

REFLEXIONES ACERCA DE LA INCONSTITUCIONALIDAD DE LA LEY DEL REGISTRO NACIONAL DE VEHÍCULOS

Jorge FERNÁNDEZ RUIZ*

I. ANTECEDENTES

A finales de la década de los ochenta del siglo XX dio por concluidas sus actividades el Registro Nacional de Automóviles, en aras, se dijo, de la modernidad, de la desregulación y de la simplificación administrativa.

Se ignora si la desaparición del Registro Nacional de Automóviles trajo consigo algunos beneficios significativos a los propietarios de automóviles; lo que sí se sabe con certeza es que provocó el *boom* del crimen organizado en la especialidad del robo de vehículos, que vino a configurarse como uno de los delitos de mayor incidencia en el país, al suprimirse el empleo de la herramienta de control de la legítima tenencia de vehículos que dicho registro público significaba.

Por lo anterior, la sociedad recibió con agrado la noticia publicada en 1998 acerca de la iniciativa de ley formulada por el Ejecutivo federal para restablecer el referido registro vehicular, ahora bajo la denominación de *Registro Nacional de Vehículos* (Renave); iniciativa que sin enconado debate parlamentario fue aprobada en la Cámara de Diputados, de conformidad con el dictamen respectivo, el 29 de abril del mismo año, por lo que luego pasó al Senado —como cámara revisora—, el cual sin reflexionar sobre los graves vicios de inconstitucionalidad de que adolecía dicha iniciativa, también la aprobó, por lo cual finalmente se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* el dos de junio de 1998.

Empero, el gozo se fue al pozo, porque si bien es cierto que el restablecimiento del registro vehicular coadyuva a combatir el robo de au-

* Investigador del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.

tomóviles, la ley que lo recreó incurrió, entre otras fallas, en una descomunal que contraviene la Constitución general de la república, lastima la soberanía nacional, vulnera la seguridad nacional y contribuye al desmantelamiento del Estado, al establecer en su artículo 16 la posibilidad de concesionar la operación del Registro Nacional de Vehículos.

II. LA INSTITUCIÓN JURÍDICA DE LA CONCESIÓN

En la esfera jurídica se entiende por concesión el mecanismo mediante el cual, quien tiene la titularidad de determinadas atribuciones y facultades, o de ciertos bienes y derechos, delega su ejercicio o aprovechamiento en favor de un tercero, situación que puede darse tanto en el derecho privado como en el derecho público; así, abarca actos de distinta naturaleza encaminados a conferir derechos a sus beneficiarios, por lo cual, las concesiones pueden ser administrativas o mercantiles; las primeras las otorga el Estado; las segundas, las confieren los particulares; en uno y otro caso versan sobre facultades y derechos atribuidos al concedente.

Al tema de estas reflexiones sólo atañe la concesión administrativa, misma que puede explicarse como el acto de soberanía mediante el cual la administración pública transfiere a particulares el desempeño de algunas de las actividades no esenciales que tiene atribuidas, o el uso, aprovechamiento y explotación de bienes del dominio público, mediante la constitución a favor de tales particulares, de derechos o facultades previstos en el ordenamiento jurídico, de los que antes carecían.

Como se advierte fácilmente, la concesión administrativa admite diversas modalidades, como son la de servicio público; la de uso, aprovechamiento y explotación de bienes del dominio público; y la de obra pública; la primera permite satisfacer necesidades de carácter general; la segunda, llamada también concesión demanial o dominical, atañe tanto al interés público como al particular del concesionario; en tanto que la última, en rigor, es en parte un contrato de obra pública y en parte una concesión demanial —como mecanismo de remuneración al constructor— de la obra pública respectiva, una vez terminada.

La concesión de servicio público, al igual que la de obra pública, se justifican, habida cuenta de la limitada hacienda del Estado contemporáneo y la infinidad de atribuciones a su cargo, cuyo desempeño mediante

el exclusivo empleo de sus propios medios y recursos, se torna difícil, lo cual abre la posibilidad de la delegación de algunas de sus actividades no esenciales, en favor de particulares, sin que ello signifique renuncia o abandono de tales tareas, porque las atribuciones de que derivan le siguen asignadas, lo cual impide a los particulares realizarlas sin su previa delegación, mediante el otorgamiento de la respectiva concesión.

Hablar de actividades no esenciales del Estado alude implícitamente a las esenciales, o sea, las actividades que de no llevarse a cabo provocan la atrofia y desaparición del ente estatal; por ello debe enfatizarse que la concesión administrativa no puede versar sobre tales actividades esenciales —mismas que se realizan en ejercicio de la función pública—, sino sólo puede referirse a las relativas a las actividades no esenciales del Estado, que son las concernientes a la prestación del servicio público, a la explotación de bienes del dominio público o, en el caso de la concesión de obra pública, la concernientes a la combinación del contrato de obra pública con la concesión de su explotación como bien del dominio público, durante el periodo necesario para que el contratista-concesionario recupere su inversión y obtenga una utilidad.

