

00463

10  
125



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA  
DE MEXICO

FACULTAD DE CIENCIAS POLITICAS Y SOCIALES

EL ACTO ADMINISTRATIVO EN MATERIA DE  
JUSTICIA CIVICA DEL JEFE DE GOBIERNO DEL  
DISTRITO FEDERAL

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL GRADO DE  
MAESTRIA EN LA ESPECIALIDAD  
DE ADMINISTRACION PUBLICA  
P R E S E N T A :  
FERNANDO UGALDE TREJO

DIRECTORA DE LA TESIS: DRA. ELENA JEANNETTI DAVILA

27/02/99



CIUDAD UNIVERSITARIA, MEXICO, D. F. MARZO DE 1999

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN



Universidad Nacional  
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

**Biblioteca Central**



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

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

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

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

## ÍNDICE

|                  |        |
|------------------|--------|
| Agradecimientos. | Página |
| Introducción.    | 7      |
|                  | 8      |

### CAPÍTULO PRIMERO. DEL ACTO ADMINISTRATIVO: CONCEPTO, ELEMENTOS, CLASES, TIPOS Y PROCEDIMIENTO.

|  |    |
|--|----|
| I.1 ¿Qué es el acto administrativo?  | 12 |
| I.2 Fundamentos jurídicos del acto administrativo.                             | 17 |
| I.3 Elementos que componen al acto administrativo.                             | 19 |
| I.3.1.- Sujeto y/u órgano competente.  | 19 |
| I.3.2.- Legalidad: forma, motivo, fin y causa.                                 | 20 |
| I.3.3.- Legitimidad: mérito y oportunidad.                                     | 21 |
| I.4.- La función pública: concepto y características.                          | 24 |
| I.5.- El servicio público: concepto y características.                         | 27 |
| I.5.1.- Diferencia entre la función pública y el servicio público.             | 28 |
| I.6.- Clases y tipos de actos administrativos.                                 | 28 |
| I.7.- El procedimiento administrativo.   | 31 |
| I.7.1.- El procedimiento administrativo interno del órgano de gobierno.        | 31 |
| I.7.2.- El procedimiento del acto administrativo como petición de un servicio. | 34 |
| I.7.3.- Diagramas de flujo.  | 35 |
| I.7.3.1.- De solicitud de servicio en lo general.                              | 35 |
| I.7.3.2.- De proceso interno del órgano de gobierno.                           | 36 |
| I.7.3.3.- Del proceso en el acto administrativo de justicia cívica.            | 37 |

### CAPÍTULO SEGUNDO LIDERAZGO Y ANTECEDENTES DEL GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL

|   |    |
|---|----|
| II.1.- Liderazgo en el Distrito Federal (DF).                 | 39 |
| II.2.- Antecedentes.  | 45 |
| II.2.1.- Etapa precolombina.                                  | 45 |
| II.2.2.- Etapa de la colonia                                  | 47 |
| II.2.3.- Etapa independiente. (1810-1909).                    | 49 |
| II.2.4.- Etapa de la revolución. (1910-1968).                 | 53 |
| II.2.5.- Etapa pos revolucionaria. (1969-1995).               | 57 |
| II.2.6.- Reformas al artículo 122 constitucional (1995-1997). | 57 |
| II.3.- El líder y el servicio público.                        | 60 |

### CAPÍTULO TERCERO ATRIBUCIONES DEL JEFE DE GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL EN MATERIA DE JUSTICIA CÍVICA.

|   |    |
|---|----|
| III.1.- Concepto de Administración Pública.   | 65 |
| III.2.- La Administración Pública del DF.     | 69 |
| a) Órganos Administrativos Centrales.         | 69 |
| b) Órganos Administrativos Desconcentrados.   | 71 |
| c) Órganos Administrativos Descentralizados.  | 71 |
| (84.  |    |
| III.3.- Secretaría de Gobierno.               | 73 |
| III.3.1.- Subsecretaría de Asuntos Jurídicos. | 73 |
| III.3.2.- Secretaría de Seguridad Pública.    | 75 |

