/96.-Tabiguera San Lorenzo, S.A.-4 de septiembre de 1997.-Unanimidad de ocho votos.-Ausentes: José Vicente Aguinaco Alemán, Sergio Salvador Aguirre Anguiano y Olga María del Carmen Sánchez Cordero de García Villegas.-Ponente: Genaro David Góngora Pimentel.-Secretario: Víctor Francisco Mota Cienfuegos.

Amparo en revisión 2050/96.-Tebi, S.A. de C.V.-4 de septiembre de 1997.-Unanimidad de ocho votos.-Ausentes: José Vicente Aguinaco Alemán, Sergio Salvador Aguirre Anguiano y Olga María del Carmen Sánchez Cordero de García Villegas.-Ponente: Juan Díaz Romero.-Secretario: Jacinto Figueroa Salmorán.

Amparo en revisión 2389/96.-Tabiguera San Andrés Tlalpan, S.A de C.V.-4 de septiembre de 1997.-Unanimidad de ocho votos.-Ausentes: José Vicente Aguinaco Alemán, Sergio Salvador Aguirre Anguiano y Olga María del Carmen Sánchez Cordero de García Villegas.-Ponente: Sergio Salvador Aguirre Anguiano; en su ausencia hizo suyo el proyecto Genaro David Góngora Pimentel.-Secretaria: María Alejandra de León González¹⁹.

El criterio de la Corte es claro y justo, no se puede garantizar un crédito (en el caso que nos ocupa una multa), cuando ésta no ha sido cuantificada ni particularizada; dicho en otras palabras, el infractor no puede evadir el pago de una multa que aún no está obligado a pagar.

En resumen, se puede sostener que la retención en garantía de pago no es violatoria del artículo 14 constitucional, pero sí lo es de los numerales 16 y 21 de la Constitución General de la República.

B. Retención del vehículo del conductor.

Existen dos numerales dentro de la norma en análisis que prevén la retención del vehículo del conductor, mismos que a continuación se transcriben:

“CAPITULO VI DE LAS MOTOCICLETAS Y BICICLETAS

Artículo 125.- El conductor y acompañante de una motocicleta están obligados a usar casco protector y si la motocicleta está desprovista de parabrisas, deberán usar anteojos

¹⁹ Semanario Judicial de la Federación, novena época, Pleno, tesis P./J. 88/97, noviembre de 1997, p. 5.

protectores. En los casos de violación a la disposición del uso de casco protector, será retenida la motocicleta²⁰”

“CAPITULO XVIII
DE LOS PROCEDIMIENTOS

Artículo 245.- Los Agentes de la Dirección de Tránsito deberán impedir la circulación de un vehículo y remitirlo al corralón en los casos siguientes²¹:

I.- Cuando carezca de placas o que estas se encuentren vencidas o no correspondan al vehículo.

II.- Cuando las placas no coincidan en número y letras con la calcomanía o la tarjeta de circulación.

III.- Cuando carezca de calcomanías identificadoras.

IV.- Cuando el conductor se encuentre en notorio estado de ebriedad o bajo la influencia de estupefacientes.

V.- Cuando se halle en malas condiciones, que su circulación constituya un peligro para sus ocupantes o para otras personas o tenga alta emisión de contaminantes.

VI.- Cuando realice servicio público de pasajeros o de carga, sin que cuente con la autorización correspondiente de la Dirección de Comunicaciones y Transportes del Estado.

VII.- Cuando interrumpa notablemente la circulación o se encuentre frente a una salida de vehículos.

VIII.- Cuando así lo autorice la Autoridad Judicial o Administrativa competente, la Dirección de Comunicaciones y Transportes o la Dirección de Tránsito. Los Agentes deberán tomar las medidas necesarias a fin de evitar que se produzcan daños a los vehículos. Para la devolución del vehículo será indispensable la comprobación de su propiedad o legal posesión y el pago previo de las multas y derechos que procedan, será comprobada la propiedad o posesión presentándose originales de la Factura y Tarjetón del Registro Federal de Vehículos”.

²⁰ El uso de casco protector se encuentra regulado en los artículos 48 y 49, de los reglamentos de tránsito de los municipios de Solidaridad y Benito Juárez, respectivamente, no obstante ninguno de ellos prevé la retención de la motocicleta.

²¹ El reglamento de Solidaridad contempla la retención o el arrastre en los supuestos siguientes: cuando lo ordene la autoridad judicial o administrativa, cuando el vehículo se encuentre estacionado en lugar prohibido y el conductor no se encuentre presente o estándolo no quiera moverlo, cuando el vehículo este abandonado en la vía pública y cuando el conductor no cuente con la documentación necesaria o se encuentre bajo el influjo de alcohol o drogas. Ver artículos 26, 128, 129 y 202 de la disposición reglamentaria aludida.

En cuanto al del municipio de Benito Juárez establece como causales de retención del vehículo: cuando el conductor se encuentre bajos los influjos de alcohol o droga, cuando lo ordene la autoridad judicial o administrativa y cuando el vehículo se encuentre estacionado en lugar prohibido y el conductor no se encuentre presente o estándolo no quiera moverlo. Ver artículos 27 y 134.

De los artículos transcritos se puede decir, que concientes de la naturaleza de las normas reglamentarias en materia de tránsito y vialidad en el sentido que su fin es tutelar la integridad física de las personas, la seguridad y el orden público, es aceptable el aseguramiento del vehículo como una medida de seguridad, máxime que según hemos visto no contraviene la garantía de audiencia en virtud que no es un acto privativo de los bienes del conductor sino un acto de molestia; no obstante es necesario acotar esta medida, es decir, que sea aplicada únicamente en ciertos supuestos, como podrían ser: manejar bajo los influjos de alcohol, drogas o enervantes; o cuando se obstruyan las vías de comunicación de algún modo, ya sea que se haya abandonado un vehículo, o que se encuentre estacionado en lugar prohibido perjudicando a otros ciudadanos. Entonces bien, la detención del vehículo sería la excepción al procedimiento y no la regla general como actualmente se pueden interpretar los artículos 125 y 245 del Reglamento de Tránsito²².

Se puede sustentar la viabilidad y legalidad de la detención del vehículo como medida de seguridad, en tanto en cuanto el órgano del Estado este personificando el interés general en la salvaguarda de la integridad física de las personas y en el orden público vial. Recordemos que el interés general prevalece sobre el particular. Expliquémoslo de otro modo, la afectación que se puede ocasionar por una infracción al reglamento de tránsito, puede derivar en diversas consecuencias en las que puede haber terceros perjudicados, ejemplo de esto es el hecho de atropellar a un transeúnte, siendo así, el servicio público de tránsito forma parte de la seguridad pública la cual es una garantía social. Respecto de las garantías sociales en criterio aislado la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha indicado que están por encima de las individuales. Luego entonces, en aras de la seguridad pública de la ciudadanía en general es válida la retención de un vehículo siempre y cuando exista la posibilidad inminente de una afectación.

²² Se afirma que hoy en día es la regla general, en virtud que del texto de los citados numerales claramente se aprecia que prácticamente por cualquier motivo se puede retener un vehículo.

a) A maiori ad minus. Mención especial requiere el artículo 125 anteriormente descrito, según este numeral cuando el conductor de una motocicleta o su acompañante no porten el casco de seguridad la motocicleta será retenida, esta disposición tutela la integridad física de las personas y la vida misma. Sin embargo, en un posible hecho de tránsito la afectación directa e inminente por el no uso del casco protector es sobre la propia persona, es decir, por quien eligió no portar el instrumento de seguridad, no existiendo ninguna afectación a otro individuo que no sea el mismo. Por otra parte, en nuestra entidad federativa no se considera una conducta antijurídica tipificada por la ley, el intento de suicidio ni las lesiones que una persona se cause a si misma, razón y motivo por la cual es aplicable el principio “A maiori ad minus” – Quien puede lo más puede lo menos -, esto es, si nuestro ordenamiento jurídico penal no contempla disposición alguna que tipifique el atentado de una persona en contra de su propia integridad y existencia, ¿por qué la norma administrativa ha de caer en la arbitrariedad y exceso de retener bienes, si no se está causando ningún daño a terceros? La respuesta oficial es por prevención, no obstante, el suscrito en base a lo anteriormente explicado considera excesiva esta medida, toda vez que se pueden aplicar sanciones alternas, como la suspensión de la licencia en caso de reincidencia.

De lo visto en este tema se concluye que en algunos casos es necesaria la retención de los vehículos, si con ello se garantiza la seguridad pública y el interés general, no obstante y con la finalidad de dejar clara nuestra postura se reitera; no por cualquier causa y mucho menos como garantía de pago como se hace actualmente.

C. Boleta de infracción.

La boleta de infracción es el documento base del procedimiento, es en donde se deja constancia de la infracción cometida, por lo cual resulta necesario que ella se encuentre apegada a derecho, es decir, que sea un documento que brinde certeza y seguridad jurídica al gobernado para no dejarlo en estado de indefensión.

Respecto de tan importante instrumento la ley de la materia es omisa en cuanto a los requisitos que debe contener, y el reglamento se limita únicamente a señalar la serie de pasos a seguir cuando tenga que ser levantada, en efecto, el numeral 238 del reglamento estatal de tránsito a la letra establece:

“CAPITULO XVI

BOLETAS DE INFRACCIÓN

Artículo 238.- Los Agentes de la Dirección de Tránsito, en caso de que los conductores de vehículos infrinjan alguna de las disposiciones de este Reglamento, deberán proceder en la forma siguiente:

I.- En su caso, indicar al conductor, en forma ostensible que debe detener la marcha del vehículo y estacionarlo en algún lugar en donde no obstaculice la circulación.

II.- Señalar al conductor, con la brevedad, cortesía y respeto debidos, la infracción que ha cometido.

III.- Solicitar al conductor su licencia de manejo y la tarjeta de circulación.

IV.- Levantar la Boleta de Infracción que corresponda.

V.- Evitar toda discusión al levantar la Boleta de Infracción”.

A continuación y exclusivamente para efectos de su estudio se reproduce el citado formato:²³

ANVERSO

“SELLO DE LA DIR.
EST. DE SEG. PUB.

DATOS DE LA DIRECCION ESTATAL DE
SEGURIDAD PÚBLICA

<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>
DIA	MES	ANO	HORA

BOLETA DE INFRACCION

CONDUCTOR _____ LICENCIA _____ EDO _____

DOMICILIO _____

LUGAR DONDE SE COMETIO LA INFRACCION _____

VEHICULO: MARCA _____ TIPO _____ COLOR _____ PLACAS _____

GARANTÍA: LICENCIA TAR. DE CIR. PLACAS VEH.

ELABORO CALIFICACION DE INFRACCION EL DIREC. GRAL DE SEG. PUB. Y TTO.

_____ \$ _____ ”

²³ Este formato es el utilizado en el municipio de Othón P. Blanco.

REVERSO

“CONCEPTO DE LA INFRACCION

- | | |
|--|---|
| <input type="checkbox"/> NO RESPETAR LA LUZ DEL SEMAFORO | <input type="checkbox"/> TRANSITAR EN SENTIDO CONTRARIO |
| <input type="checkbox"/> NO RESPETAR LA SEÑAL DE ALTO | <input type="checkbox"/> MAL FUNC. DE LUZ PRINCIPAL |
| <input type="checkbox"/> NO RESPETAR LA SEÑAL DE SEDA EL PASO | <input type="checkbox"/> FALTA DE LUZ POSTERIOR |
| <input type="checkbox"/> NO RESPETAR LOS ADEMANES DEL POLICIA | <input type="checkbox"/> POR ESCAPE EN MAL ESTADO |
| <input type="checkbox"/> POR FALTAS A LA AUTORIDAD | <input type="checkbox"/> EMISION EXCESIVA DE HUMO |
| <input type="checkbox"/> NO RESPETAR LOS 10 MTS. DE LA ESQUINA | <input type="checkbox"/> POR EXCESO DE PASAJE |
| <input type="checkbox"/> ESTACIONARSE EN DOBLE FILA | <input type="checkbox"/> POR PLACAS SOBREPUESTAS |
| <input type="checkbox"/> ESTACIONARSE SOBRE LA ACERA | <input type="checkbox"/> EFECTUAR SERV. PUB. SIN AUTORIZACION |
| <input type="checkbox"/> ESTACIONARSE EN LUGAR PROHIBIDO | <input type="checkbox"/> NO CUBRIR LA CARGA CON LONA |
| <input type="checkbox"/> EFECTUAR VUELTAS PROHIBIDAS | <input type="checkbox"/> NO DARLE USO AL DIRECCIONAL |
| <input type="checkbox"/> EXCESO DE VELOCIDAD _____ K/H APROX. | <input type="checkbox"/> CONDUCIR SIN LICENCIA |
| <input type="checkbox"/> MANEJAR NEGLIGENTE O TEMERARIAMENTE | <input type="checkbox"/> FALTA DE PLACAS |
| <input type="checkbox"/> NO CEDER PASO A VEHICULOS DE EMERGENCIA | <input type="checkbox"/> MANEJAR EN ESTADO DE EBRIEDAD |

OBSERVACIONES _____

”

En la realidad fáctica, el agente de tránsito para infraccionar a una persona requisita la boleta transcrita de la siguiente manera: asienta día, mes, año y hora; los datos generales del conductor; el lugar donde se cometió la infracción; los datos generales del vehículo y el derecho o bien que retiene en garantía, además de firmarla. Continúa circunstanciado el formato al reverso de la boleta donde existe un catalogo de 26 conductas que constituyen infracciones al reglamento, y las cuales se encuentran bajo el título de “concepto de la infracción”, del mencionado catálogo marca cual es la infracción cometida para posteriormente en el espacio destinado a las observaciones asentar el artículo violado; y en el supuesto que la conducta transgresora del reglamento no se encuentre entre las 26 preestablecidas en el formato, en el mismo espacio de observaciones señala a groso modo la infracción cometida y el número del artículo transgredido, empero, únicamente el número.

Esta forma en que se requisita la infracción, obviamente obedece al diseño del formato mismo, que como veremos enseguida es violatorio del artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que en su párrafo primero a la letra establece: *“Nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento”²⁴*. Este precepto constitucional establece la garantía de legalidad en cuanto todo acto de molestia debe constar por escrito de autoridad competente, que lo funde y lo motive. Sobre el particular, el Máximo Tribunal de nuestro país ha sostenido el siguiente criterio jurisprudencial:

FUNDAMENTACION Y MOTIVACION.

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

SEGUNDO TRIBUNAL COLEGIADO DEL QUINTO CIRCUITO.

Amparo directo 242/91. Raymundo Coronado López y Gastón Fernando Terán Ballesteros. 21 de noviembre de 1991. Unanimidad de votos. Ponente: Lucio Antonio Castillo González. Secretario: José Rafael Coronado Duarte.

Amparo directo 369/91. Financiera Nacional Azucarera, S.N.C. 22 de enero de 1992. Unanimidad de votos. Ponente: José Nabor González Ruiz. Secretario: Sergio I. Cruz Carmona.

Amparo directo 495/91. Fianzas Monterrey, S.A. 12 de febrero de 1992. Unanimidad de votos. Ponente: Lucio Antonio Castillo González. Secretaria: Silvia Marinella Covián Ramírez.

Amparo directo 493/91. Eugenio Fimbres Moreno. 20 de febrero de 1992. Unanimidad de votos. Ponente: Adán Gilberto Villarreal Castro. Secretario: Arturo Ortegón Garza.

Amparo directo 101/92. José Raúl Zárate Anaya. 8 de abril de 1992. Unanimidad de votos. Ponente: Lucio Antonio Castillo González. Secretario: José Rafael Coronado Duarte²⁵.

²⁴ Párrafo reformado mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 03 de septiembre de 1993.

²⁵ Semanario Judicial de la Federación, octava época, Tribunales Colegiados de Circuito, tesis V.2° .J/32, junio de 1992, p. 49.

En el caso concreto que nos ocupa, la boleta de infracción consta por escrito y es emanada de autoridad competente toda vez que el reglamento faculta al agente para levantarla, no obstante no se encuentra fundada y motivada en virtud que si bien es cierto que se señala a groso modo la conducta cometida y el artículo transgredido, en ningún momento se hace referencia a que disposición normativa corresponde ese artículo. Más aún, recordemos que con el original de la boleta el infraccionado acude a la oficina administrativa donde sobre el mismo formato se le califica la infracción, es decir, se le impone la sanción. Al efecto, para tal trámite no se agrega absolutamente nada al documento más que el monto a pagar. Luego entonces, en ningún momento se asienta el artículo que contempla el monto de la sanción en relación a la conducta realizada, razón y motivo por la que se sostiene que la boleta de infracción utilizada tanto para circunstanciar la infracción cometida como la multa que de ella deriva es violatoria del artículo 16 constitucional.

Con la finalidad de sustentar lo dicho y toda vez que su redacción nutre sustancial y ampliamente el razonamiento realizado, a continuación se insertan criterios del Máximo Tribunal de nuestra Nación en relación con la figura en estudio.

INFRACCIONES DE TRANSITO SIN FUNDAMENTACION NI MOTIVACION.

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

SEGUNDO TRIBUNAL COLEGIADO DEL SEXTO CIRCUITO.

Amparo en revisión 67/89. José Roberto Valencia Moreno. 14 de marzo de 1989. Unanimidad de votos. Ponente: Gustavo Calvillo Rangel. Secretario: Humberto Schettino Reyna²⁶.

²⁶ Semanario Judicial de la Federación, octava época, Tribunales Colegiados de Circuito, tesis aislada, 14 de julio de 1994, p. 626.

ARTICULO 16 CONSTITUCIONAL. BOLETAS INFRACCIONARIAS. FUNDAMENTACION DE LAS, CONFORME AL.

Es verdad que un agente de policía de tránsito cuenta entre sus facultades la de aplicar el reglamento de tránsito respectivo, también lo es que esto en manera alguna implica que esté exento de cumplir con la obligación de fundar sus actos en debido acatamiento a lo dispuesto por el artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, pues no debe perderse de vista que tal obligación tiene como contenido no sólo el señalar en la boleta infraccionaria los numerales aplicables, sino además el ordenamiento a que pertenece. La omisión de esta conducta, coloca al gobernado en estado de indefensión ya que desconoce el cuerpo normativo que faculta a la autoridad para llevar a cabo el acto de privación.

CUARTO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO.

Amparo en revisión 784/92. Gilberto Chavarría Morales. 28 de mayo de 1992. Unanimidad de votos. Ponente: Hilario Bárcenas Chávez. Secretario: Oscar Germán Cendejas Gleason²⁷.

TRANSITO, MULTAS DE.

Este tribunal ha hecho suya la tesis del Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, publicada con el número 75 en las páginas 148 y 149 de la parte correspondiente del Informe 1979, que dice: "TRANSITO, MULTA IMPUESTA POR VIOLACION AL REGLAMENTO DE". De la lectura del acta de infracción y multa reclamados, no puede admitirse jurídicamente que se esté ante una resolución fundada en los términos del artículo 16 de la Constitución General de la República, ya que si bien es cierto que en el documento relativo se menciona el artículo 215, Capítulo XII, del Reglamento de Tránsito del Departamento del Distrito Federal, actualmente en vigor, como apoyo de la facultad sancionadora de la autoridad administrativa, también es cierto que al precisarse la violación cometida, únicamente se menciona el artículo 174, fracción III, del grupo 1" sin precisarse a que ordenamiento legal corresponde este último precepto invocado, omisión que desde luego se traduce en una falta de fundamentación de la resolución impugnada ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, lo que lleva a conceder el amparo y protección de la Justicia Federal que se demanda.

PRIMER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO.

Amparo directo 84/79. José Rubén Aguirre. 11 de junio de 1981. Unanimidad de votos. Ponente: Guillermo Guzmán Orozco²⁸.

²⁷ Semanario Judicial de la Federación, octava época, Tribunales Colegiados de Circuito, tesis aislada, 10 de diciembre de 1992, p. 255.

TRANSITO, MULTAS DE.

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

PRIMER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO.

Amparo directo 84/79. José Rubén Aguirre. 11 de junio de 1981. Unanimidad de votos. Ponente: Guillermo Guzmán Orozco.

Séptima Época, Sexta Parte:

Volúmenes 127-132, página 176. Amparo directo 100/79. Daniel Solorio Velasco. 25 de julio de 1979. Unanimidad de votos. Ponente: Guillermo Guzmán Orozco²⁹.

TRANSITO, MULTAS DE.

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

PRIMER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO.

²⁸Semanario Judicial de la Federación, séptima época, Tribunales Colegiados de Circuito, tesis aislada, sexta parte, p. 282.

²⁹Semanario Judicial de la Federación, séptima época, Tribunales Colegiados de Circuito, tesis aislada sexta parte, p. 283.

Amparo directo 84/79. José Rubén Aguirre. 11 de junio de 1981. Unanimidad de votos. Ponente: Guillermo Guzmán Orozco.

Séptima Época, Sexta Parte:

Volúmenes 109-114, página 224. Amparo directo 237/78. Francisco Pedro González García. 10 de mayo de 1978. Unanimidad de votos. Ponente: Guillermo Guzmán Orozco³⁰.

TRANSITO, MULTAS DE.

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

PRIMER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO.

Amparo directo 234/79. Mario Alberto Santoyo Fragoso. 21 de junio de 1979. Unanimidad de votos. Ponente: Guillermo Guzmán Orozco³¹.

D. Procedimiento de cobro.

En virtud de la retención discrecional de documentos o del vehículo y una vez que se hubo impuesto la multa, no se establece en nuestras normas reglamentarias un esquema para que en el supuesto que el infractor se rehusará a cubrir el monto de la misma, se le cobre de manera económico coactiva, sino que únicamente se limita a mencionar que si ésta es pagada dentro de los cinco días posteriores al levantamiento de la boleta se le otorgará hasta un 50% de descuento siempre y cuando la infracción no sea grave o no se haya inconformado con la misma, y que trascurridos 30 días naturales ésta se actualizará con recargos moratorios del 10% acumulables mensualmente, además de que si no es pagada no procederán los trámites conducentes a la actualización de los permisos que el vehículo requiere

³⁰Semanario Judicial de la Federación, séptima época, Tribunales Colegiados de Circuito, tesis aislada, sexta parte, p. 284.

³¹Semanario Judicial de la Federación, séptima época, Tribunales Colegiados de Circuito, tesis aislada, sexta parte, p. 233.

para circular³². Al efecto, estas disposiciones se encuentran plasmadas en los artículos 254, 255 y 263 del Reglamento, mismos que a continuación se transcriben:

*“CAPITULO XIX
SANCIONES*

...

Artículo 254.- Se reducirá la multa hasta en un 50% de la sanción que corresponda a una infracción, en caso de que el infractor no se hubiere inconformado con la misma y efectúa el pago correspondiente, dentro del término de cinco días hábiles a partir de la fecha de infracción.

Se exceptúa lo anterior en los casos de violaciones graves, conforme a lo establecido en el presente Reglamento.

Artículo 255.- Después de transcurridos los cinco días hábiles y el infractor no haya cubierto el pago de la sanción, no tendrá derecho a la reducción de la multa.

Pasados treinta días naturales a la fecha de la infracción se impondrá recargos moratorios del 10%, los cuales se acumularán mensualmente.

Artículo 263.- No procederán los trámites de Canje de Placas, regularización y revistas mecánicas a los propietarios de vehículos infraccionados, hasta que no hayan cubierto el importe de las sanciones correspondientes”.

Esto es así, porque la autoridad considera que con la retención de documentos o posesiones, el infractor invariablemente va a acudir a pagar la multa, no obstante como hemos demostrado la retención en garantía de pago es inconstitucional, además que en la realidad fáctica este procedimiento ha demostrado que no es el idóneo, puesto que como veremos más adelante el porcentaje de personas que no acuden a pagar es elevado.

³² El reglamento del municipio de Solidaridad establece el 50% de la reducción de la sanción mínima si es pagada dentro de los días hábiles siguientes a aquél en que se cometió la infracción, y el 50 % de la sanción máxima si el pago ocurre dentro de los 10 días siguientes siempre y cuando no se haya inconformado; después de transcurrido el segundo de los plazos mencionados ocurre lo mismo que en el ordenamiento estatal. Ver artículos 188 y 189 del citado ordenamiento.