El orden jurídico mexicano establece la posibilidad de otorgar concesiones administrativas tanto para la prestación de servicios públicos, como para la explotación, uso o aprovechamiento de bienes de dominio público y, por consecuencia, la modalidad especial de esta última, en el caso de la de obra pública. En efecto, el antepenúltimo párrafo del artículo 28 constitucional, circunscribe el ámbito material de la concesión administrativa a determinadas actividades y bienes de la Federación, como son:

- a) La prestación de servicios públicos.
- b) La explotación, uso y aprovechamiento de bienes del dominio del Estado.

Lo anterior significa que, de acuerdo con el principio de legalidad, conforme al cual la autoridad sólo puede hacer lo que la ley le permite —a diferencia de los particulares que pueden hacer todo lo que la ley no les prohíbe—, la concesión administrativa no puede versar sobre bienes y actividades distintos a los señalados, por cuya razón no puede otorgarse respecto del ejercicio de las funciones públicas, entre las que descuellan la legislativa, la jurisdiccional y la administrativa.

Para comprender mejor la imposibilidad de concesionar el ejercicio de las funciones públicas conviene tener presente que servicio público —en el sentido empleado en el antepenúltimo párrafo del artículo 28 constitucional— y función pública, son dos diferentes categorías jurídicas, distintas de las de obra pública.

III. LA FUNCIÓN PÚBLICA

La clara explicación de la función pública requiere de la precisión previa de los conceptos de poder, órgano y función estatales que aparecen contrastados una vez que la teoría clásica de la separación de poderes devino teoría moderna de separación de funciones y de órganos, entre cuyas bases figura como premisa fundamental la unidad del poder estatal, así como la indispensable relación entre los órganos en que se depositan sus funciones sustantivas, caracterizados por no convertirse en compartimentos estancos de éstas, lo que les permite participar en el ejercicio de varias de ellas y realizar, por tanto, actos de diferente contenido sustancial: legislativo, administrativo, jurisdiccional, registral, contralor y electoral, entre otros, y a través de las relaciones de coordinación entre los órganos depositarios del poder público generar la voluntad única del Estado, que permite alcanzar una diáfana idea de la unidad del poder estatal.

El poder estatal o público se puede explicar como la capacidad del Estado para imponer su voluntad con, sin y aún contra la voluntad concurrente de sus destinatarios —toda la población estatal—, para lograr sus fines y objetivos, lo que significa que cuando se da la oposición del destinatario del poder, se habrá de vencer, de ser necesario, mediante el empleo de la fuerza, elemento subyacente en el cimiento de la eficacia del poder público que, como señala Andrés Serra Rojas “es un poder tal, que dispone del monopolio de la coacción y se impone a todos”.¹

Después de precisar la noción del poder del Estado, conviene identificar sus funciones, conocidas como funciones públicas —las que por cierto son múltiples—, y diferenciarlas de los órganos en los que se depositan, que deben ser, asimismo, diversos. En opinión de R. Carré de Malberg:

1 Serra Rojas, Andrés, *Ciencia política*, 15a. ed., México, Porrúa, 1997, p. 116.

Las funciones del poder son las diversas formas bajo las cuales se manifiesta la actividad dominadora del Estado; dictar la ley, por ejemplo, es uno de los modos de ejercicio de la potestad estatal, o sea una función del poder. Los órganos del poder son los diversos personajes o cuerpos públicos encargados de desempeñar las diversas funciones del poder. El cuerpo legislativo, por ejemplo, es el órgano que desempeña la función legislativa del poder estatal.²

En este orden de ideas, usamos la locución *función pública* para referirnos a la actividad esencial y mínima del Estado contemporáneo, fundada en la idea de soberanía, que conlleva el ejercicio de potestad, de imperio, de autoridad —de donde su indelegabilidad—, cuya realización atiende a la necesidad y al interés públicos, entre las que destacan la función legislativa, la función jurisdiccional y la función administrativa.

A juicio del profesor argentino Manuel María Díez: “el término función pública debe reservarse para designar los modos primarios de manifestarse la soberanía, de donde la numeración primaria de las funciones del Estado, legislativa, ejecutiva y judicial”.³

Junto a las funciones públicas primarias, identificadas en la clásica división tripartita como legislativa, administrativa y jurisdiccional, emergen otras de nuevo cuño, cuya aceptación se incrementa cada día, entre ellas figuran la registral, la de fiscalización o de control patrimonial del Estado, la de regulación monetaria, y la electoral, entre otras que cobran entidad, identidad y autonomía en el constitucionalismo contemporáneo.