|   |     |
|---|-----|
| III.3.3.- Subsecretaría de Transporte y Vialidad.                             | 80  |
| III.3.4.- Delegaciones del DF.  | 83  |
| III.3.5.- Juzgados Cívicos.   | 86  |
| III.4.- Facultades del Jefe de Gobierno del DF en materia de justicia cívica. | 88  |
| III.4.1.- Concepto de jurisdicción.   | 89  |
| III.4.2.- Concepto de competencia.  | 91  |
| III.4.3.- Facultades judiciales del Jefe de Gobierno del DF.                  | 93  |
| III.4.3.1- Concepto de justicia.  | 95  |
| III.4.3.2.- Concepto de justicia cívica.                                      | 98  |
| III.4.4.- Facultades legislativas del Jefe de Gobierno del DF.                | 99  |
| III.4.5.- Facultades administrativas del Jefe de Gobierno del DF.             | 101 |

**CAPÍTULO CUARTO.  
INFRACCIÓN Y SANCIÓN ADMINISTRATIVA, TIPOS Y CLASES**

|  |     |
|--|-----|
| IV.1.- La infracción administrativa.   | 103 |
| IV.1.1.- Infracción cívico administrativa.   | 108 |
| IV.1.1.1.- Concepto.   | 108 |
| IV.1.2.- Semejanzas y diferencias entre la infracción cívica y el delito.                          | 111 |
| IV.1.3.- Valoración psicosocial de la infracción cívico administrativa.                            | 111 |
| IV.1.4.- Tipos de infracciones cívico administrativas.   | 116 |
| IV.1.5.- Clases de infracciones cívico administrativas.  | 118 |
| IV.2.- La sanción administrativa.  | 126 |
| IV.2.1.- Concepto.   | 126 |
| IV.2.2.- Diferencias entre la sanción administrativa y la sanción cívico administrativa.           | 130 |
| IV.2.3.- Elementos que componen las conductas sancionadas por infracciones cívico administrativas. | 132 |
| IV.2.4.- Clases de sanciones cívico administrativas.   | 132 |
| IV.3.- Apuntes sobre el Derecho Administrativo Penal.  | 135 |

**CAPÍTULO QUINTO  
ENCUESTA DE OPINIÓN: LA JUSTICIA CÍVICA Y LOS CIUDADANOS.**

|   |     |
|---|-----|
| V.1.- Resultados de la encuesta de opinión. | 137 |
|---|-----|

**CAPÍTULO SEXTO.  
LEGISLACIÓN APLICABLE.**

|  |     |
|--|-----|
| VI.1.- La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. | 150 |
| VI.1.1.- Artículo 3°.  | 150 |
| VI.1.2.- Artículo 4°.  | 152 |
| VI.1.3.- Artículo 5°.  | 154 |
| VI.1.4.- Artículo 6°.  | 154 |
| VI.1.5.- Artículo 7°.  | 154 |
| VI.1.6.- Artículo 8°.  | 155 |
| VI.1.7.- Artículo 9°.  | 155 |
| VI.1.8.- Artículo 11°.   | 156 |
| VI.1.9.- Artículo 13°.   | 156 |
| VI.1.10.- Artículo 14°.  | 156 |
| VI.1.11.- Artículo 16°.  | 158 |
| VI.1.12.- Artículo 18°.  | 159 |
| VI.1.13.- Artículo 20°.  | 169 |
| VI.1.14.- Artículo 21°.  | 161 |
| VI.1.15.- Artículo 22°.  | 162 |
| VI.1.16.- Artículo 23°.  | 162 |
| VI.1.17.- Artículo 35°.  | 163 |
| VI.1.18.- Artículo 38°.  | 163 |
| VI.1.19.- Artículo 71°.  | 163 |
| VI.1.20.- Artículo 72°.  | 163 |
| VI.1.21.- Artículo 73°.  | 163 |