En el caso de Benito Juárez la multa se reduce en un 50% cuando el pago es realizado dentro de los 15 días posteriores a la comisión de la infracción y del 20% cuando se realice después de los 15 pero antes de los 30 días siempre y cuando la conducta no haya sido grave y aún cuando el infractor se haya inconformado. Transcurridos los 30 días naturales causa recargos a razón del 8% mensual siendo acumulable. Ver artículos 198 y 199 de su reglamento.

Es por ello que existe el convencimiento de quien plasma estas líneas que lo adecuado es no retener documento alguno al conductor sino depositar en él un voto de confianza, otorgándole un plazo perentorio prudente para el pago de la multa, incluyendo incluso los beneficios en su reducción como se hace actualmente; y en el caso que el infractor se rehusará a realizar el pago, entonces sí, hay que cobrarle coactivamente. Ahora, ¿Cómo se podría realizar este cobro? La respuesta es sencilla, al igual que se hace en otras entidades federativas de la Republica o en otros países, vamos a darle por ley a las multas de tránsito vencidas el carácter de crédito fiscal y que sea la autoridad fiscal la que las recupere a través del procedimiento administrativo de ejecución.

E. Medios jurídicos de defensa.

El Reglamento de Tránsito en el Estado de Quintana Roo, no prevé un medio jurídico de defensa real en favor del gobernado³³, esta afirmación se sustenta ampliamente de la lectura de sus artículos 240 y 261, que a letra disponen:

“CAPITULO XVI

BOLETAS DE INFRACCIÓN

...

Artículo 240.- En caso de inconformidad por la Boleta de Infracción, los interesados podrán recurrir dentro del término de 72 horas siguientes a la notificación de la infracción, ante el C. Director de Tránsito y verbalmente expresar los motivos de su inconformidad. El C. Director de Tránsito si lo estima necesario, señalará día y hora para que se presenten ante él, el presunto infractor y el Agente respectivo. Tomando en cuenta todos los antecedentes aportados por ambas partes, el C. Director de Tránsito ratificará, rectificará o revocará la Sanción impuesta”.

“CAPITULO XIX

SANCIONES

...

Artículo 261.- Los infractores a las disposiciones del presente Reglamento podrán solicitar a la Autoridad que pretenda sancionarlos, presentarse en esos momentos junto a la misma, a la Dirección de Tránsito, para inconformarse y que se aclare la situación”.

³³ Esta situación no la comparten los reglamentos de los municipios de Solidaridad y Benito Juárez, toda vez que ambas normas en sus numerales 212 y 215, respectivamente, contemplan la interposición de un recurso de revocación.

Como podemos observar, si el conductor no está de acuerdo con la infracción que se le haya levantado, sea por el motivo que fuere, puede acudir conjuntamente con el agente de tránsito en el momento mismo en que se le está infraccionando, o en su defecto, lo puede hacer dentro del término de las 72 horas siguientes, a exponer verbalmente los motivos de su inconformidad ante el servidor público competente (Director de Tránsito), quien si lo estima conveniente realiza un careo entre el policía y el gobernado, para posteriormente y a su discreción confirmar, reducir o revocar la multa impuesta.

Al respecto se ha de señalar, que en virtud que los numerales en comento no señalan que el procedimiento se haga por escrito y apegado a las formalidades esenciales de su naturaleza, éste se realiza por el funcionario anteriormente mencionado de forma oral y a su completa discreción, perdiéndose así la misión de otorgar un medio jurídico real de defensa al ciudadano.

Esta forma de actuar es contraria al Estado de Derecho, en primer lugar la ratificación, rectificación o revocación de un organismo de la Administración Pública del Estado, necesariamente tiene que ser por escrito, en virtud que éste es un acto administrativo de los destinados a modificar la esfera jurídica de los gobernados. Además que este grado de discrecionalidad es jurídicamente inaceptable, así lo estima criterio sustentado por el Máximo Tribunal de nuestro país, mismo que a continuación se transcribe:

SANCIÓN ADMINISTRATIVA. UNA VEZ ACTUALIZADA LA INFRACCIÓN LA AUTORIDAD ESTÁ OBLIGADA A IMPONERLA, PUES NO GOZA DE DISCRECIONALIDAD AL RESPECTO.

Sólo existe discrecionalidad cuando la ley otorga a la autoridad un amplio campo de apreciación para decidir cuándo y cómo debe obrar, o aun para determinar libremente el contenido de su posible actuación, de donde se concluye que la autoridad no goza de facultades discrecionales tratándose de infracciones a la ley, pues una vez actualizadas está legalmente obligada a imponer la sanción correspondiente, ya que, de actuar en

contrario, se generaría impunidad al dejar a su arbitrio el determinar si el gobernado debe cumplir o no con los imperativos legales, lo cual es jurídicamente inadmisibles³⁴.

F. Imposición de multas, amonestación, arresto, retención de documentos, derechos y posesiones, suspensión o cancelación de licencia, revocación o suspensión de concesiones y permisos.

Del texto de los ordenamientos reglamentarios y de la propia ley, se puede deducir que en el Estado de Quintana Roo, se establecen 6 tipos de sanciones cuando se infringe una norma en materia de tránsito y vialidad, a saber: amonestación, multa, arresto, retención de documentos, derechos y posesiones, suspensión o cancelación de la licencia de conducir y revocación o suspensión de concesiones y permisos, este último en cuanto hace al transporte público³⁵.

La amonestación consiste en la llamada de atención cortés, que el agente de tránsito hace a los peatones o pasajeros, cuando estos están en vías de cometer una infracción o cuando ya la hayan cometido; como su nombre lo indica se limita únicamente en hacer ver a la persona que la conducta que va a realizar o ya realizó no es la adecuada según la normatividad en la materia.

Las sanciones económicas (multas) oscilan entre uno y cincuenta días de salario mínimo general, dependiendo del municipio de que se trate, además, cómo se indicó al hablar de los procedimientos de cobro, éstas generan recargos del 10% acumulable mensualmente³⁶. Este tipo de recargos además de ser inadmisibles jurídicamente, denotan claramente la equívoca finalidad del Estado, es decir, la de recaudar en lugar de normar.

³⁴ Semanario Judicial de la Federación, novena época, Tribunales Colegiados de Circuito, tesis aislada XIV-2º.71 A, 17 de enero de 2003, p. 1868.

³⁵ Ver artículos 82 y 84 de la Ley de Tránsito, Transporte y Explotación de Vías y Carreteras del Estado de Quintana Roo; 23, 24, 238, 248, 249 y 251 del Reglamento de Tránsito en el Estado de Quintana Roo; 26, 29, 65, 128, 185, 200 y 201 del Reglamento de Tránsito del municipio de Solidaridad; 27, 30, 67, 134, 194, 195 y 204 del Reglamento de Tránsito del municipio de Benito Juárez.

³⁶ El municipio de solidaridad comparte esta tasa de recargos, no así el de Benito Juárez que establece el 8%.

El arresto se presenta de manera excepcional únicamente cuando la persona se encuentra visiblemente alcoholizada, por lo general se paga la multa y el sujeto recupera su libertad inmediatamente, lo cual corrobora la mencionada actitud recaudatoria del Estado.

La retención del vehículo se utiliza de manera indiscriminada, entre las que se pueden destacar, que éste haya sido abandonado o que se encuentre obstaculizando la libre circulación, que la persona esté alcoholizada, que el conductor no cuente con la documentación necesaria, pero sobre todo, e igual que se hace con los documentos y derechos, en garantía de pago.

Tanto la ley como los reglamentos de tránsito vigentes, mencionan la posibilidad de suspender o cancelar la licencia del conductor, no obstante, son omisos respecto de un sistema claro y preciso para hacer efectiva tal sanción, es por ello, que un sector de la sociedad ponderando sus prioridades en una relación costo - beneficio, y contando con la certeza de que si infringen una disposición de tránsito y vialidad la única consecuencia será el cubrir una sanción económica, de manera intencional y deliberada si así les resulta conveniente la cometen sin importarles la observancia de la norma, ni la afectación que a la sociedad misma ocasiona. Esta aseveración se realiza en virtud que de las indagatorias realizadas en el marco de la presente investigación se pudo apreciar que en la realidad fáctica y cuando menos en el municipio de Othón P. Blanco, esta medida no se lleva a cabo de manera general sino únicamente se aplica a los conductores del servicio público.

Del análisis realizado a las normas aplicables en materia de tránsito y vialidad en nuestra entidad federativa, y que ahora se concluye, claramente se puede observar que el Estado a través del órgano administrativo encargado de su vigilancia, ha perdido aquélla labor de policía de que hablamos en el capítulo tercero, es decir, esa actividad estatal de verificar que los particulares cumplan con sus obligaciones de derecho publico, no se esta concretizando fehacientemente, sino que existe la percepción de que el Estado se ha permeado

de un interés económico ajeno a su objetivo primario en tanto en cuanto se ha centrado únicamente en el cobro de multas, dejando de lado las medidas de seguridad o incluso sanciones mismas que en realidad coadyuvan al cumplimiento de la norma y en consecuencia a lograr la tan añorada armonía en un Estado Constitucional de Derecho, más aún, con los procedimientos actuales incluso se vulneran garantías individuales de los gobernados, lo cual es grave máxime que no se este cumplimiento con el fin último o razón teleológica de brindar bienestar, seguridad y paz social.

4.3.- EL SENTIR CIUDADANO Y LA POSTURA DE LA AUTORIDAD.

A. El sentir ciudadano.

¿Quién, sino su pueblo legitima al poder público? La legitimidad constituye un modelo psicológico justificativo del ejercicio del poder, esto es, del derecho a mandar y de la correlativa obligación de obedecer. Ahora bien, las razones por las que ante los ojos de los gobernados el poder aparece como legítimo son dos: la primera es que las normas con base en las cuales se ejerce el poder se consideran la representación de principios necesarios para la existencia del grupo social. En segundo lugar, la generalidad de los que han de obedecer deben ver a las personas facultadas para mandar como lo órganos idóneos para garantizar la realización social de dichos principios³⁷. Así pues, es de trascendental importancia la opinión que el receptor de la norma tenga tanto sobre ella, como de quien la aplica.

En este contexto, y conciente que el suscrito no puede saber con certeza razonable lo que la ciudadanía piensa respecto de la forma en que en la actualidad opera el sistema de infracciones y sanciones de tránsito en nuestro Estado, se utiliza la encuesta como un método para desentrañar el sentir ciudadano. Al efecto se proyectaron 600 cuestionarios foliados de 14 preguntas,

³⁷ Rojas Armandi, Víctor Manuel, *Filosofía del derecho*, 2ª ed., México, Oxford University Press, 2004. p. 197.

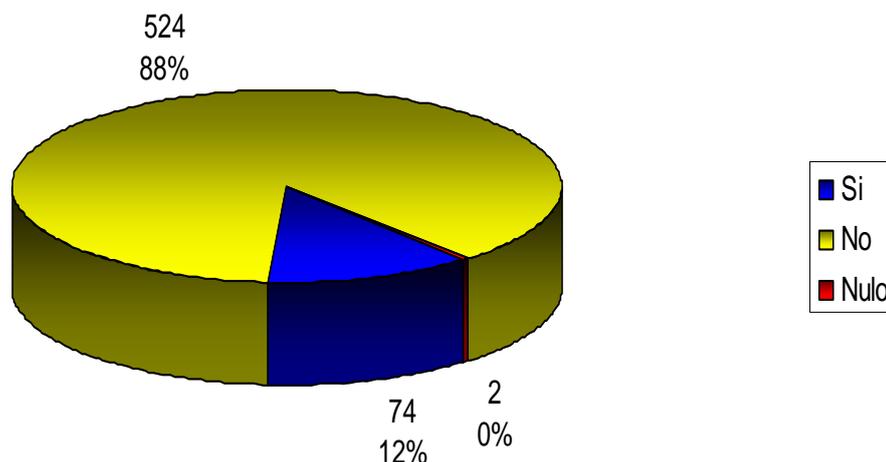
dirigidos a personas mayores de 16 años en la ciudad de Chetumal, Municipio de Othón P. Blanco, Quintana Roo, los cuales fueron aplicados en la vía pública y de forma aleatoria.

Para no hacer más extenso de lo necesario el presente capítulo, a continuación se plasman únicamente los resultados más representativos de la encuesta ejecutada³⁸.

Es importante señalar que el común de la ciudadanía, no tiene un conocimiento pleno del tema en estudio, es decir, desconoce tanto las teorías doctrinales aplicables al caso, como los requisitos constitucionales y legales que en la formación de todo acto administrativo se debe observar, no obstante, no por ello deja de ser significativa la opinión de éstos, toda vez que sobre ellos recae la estricta observancia y cumplimiento de la norma.

³⁸ En el anexo 1 de la presente investigación se plasman la técnica y formato utilizado, así como diversas gráficas de los resultados obtenidos.

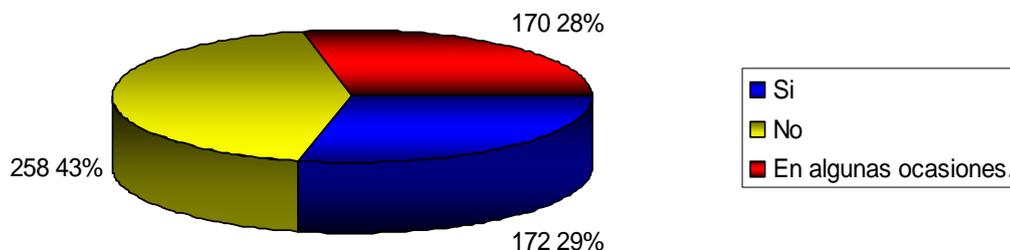
CONOCIMIENTO DEL PROCEDIMIENTO APLICABLE CUANDO SE INFRINGE UNA DISPOSICIÓN DE TRÁNSITO



De las 600 personas encuestadas, el 88% desconoce el procedimiento completo que lleva a cabo la autoridad competente para imponer una sanción de tránsito. Para obtener este resultado se requirió de dos reactivos, de manera preliminar se preguntó ¿sabía usted, que existe un procedimiento que aplica la Dirección General de Tránsito cuando se comete una infracción? A lo cual 386 personas respondieron de manera afirmativa, no obstante la siguiente indicación era una breve descripción del procedimiento, la cual únicamente 74 personas pudieron describir, las restantes se limitaron a señalar ideas aisladas como: “te quitan el carro”, “te quitan tus papeles hasta que pagues”, “en realidad no pasa nada” y una larga lista de etcéteras.

Como se puede observar, el primer dato que arroja la encuesta es que no se tiene un conocimiento de los procedimientos que se deben observar cuando se comete una infracción de tránsito, de ahí que se pueda afirmar, que es conveniente que el órgano administrativo competente realice campañas de difusión de información básica del tema.

PERCEPCIÓN SOBRE LA RETENCIÓN DE DOCUMENTOS



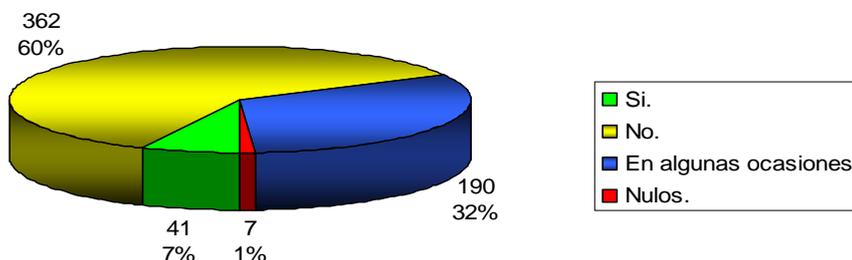
En cuanto a la retención de la licencia del conductor, tarjeta o placas de circulación del vehículo, el 43 % de los encuestados no esta de acuerdo, al 29% le parece una medida aceptable y el 28% la aprueba en determinadas ocasiones, siendo las tres más concurrentes las siguientes:

- 1) Cuando el conductor se encuentra en estado de ebriedad;
- 2) Cuando la persona no radique en el Estado; y
- 3) Cuando se esté involucrado en un hecho de tránsito.

Independientemente de la opinión de los encuestados, es preciso sostener que la medida de seguridad adecuada en el supuesto de conductores ebrios o bajo el influjo de enervantes, además del arresto del conductor, es inevitablemente la retención del vehículo, no la de los documentos.

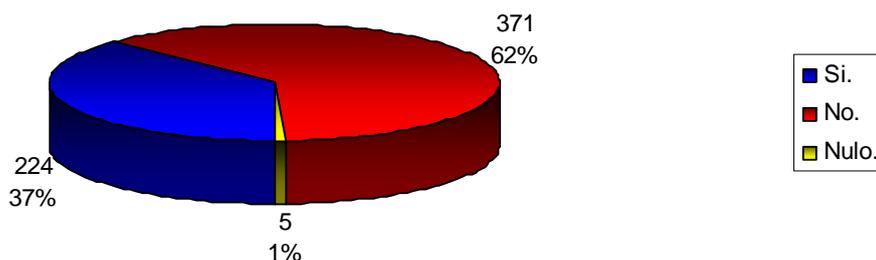
Por otra parte, como ya explicó anteriormente, la retención de documentos y derechos que realizan las autoridades de tránsito, la hacen principalmente en garantía de la posible sanción que se pueda generar por la transgresión al orden jurídico aplicable, situación que es violatoria de los artículos 16 y 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

PERCEPCIÓN RESPECTO DE LA RETENCIÓN DEL VEHÍCULO



Tratándose de los vehículos, el 60 % de las personas no está de acuerdo en que éstos sean retenidos, el 7 % si lo estima conveniente y el 32% considera que solo debe ser retenido en circunstancias especiales, destacando entre las más mencionadas las siguientes: cuando el conductor se encuentre en estado de ebriedad; cuando se presuma que el vehículo es robado; o cuando se haya ocasionado un accidente de tránsito.

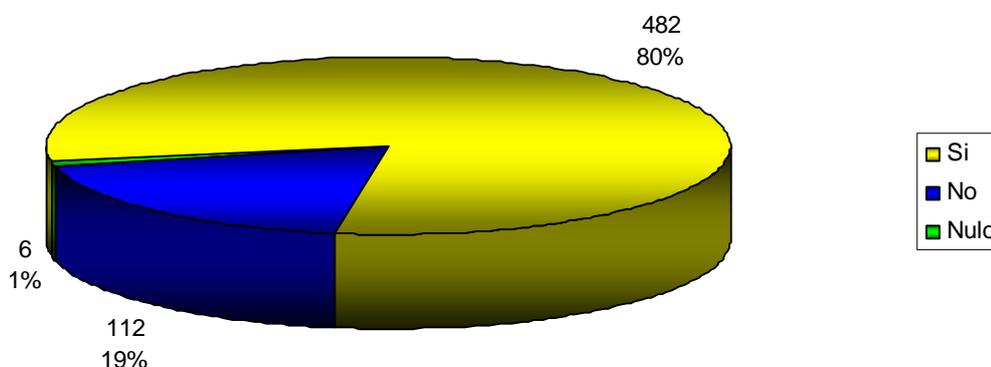
¿ES LA MULTA SUFICIENTE PARA LOGRAR EL ORDEN Y LA SEGURIDAD?



Se preguntó también al ciudadano si considera que la imposición de una multa es suficiente para lograr el orden y la seguridad que tiene por objeto el reglamento³⁹, a lo que el 62% respondió que no, el 1% no contestó y el 37% considera que si es suficiente.

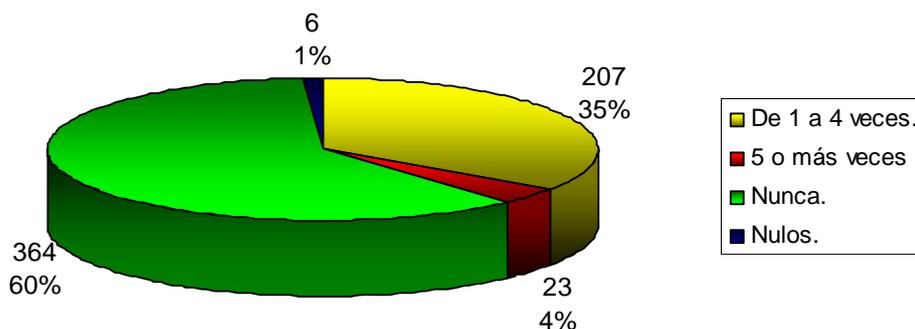
³⁹ Esta pregunta se planteó así, en virtud que en nuestro Estado a final de cuentas toda infracción de tránsito se reduce al pago de una infracción.

NIVEL DE ACEPTACIÓN DEL SISTEMA DE PUNTOS



Estrechamente relacionado con el cuestionamiento de la gráfica anterior, se planteó la posibilidad de establecer el sistema de puntos en nuestro Estado, a lo cual el 80 % de los encuestados está de acuerdo. Este dato revela que la propia ciudadanía en su conjunto considera que se requiere de medidas más eficaces para tutelar el cumplimiento del ordenamiento normativo, que a su vez, redunde en un beneficio tanto para el Estado como para la propia sociedad.

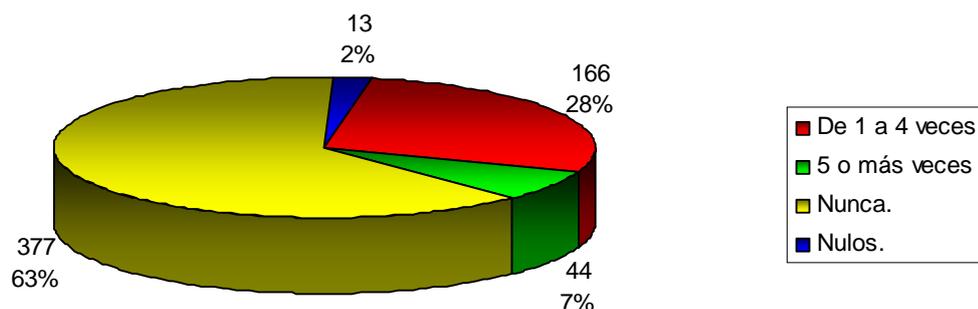
CONDUCTORES INFRACCIONADOS



De las 600 personas encuestadas, el 60% nunca ha sido infraccionado, no obstante, de ellos sólo el 31% cuenta con vehículo. Del 40 % restante, el 35 % ha sido infraccionado entre 1 y 4 veces; el 4 % lo ha sido 5 o más veces y el 1% restante no contestó la pregunta.

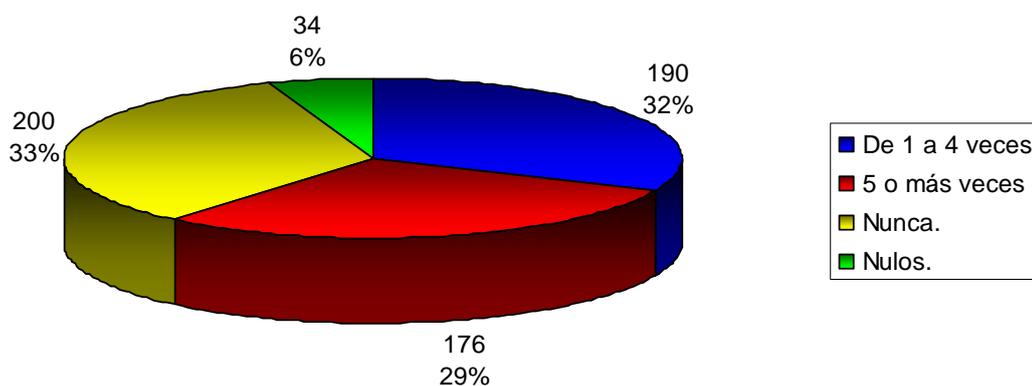
La corrupción es uno de los graves problemas que agobian al Estado Mexicano, es por ello, que se contempló en la encuesta dos preguntas encaminadas a observar hasta en que grado se presenta en nuestro de tema de estudio.