Por función estatal o pública se puede entender, pues, la atribuida al Estado —Federación, Distrito Federal, estados y municipios— cuyo ejercicio, a través de los respectivos órganos del poder público, requiera del desempeño de una actividad que conlleve su potestad, su imperio, su autoridad, de ahí que sea en última instancia una manifestación de su soberanía; la función pública lo puede ser en sentido formal y en sentido material. En el esquema de R. Carrè de Malberg, las funciones públicas vienen a ser las diversas actividades del Estado que conllevan el ejercicio de su potestad.⁴

2 Carrè de Malberg, R., *Teoría general del Estado*, trad. de José Lión Depetre, México, Fondo de Cultura Económica, 1948, p. 249.

3 Díez, Manuel María, *Derecho administrativo*, Buenos Aires, Bibliográfica Omeba, 1967, t. III, p. 187.

4 Véase Carrè de Malberg, R., *op. cit.*, nota 2, p. 249.

1. *La función legislativa*

La autoridad y el imperio del Estado se evidencian en el ejercicio de la función legislativa, al imponer patrones de actuación a la conducta externa humana a través de normas generales, abstractas, impersonales, obligatorias y coercitivas; en ejercicio de dicha función el Estado crea, modifica, adiciona, deroga y abroga la ley.

Como cualquier otra función del Estado, la legislativa lo puede ser en sentido formal y en sentido material; hablamos de función formalmente legislativa cuando es ejercitada por los órganos específicamente previstos por la Constitución para tal efecto; en opinión de Gabino Fraga: “La función legislativa, desde el punto de vista formal, es la actividad que el Estado realiza por conducto de los órganos que de acuerdo con el régimen constitucional forman el Poder legislativo”.⁵

El artículo 70 constitucional, con este sentido formal, previene que toda resolución del Congreso tendrá el carácter de ley o decreto. De tal sentido formal de la función legislativa se infiere el principio de la *autoridad formal de la ley* conforme al cual las resoluciones del Poder Legislativo sólo pueden ser interpretadas, reformadas, adicionadas, derogadas y abrogadas por otra resolución del mismo Poder y bajo los mismos procedimientos empleados para su creación original; así lo previene en su inciso f) el artículo 72 constitucional, al disponer: “En la interpretación, reforma o derogación de las leyes o decretos, se observarán los mismos trámites establecidos para su formación”.

En cambio, la función materialmente legislativa será, sin importar el órgano que la ejerza, la que produzca normas jurídicas generales, abstractas, impersonales, obligatorias y coercitivas, que son no únicamente las leyes emitidas por el Congreso, sino también los reglamentos expedidos por el Poder Ejecutivo en ejercicio de la facultad que le confiere la fracción I del artículo 89 constitucional, y los reglamentos interiores en materia administrativa, de carrera judicial, de escalafón y régimen disciplinario del Poder Judicial de la Federación, expedidos por el Consejo de la Judicatura Federal, en ejercicio de la atribución que le asigna la fracción II del artículo 81 de la Ley Orgánica del Poder Judicial federal;

5 Fraga, Gabino, *Derecho administrativo*, 35a. ed., México, Porrúa, 1997, p. 37.

así como los bandos de policía y gobierno y los reglamentos aprobados por los ayuntamientos, con base en la fracción II del artículo 115 constitucional.

La función legislativa lo es en el doble sentido formal y material, siempre que sea producto de la actividad del Poder Legislativo y se traduzca en leyes o normas jurídicas de carácter general, abstracto, impersonal y coercitivo.

2. La función jurisdiccional

La numeración primaria de las funciones del Estado incluye la función jurisdiccional, la cual también admite la distinción de formalmente jurisdiccional, que en el ámbito federal viene a ser la realizada mediante los órganos depositarios del Poder Judicial previstos en el artículo 94 constitucional, a saber: Suprema Corte de Justicia, Tribunal Electoral, tribunales colegiados y unitarios de circuito, y juzgados de distrito; en tanto que la función materialmente jurisdiccional tiene por objeto *iuris dictio*, o sea, declarar el derecho, aplicar la ley en caso de controversias o conflictos suscitados entre los particulares, entre éstos y los órganos del Estado, así como en los surgidos entre los órganos del Estado, mediante la resolución respectiva contenida generalmente en la sentencia, que asume fuerza de verdad definitiva; porque como dijera Georg Jellinek: “La jurisdicción fija en los casos individuales el derecho incierto o cuestionable o las situaciones o intereses jurídicos”.⁶

La función jurisdiccional, en su sentido material, es ejercida no sólo por los órganos depositarios del Poder Judicial, sino también por los de los poderes Legislativo y Ejecutivo; así, por ejemplo, el Senado de la República asume el ejercicio de la función materialmente jurisdiccional cuando se erige en jurado de sentencia para conocer en juicio político de las faltas u omisiones que cometan los servidores públicos y que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales y de su buen despacho.