|  |     |
|--|-----|
| VI.1.22.- Artículo 89°.  | 164 |
| VI.1.23.- Artículo 108°.   | 164 |
| VI.1.24.- Artículo 110°.   | 164 |
| VI.1.25.- Artículo 122°.   | 164 |
| VI.1.26.- Artículo 123°.   | 164 |
| VI.2.- Leyes secundarias.  | 165 |
| VI.2.1.- El Estatuto General de Gobierno del Distrito Federal (EGG-DF).                                    | 165 |
| VI.2.1.1.- Del Gobierno.   | 166 |
| VI.2.1.2.- Administración Pública del D. F.  | 166 |
| VI.2.1.3.- Sobre los derechos y obligaciones de los ciudadanos.  | 167 |
| VI.2.1.4.- Facultades de la Asamblea Legislativa.  | 167 |
| VI.2.1.5.- Del Jefe de Gobierno.   | 167 |
| VI.3.- Leyes complementarias.  | 168 |
| VI.3.1.- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.  | 168 |
| VI.3.2.- Ley de Seguridad Pública del Distrito Federal.  | 169 |
| VI.3.3.- Ley de Protección Civil para el Distrito Federal.   | 169 |
| VI.3.4.- Ley de Fomento Económico para el Distrito Federal.  | 171 |
| VI.3.5.- Ley de Funcionamiento del Establecimientos Mercantiles para el Distrito Federal.                  | 171 |
| VI.3.6.- Ley de Protección a Animales para el Distrito Federal.  | 172 |
| VI.3.7.- Ley de Transporte del Distrito Federal.   | 172 |
| VI.3.8.- Ley de Vías Generales de Comunicación.  | 173 |
| VI.3.9.- Ley de Amparo.  | 174 |
| VI.3.10.- Legislación Federal del Trabajo Burocrático.   | 174 |
| VI.4.- Reglamentos.  | 175 |
| VI.4.1.- Reglamento Interior de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal del Distrito Federal. | 177 |
| VI.4.2.- Reglamento Gubernativo de Justicia Cívica del Distrito Federal.                                   | 178 |
| VI.4.3.- Reglamento de Tránsito del Distrito Federal.  | 183 |
| VI.5.- La Jurisprudencia en materia cívico administrativa.   | 186 |

## **CAPÍTULO SÉPTIMO DE LOS RECURSOS ADMINISTRATIVOS Y EL CIUDADANO.**

|   |            |
|---|------------|
| VII.1.- El recurso administrativo.  | 192        |
| VII.1.1.- Concepto de recursos administrativo.  | 194        |
| VII.1.2.- Concepto de recursos cívico administrativo.   | 194        |
| VII.1.3.- Tipos y clases de recursos administrativos.   | 196        |
| VII.2.- De los recursos que dispone el ciudadano en materia de justicia cívica.                   | 197        |
| VII.3.- Comisión de Derechos Humanos de Distrito Federal.   | 200        |
| VII.4.- Procuraduría Social.  | 202        |
| VII.5.- Subdirección de Participación Social y Cultura Cívica de la Dirección de Justicia Cívica. | 204        |
| VII.6.- Juicio de nulidad en materia cívico administrativa.                                       | 206        |
| VII.6.1.- Concepto de juicio de nulidad.  | 208        |
| VII.6.2.- Caso en que procede el juicio de nulidad en materia cívico administrativa.              | 209        |
| VII.7.- ¿Es procedente el juicio de amparo en materia cívico administrativa?                      | 211        |
| <b>CONCLUSIONES Y PROPUESTAS.</b>   | <b>213</b> |
| <b>ANEXOS.</b>  | <b>225</b> |
| <b>BIBLIOGRAFÍA.</b>  | <b>227</b> |