CORRUPCIÓN RESPECTO DE LA AUTORIDAD



210 personas de las 587 que respondieron la pregunta señalaron que en alguna ocasión el agente de tránsito le ha pedido dinero para no levantarle la infracción, 166 de ellas entre el rango de 1 a 4 ocasiones y 44 en 5 o más veces.

CORRUPCIÓN RESPECTO DE LA CIUDADANIA



Para obtener este dato se planteó la pregunta de manera indirecta, es decir, se le preguntó al encuestado si conocía a alguna persona que hubiera ofrecido dinero a algún agente de tránsito, para que no le levante una infracción; al respecto el 61% respondió que si, 32% de 1 a 4 veces y el 29% restante en 5 o más.

El resultado de estas dos últimas gráficas es preocupante, puesto que es elevado el nivel de corrupción existente en materia de tránsito y vialidad, lo cual confirma aún más la hipótesis de que es necesario reformar el marco jurídico actual. Hay que buscar la forma de hacer sencillos los trámites para facilitar al ciudadano el pago de las sanciones y con esto contribuir a una disminución de los índices de corrupción.

Del ejercicio de las 600 encuestas realizadas para tener una percepción de lo que piensa la gente en relación con el tema de investigación, se pueden apuntar las siguientes conclusiones:

1. La ciudadanía no tiene un conocimiento real de cual es el procedimiento que se deduce cuando se comete una infracción de tránsito.
2. En cuanto a la retención de documentos del conductor, se encuentra dividida la opinión de las personas, unos piensan que de alguna u otra manera es una medida aceptable, otros consideran que por ningún motivo debiera llevarse a cabo.
3. Tratándose de la retención vehículos, la mayoría de los encuestados la rechaza.
4. La sociedad en su conjunto, tiene la concepción generalizada que se requiere de medidas más eficaces para la regulación de la materia.
5. Es alto el grado de corrupción manifestado, por lo que se requiere de la implementación de sistemas o programas viables que favorezcan su reducción.

B. La postura de la autoridad.

Para reflejar la postura de la autoridad basta con señalar algunos ejemplos, veamos; desde el año de 1998 el máximo tribunal de nuestro país a través de tesis aislada ha sostenido que las autoridades de tránsito en el Estado de Quintana Roo, resultan incompetentes para verificar el cumplimiento del gravamen

del impuesto sobre tenencia y uso de vehículos⁴⁰, al respecto en fecha 15 de mayo de 2008, se pudo apreciar en la página de la Secretaría de Hacienda del Estado (www.sh.groo.gob.mx), que el titular de esa dependencia advirtió que en virtud que las autoridades de tránsito cuentan con la atribución de asegurar el vehículo en caso que el propietario no cuente con sus documentos, se instalarían operativos en todo el Estado para de esta forma obligar a los contribuyentes a pagar.

El mensaje es claro, recaudar por recaudar, operativos especiales ejecutados por agentes de tránsito, que contemplan la retención del vehículo por no haber pagado la tenencia, cuando éste es un impuesto federal, que está sujeto a las disposiciones del Código Fiscal de la Federación que contempla todo un procedimiento que brinda certeza jurídica al gobernado respecto de los requerimientos y multas que se le pueden aplicar; pero no, lo importante es hacerlo rápido, fácil y sencillo aunque se vulneren derechos fundamentales de los gobernados.

Otro ejemplo; anuncia el director de tránsito la utilización del alcoholímetro en la ciudad de Chetumal, situación que incluso es buena en tanto en cuanto previene accidentes, no obstante, no existe ordenamiento reglamentario alguno en nuestra entidad federativa que contemple su utilización. ¿Pues que la autoridad no solo puede hacer lo que la ley le permita? El punto es, si se requieren de medidas que redunden en favor de la comunidad, es correcto que se apliquen, de hecho esa es la función de la policía administrativa, pero ¿Por qué no plasmarlo en nuestros ordenamientos jurídicos? O a caso, es que las decisiones se toman de último momento; toda vez que desde el año de 2006 ya era alarmante la estadística de accidentes de tránsito causados por personas alcoholizadas. ¿Será que dos años no son suficientes para legislar al respecto?

⁴⁰ Semanario Judicial de la Federación, novena época, tribunales colegiados de circuito, tesis aislada XIV.1o. 5 A, p. 923, 08 de agosto de 1998.

Similar a lo que se hizo al hablar del sentir ciudadano y con la finalidad de no perder objetividad en la presente investigación, se recurrió a la técnica de campo denominada “entrevista”. Al efecto se sostuvieron dos de ellas, la primera con el C. Director de Tránsito del Estado de Quintana Roo, y la otra con el C. Coordinador del Departamento de Peritos, ambos, personas directamente responsables en sus respectivas funciones y niveles, de la vigilancia, cumplimiento de las normas y ejecución de los temas de tránsito y vialidad en el municipio de Othón P. Blanco del Estado de Quintana Roo.

En virtud que a los dos funcionarios entrevistados se les realizó las mismas preguntas, a continuación se reproduce el cuestionario utilizado, asentando debajo de cada interrogante un extracto de la respuesta otorgada por cada uno de ellos.

“ENTREVISTA”.

1.- El actual reglamento de tránsito en su artículo 244 faculta al agente para que a su discreción retenga en garantía de pago de la infracción cometida; la licencia de conducir, la tarjeta de circulación, las placas del vehículo o en su caso el vehículo mismo. Al respecto, el artículo 16 constitucional señala que ninguna persona podrá ser molestada en su persona, papeles o posesiones sino mediante mandamiento escrito de autoridad competente, que funde y motive la causa legal de procedimiento. Por su parte el 14 establece que nadie podrá ser privado de la libertad o de sus propiedades, posesiones o derechos, sino mediante juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos, en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento y conforme a las Leyes expedidas con anterioridad al hecho. Situación que no se actualiza con la forma actual de actuar.⁴¹ ¿Cuál es su opinión al respecto?

C. Director de Tránsito. El procedimiento es correcto, el artículo 21 Constitucional nos faculta a realizar tales acciones en el marco de los programas de Seguridad Pública.

⁴¹ Nótese que el entrevistador con el objetivo de no inducir la respuesta, sostuvo lo que piensa el común de la gente, es decir, que el procedimiento es contrario a lo dispuesto en el artículo 14 constitucional, aún cuando en el análisis jurídico se probó que no es así.

C. Jefe del Departamento de Peritos. Nosotros lo único que hacemos es procurar que la ciudadanía se conduzca con orden para evitar cualquier tipo de accidente, y si el reglamento estipula que se pueden retener documentos como garantía del pago de la infracción, los retenemos, si la Constitución dice otra cosa, ese es trabajo de los legisladores, mientras el reglamento esté vigente lo seguiremos aplicando.

2.- En otros Estados de la República, no se retiene documento alguno al conductor para garantizar el pago de una infracción, sino que transcurrido un lapso específico de tiempo, la infracción es turnada a la autoridad fiscal para que proceda a la recuperación de la multa mediante la aplicación del procedimiento administrativo de ejecución. ¿Considera factible la implementación de este procedimiento en nuestro Estado?

C. Director de Tránsito. En algunos años, estaremos preparados para implementar este sistema de cobro, todo depende de la coordinación que se entable con la Secretaría de Hacienda del Estado, toda vez que sería ella la encargada de ejecutar las multas, pero por lo pronto el sistema actual es el adecuado.

C. Jefe del Departamento de Peritos. Se podría considerar, es cuestión de trabajar en conjunto con la Secretaría de Hacienda, no obstante esta medida sólo podría ser aplicable a los vehículos locales, en el caso de los foráneos, se tendría que seguir reteniendo los documentos. Por otra parte, se puede presentar una gran dificultad, toda vez que existen cientos de multas que no han sido cubiertas, lo cual hace pensar que si no se les quita documento alguno, va a ser menos gente la que acuda a pagar sus sanciones.

3.- Cree usted que sería conveniente aplicar en nuestra Entidad Federativa el “sistema de puntos” que actualmente se lleva a cabo en el Distrito Federal.

C. Director de Tránsito. La finalidad del sistema de puntos es la suspensión o cancelación de la licencia, en ese sentido, nosotros aplicamos tales sanciones, en

virtud que cuando resulta necesario se cancelan las licencias de conducir. Entonces no tiene objeto implementar algo que ya está implementado.

C. Jefe del Departamento de Peritos. Cada región se va adecuando a sus necesidades, para estos efectos es necesario que se vea reflejado en sus propios reglamentos. Si es posible su implementación, lo único que hay que hacer es plasmarlos en los ordenamientos jurídicos aplicables para poder justificar nuestro actuar. Actualmente suspendemos o cancelamos licencias de conducir, cuando se trata de conductores del servicio público de transporte.

4.- Considera usted viable de que en lugar de que la infracción haga las veces de una sanción en forma, se notifique posteriormente en el domicilio del infractor una sanción debidamente fundada y motivada en base a la boleta levantada.

C. Director de Tránsito. Creo que no es conveniente, se burocratizaría la función de la policía de tránsito, además que no contamos con los recursos económicos y materiales suficientes para emprender tal empresa.

C. Jefe del Departamento de Peritos. En Europa o Estados Unidos se aplican esas modalidades por su desarrollo tecnológico, pero nosotros todavía no estamos preparados para actuar así.

5.- Es de conocimiento público que uno de los principales problemas que aquejan a nuestro país es la corrupción, la cual desafortunadamente se ha infiltrado en diversas instituciones públicas, en este sentido, estimamos conveniente que se le otorgue al agente de tránsito un porcentaje mínimo de la multa impuesta al infractor, para estimular su trabajo y de alguna manera incrementar su calidad de vida. ¿Qué opina al respecto?

C. Director de Tránsito.- No sería una medida prudente, ni adecuada, causaría que el policía por cualquier motivo por mínimo que sea, levante una infracción lo cual puede derivar en abusos de nuestros elementos, situación que reflejaría una postura que no es la nuestra, de hecho, no se le impone al agente un determinado

número de boletas a levantar. Lo idóneo sería incrementar el sueldo del policía, esa sí sería una solución real.

C. Jefe del Departamento de Peritos.- Hace años hubo la inquietud de hacerlo, pero no prosperó. El agente de tránsito, es el que realmente hace el trabajo en la calle, bajo el sol y en muchas ocasiones los conductores son hostiles con ellos, si se les debería otorgar un beneficio económico.

6.- Sería usted tan amable de explicar como funciona la distribución de competencias de los gobiernos estatal y municipal en la materia. Lo anterior en virtud, que se tiene conocimiento de la existencia de dos reglamentos municipales de tránsito.

C. Director de Tránsito.- Debería haber ocho reglamentos no dos, uno por cada municipio, no obstante, estos reglamentos prácticamente son lo mismo, es decir, los municipales se adecuan al del Estado. En cuanto a la competencia, a excepción de Othón P. Blanco, que es donde se encuentra la capital y reside el señor gobernador, en todos los demás ayuntamientos el municipio maneja libremente la regulación del tránsito vehicular.

C. Jefe del Departamento de Peritos.- Los tres son lo mismo, bueno, varían básicamente en cuanto a los montos, pero sus procedimientos son casi iguales. Respecto a la competencia, cada municipio aún cuando aplique el reglamento estatal, es libre de organizar el tránsito y aplicar las multas correspondientes.

Con la pregunta anterior concluyen las dos entrevistas realizadas, pudiendo el lector sacar sus propias conclusiones en base al contenido de las respuestas otorgadas por la autoridad. Sin embargo, es necesario realizar las siguientes puntualizaciones:

1. Las personas entrevistadas tienen un excelente conocimiento técnico del tema, no así de la parte teórica, en virtud que de las respuestas otorgadas, se infiere un desconocimiento de la teoría general del acto administrativo,

del cual participan las infracciones y sanciones que aplican, así como de los criterios sustentados por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, esto se afirma en base a que ninguno de los dos refutó que el procedimiento no es violatorio del artículo 14 constitucional.

2. En cuanto a una posible innovación en los procesos que actualmente se utilizan, se muestran un tanto indiferentes, piensan que aún no estamos preparados para modernizar el sistema de tránsito. La pregunta es ¿Cuándo vamos a estarlo? Considero que es tiempo de comenzar.
3. El director de tránsito considera que no es conveniente otorgar un estímulo económico a sus agentes por cada infracción que hagan constar en la boleta correspondiente, en virtud que ello –según él- ocasionaría que levanten infracciones por cualquier motivo. Ahora bien, ¿Cuál? Sino esa es su función. Una de las formas comprobadas más eficaces de normar, es la cero tolerancia, es decir, sí se comete una infracción, por leve que ésta sea, lo idóneo es imponer la sanción a que haya lugar, generando así una cultura de disciplina y respeto al marco normativo existente.

4.4.- ESTUDIO COMPARATIVO DE LAS NORMAS POSITIVAS EN MATERIA DE TRÁNSITO Y VIALIDAD DE OTRAS ENTIDADES FEDERATIVAS Y DE OTRA NACIÓN EN RELACIÓN CON LA NUESTRA.

Con la finalidad de tener una visión amplia en cuanto al procedimiento aplicable para la imposición de sanciones y medidas de seguridad en materia de tránsito y vialidad, además de obtener un mayor sostenimiento de la presente investigación, a continuación se realiza un estudio de derecho comparado de otros ordenamientos jurídicos en relación con el nuestro. Para tal efecto se han elegido las siguientes legislaciones y normas reglamentarias:

1. Reglamento de Tránsito Metropolitano⁴². (Distrito Federal).

⁴² Reglamento de Tránsito Metropolitano, México, Gaceta Oficial del Distrito Federal, 20 de junio de 2007.

2. Ley de los Servicios de Vialidad, Tránsito y Transporte del Estado de Jalisco⁴³ y su Reglamento⁴⁴.
3. Ley sobre Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial⁴⁵. (España).

De la República Mexicana, se escoge en primer lugar el Distrito Federal, toda vez que éste es la capital de nuestra Federación y sede de los Poderes de la Unión, es pues, el centro político y económico del país, situación que lo ha conllevado a ser una de las ciudades con mayor aglomeración urbana del mundo, demandando así que su sistema jurídico local se encuentre a la vanguardia legislativa en todos los ámbitos del derecho.

El segundo ordenamiento corresponde a Jalisco, el tercer Estado más poblado de la nación, y uno de los más desarrollados en cuanto a actividades económicas, comerciales y culturales se refiere. El interés en tomar sus disposiciones normativas para el presente trabajo, surge del hecho que cuenta con una Ley que establece claramente las bases a la cual deberán constreñirse los reglamentos municipales, situación que desde que se planteó el proyecto de la presente investigación se consideró como lo más viable para superar las deficiencias de los reglamentos vigentes en Quintana Roo.

La tercer y última legislación considerada, es la española, en virtud que corresponde a un Estado Nacional inserto en la Comunidad Europea, que en tres décadas logro alcanzar un grado de desarrollo loable, no obstante, su inserción en el primer mundo le ha significado padecer de los problemas propios de las denominadas “potencias”, de entre los que destacan los siniestros viales; ante lo

⁴³ Ley de los Servicios de Vialidad, Tránsito y Transporte del Estado de Jalisco, México, Periódico Oficial del Estado, 07 de febrero de 1998, última reforma 15 de junio de 1999.

⁴⁴ Reglamento de la Ley de los Servicios de Vialidad, Tránsito y Transporte del Estado de Jalisco, México, Periódico Oficial del Estado, 03 de diciembre de 1998.

⁴⁵ Ley sobre Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial, España, Real Decreto Legislativo 333/1990 de 02 de marzo, última actualización noviembre de 2007.

cual se ha visto en la necesidad de adecuar su orden normativo para abatir tan delicado inconveniente.

Por las mismas razones que se expusieron al realizar el análisis de las normas vigentes de tránsito y vialidad en el Estado de Quintana Roo, y toda vez que en el tema en comento ya se asentaron las diferencias que existen entre los reglamentos de los municipios de Solidaridad y Benito Juárez respecto del Estatal, en el presente estudio de derecho comparado únicamente se retomará lo concerniente a este último.

Para una mayor comprensión de la exposición de los textos a comentar, ésta se realizará por bloques, asentando al final de cada uno de ellos las observaciones pertinentes.

A. Competencia en la regulación de la materia.

- El Reglamento de Tránsito Metropolitano del Distrito Federal establece que es autoridad competente para la aplicación del mismo, las Secretarías de Transporte y Vialidad y de Seguridad Pública (artículo 1). Cabe recordar que la división política del D.F., se realiza en base a delegaciones.
- La Ley de los Servicios de Vialidad, Tránsito y Transporte del Estado de Jalisco, en su título segundo a través de ocho capítulos delimita los ámbitos de competencia del Estado y Municipio, además de señalar sus atribuciones y funciones (artículos 18 - 37).
- La norma española denominada Ley sobre Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial, señala que el ejercicio de las competencias en la materia, corresponde a la Administración del Estado y a los Municipios, según lo que determina la Constitución y los Estatutos de Autonomía (artículos 1, 4 y 7).

- El Reglamento de Tránsito en el Estado de Quintana Roo, en sus numerales 2, 4, 5 y 7 establece a las autoridades, sus facultades y obligaciones, encontrándose entre éstas, servidores públicos de ambos niveles de gobierno; estatal y municipal.

Respecto de este primer punto se puede observar que al igual que en nuestro Estado, hecha la excepción del Distrito Federal que no cuenta con municipios, existe completa uniformidad en cuanto a la concurrencia de las autoridades estatales y locales para la regulación de la materia.

B. Retención de documentos o vehículo en garantía de pago.

- La norma reglamentaria del Distrito Federal, estipula que los documentos una vez que hayan sido revisados por el agente, serán devueltos inmediatamente y en el sitio mismo al conductor (artículo 39 fr. IV).
- La legislación de Jalisco estipula que las autoridades de vialidad y tránsito, no están autorizadas para recoger al operador o conductor, su licencia, permiso, gafete de identificación, tarjeta de circulación y cualquier otro documento, hecha excepción del servicio de transporte público. (artículo 159)
- No se contempla de manera alguna la retención de documentos o vehículo del conductor en garantía de pago, en la ley de España.
- Los agentes de tránsito en el Estado de Quintana Roo, según el artículo 244 del reglamento, se encuentran facultados para retener discrecionalmente y en garantía de pago la licencia para conducir o el permiso provisional, la tarjeta o placas de circulación y el vehículo mismo.

A contrario sensu de lo que ocurre en nuestra entidad federativa, en ninguna otra legislación o norma reglamentaria de las comparadas, se estipula la retención de documentos o posesiones de conductores particulares, en garantía de pago.

C. Notificación de las infracciones y/o sanciones.

- En el D.F., el agente de tránsito se encuentra facultado para imponer la sanción derivada de una infracción al reglamento, mismo que contempla el procedimiento que se ha de seguir y los requisitos que ha de contener la boleta respectiva. Asimismo, tratándose de infracciones captadas por instrumentos tecnológicos, la multa será notificada al propietario del vehículo, quien, en su caso, será responsable solidario del infractor (artículos 38, 39 y 42).

- La norma reglamentaria de la legislación de Jalisco, indica que el agente de tránsito es quien impone la sanción, al efecto tiene la obligación de mencionarle al conductor el monto en salarios de la misma, los beneficios por pronto pago y la oportunidad de interponer el recurso de inconformidad. (artículo 152 fr. V del reglamento).

Por otra parte, las asociaciones de vecinos o grupos promotores voluntarios debidamente reconocidos por la autoridad, pueden presentarse a denunciar violaciones a la ley o al reglamento, por infracciones conocidas por ellos, situación en la cual se levantará acta circunstanciada sobre los hechos denunciados recibiendo las pruebas que aquéllos ofrezcan, para instruir el procedimiento administrativo en contra del infractor y resolver en su oportunidad sobre la denuncia planteada (artículo 158 del reglamento).

- Las infracciones en España, pueden ser denunciadas de tres formas; primero, que los agentes de la autoridad tengan conocimiento de ellas, supuesto en el cual en el acto mismo si es posible se le notifica al conductor la infracción cometida; segundo, mediante declaratoria que puede formular

cualquier persona respecto de una violación a ley, caso en que se procede a la notificación en el domicilio del conductor; y por último, cuando la autoridad haya tenido conocimiento de los hechos a través de medios de captación y reproducción de imágenes, siendo también notificada la denuncia en el domicilio del infractor. Una vez que se hubo realizado tal actuación, el demandado cuenta con un plazo de 15 días para alegar cuanto considere conveniente en su defensa, así como para que presente las pruebas que estime oportunas. De las alegaciones realizadas por el denunciado se corre traslado al denunciante para que informe en el mismo término.

Transcurridos los plazos señalados, a la vista de lo alegado y probado por el denunciante y denunciado, ultimada la instrucción del procedimiento y practicada la audiencia al interesado por el órgano correspondiente, se dicta la resolución a que haya lugar (artículos 75, 76, 77, 78 y 79).

- Cuando se comete una infracción en nuestro Estado, el policía se encuentra facultado para circunstanciar el hecho en un formato denominado boleta de infracción, cuyo original es entregado al infractor para que acuda a las instalaciones de la Dirección de Tránsito, donde sobre la misma forma se le impone la multa (artículos 238, 239 y 253).

En las dos disposiciones normativas comparadas que corresponden a nuestro país, el agente de tránsito cuenta con la facultad de imponer la sanción de manera directa, por lo que en el acto mismo en que se comete la infracción es notificada la multa al responsable. Por su parte, la nación extranjera establece un verdadero procedimiento en estricto apego a derecho para la aplicación de infracciones e imposición de sanciones, en el cual se tutela en todo tiempo los derechos fundamentales de sus ciudadanos.

El modelo que se aplica en Quintana Roo, no se encuentra definido dentro de ninguna de las dos posturas vistas, más bien, se podría considerar una equívoca conjunción de ambas, expliquémoslo así, la notificación de la infracción se realiza en el momento mismo en que se observa la conducta antijurídica, sin embargo, el servidor público encargado de su ejecución no se encuentra investido de la facultad de imponer multas, y éstas nunca son enviadas al domicilio del conductor a diferencia de como se hace en otros países, razón y motivo, por la que se podría hablar de una notificación propiamente dicha, hasta el momento en que el interesado comparece ante la autoridad competente y se le califica la infracción. De ello deriva que si la persona no acude, nunca estará realmente notificada de la multa derivada de la infracción cometida.

Por otra parte, tratándose de la mayoría de los municipios que integran nuestra entidad federativa, solo hay una forma en que la autoridad se puede allegar del conocimiento de las violaciones a la ley y reglamentos que nos ocupan, es decir, independientemente de que no contamos con la tecnología adecuada que permita monitorear el tráfico en la ciudad, tampoco se han desarrollado programas o proyectos que permitan que la ciudadanía participe activamente a través de la denuncia de infracciones.

D. Procedimiento de cobro.

- Una vez impuesta la sanción en el D.F., no se establece un medio de cobro coactivo para la recuperación de la misma. No obstante, cuenta con un sistema de infracciones electrónico (Internet) en el cual el ciudadano puede consultar el monto de las sanciones que le hayan sido impuestas (artículo 42).
- La ejecución de las sanciones económicas en el Estado de Jalisco se realiza conforme a lo dispuesto en las leyes hacendarias, dicho de otro modo, las multas no pagadas son turnadas a las autoridades fiscales

estatales o municipales, quienes realizan el cobro forzoso a través del procedimiento administrativo de ejecución (artículo 178).

- En España las multas deberán hacerse efectivas a los órganos de recaudación de la Administración gestora, directamente o a través de entidades de depósito, dentro de los quince días hábiles siguientes a la fecha de su firmeza. Vencido el plazo anterior sin que se hubiese satisfecho la multa, su exacción se llevará a cabo por el procedimiento de apremio, es decir, se le aplica el cobro económico coactivo (artículo 84).
- Toda vez que nuestro reglamento contempla la retención en garantía de pago, no se establece un medio efectivo de cobro económico coactivo, sino que el artículo 263 se limita a establecer que en tanto en cuanto no sea cubierta la multa no procederán los trámites conducentes para la actualización de los permisos que el vehículo requiere para circular.