A su vez, el presidente de la república, en su carácter de depositario del Poder Ejecutivo, también asume el ejercicio de la función materialmente

6 Jellinek, Georg, *Teoría general del Estado*, 2a. ed., trad. de Fernando de los Ríos Urruti, México, Compañía Editorial Continental, 1958, p. 497.

jurisdiccional, por ejemplo, al conceder, en los términos previstos en las leyes, indultos a los reos sentenciados por delitos de la competencia de los tribunales federales.

3. *La función administrativa*

En contraste con la legislativa y la jurisdiccional que se pueden considerar funciones públicas intermitentes, la función administrativa requiere de ejercicio permanente y constante; prueba de ello es que los órganos legislativos se reúnen sólo durante sus periodos de sesiones y los órganos judiciales actúan dentro de ciertos horarios en determinados días de la semana en ejercicio de sus funciones, mientras que las funciones administrativas se desempeñan, en ciertos casos, permanente y constantemente, así las corporaciones policiales, por ejemplo, actúan en el mantenimiento del orden público y de la seguridad pública las veinticuatro horas de todos los días del año.⁷

La función administrativa resulta ser de muy difícil acotamiento y precisión, lo cual ha llevado a algunos autores a tratar de definirla por exclusión de la función legislativa y de la jurisdiccional, al decir que es administrativa toda función pública diferente de la legislativa y judicial;⁸ lo que dista mucho de determinar su género próximo y diferencia específica, lo cual hace inaceptable ese procedimiento definitorio.

La función administrativa, como todas las funciones públicas, tiene por objeto la satisfacción de necesidades públicas, distintas de las necesidades de carácter general, suma de muchas necesidades individuales, en las que podemos identificar o escindir nuestra propia necesidad; el ejercicio de la función administrativa implica el cumplimiento del mandato legal con miras al logro de los fines del Estado, concretamente del bien público, del establecimiento y mantenimiento de la paz y del orden públicos; en este sentido, Hans Kelsen afirma: “Defínese la administración como aquella actividad del Estado encaminada al cumplimiento de los fines y tareas del mismo, especialmente los fines de poder y de cultura”.⁹

⁷ Véase *ibidem*, p. 498.

⁸ En este sentido, Jellinek sostiene que “puede designarse como administración toda la actividad del Estado que queda, una vez separada la legislación y la actividad jurisdiccional”, *ibidem*, p. 499.

⁹ Kelsen, Hans, *Teoría general del Estado*, trad. de Luis Legaz Lacambra, México, Editora Nacional, 1979, p. 309.

En principio, la función administrativa pertenece formalmente al órgano depositario del Poder Ejecutivo, sin perjuicio de que los depositarios de los otros poderes la ejerciten materialmente, como ocurriría si el Congreso determinara cambiar la residencia de los supremos poderes de la Federación, o como acontece cuando la Suprema Corte de Justicia de la Nación nombra a su secretario general de acuerdos y demás funcionarios a que se refiere la fracción XIV del artículo 11 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.

4. *Las funciones administrativas emergentes*

Entre las funciones públicas administrativas de nuevo cuño que emergen con identidad propia como autónomas o independientes, figuran la registral, la de fiscalización o control, la electoral y la de regulación monetaria, las cuales ya han cobrado entidad, identidad y autonomía en el constitucionalismo moderno.

5. *La función registral*

Es dable afirmar que la función pública registral consiste en dar certeza, autenticidad y seguridad jurídica a hechos, actos y situaciones relacionadas con personas o bienes, mediante la sistematización de inscripciones, anotaciones, catálogos e inventarios, que le permita proporcionar información al público, a través de la ejecución del respectivo acto administrativo, porque, como hace notar Andrés Serra Rojas “La función administrativa se concreta en actos jurídicos, consistentes en una declaración de voluntad en ejercicio de una potestad administrativa”,¹⁰ es decir se concreta a través de actos administrativos.

Luego entonces, todo registro público debe ser una institución de la administración pública a quien se encomienda el ejercicio de la función pública registral a través de la ejecución sistemática del acto administrativo que, en la definición de Miguel Acosta Romero:

Es una manifestación unilateral y externa de voluntad, que expresa una decisión de una autoridad administrativa competente, y en ejercicio de la

10 Serra Rojas, Andrés, *Derecho administrativo*, México, Porrúa, 1981, t. I, p. 237.

potestad pública, crea, *reconoce*, modifica, transmite o extingue derechos u obligaciones, es generalmente ejecutivo y se propone satisfacer el interés general.¹¹

A la luz de tales ideas sostenidas en la jurisprudencia y en la doctrina, cabe agregar que tales actos administrativos registrales realizados en ejercicio de la potestad del Estado, implícita en la función pública registral, expresan una decisión de una autoridad administrativa como la del titular del registro o del registrador competente, para reconocer derechos u obligaciones, e inscribirlos en el registro respectivo, con la inherente consecuencia de publicidad que ello implica.