## ÍNDICE DE ABREVIATURAS.

|                 |  |
|-----------------|--|
| <b>CPEUM</b>    | <b>Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.</b>                          |
| <b>CCDF</b>     | <b>Código Civil para el Distrito Federal.</b>  |
| <b>CPCDF</b>    | <b>Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal.</b>                      |
| <b>CPDF</b>     | <b>Código Penal para el Distrito Federal.</b>  |
| <b>CDHDF</b>    | <b>Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal.</b>                              |
| <b>DF</b>       | <b>Distrito Federal.</b>   |
| <b>DJC</b>      | <b>Dirección de Justicia Cívica.</b>   |
| <b>EGGDF</b>    | <b>Estatuto General de Gobierno del Distrito Federal.</b>                              |
| <b>LOAP</b>     | <b>Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal.</b>                 |
| <b>LPCDF</b>    | <b>Ley de Protección Civil para el Distrito Federal.</b>                               |
| <b>LFEDF</b>    | <b>Ley de Fomento Económico para el Distrito Federal.</b>                              |
| <b>LFEMDF</b>   | <b>Ley de Funcionamiento de Establecimientos Mercantiles para el Distrito Federal.</b> |
| <b>LPADF</b>    | <b>Ley de Protección a Animales para el Distrito Federal.</b>                          |
| <b>LSPDF</b>    | <b>Ley de Seguridad Pública del Distrito Federal.</b>                                  |
| <b>LTDF</b>     | <b>Ley del Transporte del Distrito Federal.</b>  |
| <b>PS</b>       | <b>Procuraduría Social.</b>  |
| <b>RGJCDF</b>   | <b>Reglamento Gubernativo de Justicia Cívica para el Distrito Federal.</b>             |
| <b>RILOAPDF</b> | <b>Reglamento Interior de la LOAPDF.</b>   |
| <b>RTDF</b>     | <b>Reglamento de Tránsito del Distrito Federal.</b>                                    |
| <b>SPSCC</b>    | <b>Subdirección de Participación Social y Cultura Cívica.</b>                          |
| <b>SG</b>       | <b>Secretaría de Gobierno.</b>   |
| <b>SSP</b>      | <b>Secretaría de Seguridad Pública.</b>  |
| <b>STV</b>      | <b>Secretaría de Transporte y Vialidad.</b>  |
| <b>SAJ</b>      | <b>Subsecretaría de Asuntos Jurídicos.</b>   |

## ÍNDICE DE CUADROS

|  | Página |
|--|--------|
| Cuadro Núm. 1: Cronología del acto de autoridad o administrativo   | 22     |
| Cuadro Núm. 2: Trámites y servicios al público.  | 30     |
| Cuadro Núm. 3: Aspectos agrupados en un acto administrativo.   | 32     |
| Cuadro Núm. 4: Diferencias y similitudes entre el acto administrativo y la política pública.                                       | 33     |
| Cuadro Núm. 5: Secuencia de aplicación del acto administrativo y de la política pública.   | 34     |
| Cuadro Núm. 6: Tipo de autoridad por etapa.  | 42     |
| Cuadro Núm. 7: Línea de mando.   | 48     |
| Cuadro Núm. 8: Factores de personalidad.   | 61     |
| Cuadro Núm. 9: Necesidades básicas de toda sociedad.   | 67     |
| Cuadro Núm. 10: Evolución de la administración de la justicia cívica.  | 72     |
| Cuadro Núm. 11: Órganos de Gobierno y objetivos de los mismos en materia cívica.   | 75     |
| Cuadro Núm. 12: Relación de jerarquía del Juzgado Cívico.  | 87     |
| Cuadro Núm. 13: Relación de mando del Juzgado Cívico respecto de otros órganos de gobierno o plano de gobierno y del plano social. | 87     |
| Cuadro Núm. 14: Relación Sujeto-Conducta.  | 113    |
| Cuadro Núm. 15: Transgresión en materia cívica.  | 115    |
| Cuadro Núm. 16: Cronología de las infracciones cívicas "constantes".   | 118    |
| Cuadro Núm. 17: Relación delito/infracción cívica.   | 122    |
| Cuadro Núm. 18: Incidencia por delegación.   | 123    |
| Cuadro Núm. 19: Ambulantes global y por delegación.  | 125    |
| Cuadro Núm. 20: Evaluación de clases de sanciones.   | 134    |
| Cuadro Núm. 21: Trascendencia económica de la infracción cívica.   | 134    |
| Cuadro Núm. 22: Perfil del entrevistado: global por género, grupo de edad y actividad básica.                                      | 138    |
| Cuadro Núm. 23: 1.- ¿Sabe quien es el Jefe de Gobierno del Distrito Federal?.  | 139    |
| Cuadro Núm. 24: 2.- ¿Puede definir el concepto de justicia cívica?.  | 140    |
| Cuadro Núm. 25: Factor productivo.   | 141    |
| Cuadro Núm. 26: 3.- ¿Ha estado en un juzgado cívico...por qué? .   | 141    |
| Cuadro Núm. 27: 4.- ¿Conoce el Reglamento Gubernativo de Justicia Cívica para el Distrito Federal?.                                | 142    |
| Cuadro Núm. 28: 5.- ¿Sabe que es una falta administrativa y/o reglamentaria? .   | 143    |
| Cuadro Núm. 29: Sujetos directos de la relación procesal.  | 181    |
| Cuadro Núm. 30: Sujetos indirecto de la relación procesal.   | 181    |
| Cuadro Núm. 31: Etapas del juicio y/o audiencia.   | 181    |
| Cuadro Núm. 32: Los recursos y su campo de aplicación.   | 197    |

## Agradecimientos.

En ciudades tan violentas como las que hoy en día habitamos, lo menos que se puede hacer es intentar buscar formas de convivencia social, esquemas más severos, de tolerancia cero, las cuales contribuyan a regular y dirigir la conducta de los individuos.