De los tres ordenamientos consultados, dos establecen el cobro forzoso a través de la remisión de las multas a las autoridades fiscales, quienes con fundamento en sus propias leyes se encargan de la recuperación de los montos no cubiertos por los infractores. Singular importancia adquiere el hecho que se de seguimiento al cobro de las sanciones económicas impuestas, toda vez que si no se hacen efectivas no se cumple con la finalidad de imponer un castigo al trasgresor de la norma.

E.- Medios jurídicos de defensa.

- En términos de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal se puede interponer el recurso de inconformidad ante la autoridad competente o impugnar la sanción ante el Tribunal Contencioso Administrativo del Distrito Federal, en los términos y formas señalados por la ley que lo rige, luego entonces, se cuenta dos medios jurídicos de defensa reales (artículo 47).

- Las sanciones por infracciones a la ley de la materia y su reglamento, en Jalisco, pueden ser impugnadas mediante el recurso de inconformidad que se hará valer por escrito dentro del plazo de 15 días hábiles contados a partir en que sean notificados o del que tengan conocimiento de la resolución, acuerdo o infracción de que se trate; o bien, se puede interponer la correspondiente demanda ante el Tribunal de lo Administrativo del Estado. (artículo 196).

- En el sistema Español, en contra de las resoluciones en la materia, procede dentro del término de 30 días el recurso de alzada ante el Director General de Tráfico, y las determinaciones de este último son recurribles en el orden jurisdiccional contencioso administrativo en los términos previstos en su ley reguladora (artículo 80).

- En nuestra entidad se prevé la posibilidad que el conductor que no este de acuerdo con la infracción que se le imputa, acuda en el momento mismo de los hechos o dentro del término de las 72 horas siguientes, a exponer verbalmente su inconformidad ante el Director de Tránsito, quien a su discrecionalidad podrá confirmar, reducir o revocar la multa impuesta (artículos 240 y 261).

En contraste con la discrecionalidad y falta de formalidad que impera en la inconformidad que pudiera presentar un conciudadano de nuestra localidad, en las demás reglamentaciones estudiadas se contemplan verdaderos medios jurídicos de defensa en favor de los particulares.

F. Sanciones y medidas de seguridad.

- En el D.F., se establecen las siguientes sanciones: multa con monto único por cada infracción, que oscila entre los 5 y los 600 días de salario mínimo

general⁴⁶; el arresto administrativo de 20 a 36 horas con carácter de inmutable; la remisión del vehículo al depósito; el sistema de puntos que consiste en la cancelación de la licencia del conductor cuando menos por tres años, ante la acumulación de 12 puntos negativos en el término de un año; además de que regula la obligación de los conductores de someterse al alcoholímetro (artículos 5-33 y 44).

- Entre las sanciones y medidas de seguridad que se contemplan en la entidad federativa de Jalisco, podemos encontrar las que a continuación se señalan: la multa cuyo monto es fijo por infracción, y oscila entre 01 y 100 salarios mínimos generales, la cancelación o suspensión de la licencia del conductor hasta por 06 meses; la obligación de los gobernados a someterse a las pruebas del alcoholímetro; el retiro del vehículo de la circulación y el arresto administrativo (artículos 65, 66, 156, 160 y 168 Bis).
- La Ley española establece como sanciones y medidas cautelares las siguientes: la multa que oscila de 01 a 1500 euros, dependiendo si la infracción es leve, grave o muy grave; la inmovilización del vehículo, cuando su utilización pueda derivar en un riesgo grave para la circulación, las personas o los bienes; la retirada del vehículo siempre que constituya peligro, cause graves perturbaciones a la circulación de vehículos, peatones, funcionamiento de algún servicio público, deteriore el patrimonio público o se presuma racionalmente su abandono; intervención del permiso o licencia de conducción, cuando se compruebe que el conductor infractor o implicado en un accidente presente síntomas evidentes de que ha perdido las condiciones necesarias para conducir; además de la obligación de todos los conductores de vehículos y bicicletas, de someterse a las pruebas que se establezcan para la detección de las posibles intoxicaciones por alcohol.

⁴⁶ La multa máxima tratándose de particulares es de 20 SMG, el monto mencionado de 600 SMG es exclusivamente para el transporte de carga y de sustancias tóxicas y peligrosas.

Deber que es también impuesto a los demás usuarios de la vía cuando se hallen implicados en algún accidente de circulación.

- El reglamento de Tránsito en el Estado de Quintana Roo, establece como sanciones y medidas de seguridad las que a continuación se indican: amonestación, que consiste en la llamada de atención que el agente de tránsito realiza a un peatón o pasajero; multa que oscila entre 01 y 50 días de salario mínimo general; retención en garantía de pago; arresto administrativo de 12 a 36 horas; remisión del vehículo del conductor al corralón; suspensión o revocación de la licencia del conductor, así como de las concesiones y permisos.

Como se puede observar, indistintamente del nombre que le asignen o aún cuando no tengan denominación alguna, las sanciones y medidas de seguridad, a excepción de la retención en garantía de pago, en esencia son las mismas en la totalidad de los ordenamientos revisados.

Del ejercicio de derecho comparado realizado, podemos concluir que el Reglamento de Tránsito en el Estado de Quintana Roo además de inconstitucional, es arcaico y retrogrado toda vez que sus disposiciones normativas permeadas con un enfoque fiscalista, no otorgan un marco jurídico elemental que permita por una parte que el Estado Policía pueda cumplir con sus funciones de interés público y bienestar general; y por la otra, que se tutelen al máximo las garantías individuales de los gobernados. Peor aún, como veremos en el siguiente tema ni siquiera se logra el fin recaudatorio en el cual se encuentra inmerso.

4.5.- NECESIDAD IMPERIOSA DE ESTABLECER UN PROCEDIMIENTO EN MATERIA DE TRÁNSITO Y VIALIDAD, EN EL QUE SE TUTELE EL CUMPLIMIENTO DE LA NORMA Y SE OTORQUE CERTEZA JURÍDICA AL GOBERNADO.

Al abordar el presente tema, es menester partir del siguiente supuesto, si bien es cierto que el Estado en el ejercicio de la policía o del poder de policía, se debe entender que afecta la esfera jurídica de los particulares, en virtud que su finalidad es limitar su campo de acción anteponiendo el interés público al particular, también lo es el hecho que por este motivo no se pueden dejar de atender los derechos subjetivos individuales, sino cuando se actualicen las hipótesis previamente plasmadas en la norma suprema de nuestra nación. De no ser así estaríamos ante la presencia de un Estado despótico y arbitrario.

Para dejar fehacientemente sentada la necesidad de reformar el orden jurídico en nuestro Estado, en cuanto a los procedimientos aplicables en las infracciones de tránsito, a continuación se expone ésta, señalándose de manera particularizada cada uno de los aspectos a considerar.

A. Estado de derecho.

En el desarrollo del presente capítulo se ha dejado clara constancia de la inconstitucionalidad injustificada de los reglamentos de tránsito aplicables en nuestra entidad federativa, es decir, sus normas son transgresoras de garantías individuales sin justificación alguna. Por ejemplo, se establece la retención en garantía de pago, situación que de suyo es contraria a derecho, y esta circunstancia empeora al comprobarse que ni siquiera es un medio viable de cobro.

En efecto de las 8702 infracciones levantadas en el año 2007 en el municipio de Othón P. Blanco, y en las cuales invariablemente se retuvo algún documento o posesión del conductor, hasta el presente mes (mayo 2008) únicamente 5626 han sido pagadas, quedando pendientes de cobrar 3076, lo cual nos indica que más

del 35 % de las personas infraccionadas no acudieron a cubrir su sanción, hecho que se traduce en que en todos esos miles de casos no se logró el fin primario de imponer un castigo al infractor para que no vuelva a vulnerar la norma⁴⁷; entonces, ¿Por qué seguir insistiendo en métodos arcaicos y retrógrados que no dan resultados?

Como ya se comentó, a últimas fechas la autoridad preocupada por poner más énfasis en los problemas de mayor reincidencia, como es el caso de las personas que conducen alcoholizadas, ha comenzado a usar el alcoholímetro, no obstante, no existe en nuestro Estado ordenamiento legal alguno que lo regule, así pues, es menester regular normativamente su uso para dejar sentadas las bases que brinden seguridad jurídica a los ciudadanos.

Por último, si bien es cierto que tanto la administración pública como la ciudadanía en general, requieren de procedimientos ágiles y expeditos en sus relaciones cotidianas, éstos deben estar apegados a un orden jurídico constitucional de derecho, que legitime el actuar del Estado.

B. Visión recaudatoria equívoca.

De la simple lectura de los procedimientos descritos en el Reglamento de Tránsito en el Estado de Quintana Roo, así como de los correspondientes a los municipios de Solidaridad y Benito Juárez, aunado a la realidad fáctica de cómo se opera el sistema de infracciones, es posible determinar que el enfoque del régimen de tránsito actual es netamente recaudatorio, ejemplo de lo anterior es el hecho de que contrario a lo que sostiene la autoridad en Othón P. Blanco, en el caso de conductores particulares no se aplica la suspensión o cancelación de la licencia de conducir, tal vez, porque de la manera en que se encuentra plasmado en los reglamentos, se pudiera inferir que es la excepción y no la regla general, de tal modo que las violaciones a la ley o a las normas reglamentarias se traducen en el

⁴⁷ Fuente: Secretaría de Seguridad Pública del Gobierno del Estado de Quintana Roo, Policía Estatal Preventiva, Dirección General de Tránsito.

simple pago de una sanción económica, que como vimos al exponer el ámbito anterior, en bastantes ocasiones no se pagan.

Otro aspecto que confirma esta aseveración es el caso de los conductores ebrios, es cierto, los detienen y son remitidos a la autoridad competente para el arresto correspondiente, arresto que no se cumple porque con el pago de la multa se libera de manera inmediata a la persona. En este caso la autoridad con toda seguridad manifestaría ¡es que la constitución establece que es multa o arresto!, lo cual es afirmativo, no obstante, ya existe criterio de la Suprema Corte de Justicia de la Nación que sostienen que el arresto incommutable no es inconstitucional.

Paradójicamente tampoco se cumple el fin recaudatorio, puesto que durante el ejercicio fiscal 2007, se recaudó por concepto de multas de tránsito en el municipio de Othón P. Blanco la cantidad de \$3,809,864.43 cifra que a todas luces es modesta⁴⁸ considerando que el parque vehicular actual es de 77,000 unidades⁴⁹. Esta peculiaridad es preocupante, porque podríamos estar ante la presencia de un mal funcionamiento del organismo encargado de tutelar el cumplimiento de las normas de tránsito, situación que en gran medida pudiera obedecer a la falta de disposiciones normativas, y en consecuencia a la discrecionalidad de las personas que las aplican.

C. Ámbito social.

La misma ciudadanía esta conciente que se precisa de medidas más adecuadas para normar correctamente la circulación de vehículos y personas, éste es un punto a favor que tiene la autoridad, que bien puede aprovechar desarrollando proyectos y programas en los que involucre a diversos sectores de la sociedad, para legitimar sus actuaciones y al mismo tiempo tutelar el cumplimiento de las disposiciones en materia de tránsito y vialidad. Al respecto, un punto importante

⁴⁸ Fuente: Secretaría de Hacienda del Gobierno del Estado de Quintana Roo, Subsecretaría de Ingresos. Dirección General de Ingresos.

⁴⁹ Fuente: Secretaría de Seguridad Pública del Gobierno del Estado de Quintana Roo, Policía Estatal Preventiva, Dirección General de Tránsito.

sería establecer la denuncia ciudadana como un medio de allegarse del conocimiento de infracciones al orden normativo existente.

Complementario a lo anterior, ¿Por qué efectuar procedimientos coercitivos de inicio contra los gobernados cuando en muchos casos la ocasión no lo amerita? Hay que darles pues, un voto de confianza, que se les permita ir a pagar voluntariamente sin que se le retenga documento alguno, y en el caso de incumplimiento entonces sí, que se apliquen los medios de cobro coactivo.

D. Aspectos doctrinarios.

La propia doctrina del derecho sostiene que la vigencia legal no puede ser perpetua; los hechos regulados por una ley, dada la evolución que el género humano experimenta en sus relaciones sociales, pueden dejar de tener actualidad en un momento dado; ello debe de traer como consecuencia la revisión de la ley para actualizarla mediante su modificación e inclusive su sustitución por otra ley posterior.

Al efecto, se ha demostrado en el párrafo correspondiente, que nuestra legislación en comparación con la de otros Estados no ha evolucionado, es decir, se ha quedado en los albores del siglo pasado.

E. La realidad fáctica, hechos de tránsito.

Únicamente en el municipio de Othón P. Blanco, durante el año 2007, se registraron 1,229 accidentes de hechos de tránsito vehicular, los cuales derivaron en 3 decesos, 266 lesionados y pérdidas materiales en daños cuantificadas en cantidad de \$9,127,450.00; en lo que va del presente año (01 de enero a 30 de abril de 2008), se han registrado 413 accidentes vehiculares, con reportes de un muerto, 69 lesionados y \$1,085,600.00 en pérdidas materiales⁵⁰. Estas cifras, nos revelan que a pesar que Othón P. Blanco, aún no se encuentra desarrollado como

⁵⁰ Ibidem.

los municipios del noroeste del Estado, ya presenta graves problemas en cuestiones de tránsito y vialidad.

Es por todo ello, que se sostiene que existe la imperiosa necesidad de establecer un procedimiento en materia de tránsito y vialidad en el Estado de Quintana Roo, que además de tutelar la propia norma, brinde certeza jurídica al gobernado.

F. ¿Por qué es conveniente reformar la ley y no el reglamento?

Como se explicó a cabalidad al comenzar a desarrollar el presente capítulo, en nuestra Entidad Federativa, tratándose de la materia de tránsito existe un reglamento estatal con aplicación en seis de los ocho municipios que conforman el Estado; en cuanto a los otros dos restantes, éstos cuentan con su propia norma reglamentaria.

Al respecto, es de señalarse que el artículo 115 fracción III inciso h, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos reserva al tránsito como una de las funciones y servicios públicos a cargo de los municipios. No obstante lo anterior, la fracción II del citado numeral constitucional establece las facultades de los Ayuntamientos para aprobar de acuerdo con la leyes en materia municipal que deberán expedir las legislaturas; los bandos de policía y gobierno, reglamentos, circulares y disposiciones administrativas dentro de sus respectivas jurisdicciones. De tal manera que los reglamentos de tránsito que expidan los municipios deberán constreñirse a lo dispuesto en la norma estatal emitida por el poder legislativo correspondiente, situación que en estricto sentido no aplica a los reglamentos de índole estatal, toda vez que éstos son expedidos por el Gobernador del Estado, quien fuera de su potestad de hacer cumplir la ley, no tiene carácter de autoridad legislativa.

Así pues, es la Ley de Tránsito, Transporte y Explotación de Vías y Carreteras del Estado de Quintana Roo, la que se ha de reformar, plasmándose en ella un procedimiento idóneo aplicable a los infractores de la propia ley y de sus

ordenamientos reglamentarios, que cambie el enfoque recaudatorio actual, asegurando el cumplimiento de la norma y brindando certeza jurídica al gobernado.

De esta situación, que los municipios han de sujetarse a las disposiciones de las legislaturas locales, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, actuando en Pleno se ha pronunciado de la siguiente manera:

TRÁNSITO EN EL ESTADO DE CHIHUAHUA. LA EXPEDICIÓN DE LA LEY RELATIVA POR LA LEGISLATURA ESTATAL NO QUEBRANTA EL ARTÍCULO 115, FRACCIONES II Y III, INCISO H), DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, NI INVADIR LA ESFERA COMPETENCIAL DEL MUNICIPIO DE JUÁREZ.

Si bien el artículo 115, fracción III, inciso h), constitucional reserva al tránsito como una de las funciones y servicios públicos a cargo de los Municipios, ello no significa que las Legislaturas de los Estados estén impedidas para legislar en esa materia, porque tienen facultades para legislar en materia de vías de comunicación, lo que comprende al tránsito y, conforme al sistema de distribución de competencias establecido en nuestra Constitución Federal, tal servicio debe ser regulado en los tres niveles de gobierno: federal, estatal y municipal. La interpretación congruente y relacionada del artículo 115, fracciones II, segundo párrafo, y III, penúltimo párrafo, que establecen las facultades de los Ayuntamientos para aprobar, de acuerdo con las leyes en materia municipal que deberán expedir las legislaturas, los bandos de policía y gobierno, reglamentos, circulares y disposiciones administrativas dentro de sus respectivas jurisdicciones y la sujeción de los Municipios en el desempeño de las funciones y la prestación de los servicios públicos a su cargo conforme a lo dispuesto por las leyes federales y estatales, junto con la voluntad del Órgano Reformador de la Constitución Federal manifestada en los dictámenes de las Cámaras de Origen y Revisora del proyecto de reformas del año de 1999 a dicho dispositivo, permiten concluir que corresponderá a las Legislaturas Estatales emitir las normas que regulen la prestación del servicio de tránsito para darle uniformidad en todo el Estado mediante el establecimiento de un marco normativo homogéneo (lo que implica el registro y control de vehículos, la autorización de su circulación, la emisión de las placas correspondientes, la emisión de las calcomanías y hologramas de identificación vehicular, la expedición de licencias de conducir, así como la normativa general a que deben sujetarse los conductores y peatones, las conductas que constituirán infracciones, las sanciones aplicables, etcétera), y a los Municipios, en sus respectivos ámbitos de jurisdicción, la emisión de las normas relativas a la administración, organización,

planeación y operación del servicio a fin de que éste se preste de manera continua, uniforme, permanente y regular (como lo son las normas relativas al sentido de circulación en las avenidas y calles, a las señales y dispositivos para el control de tránsito, a la seguridad vial, al horario para la prestación de los servicios administrativos y a la distribución de facultades entre las diversas autoridades de tránsito municipales, entre otras). Atento a lo anterior, la Ley de Tránsito del Estado de Chihuahua no quebranta el artículo 115, fracciones II y III, inciso h), de la Constitución Federal, ni invade la esfera competencial del Municipio de Juárez, pues fue expedida por el Congreso del Estado en uso de sus facultades legislativas en la materia y en las disposiciones que comprende no se consignan normas cuya emisión corresponde a los Municipios, sino que claramente se precisa en su artículo 5o. que la prestación del servicio público de tránsito estará a cargo de los Municipios; en su numeral 7o. que la aplicación de la ley corresponderá a las autoridades estatales y municipales en sus respectivas áreas de competencia y en el artículo cuarto transitorio que los Municipios deberán expedir sus respectivos reglamentos en materia de tránsito.

Controversia constitucional 6/2001. Ayuntamiento del Municipio de Juárez, Chihuahua. 25 de octubre de 2001. Unanimidad de nueve votos. Ausentes: Juan Díaz Romero y José de Jesús Gudiño Pelayo. Ponente: Mariano Azuela Güitrón. Secretaria: Lourdes Ferrer Mac Gregor Poisot.

El Tribunal Pleno, en su sesión privada celebrada hoy seis de diciembre en curso, aprobó, con el número 137/2001, la tesis jurisprudencial que antecede. México, Distrito Federal, a seis de diciembre de dos mil uno⁵¹.

Empero, al reformar la ley, tanto el reglamento estatal como los municipales existentes, y los que en un futuro se emitan se tendrán que circunscribir a su texto.

Cabe recordar, que las sanciones que se aplican en la materia que nos ocupa van más allá de la multa y el arresto; como lo es el caso de la suspensión o cancelación de la licencia de conducir, la remisión del vehículo, entre otras; medidas que según vimos al analizar los reglamentos, únicamente son legalmente válidas cuando se encuentren plasmadas en ley, no así en los reglamentos.

Por otra parte, en nuestro sistema jurídico, como en cualquier otro sistema nacional, el grado superior máximo corresponde a las normas constitucionales, por

⁵¹ Semanario Judicial de la Federación, novena época, Pleno, tesis jurisprudencial P./J. 137/2001, 15 de enero de 2002, p. 1044.

debajo de ellas se encuentran las normas ordinarias, reglamentarias e individualizadas. En este orden de ideas, los reglamentos son aquellas disposiciones jurídicas cuya función principal es establecer los mecanismos adecuados para el exacto cumplimiento de la norma ordinaria a la que se encuentran sujetas, siendo así, reitero es la ley la que se ha de reformar.

A lo largo del presente capítulo se ha expuesto de manera detallada todos y cada uno de los problemas de los cuales adolece el sistema de tránsito y vialidad en nuestro Estado, no obstante, convencido de que puntualizar los errores y criticar los hechos, sin proponer una posible solución al respecto, es igual a no haber realizado nada digno de tomarse en cuenta, a continuación se plasma una humilde propuesta de reforma a la ley de la materia.

CAPÍTULO QUINTO
PROPUESTA DE REFORMA A LA LEY DE
TRÁNSITO, TRANSPORTE Y EXPLOTACIÓN DE
VÍAS Y CARRETERAS DEL ESTADO DE
QUINTANA ROO.

En virtud del conocimiento adquirido en el estudio del acto administrativo y del procedimiento que para la formación de éste se debe observar; de las facultades y alcances de la actividad del Estado en funciones de policía administrativa; así como del análisis de las normas aplicables en materia de tránsito en el Estado de Quintana Roo, de la comparación de éstas con las de otras comunidades y de la percepción del sentir ciudadano y postura de la autoridad en nuestro municipio, en el presente capítulo se presenta una propuesta de reforma a la Ley de Tránsito, Transporte y Explotación de Vías y Carreteras del Estado de Quintana Roo.

5.1.- CONTENIDO DE LA LEY ACTUAL.

La legislación reguladora de la materia en estudio es omisa respecto del procedimiento a seguir en los supuestos que se infrinjan las disposiciones que ella misma y sus normas reglamentarias establecen, al efecto, el texto del título sexto denominado “DE LAS SANCIONES” se limita a mencionar lo que a continuación se transcribe:

*“TITULO SEXTO
DE LAS SANCIONES
CAPITULO ÚNICO*

Artículo 75.- Las sanciones que resulten con motivo de infracciones y faltas a la presente Ley y sus Reglamentos, tendrán carácter administrativo y serán fijadas a través de las Direcciones de Comunicaciones y Transportes y de Tránsito del Estado y de los Ayuntamientos, en su caso, y consistirán en:

- I.- Amonestación,*
- II.- Multa, en los montos, términos y casos que fijen los Reglamentos de la presente Ley,*
- III.- Suspensión de derechos o licencias para los conductores sin perjuicio de la sanción pecuniaria.*
- IV.- Cancelación de permiso con licencia para conducir,*
- V.- Revocación o suspensión de concesiones y permisos.*

Artículo 76.- Las Direcciones de Comunicaciones y Transportes y de Tránsito del Estado y las autoridades Municipales en sus respectivas jurisdicciones, calificarán la infracción que resulte, de conformidad con la mayor o menor gravedad de la falta y de acuerdo a la capacidad económica del infractor.

Artículo 77.- Independiente de los procedimientos que se fijen en otras leyes y Reglamentos, las Autoridades de Tránsito, por las causas específicas que determinen los Reglamentos de la presente Ley, tienen la facultad de retener los vehículos que pongan en peligro la seguridad pública o la de sus ocupantes, hasta que se garantice por el infractor o propietario la eliminación del riesgo.

Artículo 78.- El Gobierno del Estado y los Ayuntamientos para lograr un mejor desempeño en sus funciones en la materia de la presente Ley y de sus Reglamentos, integrarán una comisión consultiva de transporte y una comisión de estudios, proyectos y tarifas, las

cuales tendrán las facultades y funciones que se determinen en los Reglamentos respectivos.

Artículo 79.- Las Direcciones de Comunicaciones y Transportes y de Tránsito, conducirán sus acciones en forma coordinada y mutuo apoyo en todos aquellos casos que por su propia naturaleza así se requiera, en los términos que indican los Reglamentos respectivos de la presente Ley.

TRANSITORIOS...”