El desarrollo de la función pública administrativa registral se da en dos vertientes, la primera, de inscripción, merced a la cual se facilita la prueba de los hechos inscritos; la segunda, de publicidad, en cuya virtud podrá conocerse lo inscrito por quien tenga interés en ello; la suma de ambas genera certidumbre y seguridad jurídicas.

En consonancia con las anteriores ideas y principios, el Reglamento del Registro Civil del Distrito Federal, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 21 de septiembre de 1987 dispone:

Artículo 1o. El Registro Civil es una institución de orden público e interés social, que tiene por objeto autorizar e inscribir los actos del estado civil de las personas.

Artículo 2o. El Registro Civil tiene a su cargo, por conducto de los Jueces del Registro Civil, el desempeño de la función registral del estado civil de las personas, en los términos de lo dispuesto por el Código Civil para el Distrito Federal en Materia Común y para toda la República en Materia Federal, este Reglamento y demás ordenamientos aplicables.

6. Consideración adicional sobre la función pública

Como reflexión adicional acerca de las funciones públicas insistiremos en la importancia de distinguirlas perfectamente de los servicios públicos, para lo cual habremos de enfatizar el carácter intransferible e indelegable de las primeras, por lo cual el jurista español José Antonio García-Trevijano Fos sostiene que:

¹¹ El subrayado es mío. Acosta Romero, Miguel, *Teoría general del derecho administrativo*, México, Porrúa, 1997, p. 139.

Están de tal forma unidas a la esencia del propio Estado que solamente él puede desarrollarlas directamente. Aún aceptando un criterio pluralista, tanto social como jurídico, hemos de considerar que tales funciones forman parte de la esencia estatal, y únicamente el grupo soberano, es decir, el Estado, las asume y las ejerce directamente.¹²

IV. EL SERVICIO PÚBLICO

Se puede explicar el servicio público como la actividad técnica destinada a satisfacer una necesidad de carácter general, suma de muchas necesidades individuales similares —en la que muchos podemos identificar nuestra propia necesidad—, con sujeción a un régimen jurídico exorbitante del derecho ordinario;¹³ cuando la ley lo atribuye al Estado hablamos de un servicio público propio o propiamente dicho; de no existir tal atribución legal, estaremos frente a un servicio público impropio o impropriamente dicho, conocido también como servicio público virtual o servicio de interés público. Así, no hay más servicio público propiamente dicho que el atribuido por la ley al Estado.

Importa hacer notar que la prestación del servicio público no entraña el ejercicio de la autoridad, del imperio, de la potestad, ni de la soberanía del Estado, a no ser que se trate de funciones públicas erróneamente etiquetadas como servicios públicos, como es el caso de la seguridad pública y tránsito, equivocadamente incluidos como servicios públicos en la fracción III del artículo 115 constitucional.¹⁴

La prestación de los servicios públicos propios, o sea de los atribuidos por la ley al Estado, puede estar a cargo de la administración pública, o bien, delegarse a particulares bajo el régimen de concesión o mecanismo jurídico semejante.

Sin duda, la concesión de servicio público implica el sometimiento del concesionario al control y a la vigilancia de la administración pública, porque viene a ser una de las formas del ejercicio privado de las acti-

¹² García-Trevijano Fos, José Antonio, *Tratado de derecho administrativo*, 2a. ed., Madrid, Editorial Revista de Derecho Privado, 1971, t. II, vol. I, pp. 39 y 40.

¹³ Véase Fernández Ruiz, Jorge, *Derecho administrativo (servicios públicos)*, México, Porrúa, 1995, pp. 162 y 163.

¹⁴ Para subsanar en parte tal dislate, la normativa jurídica particular de los estados de la república prohíbe otorgar concesión de la prestación de los erróneamente considerados “servicios públicos” de seguridad pública y tránsito.

vidades públicas, ya que el concesionario, aun cuando no constituya parte integrante de la referida administración, le aporta a ésta una colaboración que le descarga de una parte de sus actividades no esenciales, sin reducir su energía ni su autoridad sobre los administrados.

De esta suerte, la concesión de servicio público propiamente dicho viene a ser la cesión temporal de su prestación, hecha por la administración pública en favor de un particular, con el fin de que éste se encargue de ella, por lo cual percibe una remuneración, sometido a la regulación, control y vigilancia del poder de policía.

Desde luego, por no estar atribuida su prestación al Estado, el servicio público impropriamente dicho o virtual no es concesionable, habida cuenta que el Estado no puede delegar facultades que no tiene asignadas; luego entonces dicho servicio público, también conocido como de interés público, no es materia de concesión; empero, por tratarse de una actividad reglada sujeta a un régimen exorbitante del derecho ordinario, requiere de permiso previo para su realización.