En virtud de lo anterior y en base a todas las consideraciones de hecho y derecho plasmadas en la presente investigación, se estima de imperiosa necesidad la adecuación del marco jurídico aplicable en la materia, resultando elemental para ello, la reforma¹ de la citada Ley de Tránsito, Transporte y Explotación de Vías y Carreteras del Estado de Quintana Roo, toda vez que como ya quedó debidamente sustentado en el capítulo anterior, ésta es la que debe establecer las bases esenciales del procedimiento sancionador aplicable a quienes infrinjan una norma de tránsito y vialidad.

En tal tesitura, se procede a exponer de manera enunciativa y en ningún caso limitativa, las modificaciones sustantivas que resultan necesarias a la Ley de Tránsito, Transporte y Explotación de Vías y Carreteras del Estado de Quintana Roo, en el entendido que al contenido de esta norma, tendrán que circunscribirse las disposiciones reglamentarias que de ella emanan.

5.2.- PROPUESTA DE REFORMA.²

A. De las infracciones, sanciones administrativas y medidas de seguridad.

a) De las infracciones.

Las acciones u omisiones contrarias a esta ley o a sus normas reglamentarias que el Estado y municipio expidan, tendrán el carácter de infracciones administrativas

¹ El proceso legislativo para la reforma de la ley comprende seis etapas. Ver anexo 2.

² El procedimiento que se describe se encuentra enfocado a las materias de tránsito y vialidad, no así al transporte público y su concesión, toda vez que por su naturaleza debe contar con un procedimiento especial.

y serán sancionadas por las autoridades de la materia en términos de la presente ley y sus reglamentos, sin perjuicio de las que correspondan por la comisión de delitos u otras responsabilidades en que incurran los infractores, en cuyo caso se pondrá al infractor a disposición del agente del ministerio público que corresponda.

Son autoridades competentes de Tránsito, Vialidad y Transporte, para el levantamiento de infracciones a esta Ley y sus reglamentos, su calificación y la imposición de sanciones administrativas y medidas de seguridad previstas:

- I. El Gobierno del Estado a través de las Secretarías de Seguridad Pública, y de Infraestructura y Transporte; y en particular las Direcciones de Tránsito, y de Comunicaciones y Transportes; los jueces calificadores; así como los agentes de tránsito y policías estatales preventivos.
- II. En los municipios, los presidentes municipales en sus respectivas jurisdicciones, por conducto de la dependencia correspondiente en materia de tránsito y vialidad; y en particular los jueces municipales; así como los agentes de tránsito y policías preventivos municipales.
- III. Aquellos a quienes el titular del ejecutivo estatal o los presidentes municipales en sus respectivas jurisdicciones, o las leyes y reglamentos le otorguen tal facultad.

Se consideran infracciones graves en materia de tránsito y vialidad, las siguientes conductas:

- I. Conducir un vehículo con exceso de velocidad en más de 40 kilómetros por hora del límite permitido.
- II. No respetar el disco de alto total, la luz roja de un semáforo o el señalamiento de un agente de tránsito.
- III. Conducir en sentido contrario a la circulación.
- IV. Cometer cualquier infracción a la ley o sus reglamentos, si previamente al infractor, se le había suspendido temporal o definitivamente la licencia de conducir.

b) De las sanciones administrativas.

Las sanciones administrativas a que esta ley de origen, son de cumplimiento coercible y obligatorio, y consisten en:

- I. Amonestación.
- II. Multa.
- III. Arresto de hasta por 36 horas.
- IV. Suspensión temporal o definitiva de la licencia de conducir.

La amonestación, se aplicará única y exclusivamente a los peatones y pasajeros, y consiste en la llamada de atención comedida que el agente de tránsito o policía preventivo realiza a la persona que esté cometiendo una infracción a la ley o a sus reglamentos, a la vez que se asegura que el sujeto cumpla con las obligaciones que según el caso le impongan las citadas disposiciones jurídicas.

c) De las medidas de seguridad.

Las medidas de seguridad en materia de tránsito y vialidad en el Estado de Quintana Roo, únicamente podrán ser el retiro de la circulación del vehículo y la aplicación de pruebas de ingestión de bebidas alcohólicas o de narcóticos para conductores de vehículos.

Procede como medida de seguridad, el retiro de la circulación de un vehículo cuando:

- I. El conductor se encuentre en estado de ebriedad o bajo el influjo de cualquier narcótico, sea o no preescrito médicamente.
- II. El vehículo se encuentre estacionado en lugar prohibido, frente a cochera, estacionamiento exclusivo o abandonado en la vía pública sin encontrarse en dicho lugar el conductor; o que encontrándose éste se niegue a retirarlo.
- III. Cause grave perturbaciones a la circulación de vehículos o peatones.
- IV. El conductor no cuente con documento alguno con el cual pueda comprobar la propiedad o posesión del vehículo.

Los agentes de tránsito y policías estatales preventivos, están facultados para detener la marcha de un vehículo cuando la Secretaría de Seguridad Pública establezca y lleve a cabo programas de prevención y control de ingestión de alcohol o narcóticos, para conductores de vehículos.

B. Del procedimiento sancionador.

Corresponde, a los agentes de tránsito y policías preventivos, municipales y estatales en sus respectivas jurisdicciones, en su caso, imponer las sanciones y medidas de seguridad por infracciones a la presente ley y sus reglamentos. Para tal efecto, deberán circunstanciar la boleta seriada correspondiente, la cual para su validez deberá contener como parámetro mínimo los siguientes requisitos:

- I. Competencia.- numerales y nombres de las disposiciones jurídicas que los facultan como autoridades.
- II. Fundamento Jurídico.- número de los artículos que prevén la infracción cometida de la ley o reglamento correspondiente, así como los que establecen la sanción impuesta, debiéndose asentar seguidamente de ellos el nombre completo de la ley o reglamento de que se trate.
- III. Motivación.- día, hora, lugar y breve descripción del hecho de la conducta infractora, el nombre y domicilio del infractor, salvo que no esté presente o no los proporcione, placas de matrícula, y en su caso, número del permiso del vehículo para circular, y número y tipo de licencia o permiso de conducir, en caso de que éstos sean proporcionados, así como el nombre, adscripción y firma del agente o policía que imponga la sanción.

Una vez circunstanciada la boleta, el agente o policía le informará al conductor el monto en salarios mínimos de la sanción impuesta, el descuento a que por ley tiene derecho en caso de que pague dentro de los 15 días hábiles posteriores a la fecha de la infracción, el número de puntos penalizados, así como el recurso de inconformidad a que tiene derecho y el plazo para interponerlo. Entregará a continuación el original de la cedula de notificación al conductor, solicitándole que firme de recibido la misma, asentando la fecha que corresponda. En caso de que

el conductor se niegue a firmar, el personal actuante asentará tal circunstancia, sin que ello afecte la validez del acto.

En el caso del conductor que habiendo cometido alguna de las infracciones previstas por la ley o sus reglamentos, no se encuentre en el lugar del vehículo, el agente de tránsito o policía preventivo procederá a elaborar la cedula de notificación por instructivo, la que dejará en lugar visible y seguro del vehículo.

Los servidores públicos anteriormente señalados, no están autorizados para retener en garantía de pago al conductor, su licencia, permiso, tarjeta de circulación, placas y cualquier otro documento, con excepción de los vehículos de transporte público, de carga o de pasajeros, y de aquellas personas que no sean residentes en el municipio en que se cometió la infracción.

Las personas que tengan conocimiento de infracciones a la presente ley o sus reglamentos, y que la naturaleza de la misma permita que pueda ser denunciada para su inmediata atención por los cuerpos de seguridad, así podrán hacerlo proporcionando únicamente los datos necesarios para la ubicación del infractor. La autoridad se encuentra obligada a dar inmediata atención a la denuncia y a informar, si así se le solicita por escrito, el resultado de su actuación.

C. De la aplicación de infracciones, imposición y ejecución de sanciones administrativas y medidas de seguridad.

Las sanciones administrativas distintas de la amonestación que establece esta ley, serán aplicadas al conductor del vehículo, pero tratándose de multa, serán recíprocamente solidarios del pago, el propietario y el conductor del vehículo.

Las multas se impondrán en los montos y términos que fijen los Reglamentos de la presente ley, no debiendo ser menores en ningún caso, de un salario mínimo general ni mayores de cien, al efecto, se tomará en cuenta las necesidades específicas de la regulación en la materia del municipio que se trate.

Los montos de las multas serán en cantidad específica y determinada, se aplicarán multas fijas, atendiendo a la debida adecuación entre la gravedad y la trascendencia del hecho, al peligro potencial creado para él mismo y para los demás usuarios de las vías públicas, así como al criterio de proporcionalidad³.

El infractor tendrá un plazo de 30 días hábiles contados a partir de la fecha de emisión de la boleta de sanción para realizar el pago, teniendo derecho a una reducción del 50% en el monto total de la multa, si paga dentro de los primeros 15 días. Vencido este plazo no procederá descuento alguno. El beneficio anterior no aplica para las infracciones consideradas como graves en la presente ley, ni para las que deriven en hechos de tránsito.

Si el infractor fuese jornalero, obrero o trabajador, no podrá ser sancionado con multa mayor del importe de su jornal o salario de un día. Tratándose de trabajadores no asalariados la multa no excederá del equivalente a un día de su ingreso. Quedará a cargo del infractor acreditar mediante instrumentos idóneos su percepción salarial.

Se incrementará en un 100% el monto de las multas, de aquellas infracciones que deriven en un hecho de tránsito.

El pago de las multas podrá ser realizado, dependiendo de la autoridad estatal o municipal que la haya incoado en:

- I. Las oficinas Recaudadoras de Rentas y de Control Vehicular del gobierno del Estado.
- II. las tesorerías municipales.
- III. Las instituciones de crédito que para tal efecto, hayan autorizado la autoridad estatal y municipal.

³ El máximo tribunal de nuestro país no considera inconstitucionales las multas fijas en materia de tránsito y vialidad, siempre y cuando éstas, atiendan a la naturaleza de la infracción cometida. Ver anexo 3.

Todas las sanciones que no hayan sido pagadas en el término de 30 días hábiles posteriores a la fecha de su notificación, adquirirán el carácter de crédito fiscal, por lo que serán remitidas a la autoridad fiscal estatal o municipal, según corresponda para su cobro a través del procedimiento administrativo de ejecución.

Se otorgará un beneficio económico consistente en el 5% de la multa efectivamente cobrada, al agente de tránsito que la haya impuesto.

En caso de reincidencia en las infracciones no graves, previstas en la presente ley, y cometidas dentro de los seis meses siguientes se duplicará el importe de la multa correspondiente.

Cuando se trate de reincidencia en las infracciones previstas como graves en la presente ley, cometidas dentro de los tres meses siguientes procederá el arresto inconmutable por 12 horas.

Las autoridades encargadas de la aplicación de infracciones, imposición de sanciones y medidas de seguridad en materia de tránsito y vialidad, en sus respectivas jurisdicciones, organizarán un registro de las infracciones para los fines a que diera lugar en los casos de reincidencia.

A la persona que sea sorprendida en estado de ebriedad o bajo el efecto de estupefacientes o psicotrópicos, conduciendo un vehículo de motor, se le impondrá como sanción administrativa el arresto inconmutable de 18 a 36 horas. Se entiende por estado de ebriedad, la cantidad de alcohol en la sangre superior a 0.8 gramos por litro o de alcohol en aire expirado superior a 0.4 miligramos por litro.

En caso de reincidencia dentro de los 3 meses siguientes, de la disposición anterior, se procederá a la suspensión de la licencia de conducir, hasta por 1 año.

En aquellos casos en que proceda el arresto, se le informará al infractor el motivo del mismo, las disposiciones legales y reglamentarias que lo contemplan, a disposición de que autoridad se encuentra y el lugar donde lo cumplirá sin estar incomunicado. A continuación será remitido de inmediato a las instalaciones correspondientes.

Las licencias de conducir se suspenderán por tres años al acumular doce puntos de penalización.

La autoridad competente realizará el cómputo de los puntos de penalización con base en las copias de las boletas de sanción emitidas. Los puntos de penalización se acumularán de la siguiente manera:

- I. Seis puntos por conducir en estado de ebriedad o bajo el efecto de estupefacientes o psicotrópicos, estos últimos, aún sea bajo prescripción médica.
- II. Tres puntos por la comisión de infracciones previstas como graves en la presente ley.
- III. Un punto por infringir las demás disposiciones legales y reglamentarias en la materia.

Quando una boleta de sanción sea revocada o anulada, los puntos se descontarán con base en copia de la resolución respectiva. La acumulación de puntos no eximirá al titular de la licencia de cumplir con la sanción que corresponda a la infracción cometida. Los puntos de penalización tendrán una vigencia de un año a partir de la fecha de la expedición de la boleta de sanción. La reexpedición de una licencia que se haya extinguido por penalización procederá sólo después de transcurridos tres años.

Si la persona a la que se le ha suspendido temporalmente o cancelado la licencia para manejar, conduce vehículos durante el tiempo de la suspensión o posterior a

la cancelación, será consignada al ministerio público por el delito de desobediencia a un mandato legítimo de autoridad.

D. De los medios de impugnación.

Las resoluciones y acuerdos administrativos, así como las sanciones por infracciones a esta ley y sus reglamentos, que los interesados estimen contrarios a derecho, infundados o faltos de motivación, podrán ser impugnados mediante el recurso de inconformidad que deberán hacer valer por escrito, dentro de los 15 días hábiles contados a partir de aquél en que sean notificados o del que tengan conocimiento de la resolución, acuerdo o infracción de que se trate.

La inconformidad deberá interponerse ante la propia autoridad que emitió la resolución impugnada y suspenderá la ejecución de las sanciones. Las autoridades encargadas de resolverla, a petición del interesado y sin mayores requisitos que los exigidos por la Ley de Amparo en materia de suspensión, estarán facultadas para ordenar que las cosas se mantengan en el estado que guardan, con el fin de evitar la ejecución inmediata de la resolución o del acto que se impugna.

Cuando se trate del levantamiento de infracciones de tránsito, o de la imposición de sanciones por el mismo motivo, las autoridades encargadas de resolver las inconformidades, una vez que las hayan admitido, las resolverán de plano, si aparece de manera obvia e indubitable la ilegalidad de la infracción, o bien, cuando el interesado se conforme con la calificación.

Los actos de gestión recaudatoria en el marco del procedimiento administrativo de ejecución, podrán ser impugnados a través del recurso de revocación, en los términos y formas que determine el Código Fiscal Estatal.

En contra de las resoluciones dictadas en los recursos de inconformidad y de revocación, procederá el juicio contencioso administrativo, ante la Sala Constitucional y Administrativa del Poder Judicial del Estado de Quintana Roo.

CONCLUSIÓN.

En el texto de estas líneas se agota la presente investigación, no así, la forma inconstitucional, retrograda e ineficaz en que las autoridades estatales y municipales del Estado de Quintana Roo; regulan, administran y vigilan el servicio público de tránsito.

A lo largo de esta tesis recepcional para obtener el grado de licenciado en derecho se ha logrado satisfacer la hipótesis de la misma, toda vez que hemos expuesto que ante la omisión de la ley reguladora en la materia de establecer las bases indispensables del procedimiento sancionador, sus normas reglamentarias permeadas con un enfoque recaudatorio no cumplen con su fin inmanente de brindar un marco legal que permita a la ciudadanía convivir y transitar en orden y con seguridad en irrestricto respeto a la dignidad y la libertad. En efecto, del análisis realizado a los reglamentos de tránsito con plena vigencia en nuestra entidad federativa se consiguió probar las siguientes aseveraciones:

- Las normas reglamentarias en comento, al establecer la retención en garantía de pago de la licencia de conducir, tarjeta de circulación, placas y el vehículo mismo, son violatorias de los artículos 16 y 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- Ante la omisión de los ordenamientos que regulan la materia, en el sentido de establecer los requisitos mínimos que debiera contener la forma mediante la cual se asienta la constancia de la conducta infractora y se impone la sanción, en la realidad fáctica, el formato denominado “boleta de infracción” vulnera la garantía de seguridad jurídica plasmada en el artículo 16 de la norma suprema.
- Como resultado de la retención en garantía de pago, no se establece un procedimiento ex profeso para recuperar el monto de las sanciones pecuniarias impuestas, situación que ha permitido que al menos en el municipio de Othón P. Blanco, un alto porcentaje no cubra el monto de la multa que le fue incoada, lo anterior se traduce en el hecho de que miles de personas no experimentan consecuencia real alguna por infringir las normas de tránsito y vialidad, situación que nos conlleva a deducir, que ni siquiera se cumple con el fin recaudatorio en el cual estas disposiciones jurídicas se encuentran inmersas.
- Seis de los ocho municipios que integran el Estado, aplican el reglamento estatal de tránsito, el cual carece de un medio jurídico real de defensa que permita a los ciudadanos presentar un recurso mediante escrito y en base a las formalidades esenciales de su naturaleza, para exponer en relación con la infracción que se le imputa, lo que a su derecho convenga.
- A pesar de la existencia de sanciones distintas a la pecuniaria, como lo son la suspensión de la licencia de conducir o el arresto del conductor, en la realidad fáctica en la gran mayoría de los casos por no decir en la totalidad,

todo se reduce al pago de una multa, castigo que para algunos sectores de la sociedad podría ser suficiente, pero a otros con ingresos más elevados no les causa perjuicio alguno.

- La mayoría de las personas que residen en la ciudad de Chetumal, municipio de Othón, P. Blanco, Quintana Roo, estima que la imposición de una multa no es suficiente para lograr el orden y la seguridad vial, que tutelan la ley y los reglamentos de tránsito. Razón y motivo por la cual, ven como una medida aceptable la cancelación de la licencia por la acumulación de puntos negativos (sistema de puntos).
- Las autoridades de tránsito en cierta medida reconocen que sus procedimientos no son del todo idóneos, pero en una exacerbada institucionalidad reglamentaria, están dispuestos a seguir aplicándolos en tanto en cuanto no se reforme su reglamento.
- El orden jurídico en materia de tránsito y vialidad en el Estado de Quintana Roo, resulta arcaico y retrogrado en comparación con las normas de otros estados nacionales e internacionales que por las necesidades de su población se encuentran a la vanguardia en el tema.
- El procedimiento sancionador se debe plasmar en ley, para de esta forma constreñir a los reglamentos a ajustarse a su texto.

Parte importante en el presente trabajo, fue el necesario estudio de la producción doctrinal y jurisprudencial que sustenta y se relaciona con la materia, a saber, la teoría general del acto administrativo, el procedimiento administrativo, la actividad, fines y funciones del Estado, el régimen de policía, las infracciones administrativas y la potestad sancionadora de la administración pública, de las cuales se pudo inferir las siguientes conclusiones.

- Las disposiciones jurídicas en materia de tránsito y vialidad tienen como razón teleológica de ser, la altísima encomienda de salvaguardar la integridad física de las personas, brindar seguridad general y preservar el orden público vial.
- Por disposición constitucional el servicio público de tránsito es una función reservada a los municipios, de tal forma, que corresponde a ellos la administración, organización, planeación y operación del mismo, dentro de sus respectivas jurisdicciones, y en el que cuando así resulte necesario y lo determinen las leyes podrá concurrir la administración pública estatal. No obstante a lo anterior, es facultad de las Legislaturas Estatales, emitir las normas que regulen la prestación del servicio para darle uniformidad en todo el Estado mediante el establecimiento de un marco normativo homogéneo.
- El acto administrativo es la base sobre la cual actúa la administración pública, sea ésta federal, estatal o municipal, resulta en la exteriorización de la función administrativa y a través de él se manifiesta la voluntad del Estado.
- La sanción administrativa, la medida de seguridad o cualquier otra resolución a que diere lugar una conducta infractora al orden normativo existente en materia de tránsito y vialidad, constituyen en esencia actos administrativos en estricto sentido, situación por la cual, deben observar los elementos indispensables para su conformación y validez.
- El procedimiento administrativo es la etapa preeliminar, en la que se observan las formalidades esenciales, que de forma obligatoria tiene que deducir el órgano administrativo correspondiente, en tanto en cuanto aquélla antecede y prepara la emisión de todo acto de la administración.

- Las infracciones, sanciones administrativas, y medidas de seguridad aplicables tratándose de la vigilancia del tránsito y la vialidad, no sólo son actos administrativos, sino que además su consecuencia lógica inherente es restringir la esfera jurídica de los gobernados.

- El fin último del Estado, es crear las condiciones necesarias que permitan el bien público; para realizar este fin o propósito ejerce tres funciones principales: la función legislativa, la función administrativa y la función jurisdiccional. Así pues, los fines del Estado se convierten en funciones del Estado.

- El Estado, en aras de asegurar el interés general, dispone de los medios necesarios para lograr la satisfacción de las necesidades colectivas, de esta forma, la función administrativa se realiza a través del régimen de policía, el servicio público y el fomento.

- A través del régimen de policía, el ente estatal se encuentra facultado para verificar que los particulares cumplan con sus obligaciones de derecho público, en este ejercicio, se entiende que afecta la esfera jurídica de los particulares, no obstante, no por ello debe dejar de atender los derechos subjetivos individuales, dicho en otras palabras, el régimen de policía siempre habrá de respetar las garantías individuales o límites constitucionales, así como la dignidad humana.

- Se puede entender por policía administrativa, el conjunto de medidas coercitivas utilizables por la administración, a fin de que los particulares ajusten sus actividades a una finalidad o exigencia de interés público, de tal modo, que es la actividad que la administración pública lleva a cabo en ejercicio de sus funciones, para asegurar el cumplimiento del orden público restringiendo o coartando las libertades y los derechos individuales, aun sea a través de la coacción.

- Por el vocablo infracción, se entiende toda transgresión o quebrantamiento de una ley, pacto o tratado; o de una norma jurídica, moral, lógica o doctrinal¹. De tal manera, que cuando esa transgresión sea en detrimento de una norma jurídica de carácter administrativo, se llamará infracción administrativa, correspondiendo a la administración pública (poder ejecutivo) imponer la sanción previamente prevista en la ley correspondiente. Las infracciones de tránsito son una especie del género infracción administrativa.
- La potestad sancionadora de la Administración Pública, encuentra su sustento en el artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que en su parte conducente a la letra establece: “... *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;...*”

Por último, es menester mencionar, que en el desarrollo del trabajo de este incipiente investigador, se observaron dos situaciones dignas de recalcar, la primera, es que no existe una doctrina uniforme respecto de las infracciones administrativas; y la segunda, consiste en que al igual que con el procedimiento sancionador en la materia que nos ocupó, la Ley de Tránsito, Transporte y Explotación de Vías y Carreteras en el Estado de Quintana Roo, es omisa en regular lo relativo al procedimiento a deducir en las infracciones cometidas por las personas jurídicas o físicas que cuentan con concesiones de transporte público. Ambas situaciones se dejan para un estudio posterior.

¹ Diccionario Enciclopédico Larousse, México, 1999, p. 638.

FUENTES DE INFORMACIÓN.

BIBLIOGRÁFICAS.

Acosta Romero, Miguel, *Compendio de derecho administrativo parte general*, 4ª ed., México, Porrúa, 2003.

_____, *Teoría general del derecho administrativo primer curso*, 12ª ed., México, Porrúa, 1995.

Báez Martínez, Roberto, *Manual de derecho administrativo*, México, Trillas, 1990.

Bejarano, Manuel, *Teoría de las obligaciones*, México, Harla, 1996.

Delgadillo Gutiérrez, Luís Humberto y Lucero, Manuel, *Compendio de derecho administrativo*, 4ª ed., México, Porrúa, 2000.

_____, *Elementos de derecho administrativo primer curso*, México, Noriega Editores, 1999.

Domínguez Martínez, Jorge Alfredo, *Derecho civil. Parte general, personas, cosas, negocio jurídico e invalidez*, 9ª ed., México, Porrúa, 2003.

Dromi, Roberto, *Instituciones de derecho administrativo*, Buenos Aires, Astrea, 1983.

Fraga, Gabino, *Derecho administrativo*, 40ª ed., México, Porrúa, 2000.

Fernández Ruiz, Jorge, *Derecho administrativo*, México, McGraw-Hill, 1997.

Galindo Camacho, Miguel, *Derecho administrativo*, 3ª ed., México, Porrúa, 2000, Tomo I.

García Máynez, Eduardo, *Introducción al estudio del derecho*, 55ª ed., México, Porrúa, 2003.

Garrido Falla, Fernando, *Tratado de derecho administrativo*, 7ª ed., Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1980, volumen I.

Mansilla y Mejía, María Elena, *Ley federal de procedimiento administrativo. Doctrina, jurisprudencia y comentarios*, México, Oxford, 1999.

Martínez Morales, Rafael I, *Derecho administrativo 1er. y 2o. cursos*, 5ª ed., México, Oxford University Press, 2005.

_____, *Derecho administrativo 3^{er} y 4^o cursos*, 3ª ed., México, Oxford University Press, 2003.

Rojas Armandi, Víctor Manuel, *Filosofía del derecho*. 2ª ed., México, Oxford University Press, 2004.

Sánchez Gómez, Narciso, *Primer curso de derecho administrativo*, México, Porrúa, 1998, p.321.

Sánchez Pichardo, Alberto C., *Los medios de impugnación en materia administrativa. Recursos administrativos, juicio de nulidad y amparo en materia fiscal y administrativa. Doctrina, jurisprudencia y formularios*, 7ª ed., México, Porrúa, 2006, p. 64.

Santofimio G., Jaime Orlando, *Acto administrativo, procedimiento, eficacia y validez*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1998.

Serra Rojas, Andrés, *Derecho administrativo*, 9ª ed., México, Porrúa, 1979.

_____, *Derecho administrativo primer curso*, 21ª ed., México, Porrúa, 2000.

_____, *Derecho administrativo segundo curso*, 20º ed., México, Porrúa, 2000.

Suprema Corte de Justicia de la Nación, *Manual del justiciable materia administrativa*, México, Dirección General de la Compilación y Sistematización de Tesis, 2004.

Villoro Toranzo, Miguel, *Introducción al estudio del derecho*, 9ª ed., México, Porrúa, 1990.

DICCIONARIOS.

Diccionario Enciclopédico Larousse, México, Larousse, 1999.

Martínez Morales, Rafael, *Diccionarios jurídicos temáticos, derecho administrativo*, 2ª ed., México, Oxford University Press, 2003, volumen III.

Real Academia Española, *Diccionario de la Lengua Española*, Tomo A-G, 21ª ed., Madrid, Espasa – Calpe, 1992.

LEGISLACIÓN.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Diario Oficial de la Federación, México, 05 de febrero de 1917, última reforma 13 de noviembre de 2007.

Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Quintana Roo, Periódico Oficial del Estado, México, 12 de enero de 1975, última reforma, 18 de marzo de 2008.

Ley 19880 que Establece Bases de los Procedimientos Administrativos que Rigen los Actos de los Órganos de la Administración del Estado, Secretaría General de la Presidencia, República de Chile, 29 de mayo de 2003.

Ley sobre Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial, España, Real Decreto Legislativo 333/1990 de 02 de marzo, última actualización noviembre de 2007.

Ley Federal de Procedimiento Administrativo, Diario Oficial de la Federación, México, 04 de agosto de 1994.

Ley de Amparo Reglamentaria de los Artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Diario Oficial de la Federación, México, 10 de enero de 1936, última reforma publicada 24 de abril de 2006.

Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, Diario Oficial de la Federación, México, 01 de diciembre de 2005, última reforma 27 de diciembre de 2006.

Ley Federal del Trabajo, Diario Oficial de la Federación, México, 01 de abril de 1970, última reforma 17 de enero de 2006.

Ley del Procedimiento Administrativo General (ley número 27444), República del Perú, 11 de abril de 2001.

Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal, Gaceta Oficial del Distrito Federal, México, 21 de diciembre de 1995, Diario Oficial de la Federación, 19 de diciembre de 1995.

Ley de los Servicios de Vialidad, Tránsito y Transporte del Estado de Jalisco, Periódico Oficial del Estado, México, 07 de febrero de 1998, última reforma 15 de junio de 1999.

Ley de Tránsito, Transporte y Explotación de Vías y Carreteras del Estado de Quintana Roo, Periódico Oficial del Gobierno del Estado, México, 16 de diciembre de 1996.

Código Fiscal de la Federación, Diario Oficial de la Federación, México, 31 de diciembre de 1981, última reforma 1° de octubre de 2007.

Código Civil Federal, Diario Oficial de la Federación, México, 26 de mayo, 14 de julio 3 y 31 de agosto de 1928, última reforma 13 de abril de 2007.

Código Fiscal del Estado Libre y Soberano de Quintana Roo, Periódico Oficial del Gobierno del Estado, México, 13 de enero de 1995, última reforma 17 de diciembre de 2007.

Reglamento de Tránsito Metropolitano, Gaceta Oficial del Distrito Federal, México, 20 de junio de 2007.

Reglamento de la Ley de los Servicios de Vialidad, Tránsito y Transporte del Estado de Jalisco, Órgano de difusión local, México, 03 de diciembre de 1998.

Reglamento de Tránsito en el Estado de Quintana Roo, Periódico Oficial del Gobierno del Estado, México, 18 de enero de 1991, última reforma 27 de febrero de 1998.

Reglamento de Tránsito del municipio de Benito Juárez, Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Quintana Roo, México, 20 de marzo de 1996, última reforma 13 de noviembre de 2003.

Reglamento de Tránsito del municipio de Solidaridad, Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Quintana Roo, México, 30 de noviembre de 1999.

Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, Diario Oficial de la Federación, México, 20 de marzo de 1934, última reforma 27 de noviembre de 1981.

Reglamento para el Gobierno Interior de la Legislatura del Estado de Quintana Roo, Periódico Oficial del Estado, México, 15 de abril de 1975, última reforma, 31 de enero de 1984.

JURISPRUDENCIA.

Suprema Corte de Justicia de la Nación, Poder Judicial de la Federación, IUS 2006, Jurisprudencia y Tesis Aisladas, México, junio 1917 – junio 2006.

Suprema Corte de Justicia de la Nación, Poder Judicial de la Federación, IUS 2007, Jurisprudencia y Tesis Aisladas, México, junio 1917 – diciembre 2007.

ORGANISMOS GUBERNAMENTALES.

Congreso del Estado de Quintana Roo, XII Legislatura.

Secretaría de Hacienda del Gobierno del Estado de Quintana Roo, Subsecretaría de Ingresos. Dirección General de Ingresos.

Secretaría de Seguridad Pública del Gobierno del Estado de Quintana Roo, Policía Estatal Preventiva, Dirección General de Tránsito.

ANEXO 1
ENCUESTA SOBRE INFRACCIONES DE
TRÁNSITO, TÉCNICA Y FORMATO UTILIZADO.

1.- TÉCNICA UTILIZADA.

Como se mencionó en el capítulo correspondiente, para poder allegarse del sentir ciudadano, se emitieron 600 encuestas, mismas que fueron ejecutadas al azar y en la vía pública a personas mayores de 16 años.

En virtud que en la Delegación del Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, ni en el Consejo Estatal de Población se tiene la proyección actual del número de personas mayores de 16 años en la ciudad de Chetumal, Municipio de Othón P. Blanco, Quintana Roo, para el cálculo del tamaño de la muestra se aplicó la siguiente fórmula:

$$n = \frac{Z_a^2 \times p \times q}{d^2}$$

En donde:

Z= nivel de confianza.

P= probabilidad de éxito, o proporción esperada.

Q= probabilidad de fracaso.

D= Precisión (error máximo admisible en términos de proporción).

Entonces:

$Z_a^2 = 1.962$ (ya que la seguridad es del 95 %) ¹.

p = proporción esperada (5% = 0.05).

q = 1 – p (1 - 0.05 = 0.95).

d = precisión (se desea un 6%) quedando como resultado:

$$n = \frac{196^2 \times 0.05 \times 0.95}{0.06^2} = 507$$

Por lo tanto, se requirió encuestar a no menos de 507 personas para poder tener una seguridad del 95%, obteniéndose así, una muestra aceptable.

¹ Estos valores provienen de las tablas de la distribución normal Z.

2.- FORMATO.

El formato que se utilizó para la realización de la encuesta es el que a continuación se transcribe:

“ENCUESTA SOBRE INFRACCIONES DE TRÁNSITO.

FOLIO.- 000

Objetivo.- En el marco de una investigación con fines académicos, conocer la opinión de la ciudadanía en general, respecto de las infracciones de tránsito.

Instrucciones: Subraye la respuesta que se aproxime a su situación u opinión; o complete en el espacio en blanco, según sea el caso, con la respuesta que considere adecuada.

DATOS GENERALES DEL ENCUESTADO.

I.- EDAD.

- a) De 16 a 25 años.
- b) De 26 a 35 años.
- c) De 36 a 45 años.
- d) De 46 años en adelante

II.- SEXO.

- a) Masculino.
- b) Femenino.

III.- ESCOLARIDAD.

- a) Primaria.
- b) Secundaria.
- c) Bachiller o técnico.
- d) Profesionista.

DATOS ESPECÍFICOS DE LA INVESTIGACIÓN.

IV.- ¿CONDUCE USTED ALGÚN VEHÍCULO?

- a) si
- b) No

EN CASO DE QUE SU RESPUESTA SEA “NO”, PASE A LA PREGUNTA VI.

V.- ¿QUE TIPO DE VEHÍCULO CONDUCE?

- a) Motocicleta
- b) automóvil.
- c) servicio público.

VI.- ¿SABÍA USTED QUE EXISTE UN PROCEDIMIENTO QUE APLICA LA DIRECCIÓN GENERAL DE TRÁNSITO CUANDO SE COMETE UNA INFRACCIÓN?

- a) Si.
- b) No.

PODRÍA USTED MENCIONAR EN TÉRMINOS GENERALES CUAL ES ESE PROCEDIMIENTO.

VII.- ¿ESTA USTED DE ACUERDO QUE AL MOMENTO DE LEVANTARSE LA INFRACCIÓN SE LE PRIVE DE SUS DOCUMENTOS AL CONDUCTOR? (LICENCIA, TARJETA DE CIRCULACIÓN, PLACAS).

- a) Si.
- b) No.
- c) En algunas ocasiones.

Si eligió la opción c) especifique en que ocasión sí esta de acuerdo que se retenga el documento

VIII.- ¿ESTA USTED DE ACUERDO QUE AL MOMENTO DE LEVANTARSE LA INFRACCIÓN SE LE RETENGA EL VEHÍCULO AL CONDUCTOR?

- a) Si.
- b) No.
- c) En algunas ocasiones.

Si eligió la opción c) especifique en que ocasión sí esta de acuerdo que se retenga el vehículo

IX.- DE LAS CONDUCTAS QUE SON CONSIDERADAS COMO INFRACCIONES POR EL REGLAMENTO DE TRÁNSITO, ¿CÚALES CONOCE?

- | | |
|-------------------------------------|---|
| 1. Estacionarse en lugar prohibido. | 7. Manejar en estado de ebriedad. |
| 2. Exceso de velocidad. | 8. Transitar en sentido contrario. |
| 3. No respetar la luz del semáforo. | 9. Efectuar vueltas prohibidas. |
| 4. No usar casco protector. | 10. mal funcionamiento de la luz principal. |
| 5. No respetar la señal de alto. | 11. Otras.- especifique: _____ |
| 6. Conducir sin licencia. | _____ |

X.- EL REGLAMENTO DE TRANSITO TIENE COMO FINALIDAD PERMITIR QUE LA CIUDADANÍA TRANSITE EN ORDEN Y CON SEGURIDAD. EN ESTE SENTIDO, ¿CONSIDERA USTED QUE LA IMPOSICIÓN DE UNA MULTA ES SUFICIENTE PARA LOGRAR EL ORDEN Y LA SEGURIDAD?

- a) Si
- b) No.

XI.- RECIENTEMENTE EN EL DISTRITO FEDERAL SE IMPLEMENTÓ EL DENOMINADO "SISTEMA DE PUNTOS", EL CUAL CONSISTE EN LA ACUMULACIÓN DE PUNTOS NEGATIVOS POR CADA INFRACCIÓN COMETIDA, DERIVANDO ESTA SITUACIÓN EN LA CANCELACIÓN TEMPORAL DE LA LICENCIA DE CONDUCTOR. ¿CONSIDERA USTED CONVENIENTE QUE SE IMPLEMENTE ESTE SISTEMA EN NUESTRO ESTADO?

- a) Si
- b) No.

XII.- ¿EN ALGUNA OCASIÓN HA SIDO USTED INFRACCIONADO?

- a) Si, Cuantas veces _____
- b) No.

XIII.- ¿EN ALGUNA OCASIÓN EL AGENTE DE TRANSITO LE HA PEDIDO DINERO, PARA QUE NO LE LEVANTE UNA INFRACCIÓN?

b) Si, Cuantas veces _____

b) No.

XIV.- ¿SABE USTED DE ALGÚN AMIGO O CONOCIDO QUE LE HAYA OFRECIDO DINERO A UN AGENTE DE TRÁNSITO PARA QUE NO LE LEVANTE UNA INFRACCIÓN?

c) Si, Cuantas veces _____

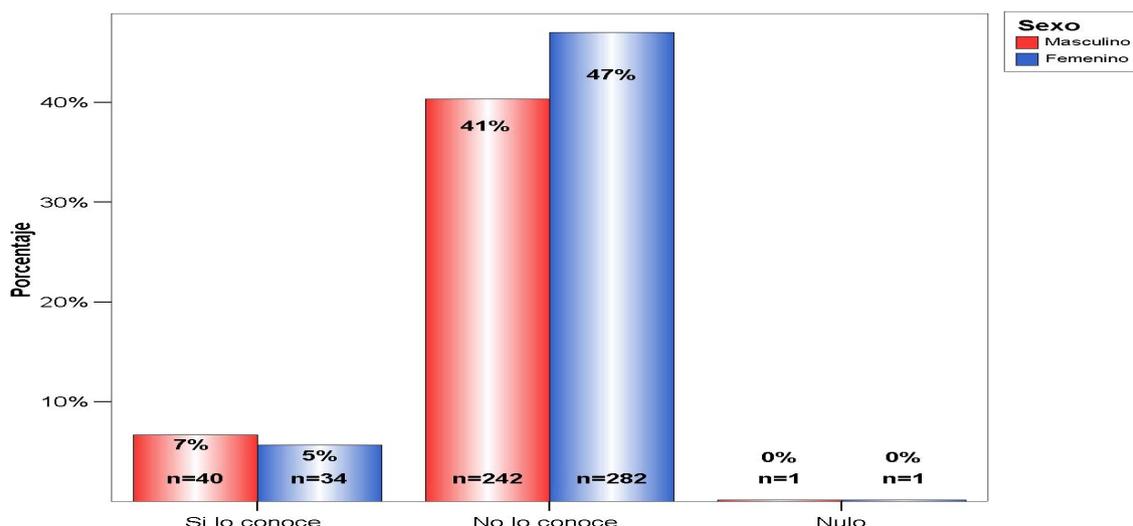
b) No.

GRACIAS POR SU COLABORACIÓN”.

3.- RESULTADOS DIVERSOS.

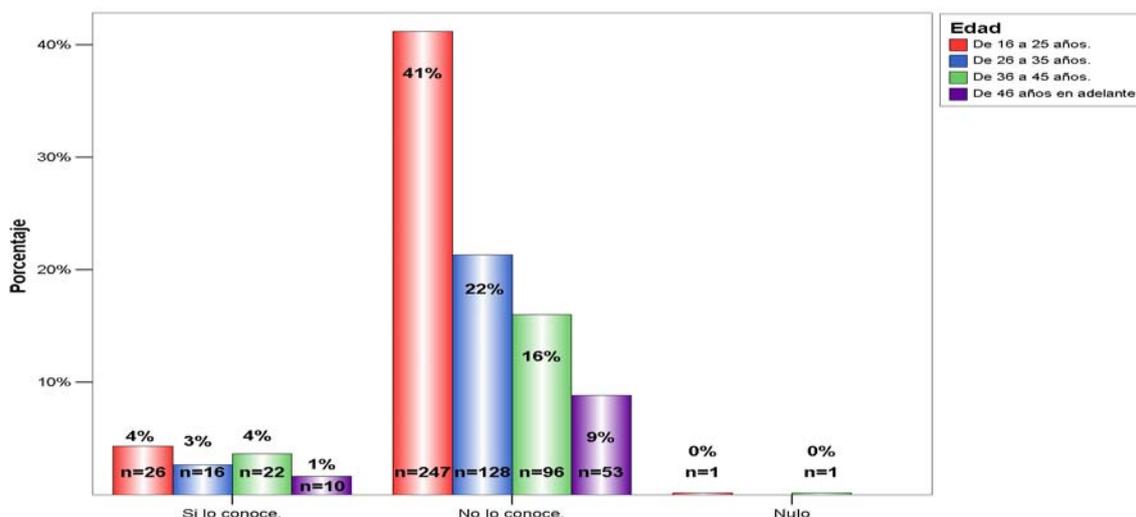
En cuanto a las respuestas otorgadas por la ciudadanía, a continuación se insertan diversas gráficas en las que el lector podrá apreciar de manera más amplia el resultado obtenido².

Conocimiento del procedimiento aplicable cuando se infringe una disposición en materia de tránsito y vialidad.



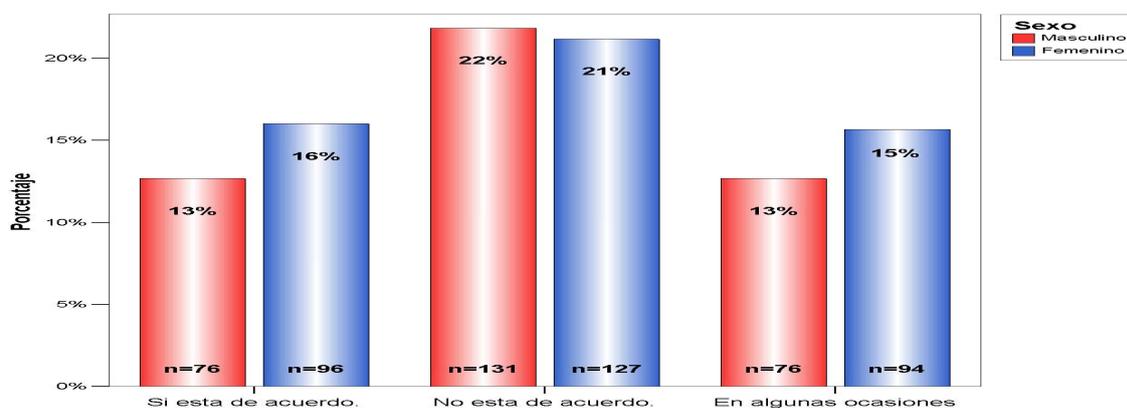
De los 282 hombres que contestaron la pregunta el 85% desconoce el procedimiento y de las 316 mujeres el 89% lo ignora también, lo cual nos indica que el sexo del individuo no es un factor que haga diferencia, sino que por igual hombres y mujeres no conocen el procedimiento aplicable.

² En virtud que las gráficas por sí solas representan el porcentaje y número total de personas, en relación con la variante a reflejar, en las anotaciones realizadas al pie de las mismas, mayoritariamente se confrontan las proporciones correspondientes.

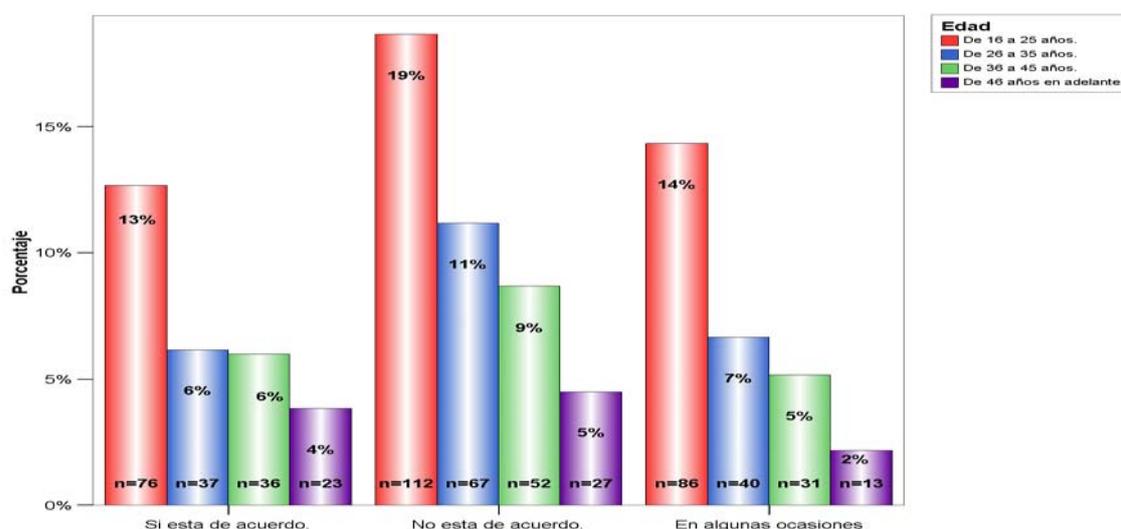


En cuanto al rango de edades, el 90% de las personas que oscilan entre los 16 y 25 años no conocen el procedimiento, el 88% de los de 26 a 35 años, el 81% de 36 a 45 años y el 84% de los de 46 años en adelante, de lo cual se deduce que la edad tampoco es factor que incida en el desconocimiento.

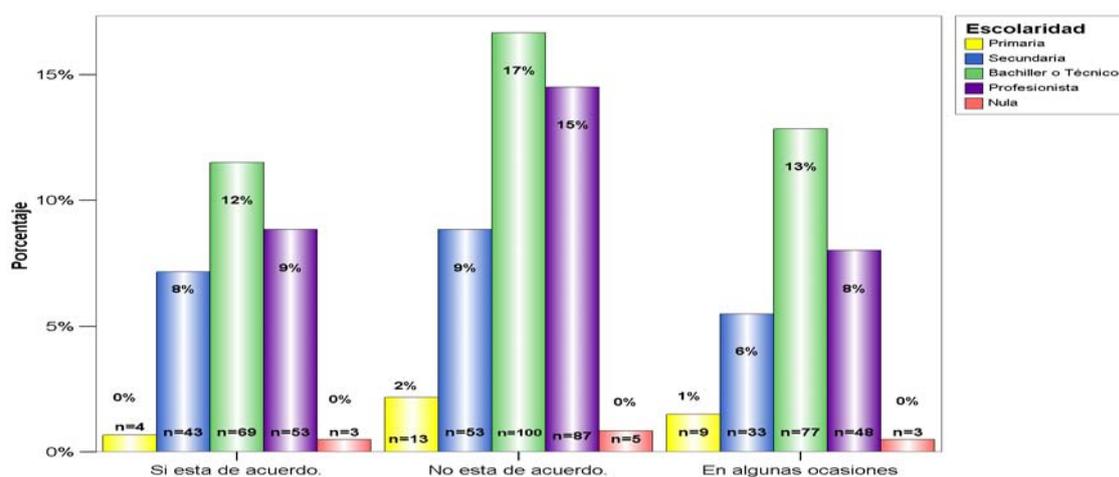
Percepción sobre la retención de documentos.



De los 283 hombres encuestados, el 46% no esta de acuerdo con la retención de documentos y el 26% lo esta en algunas ocasiones. En cuanto a las mujeres el 40% no acepta como correcta esta medida y el 30% parcialmente la aprueba. Con base a estos resultados se puede señalar que la opinión se encuentra dividida.