En consecuencia, para que el particular pueda encargarse de la prestación de un servicio público, requiere de concesión si se trata de un servicio público propio; en cambio habrá de obtener permiso, cuando el servicio público a prestarse sea impropriamente dicho o virtual.

Al efecto, el artículo 28 constitucional, en sus párrafos diez y once, establece:

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

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

V. EL REGISTRO NACIONAL DE VEHÍCULOS NO PRESTA SERVICIO PÚBLICO SINO DESEMPEÑA FUNCIÓN PÚBLICA

Como se sabe, la función pública viene a ser la actividad esencial del Estado contemporáneo, fundada en la idea de soberanía, cuya reali-

zación satisface necesidades estatales, del aparato gubernamental, de la administración pública, de los entes públicos; razón por la cual, la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha definido: “por función pública ha de entenderse el ejercicio de las atribuciones esenciales del Estado, realizadas como actividades de gobierno, de Poder Público que implica soberanía e imperio”.¹⁵

Importa hacer notar que los órganos a cuyo cargo están encomendadas básicamente las funciones públicas legislativa y judicial a las cuales deben sus respectivos nombres, casi agotan su actividad mediante el ejercicio de funciones públicas; no así el Poder Ejecutivo cuya actividad no sólo se realiza en ejercicio de funciones públicas sino también, en gran medida, en prestación de servicios públicos, porque como bien señala Manuel M. Díez:

Podemos decir, en resumen, que en la actividad de la administración es posible distinguir la función pública del servicio público. Mientras en la actividad del Estado, la legislación y la justicia se caracterizan siempre por ser el ejercicio de una función pública, la actividad administrativa comprende, además del ejercicio de la función pública, el de los servicios públicos. Es necesario limitar el concepto de servicio público solamente a algunos aspectos de la actividad administrativa y contraponerle el concepto de función pública como forma de manifestación de la misma actividad.¹⁶

La Ley del Registro Nacional de Vehículos de 29 de abril de 1998, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* de 2 de junio del mismo año, incurre en el craso error de confundir, en su artículo 5o., la función pública con el servicio público, por determinar que la operación de dicho registro es un servicio público cuando en rigor se trata de una función pública, lo que aprovecha para establecer, en su título tercero, la posibilidad de concesionarla como si se tratase de un servicio público, lo cual resulta anticonstitucional.

En efecto, el Registro Nacional de Vehículos, como todo Registro Público —llámese Registro Civil, Registro Público de la Propiedad, Registro Público de Comercio, Registro Público de Organismos Descen-

15 Primera Sala. Amparo directo 6601/58/1. Armando Medina Medrano. Resuelto el 5 de marzo de 1959, por unanimidad de cuatro votos. Ponente mto. Agustín Mercado Alarcón. Srio. lic. Francisco H. Pavón Vasconcelos.

16 Díez, Manuel María, *Derecho administrativo*, Buenos Aires, Plus Ultra, 1967, t. III, p. 188.

tralizados, Registro Nacional de Electores, Registro Público de la Propiedad Federal o Registro Nacional Agrario— debe ser una institución de la administración pública a quien se encomienda el ejercicio de la función pública administrativa registral consistente en dar certeza, autenticidad y seguridad jurídica a hechos, actos y situaciones relacionadas con personas o bienes, mediante la sistematización de inscripciones, anotaciones, catálogos e inventarios, que le permita proporcionar información al público, a través de la ejecución del respectivo acto administrativo, invariablemente realizado en ejercicio de función administrativa.

Los actos administrativos se clasifican de diversas formas, atendiendo a su contenido, Ernst Forsthoff los divide en imperativos (consistentes en un mandato o una prohibición), conformadores (fundan, modifican o suprimen una situación o una relación jurídica concreta, como ocurre en el permiso, la autorización, licencia, concesión o revocación de ésta), declaratorios (declaraciones sobre determinados atributos de personas o cosas, de cuya existencia o ausencia dependen determinadas consecuencias jurídico-administrativas), y actos administrativos registrales, acerca de los cuales, el prestigiado profesor alemán, explica:

Los actos administrativos de esta especie no contienen ninguna disposición sobre una situación jurídica, nada fundan y nada modifican. Únicamente tienen la misión de constituir medios probatorios. Su fuerza probatoria es muy elevada como instrumentos públicos. En eso se basa el efecto jurídico directamente emanado de ellas.¹⁷

En relación con las mencionadas ideas sostenidas en la jurisprudencia y en la doctrina, cabe agregar que tales actos administrativos registrales, realizados en ejercicio de la potestad pública, expresan una decisión de una autoridad administrativa cuál es la del titular del registro o del registrador competente, para reconocer o no derechos u obligaciones, e inscribirlas o negar su inscripción en el registro respectivo, con la inherente consecuencia de publicidad que ello implica.

Téngase presente que la función pública administrativa registral se desarrolla en dos vertientes, la primera, de inscripción, merced a la cual se facilita la prueba de los hechos inscritos; la segunda, de publicidad,

¹⁷ Forsthoff, Ernst, *Tratado de derecho administrativo*, Madrid, Instituto de Estudios Políticos, 1958, pp. 293 y 294.

en virtud de la cual podrá conocerse lo inscrito por quien tenga interés en ello; la suma de ambas genera certidumbre y seguridad jurídicas.

En la ley en comentario se trastoca la esencia de una función pública administrativa como es la registral, cuyo ejercicio queda implícito en la operación del Registro Nacional de Vehículos, al considerarla de manera arbitraria e ilógica como servicio público.

Cabe señalar que ninguna otra ley ha incurrido en el desatino de considerar servicio público a la función pública registral a cargo de los registros públicos existentes en México.

Conviene enfatizar que la función pública no es, ni puede, ni debe ser concesionable, habida cuenta que su ejercicio conlleva el de la potestad e imperio del Estado, por consiguiente, la función pública registral, como las demás funciones públicas, llámense legislativa, jurisdiccional, de defensa nacional o de seguridad nacional, no puede ni debe concesionarse, no sólo por no permitirlo la Constitución, sino porque hacerlo implica poner en riesgo la seguridad del Estado, al confiar a particulares —peor aún si son extranjeros—, el ejercicio de semejantes actividades esenciales.

Importa hacer notar que bajo el procedimiento de cambiar el nombre de función pública por el de servicio público se podría llegar a concesionar las funciones públicas a cargo de los poderes Legislativo y Judicial, así como las encomendadas al ejército y a la armada nacionales, al cuerpo diplomático, al Ministerio Público y a las corporaciones policiales, entre otras, con el argumento del ahorro de recursos públicos y el uso de tecnología de punta en su operación.

Lamentablemente, la posibilidad de concesionar la operación del Registro Nacional de Vehículos se tradujo en una penosa realidad, por haberse otorgado al consorcio transnacional HDS-Talsud Gemplus, la concesión para la operación de dicho Registro, en agosto de 1999.

Conviene hacer notar que para la adjudicación de la inconstitucional concesión de antecedentes se expidieron previamente los lineamientos generales para el concurso de concesión (publicados en el *Diario Oficial de la Federación* de 26 de febrero de 1999), más no mediante el ejercicio de la indelegable facultad reglamentaria atribuida al presidente de la república, como debería de haber sido, sino mediante un simple acuerdo del secretario del ramo, lo que predica la violación del principio de legalidad.

Por otra parte, la convocatoria para el otorgamiento de la concesión para la prestación de la operación del Registro Nacional de Vehículos,¹⁸ en desacato al artículo 16 de la ley de la materia —que para obtener dicha concesión establece como primer requisito, el de “Ser sociedad anónima de capital variable constituida conforme a las leyes mexicanas”—, abrió la indebida posibilidad de otorgar la concesión a un consorcio, definido en la referida convocatoria como “Grupo de personas, físicas o morales, cuyo propósito es participar en el procedimiento como un mismo participante”, y de hecho, como ya se dijo, se otorgó dicha concesión a un consorcio trasnacional.

Independientemente de la indebida “concesión” de dicha función pública, resulta absurdo e increíble haber entregado la operación del Registro Nacional de Vehículos —que entraña el manejo de información clave para la inteligencia y la seguridad de la nación que debiera reservarse al Estado—, a un consorcio privado que ni siquiera es de mexicanos sino trasnacional.

En efecto, el Registro Nacional de Vehículos ésta diseñado para reunir y manejar la información integral y detallada del parque vehicular del país: su cantidad total, sus edades o antigüedades, sus propietarios; sus características: por marca, modelo, capacidad, tipo de vehículo, motor y combustible que usa; el lugar en que se guarda: por entidad federativa, municipio, delegación, población, colonia, calle y número; misma que en manos de un concesionario particular estará en grave riesgo de venderse subrepticamente para fines que vulneren la economía y la seguridad nacional.

Los fabricantes extranjeros de vehículos, así como los integrantes del crimen organizado en el ramo de secuestros, de terrorismo y de robo de vehículos, por ejemplo, figurarán entre los clientes potenciales de dicha información.

El escándalo que produjo la detención del director general del consorcio concesionario del Registro Nacional de Vehículos, a petición de un juez español, y la respectiva solicitud de extradición, puso de manifiesto el craso error de poner en manos de particulares —además extranjeros— información que atañe a la inteligencia y seguridad nacionales.