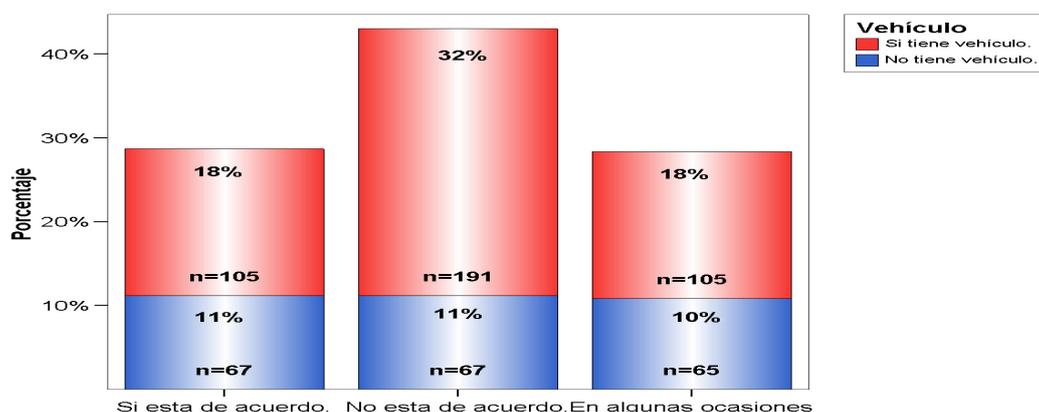


De las personas que tienen entre 16 y 25 años el 41% no está de acuerdo con la retención de documentos y el 31% la aprueba en algunas ocasiones, de los de entre 26 a 35 años el 47% la rechaza y el 28% parcialmente la acepta parcialmente, de 36 a 45 años el 44% la repudia y el 26% la acepta condicionadamente, por último, de las personas de 46 años en adelante no la considera conveniente el 43% y la acepta en determinadas condiciones el 21%. Así pues, al igual que en las variables anteriores sin importar la edad, existe una concepción generalizada.



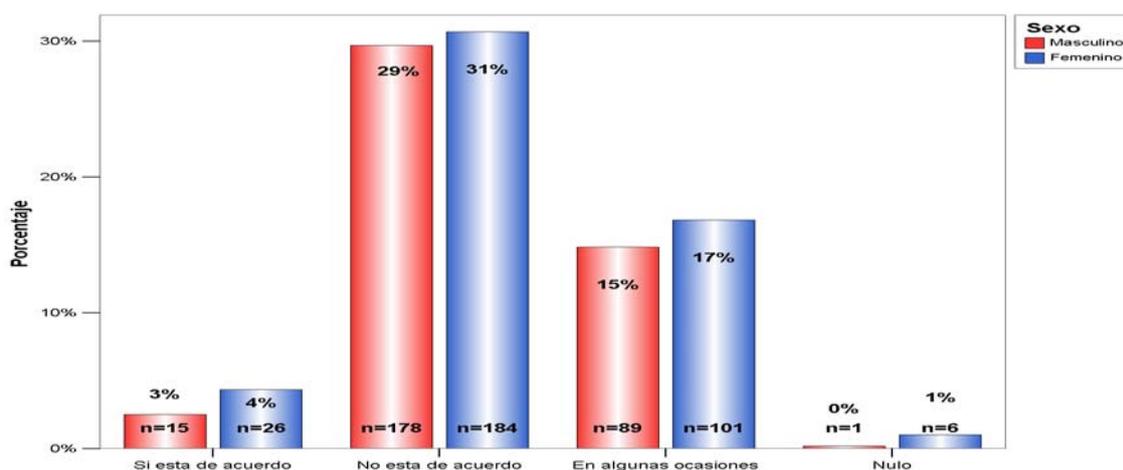
589 personas de las 600 encuestadas respondieron el grado o nivel de estudios que tienen, de ellas, 26 son de nivel primaria, 129 secundaria, 246 bachiller o técnico y 188 profesionistas.

Proporcionalmente, son las personas de nivel primaria con un 50% las que menos de acuerdo están; y las de secundaria con un 33% las que más lo aprueban.



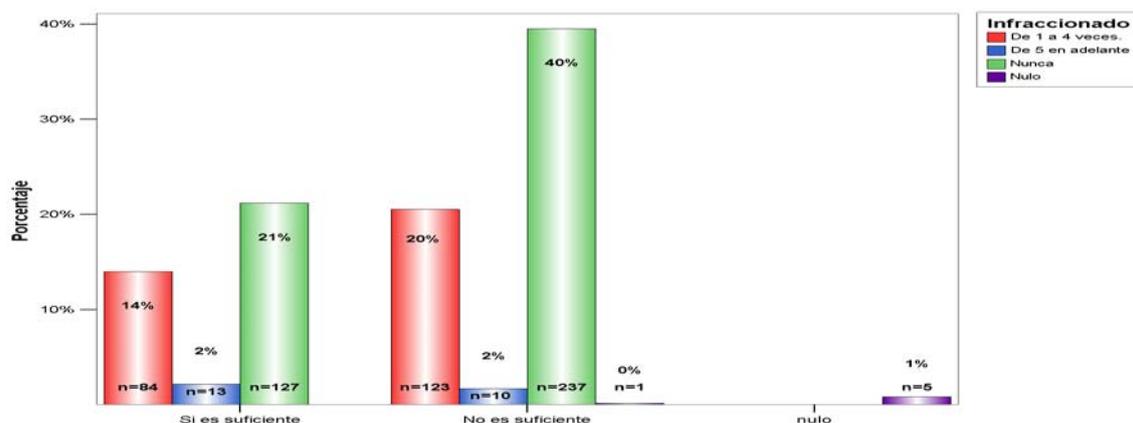
De las personas que están de acuerdo con la retención de documentos el 39% no cuenta con vehículo, de las que no lo están el 26% tampoco tiene, y de las que señalan estar de acuerdo en algunas ocasiones el 38% se encuentra en la misma situación.

Percepción en cuanto a la retención de vehículo.

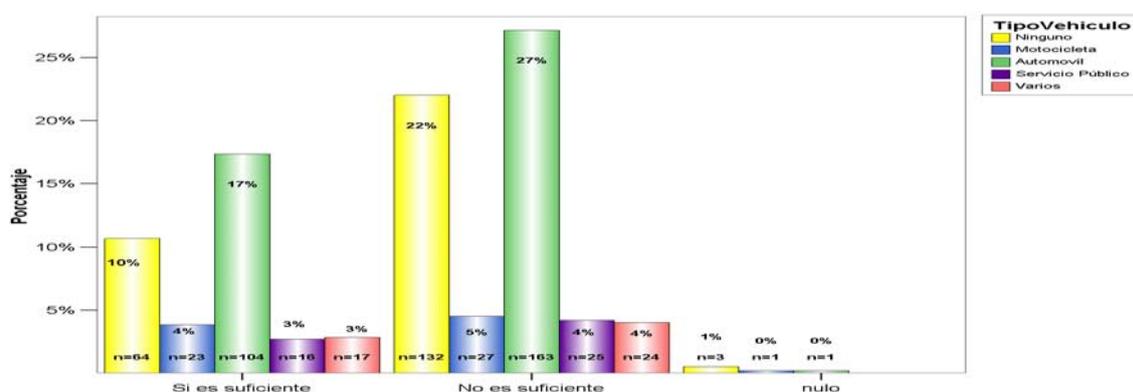


Únicamente el 5% de los hombres y el 8% de las mujeres, de aquellos que contestaron la pregunta, aceptan lisa y llanamente la retención del vehículo. Por lo tanto, existe un rechazo generalizado a esta medida.

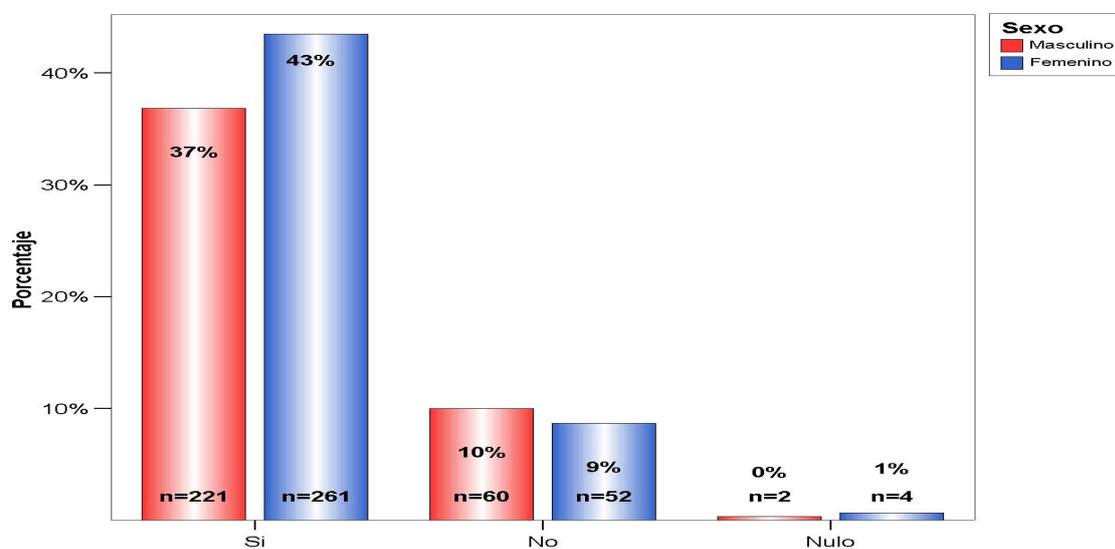
¿Será suficiente la imposición de una multa para lograr el orden y la seguridad?



El 59% de las personas que han sido infraccionadas de 1 a 4 veces considera que la aplicación de una multa no garantiza que se cumpla el orden y la seguridad en materia de tránsito y vialidad, más aún, el 43% de los que han sido multados en 5 o mas ocasiones piensan lo mismo, lo anterior denota que es necesario una adecuación del orden normativo existente.



En todos los casos, más del 50% de las personas encuestadas considera que la multa no es suficiente para lograr el fin de los ordenamientos de tránsito, así pues, el 67% de los que no son conductores, el 54% de los motociclistas, el 61% de los que conducen automóvil, el 60% del servicio público y el 58% que encuadran en 2 o más supuestos contestaron que la imposición de una sanción económica no alcanza para regular la materia.

Nivel de aceptación del sistema de puntos.

El 79% de los hombres y el 83% de las mujeres, que contestaron la pregunta están completamente de acuerdo con que se aplique el sistema de puntos en nuestro Estado. Este dato confirma que la misma sociedad demanda la utilización de nuevos mecanismos para la regulación de la materia.

ANEXO 2
EL PROCESO LEGISLATIVO PARA LA REFORMA
DE LA LEY.

Parafraseando a Eduardo García Máynez¹, señalaremos que en el proceso legislativo existen seis diversas etapas, a saber: iniciativa, discusión, aprobación, sanción, publicación e iniciación de la vigencia.

Con el objetivo de explicar claramente en que consisten los diferentes momentos de tal proceso, se tomará como ejemplo las diversas etapas de la formación de las leyes de carácter federal en nuestro país de acuerdo a lo estipulado en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Las reglas que norman dicho proceso se encuentran contenidas en los artículos 71 y 72 de la citada Carta Magna, y en los artículos 3 y 4 del Código Civil Federal². Los artículos Constitucionales se refieren a la iniciativa, discusión, aprobación, sanción y publicación; los de la legislación civil a las reglas sobre la iniciación de la vigencia. Son dos los poderes que en nuestro país intervienen en la elaboración de las leyes federales el legislativo y el ejecutivo, respecto de estos dos poderes el artículo 49 de nuestra Constitución señala:

“Art. 49.- El Supremo Poder de la Federación se divide para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial.

No podrán reunirse dos o más de estos Poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el Legislativo en un individuo, salvo el caso de facultades extraordinarias al Ejecutivo de la Unión, conforme a lo dispuesto en el artículo 29. En ningún otro caso, salvo lo dispuesto en el segundo párrafo del artículo 131, se otorgarán facultades extraordinarias para legislar”.

La participación del legislativo se da en las primeras tres etapas y las del ejecutivo en las restantes. Sin más preámbulo alguno comencemos a analizar las referidas etapas que comprenden el proceso legislativo en nuestro país:

1. Iniciativa. La iniciativa es el acto por el cual determinados órganos del Estado someten a la consideración del Congreso de la Unión un proyecto de ley. Las

¹ García Máynez, Eduardo, *Introducción al estudio del derecho*, 7ª ed., México, Porrúa, 1987, p. 53.

² Código publicado en el Diario Oficial de la Federación en cuatro partes los días 26 de mayo, 14 de julio, 3 y 31 de agosto de 1928, Última reforma 13 de abril de 2007.

personas competentes para iniciar leyes o decretos, se encuentran estipuladas en el artículo 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que a la letra establece:

“Artículo 71.- El derecho de iniciar leyes o decretos compete:

I.- Al Presidente de la República;

II.- A los Diputados y Senadores al Congreso de la Unión; y

III.- A las Legislaturas de los Estados.

Las iniciativas presentadas por el Presidente (sic) de la República, por las Legislaturas de los Estados o por las Diputaciones de los mismos, pasarán desde luego a comisión. Las que presentaren los diputados o los senadores, se sujetarán a los trámites que designe el Reglamento de Debates”.

El segundo párrafo del artículo anteriormente descrito, alude al Reglamento de Debates de cada una de las Cámaras, es decir, al conjunto de normas que establecen la forma en que deben ser discutidas las iniciativas de ley. No obstante, en nuestro derecho positivo las reglas para el debate se encuentran establecidas en el Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos³, ordenamiento que respecto a la iniciativa de leyes en su artículo 55 al 64 a la letra señalan:

De la iniciativa de las leyes

“Artículo 55.- *El derecho de iniciar leyes compete:*

I. Al Presidente de la República;

II. A los diputados y senadores al Congreso General;

III. A las Legislaturas de los Estados”.

“Artículo 56.- *Las iniciativas de ley presentadas por el Presidente de la República, por las Legislaturas de los Estados o por uno o varios miembros de las Cámaras, pasarán desde luego a Comisión”.*

“Artículo 57.- *Pasarán también inmediatamente a Comisión, las iniciativas o proyectos de ley que remita una de las Cámaras a la otra”.*

³ Reglamento publicado en el Diario Oficial de la Federación el 20 de marzo de 1934, cuya última reforma se publicó el 27 de noviembre de 1981.

“Artículo 58.- Las proposiciones que no sean iniciativas de ley presentadas por uno o más individuos de la Cámara, sin formar los que las suscriben mayoría de diputación, se sujetarán a los trámites siguientes:

I.- Se presentarán por escrito y firmadas por sus autores, al Presidente de la Cámara y serán leídas una sola vez en la sesión en que sean presentadas. Podrá su autor, o uno de ellos si fueren varios, exponer los fundamentos y razones de su proposición o proyecto;

II.- Hablarán una sola vez dos miembros de la Cámara, uno en pro y otro en contra, prefiriéndose al autor del proyecto o proposición;

III.- Inmediatamente se preguntará a la Cámara si admite o no a discusión la proposición. En el primer caso se pasará a la Comisión o Comisiones a quienes corresponda, y en el segundo se tendrá por desechada”.

“Artículo 59.- En los casos de urgencia u obvia resolución, calificados por el voto de las dos terceras partes de los individuos de la Cámara que estén presentes, podrá ésta, a pedimento de alguno de sus miembros, dar curso a las proposiciones o proyectos en hora distinta de la señalada y ponerlos a discusión inmediatamente después de la lectura”.

“Artículo 60.- Ninguna proposición o proyecto podrá discutirse sin que primero pase a la Comisión o Comisiones correspondientes y éstas hayan dictaminado. Sólo podrá dispensarse este requisito en los asuntos que por acuerdo expreso de la Cámara se calificaren de urgente o de obvia resolución.

Cuando la Cámara conozca de los permisos a que se refieren las fracciones II, III y IV del Inciso B) del Artículo 37 de la Constitución General, la Comisión Legislativa correspondiente podrá formular dictamen resolviendo varias solicitudes a la vez, integrando en el proyecto de Decreto, tantos artículos como permisos se concedan, sin perjuicio de que, puestos a discusión, si un legislador así lo solicita, cualquier artículo será reservado”.

“Artículo 61.- Toda petición de particulares, corporaciones o autoridades que no tengan derecho de iniciativa, se mandará pasar directamente por el C. Presidente de la Cámara a la comisión que corresponda, según la naturaleza del asunto de que se trate. Las comisiones dictaminarán si son de tomarse o no en consideración estas peticiones”.

“Artículo 62.- La formación de las leyes puede comenzarse indistintamente en cualquiera de las dos Cámaras, con excepción de los proyectos que versaren sobre empréstitos, contribuciones o impuestos, o sobre reclutamiento de tropas, todos los cuales deberán discutirse primero en la Cámara de Diputados”.

“Artículo 63.- Todo Proyecto de Ley cuya resolución no sea exclusiva de una de las dos Cámaras, se discutirá sucesivamente en ambas, observándose este Reglamento respecto a la forma e intervalos y modo de proceder en las discusiones y votaciones”.

“Artículo 64.- En la interpretación, reforma o derogación de las leyes se observarán los mismos trámites establecidos para su formación”.

Como se puede observar de un análisis efectuado a la transcripción de los artículos anteriores, éstos plasman lo consagrado en la constitución, y regulan el tratamiento que se dará a las iniciativas de ley, dependiendo del supuesto que adopte la misma.

2. Discusión. Es el acto por el cual las Cámaras deliberan acerca de las iniciativas, a fin de determinar si deben o no ser aprobadas. *“Todo proyecto de ley o decreto, cuya resolución no sea exclusiva de alguna de las Cámaras, se discutirá sucesivamente en ambas, observándose el Reglamento de Debates sobre la forma, intervalos y modo de proceder en las discusiones y votaciones⁴”*. En lo que se refiere a la discusión dispone la Carta Magna en su artículo 72 fracción H *“La formación de las leyes o decretos puede comenzar indistintamente en cualquiera de las dos Cámaras, con excepción de los proyectos que versaren sobre empréstitos, contribuciones o impuestos, o sobre reclutamiento de tropas, todos los cuales deberán discutirse primero en la Cámara de Diputados”*.

La discusión se encuentra ampliamente regulada en los artículos 95 al 134 del citado Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, no obstante y debido a que la finalidad de este anexo es ejemplificar el proceso legislativo; y no adentrarse en el mismo, únicamente se plasman los artículos que se consideran de interés para nuestros objetivos:

De las discusiones

“Artículo 95.- *Llegada la hora de la discusión, se leerá la iniciativa, proposición u oficio que la hubiere provocado, y después, el dictamen de la Comisión a cuyo examen se remitió, y el voto particular, si lo hubiere”*.

“Artículo 96.- *El Presidente formará luego una lista de los individuos que pidan la palabra en contra y otra de los que la pidan en pro, las cuales leerá íntegras antes de comenzar la discusión”*.

⁴ Primer párrafo del artículo 72 de la Constitución Federal.

“Artículo 97.- *Todo Proyecto de Ley se discutirá primero en lo general, o sea en conjunto, y después en lo particular cada uno de sus artículos. Cuando conste de un solo artículo, será discutido una sola vez”.*

“Artículo 98.- *Los miembros de la Cámara hablarán alternativamente en contra o en pro, llamándolos el Presidente por el orden de las listas, comenzando por el inscrito en contra”.*

“Artículo 100.- *Los individuos de la Comisión y el autor de la proposición que se discuta, podrán hablar más de dos veces. Los otros miembros de la Cámara sólo podrán hablar dos veces sobre un asunto”.*

“Artículo 104.- *Ningún diputado podrá ser interrumpido mientras tenga la palabra, a menos de que se trate de moción de orden en el caso señalado en el artículo 105, o de alguna explicación pertinente, pero en este caso sólo será permitida la interrupción con permiso del Presidente y del orador. Quedan absolutamente prohibidas las discusiones en forma de diálogo”.*

“Artículo 108.- *Siempre que al principio de la discusión lo pida algún individuo de la Cámara, la Comisión dictaminadora deberá explicar los fundamentos de su dictamen y aún leer constancias del expediente, si fuere necesario; acto continuo, se seguirá el debate”.*

“Artículo 109.- *Ninguna discusión se podrá suspender, sino por estas causas:*

Primera, por ser la hora en que el Reglamento fija para hacerlo, a no ser que se prorrogue por acuerdo de la Cámara;

Segunda, porque la Cámara acuerde dar preferencia a otro negocio de mayor urgencia o gravedad;

Tercera, por graves desórdenes en la misma Cámara;

Cuarta, por falta de quórum, la cual si es dudosa se comprobará pasando lista y si es verdaderamente notoria, bastará la simple declaración del Presidente;

Quinta, por proposición suspensiva que presente alguno o algunos de los miembros de la Cámara y que ésta apruebe”.

“Artículo 112.- *La falta de quórum se establece, cuando es verdaderamente notoria, por una simple declaración del Presidente de la Cámara, cuando es dudosa, por la lista que pasará la Secretaría por acuerdo de la Presidencia, o a petición de un miembro de la asamblea”.*

“Artículo 114.- *Antes de cerrarse en lo general la discusión de los proyectos de ley, y en lo particular cada uno de sus artículos, podrán hablar seis individuos en pro y otros tantos en contra, además de los miembros de la Comisión dictaminadora y de los funcionarios a que alude el artículo 53 de este Reglamento. En los demás asuntos que sean económicos de cada Cámara, bastará que hablen tres en cada sentido, a no ser que ésta acuerde ampliar el debate”.*

“Artículo 117.- *Declarado un proyecto suficientemente discutido en lo general, se procederá a votar en tal sentido, y si es aprobado, se discutirán en seguida los artículos en*

particular. En caso contrario, se preguntará, en votación económica, si vuelve o no todo el proyecto a la Comisión. Si la resolución fuere afirmativa, volverá, en efecto, para que lo reforme, más si fuere negativa, se tendrá por desechada”.

“Artículo 121.- *Cuando nadie pida la palabra en contra de algún dictamen, uno de los individuos de la Comisión informará sobre los motivos que ésta tuvo para dictaminar en el sentido que lo haya hecho y se procederá a la votación”.*

“Artículo 123.- *Cuando sólo se pidiera la palabra en contra, hablarán todos los que la pidieren, pero después de haber hablado tres, se preguntará si el punto está suficientemente discutido”.*

“Artículo 124.- *En la sesión en que definitivamente se vote una proposición o proyecto de ley, podrán presentarse por escrito adiciones o modificaciones a los artículos aprobados”.*

“Artículo 126.- *Cuando los Secretarios de Despacho y demás funcionarios que menciona el artículo 53 reglamentario fueren llamados por la Cámara o enviados por el Ejecutivo para asistir a alguna discusión, podrán pedir el expediente para instruirse, sin que por ésto deje de verificarse la discusión en el día señalado”.*

“Artículo 128.- *Antes de comenzar la discusión podrán los funcionarios señalados en el artículo 53 de este Reglamento informar a la Cámara lo que estimen conveniente y exponer cuantos fundamentos quieran en apoyo de la opinión que pretendan sostener”.*

“Artículo 129.- *Cuando un Secretario de Estado u otro funcionario de los que comprende el artículo 53 Reglamentario se presente a alguna de las Cámaras, por acuerdo de la misma, se concederá la palabra a quien hizo la moción respectiva, en seguida al Secretario de Estado o funcionario compareciente para que conteste o informe sobre el asunto a debate y posteriormente a los que la solicitaren en el orden establecido en los artículos precedentes”.*

“Artículo 132.- *Todos los Proyectos de Ley que consten de más de treinta artículos podrán ser discutidos y aprobados por los libros, títulos, capítulos, secciones o párrafos en que los dividieren sus autores o las Comisiones encargadas de su despacho, siempre que así lo acuerde la Cámara respectiva, a moción de uno o más de sus miembros; pero se votará separadamente cada uno de los artículos o fracciones del artículo o de la sección que esté a debate, si lo pide algún miembro de la Cámara y ésta aprueba la petición”.*

“Artículo 133.- *En la discusión en lo particular, se pondrán aparte los artículos, fracciones o incisos que los miembros de la Asamblea quieran impugnar; y lo demás del proyecto que no amerite discusión, se podrá reservar para votarlo después en un solo acto”.*

“Artículo 134.- *También podrán votarse en un solo acto, un proyecto de ley o decreto, en lo general, en unión de uno, varios o la totalidad de sus artículos, en lo particular, siempre que no hayan sido impugnados”.*

Es de precisarse, que la Cámara en donde inicialmente se discute un proyecto de ley suele llamársele Cámara de origen; a la otra se le da el calificativo de revisora.