18 Publicada en el *Diario Oficial de la Federación* del 26 de febrero de 1999.

Por las anteriores reflexiones, se considera necesario y urgente promover la reforma del artículo 5o. de la Ley del Registro Nacional de Vehículos, publicada el 2 de junio de 1998, con el propósito de cancelar el artificial y arbitrario carácter de servicio público conferido indebidamente a la operación de dicho registro público y precisar que se trata de una función pública; además, se debe promover, asimismo, la derogación del título III de dicha ley, que trata “De las concesiones para la operación del registro”; así como realizar las adiciones necesarias para erigir al Registro Nacional de Vehículos como un órgano desconcentrado de la Secretaría de Economía, con señalamiento expreso de sus facultades, obligaciones, atribuciones y lineamientos generales para su actuación, con la finalidad de que puedan ser desarrollados reglamentariamente.

El bien del país, de la seguridad nacional y de la propia soberanía de la nación, reclaman la anulación de la indebida, arbitraria e inconstitucional “concesión” otorgada al consorcio trasnacional HDS-Talsud-Gemplus, para la operación del Registro Nacional de Vehículos (Renave), con el fin de que dicha actividad se desempeñe, como toda función pública, por una institución del Estado.

Ojalá que esta acción vulneradora de la seguridad nacional y de desmantelamiento de la soberanía del Estado mexicano no constituya un precedente y se pretenda hacer extensiva al Registro de la Propiedad Industrial a cargo del organismo Instituto Mexicano de la Propiedad Industrial, ni ampliarlo al Registro Público de la Propiedad Federal, al Registro Nacional de Electores, al Registro Agrario Nacional. Al Registro Nacional de Población, al Registro de Iglesias y Agrupaciones Religiosas, al Registro Público de Organismos Descentralizados, al Registro de Armas de Fuego y Control de Explosivos, al Registro de Asociaciones de Trabajadores y de Patrones; en fin al Registro Civil, a los Registros Públicos de la Propiedad y de Comercio y cuanto registro público exista en el país.

En síntesis, tanto el artículo 5o. como el título tercero de la Ley del Registro Nacional de Vehículos son anticonstitucionales, por establecer la posibilidad de concesionar una función pública que implica el ejercicio de la soberanía, de la potestad, del imperio y de la autoridad del Estado, cual es la función pública registral, a la que se le sobrepone la etiqueta de servicio público.

Independientemente de lo anterior, los lineamientos generales para el concurso de concesión del Registro Nacional de Vehículos, debieron ser materia de un reglamento expedido por el presidente de la república y no de un acuerdo del secretario del ramo; en tanto que la convocatoria respectiva indebidamente abrió la posibilidad de otorgar la concesión a consorcios, cuando la ley lo limita a sociedades anónimas de capital variable. Pero sobre todo, la concesión del Registro Nacional de Vehículos a un consorcio extranjero atenta contra la seguridad nacional.

Por todo lo anterior, se debe anular la concesión otorgada al referido consorcio internacional —habida cuenta de las múltiples infracciones a disposiciones de orden público en que se incurrió para su otorgamiento—; y hacer las reformas y adiciones a la Ley del Registro Nacional de Vehículos, con el fin de precisar que la operación del mismo es una función pública, y por tanto indelegable a particulares, cuyo ejercicio debe encomendarse a un órgano desconcentrado de la Secretaría de Economía.

VI. BIBLIOGRAFÍA

- ACOSTA ROMERO, Miguel, *Teoría general del derecho administrativo*, 13a. ed., México, Porrúa, 1997.
- CARRÈ DE MALBERG, R., *Teoría general del Estado*, trad. de José León Depetre, México, Fondo de Cultura Económica, 1948.
- DÍEZ, Manuel María, *Derecho administrativo*, Buenos Aires, Bibliográfica Omeba, 1967, t. III.
- , *Derecho administrativo*, Buenos Aires, Plus Ultra, 1967, t. III.
- FERNÁNDEZ RUIZ, Jorge, *Derecho administrativo (servicios públicos)*, México, Porrúa, 1995.
- FORSTHOFF, Ernst, *Tratado de derecho administrativo*, Madrid, Instituto de Estudios Políticos, 1958.
- FRAGA, Gabino, *Derecho administrativo*, 35a. ed., México, Porrúa, 1997.
- GARCÍA-TREVIJANO FOS, José Antonio, *Tratado de derecho administrativo*, 2a. ed., Madrid, Revista de Derecho Privado, 1971.

JELLINEK, Georg, *Teoría general del Estado*, 2a. ed., trad. de Fernando de los Ríos Urruti, México, Compañía Editorial Continental, 1958.

KELSEN, Hans, *Teoría general del Estado*, trad. de Luis Legaz Lacambra, México, Editora Nacional, 1979.

SERRA ROJAS, Andrés, *Ciencia política*, 15a. ed., México. Porrúa, 1997.

———, *Derecho administrativo*, México, Porrúa, 1997.