3. Aprobación. La aprobación es el acto por el cual las Cámaras aceptan un proyecto de ley. Dicha aprobación puede ser total o parcial. Luego entonces un proyecto de ley, para llegar a convertirse en ley, debe ser íntegramente aprobado por cada una de las Cámaras⁵.

4. Sanción. Se da este nombre a la aceptación de una iniciativa por parte del Poder Ejecutivo. La sanción debe ser posterior a la aprobación del proyecto por las Cámaras. No obstante el Presidente de la República puede negar su sanción a un proyecto ya admitido por el Congreso, ejercitando su llamado “derecho de veto”, el cual no es absoluto.

5. Publicación. Se entiende como publicación el acto por el cual la ley ya aprobada y sancionada se da a conocer a quienes deben cumplirla. La publicación se hace en el denominado Diario Oficial de la Federación existiendo en México, además de éste, los periódicos o gacetas oficiales de las entidades federativas en los cuales se deben publicar las leyes de carácter local.

Respecto a los cinco temas analizados; es decir, iniciación, reglas sobre discusión, aprobación, sanción y publicación, éstas, se hayan contenidas en los siguientes incisos del multicitado artículo 72 de la Constitución General de la República:

“Art. 72.- Todo proyecto de ley o decreto, cuya resolución no sea exclusiva de alguna de las Cámaras, se discutirá sucesivamente en ambas, observándose el Reglamento de Debates sobre la forma, intervalos y modo de proceder en las discusiones y votaciones.

A.- Aprobado un proyecto en la Cámara de su origen, pasará para su discusión a la otra. Si ésta lo aprobare, se remitirá al Ejecutivo, quien, si no tuviere observaciones que hacer, lo publicará inmediatamente.

⁵ Villoro Toranzo, Miguel, *Introducción al estudio del derecho*, 9ª ed., México, Porrúa, 1990, p. 175.

B.- Se reputará aprobado por el Poder Ejecutivo, todo proyecto no devuelto con observaciones a la Cámara de su origen, dentro de diez días útiles; a no ser que, corriendo este término hubiere el Congreso cerrado o suspendido sus sesiones, en cuyo caso la devolución deberá hacerse el primer día útil en que el Congreso esté reunido.

C.- El proyecto de ley o decreto desechado en todo o en parte por el Ejecutivo, será devuelto, con sus observaciones, a la Cámara de su origen. Deberá ser discutido de nuevo por ésta, y si fuese confirmado por las dos terceras partes del número total de votos, pasará otra vez a la Cámara revisora. Si por esta fuese sancionado por la misma mayoría, el proyecto será ley o decreto y volverá al Ejecutivo para su promulgación.

Las votaciones de ley o decreto, serán nominales.

D.- Si algún proyecto de ley o decreto, fuese desechado en su totalidad por la Cámara de revisión, volverá a la de su origen con las observaciones que aquella le hubiese hecho. Si examinado de nuevo fuese aprobado por la mayoría absoluta de los miembros presentes, volverá a la Cámara que lo desechó, la cual lo tomará otra vez en consideración, y si lo aprobare por la misma mayoría, pasará al Ejecutivo para los efectos de la fracción A; pero si lo reprobare, no podrá volver a presentarse en el mismo período de sesiones.

E.- Si un proyecto de ley o decreto fuese desechado en parte, o modificado, o adicionado por la Cámara revisora, la nueva discusión de la Cámara de su origen versará únicamente sobre lo desechado o sobre las reformas o adiciones, sin poder alterarse en manera alguna los artículos aprobados. Si las adiciones o reformas hechas por la Cámara revisora fuesen aprobadas por la mayoría absoluta de los votos presentes en la Cámara de su origen, se pasará todo el proyecto al Ejecutivo, para los efectos de la fracción A. Si las adiciones o reformas hechas por la Cámara revisora fueren reprobadas por la mayoría de votos en la Cámara de su origen, volverán a aquella para que tome en consideración las razones de ésta, y si por mayoría absoluta de votos presentes se desecharen en esta segunda revisión dichas adiciones o reformas, el proyecto, en lo que haya sido aprobado por ambas Cámaras, se pasará al Ejecutivo para los efectos de la fracción A. Si la Cámara revisora insistiere, por la mayoría absoluta de votos presentes, en dichas adiciones o reformas, todo el proyecto no volverá a presentarse sino hasta el siguiente período de sesiones, a no ser que ambas Cámaras acuerden, por la mayoría absoluta de sus miembros presentes, que se expida la ley o decreto sólo con los artículos aprobados, y que se reserven los adicionados o reformados para su examen y votación en las sesiones siguientes.

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

G.- Todo proyecto de ley o decreto que fuere desechado en la Cámara de su origen, no podrá volver a presentarse en las sesiones del año.

H.- La formación de las leyes o decretos puede comenzar indistintamente en cualquiera de las dos Cámaras, con excepción de los proyectos que versaren sobre empréstitos,

contribuciones o impuestos, o sobre reclutamiento de tropas, todos los cuales deberán discutirse primero en la Cámara de Diputados.

I.- Las iniciativas de leyes o decretos se discutirán preferentemente en la Cámara en que se presenten, a menos que transcurra un mes desde que se pasen a la Comisión dictaminadora sin que ésta rinda dictamen, pues en tal caso el mismo proyecto de ley o decreto puede presentarse y discutirse en la otra Cámara.

J.- El Ejecutivo de la Unión no puede hacer observaciones a las resoluciones del Congreso o de alguna de las Cámaras, cuando ejerzan funciones de cuerpo electoral o de jurado, lo mismo que cuando la Cámara de Diputados declare que debe acusarse a uno de los altos funcionarios de la Federación por delitos oficiales.

Tampoco podrá hacerlas al Decreto de convocatoria a sesiones extraordinarias que expida la Comisión Permanente”.

Para resumir de forma clara y precisa estas reglas, a continuación se insertan dos cuadros expuestos por el maestro García Máñez⁶.

PROYECTOS VETADOS POR EL PODER EJECUTIVO

CAMARA DE ORIGEN:	CAMARA REVISORA:	P. EJECUTIVO	RESULTADO
Aprueba. Insiste en su proyecto por mayoría de las 2/3 partes de votos.	Aprueba. Insiste por la misma mayoría.	Desecha en todo o en parte. Debe ordenar la publicación.	Vuelve a la Cámara de origen con sus observaciones.

⁶ García Máñez, Eduardo, op. cit., p. 58 - 59.

PROYECTOS NO VETADOS POR EL PODER EJECUTIVO

CAMARA DE ORIGEN:	CAMARA REVISORA:	RESULTADO:	P. EJECUTIVO
Primer caso: aprueba	Aprueba.	Pasa al ejecutivo.	Publica.
Segundo caso: aprueba. Aprueba nuevamente.	Rechaza totalmente. Desecha nuevamente.	Vuelve a la Cámara de origen con las observaciones respectivas, a fin de ser discutido nuevamente. El proyecto no puede volver a presentarse en el mismo período de sesiones.	
Tercer caso: aprueba. Aprueba nuevamente.	Rechaza totalmente. Aprueba.	Vuelve a la Cámara de origen con las observaciones respectivas, a fin de ser discutido. Nuevamente pasa al ejecutivo.	Publica.
Cuarto caso: aprueba. Aprueba supresión, reformas o adiciones.	Desecha en parte, reforma o adiciona.	Vuelve a la Cámara de origen para la discusión de lo desechado o de las reformas o adiciones. Pasa al Ejecutivo	Publica
Quinto caso: aprueba. Rechaza supresión reformas o adiciones.	Desecha en parte, reforma o adiciona. Insiste en supresiones. Adiciones o reformas.	Vuelve a la Cámara de origen para la discusión de lo desechado o de las reformas o adiciones. El proyecto no puede volver a presentarse sino hasta el siguiente período de sesiones.	
Sexto caso: aprueba. Rechaza supresión, reformas o adiciones.	Desecha en parte, reforma o adiciona. Rechaza supresión, reformas o adiciones, es decir, acepta el proyecto primitivo.	Vuelve a la Cámara de origen para la discusión de lo desechado o de las reformas o adiciones. Pasa al Ejecutivo.	Publica
Séptimo caso: rechaza.		No puede volver a presentarse en las sesiones del año.,	

6. Iniciación de la vigencia. Por iniciación de la vigencia se entiende el momento en que una ley comienza a obligar. En nuestro Derecho, hay dos sistemas de iniciación de la vigencia: el sincrónico y el sucesivo. Consiste el primero en señalar para todos una misma fecha en que la ley comenzará a regir, con tal que su publicación haya sido anterior (artículo 4° del Código Civil Federal).

El artículo 3° del Código Civil Federal enuncia las reglas concernientes a la iniciación sucesiva: *“Las leyes, reglamentos, circulares o cualesquiera otras disposiciones de observancia general obligan y surten sus efectos tres días después de su publicación en el Periódico Oficial. En los lugares distintos del en que se publique el Periódico Oficial, para que las leyes, reglamentos, etc., se reputen publicados y sean obligatorios, se necesita que, además del plazo que fija el párrafo anterior, transcurra un día más por cada cuarenta kilómetros de distancia o fracción que exceda de la mitad”*. El artículo 4° del Código Civil del Distrito, de 1884, señalaba un día por cada veinte kilómetros. Es clara la intención del legislador: hay que dar tiempo para que, de acuerdo con la mayor o menor distancia de la capital, las disposiciones publicadas en ésta lleguen al conocimiento de los habitantes del territorio nacional.

Se llama *vacatio legis* al lapso de tiempo comprendido entre la publicación de una ley y el momento en que ésta inicia su vigencia. La *vacatio legis* nunca debe ser demasiado breve, pues es necesario conceder a los destinatarios de la ley el plazo suficiente para que puedan conocerla y adaptarse a las nuevas disposiciones. Cuanto más importantes y más amplias sean las disposiciones (por ejemplo, un nuevo Código de Comercio), la *vacatio legis* deberá ser más prolongada⁷.

⁷ Villoro Toranzo, Miguel, op. cit, p. 177.

Procedimiento aplicable a la reforma de la Ley de Tránsito, Transporte y Explotación de Vías y Carreteras en el Estado de Quintana Roo.

Toda vez que la ley que se pretende reformar, forma parte del derecho positivo del Estado de Quintana Roo, el procedimiento a seguir es el que a continuación se señala:

De conformidad a los artículos 68 de la Constitución Política del Estado de Quintana Roo, 108 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado y 36 del Reglamento Interior del Poder Legislativo, el derecho de iniciar leyes y decretos compete⁸:

1. Al Gobernador del Estado.
2. A los Diputados de la Legislatura.
3. A los Ayuntamientos.
4. A los ciudadanos quintanarroenses, en los términos que señale la Ley respectiva. (Ley de Participación Ciudadana del Estado)
5. Al Tribunal Superior de Justicia del Estado, en materia de legislación civil, penal, familiar, procesal de estas materias y en la legislación relativa a la organización y administración de justicia.

Las Iniciativas deberán presentarse:

1. Por escrito.
2. Contener en forma clara y precisa el nombre de la Ley o motivo del Decreto.
3. Una exposición de motivos.
4. Las disposiciones legales en las que se funde.
5. El contenido expuesto en forma sistemática en enunciados breves y precisos que constituirán sus artículos debidamente numerados.
6. Podrán presentarse con subdivisiones en Títulos, Capítulos o Libros que permitan su mejor estudio y comprensión.

⁸ Fuente: Congreso del Estado de Quintana Roo, XII Legislatura.

7. Deberán estar fechadas y señalar el lugar de emisión, con el nombre y firma autógrafa de su autor.

En tal tenor, a continuación se plasma el marco constitucional y legal que da vida al proceso legislativo en Quintana Roo.

*DE LA CONSTITUCION POLITICA DEL ESTADO DE QUINTANA ROO
SECCIÓN TERCERA
DE LA INICIATIVA Y FORMACIÓN DE LEYES Y DECRETOS.*

“ARTÍCULO 68.- El derecho de iniciar Leyes y decretos compete:

I.- Al Gobernador del Estado.

II.- A los diputados de la Legislatura.

III.- A los Ayuntamientos.

IV.- A los ciudadanos quintanarroenses, en los términos que señale la Ley respectiva, y

V.- Al Tribunal Superior de Justicia del Estado, en materia de legislación civil, penal, familiar, procesal de estas materias y en la legislación relativa a la organización y administración de justicia”.

“ARTÍCULO 69.- Las iniciativas se sujetarán al trámite señalado en el Reglamento Interior de la Legislatura. Una vez aprobadas, pasarán al Ejecutivo para que en un plazo no mayor de 10 días formule, si las hubiere, las observaciones pertinentes, o proceda a su publicación. En la interpretación, reforma o derogación de las Leyes o decretos se observarán los mismos trámites establecidos para su formación”.

“ARTÍCULO 70.- Se considera aprobado todo proyecto de Ley o decreto no devuelto por el Ejecutivo en ese plazo, a no ser que durante ese término la Legislatura hubiese entrado en receso, en cuyo caso la devolución deberá hacerla el primer día de sesiones del período siguiente”.

“ARTÍCULO 71.- La facultad de veto del Ejecutivo se sujetará a las siguientes reglas:

I.- Todo proyecto de Ley o decreto desechado en todo o en parte por el Ejecutivo será devuelto con sus observaciones a la Legislatura, quien lo discutirá nuevamente en la parte conducente.

II.- De ser confirmado el proyecto original, por las dos terceras partes de los miembros de la Legislatura, este será Ley o decreto y devuelto al Ejecutivo para su publicación, y

III.- Si la Legislatura aprobase, por la misma mayoría calificada, en parte o todas las observaciones hechas por el Ejecutivo, se le devolverá para los efectos de la fracción anterior”.

“ARTÍCULO 72.- El Ejecutivo no podrá hacer observaciones sobre los acuerdos económicos, las resoluciones que dicte la Legislatura erigida en Gran Jurado o Colegio Electoral, las referentes a la responsabilidad de los funcionarios por delitos oficiales, ni al decreto de convocatoria a sesiones extraordinarias expedido por la Diputación Permanente”.

“ARTÍCULO 73.- Las iniciativas de Ley o decreto que fueren desechadas por la Legislatura, no podrán volver a ser presentadas en el mismo período de sesiones”.

“ARTÍCULO 74.- Toda resolución de la Legislatura que tenga carácter de Ley o decreto se comunicará al Ejecutivo por el Presidente y el Secretario de la misma, observándose la siguiente formalidad: la Legislatura del Estado de Quintana Roo decreta: (texto de la Ley o decreto)”.

*REGLAMENTO PARA EL GOBIERNO INTERIOR DE LA LEGISLATURA DEL ESTADO
DE QUINTANA ROO.*

CAPITULO X

DE LA FORMULA PARA LA EXPEDICIÓN DE LEYES

“ARTÍCULO 103.- Las leyes serán redactadas con precisión y claridad, en la forma que hubieren sido aprobadas, y al expedirse, serán autorizadas por las firmas del Presidente y el Secretario de la Legislatura”.

“ARTÍCULO 104.- Las leyes votadas por la Legislatura, se expedirán bajo esta fórmula: "La Legislatura del Estado Libre y Soberano de Quintana Roo, decreta: (Aquí el texto de la ley o decreto). Cuando la Ley se refiera a la elección de Gobernador Interino o Sustituto, la fórmula será la siguiente: "La Legislatura del Estado Libre y Soberano de Quintana Roo, en ejercicio de la facultad que le concede el artículos 83 y 84 (según el caso), de la Constitución, declara":

Como se puede observar el marco jurídico de nuestro Estrado, a diferencia del Federal, permite que los ciudadanos, los Ayuntamientos y el Tribunal Superior de Justicia del Estado puedan presentar una iniciativa de ley.

Por último, es de resaltar para los fines del presente trabajo, que en la reforma de la ley tanto en el ámbito federal, como en el estatal que es la que se propone, se observan los mismos trámites que para su formación.

ANEXO 3.
CRITERIOS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA
DE LA NACIÓN QUE SUSTENTAN QUE LAS
MULTAS FIJAS EN MATERIA DE TRÁNSITO NO
SON INCONSTITUCIONALES.

No. Registro: 182,154
Tesis aislada
Materia(s): Administrativa
Novena Época
Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito
Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta
XIX, Febrero de 2004
Tesis: II.2o.A.36 A
Página: 1087

MULTAS FIJAS. NO LO SON LAS ESTABLECIDAS EN EL ARTÍCULO 122 DEL REGLAMENTO DE TRÁNSITO DEL ESTADO DE MÉXICO AL TOMAR EN CUENTA PARA SU IMPOSICIÓN LA GRAVEDAD O LEVEDAD DE LA INFRACCIÓN Y LA NATURALEZA MISMA DE LA CONDUCTA COMETIDA.

Si bien el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación estableció en la jurisprudencia P./J. 10/95, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo II, correspondiente a julio de 1995, página 19, que lleva por rubro: "MULTAS FIJAS. LAS LEYES QUE LAS ESTABLECEN SON INCONSTITUCIONALES.", que las leyes que prevén multas fijas son violatorias de los artículos 22 y 31, fracción IV, de la Constitución Federal, en razón de que no contienen reglas que permitan a las autoridades sancionadoras cuantificar su monto tomando en cuenta la gravedad de la infracción, la capacidad económica del infractor y todas las demás circunstancias que les permitan individualizar la sanción, obligándolas a aplicarla de manera invariable e inflexible, lo que provoca excesos y tratamiento desproporcionado en contra de los gobernados, la misma no resulta aplicable al artículo 122, párrafo segundo, en relación con el diverso 100 del Reglamento de Tránsito del Estado de México, puesto que de su contenido se advierte que en el mismo no se prevén multas fijas, sino que se hace un listado minucioso de un sistema de imposición de multas para las infracciones cometidas por los conductores de todo tipo de vehículos al estacionarse en lugares prohibidos, tomando en cuenta elementos que permiten determinar la gravedad o levedad de la conducta, atendiendo a la naturaleza de las infracciones cometidas así como el grado de riesgo en que se coloca a la sociedad, pues cada una de las infracciones de tránsito a las que el precepto se refiere es la que determina el monto de la sanción. En tales condiciones, si para que las multas impuestas por infracciones al Reglamento de Tránsito se consideren constitucionales, basta únicamente con que al momento de su imposición se tome el monto fijado en la ley, la gravedad o levedad de la infracción y la naturaleza misma de la conducta cometida, y si el artículo 122, párrafo segundo, del Reglamento de Tránsito del Estado de México, por cada tipo de infracción establece una sanción distinta, demostrando con ello que sí se toma en cuenta la gravedad o levedad de la infracción y la naturaleza misma de la conducta cometida, es inconcuso que en dicho precepto no se establecen multas fijas.

SEGUNDO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL SEGUNDO CIRCUITO.

Amparo en revisión 344/2003. Gobernador Constitucional del Estado de México y otro. 27 de noviembre de 2003. Unanimidad de votos. Ponente: Jorge Alberto González Álvarez. Secretaria: Dolores Rosalía Peña Martínez.

No. Registro: 183,018

Tesis aislada

Materia(s): Administrativa

Novena Época

Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

XVIII, Octubre de 2003

Tesis: VIII.1o.55 A

Página: 1060

MULTAS FIJAS. NO LO SON LAS PREVISTAS EN EL REGLAMENTO DE TRÁNSITO Y VIALIDAD DEL MUNICIPIO DE GÓMEZ PALACIO, DURANGO.

Del análisis de los diversos apartados del capítulo X del Reglamento de Tránsito y Vialidad del Municipio de Gómez Palacio, Durango, se puede concluir que las distintas infracciones y multas ahí descritas no tienen la naturaleza de multas fijas, sino de un sistema de imposición de sanciones que atiende a la multiplicidad de eventos que, finalmente, marcan la pauta para determinar la mayor o menor magnitud de la conducta concreta desplegada por el infractor y en función de ello su sanción, cuya teleología, se advierte de su contenido, va dirigida fundamentalmente a que la comunidad no resienta los daños graves que se puedan producir por los conductores de vehículos si no adquieren el hábito de respetar las disposiciones de tránsito establecidas al efecto; situación anterior que es lógica, pues la graduación respectiva atiende no a una circunstancia económica, sino a la naturaleza del acto desplegado por el infractor, pues no debe soslayarse que no se está en presencia de contribuciones, que tienen como punto de partida el ámbito patrimonial del gobernado, sino de la aplicación de sanciones por conductas contrarias al orden social, que no alcanzan el grado de delito, pero que administrativamente son reprochables porque alteran el orden social, atentando contra los principios de la comunidad; por ende, no puede estimarse inconstitucional la norma reclamada, porque las sanciones o infracciones administrativas previstas en el reglamento cuestionado, no pueden tener idéntico tratamiento al de una multa que tiene relación directa con la materia tributaria, en la que obviamente el parámetro a ponderar lo constituye el factor económico y no el riesgo a que se expone la seguridad pública, que es precisamente el bien jurídico tutelado por el reglamento de tránsito referido.

PRIMER TRIBUNAL COLEGIADO DEL OCTAVO CIRCUITO.

Amparo en revisión 88/2003. Guillermo García Rosas. 7 de agosto de 2003. Unanimidad de votos.

Ponente: José Mario Machorro Castillo. Secretaria: Sanjuana Alonso Orona.

No. Registro: 191,335

Tesis aislada

Materia(s): Constitucional, Administrativa

Novena Época

Instancia: Segunda Sala

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

XII, Agosto de 2000

Tesis: 2a. XC/2000

Página: 369

MULTAS FIJAS. NO LO SON LAS ESTABLECIDAS EN EL ARTÍCULO 35, FRACCIÓN II, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SAN LUIS POTOSÍ PARA EL EJERCICIO FISCAL DE 1997, RELATIVAS A LAS INFRACCIONES DE TRÁNSITO.

Si bien el Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación estableció en la jurisprudencia P./J. 10/95, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo II, correspondiente a julio de 1995, página 19, que lleva por rubro: "MULTAS FIJAS. LAS LEYES QUE LAS ESTABLECEN SON INCONSTITUCIONALES.", que las leyes que prevén multas fijas son violatorias de los artículos 22 y 31, fracción IV, de la Constitución Federal, en razón de que no contienen reglas que permitan a las autoridades sancionadoras cuantificar su monto tomando en cuenta la gravedad de la infracción, la capacidad económica del infractor y todas las demás circunstancias que le permitan individualizar la sanción, obligándola a aplicarla de manera invariable e inflexible, lo que provoca excesos y tratamiento desproporcionado en contra de los gobernados, debe inferirse que la misma no resulta aplicable al artículo 35, fracción II, de la referida Ley de Ingresos del Municipio de San Luis Potosí, que establece un sistema de imposición de multas para infracciones de tránsito con base en diversos elementos que permiten determinar la gravedad o levedad de la conducta atendiendo a su especial naturaleza, que tienen como razón de ser la protección de la comunidad ante la falta de respeto de las disposiciones relativas por los conductores de vehículos. En efecto, las sanciones previstas en la norma se establecen atendiendo al grado de exceso de velocidad en que se incurra, así como a circunstancias en que el sentido común no permite el establecimiento de una graduación atendible en una ley, tales como la tenencia de licencia para conducir y tarjeta de circulación, manejar con aliento alcohólico o en estado de embriaguez, entre otras. Por tanto, la combinación de las diferentes conductas

contempladas logra la variación de las multas atendiendo a la naturaleza de las infracciones de tránsito que se cometan en cada caso, lo que lleva a concluir que no se trata de multas fijas y, por ende, el sistema sancionador previsto en la norma legal de referencia no transgrede las aludidas garantías individuales.

Amparo en revisión 2495/97. Edgar Alfredo Flores López. 9 de junio del año 2000. Unanimidad de cuatro votos. Ausente: Guillermo I. Ortiz Mayagoitia. Ponente: Mariano Azuela Güitrón. Secretario: José Francisco Cilia López.