Por la misma razón, esta investigación lleva como premisa esencial aportar elementos básicos, que en conjunto funcionen como una alternativa de solución a los problemas del comportamiento convencional, tan cercanos a nuestra cotidianidad, pero tan alejados de nosotros mismos, merced a la ausencia de valores, cuyos efectos provocan entre otros fenómenos, la falta de sensibilidad humana y la carencia de virtudes, dado que las relaciones en las sociedades modernas día con día se mercantilizan cada vez más.

Ante una realidad tan frívola, es difícil hallar respaldo ya no sólo para cristalizar una idea, sino para llevar a cabo un trabajo como el que se realizó, por lo mismo deseo expresar mis agradecimientos a mi maestra de toda la vida, la Licenciada ELENA JEANNETTI DAVILA, quien luego de exponerle hace tres años el proyecto, no dudó en proporcionar el asesoramiento, el tiempo e inclusive en determinado momento, los recursos, para llevar a buen término una obra cuyas finalidades son contribuir en el mejoramiento del comportamiento ciudadano y detectar vicios e inercias existentes en los órganos de la administración pública capitalina, a los cuales se les encomienda las tareas de velar por la armonía social a través de administrar la justicia cívica.

Es decir, de lo que se trata, es de fundamentar que la sociedad de la Ciudad de México y creo que la del país, hoy en día no cuenta con organismos gubernamentales suficientemente respaldados administrativa y jurídicamente, para desempeñar funciones que por su naturaleza puedan contener el avance de la criminalidad, dado que estas actividades se orientan a regular, dirigir y sancionar la administración de la justicia cívica, conocida como falta reglamentaria la cual es tan importante, que se puede considerar como la antesala del delito.

En otro orden de ideas, de igual manera hago un reconocimiento a mis sínodos los Doctores Pedro Zorrilla Martínez y Javier Aguilar García así como a los Maestros Roberto Moreno Espinosa y Juan Ramírez Carbajal, de quienes recibí acertados consejos, comprensión, atenciones y sobre todo tiempo.

## Introducción.

Desde 1997 dos aspectos sobresalen en la Ciudad de México: El primero es la modificación de la naturaleza jurídica del Departamento del Distrito Federal, el que a partir de las reformas constitucionales (73, 110, 111 y 122) pasó a ser el Gobierno del Distrito Federal, con lo cual, amén de desaparecer el último de los organismos de la Administración Pública Federal de sus características, concede por primera vez al ciudadano la prerrogativa de elegir a quien debe gobernar a la gran urbe.

Y el segundo aspecto radica en las altas tasas de contravención administrativa, particularmente las asociadas a la moral, la ética, los valores y las costumbres, que en conjunto se denomina justicia cívica y que corresponde administrarla al Jefe de Gobierno del Distrito Federal, a través de los organismos que lo auxilian en el quehacer gubernamental. Dicha transgresión a la norma jurídico administrativa, se ha convertido en una constante en la vida de los capitalinos, provocando entre otras causas una "desobediencia escalar", es decir, el sujeto infringe la disposición, luego el reglamento, siguiendo la ley y la Constitución; otra consiste en estimular una especie de propensión del ciudadano por la sanción informal, lo que conlleva a generar otros vicios al interior de los órganos de gobierno.

Consecuentemente con la finalidad de abordar todos y cada uno de los tópicos que circundan en derredor de la administración de justicia cívica, la investigación se divide en siete Capítulos, a saber:

El primero apartado versa en torno al acto administrativo, pues resulta conveniente conocer los elementos y la naturaleza del mismo, en tanto que es la manera en la que el gobierno realiza las funciones y atribuciones que las normas jurídicas y administrativas le otorgan al Poder Ejecutivo, lo anterior servirá de soporte para diferenciar el acto meramente administrativo del acto de autoridad.

Por otro lado además sirve para describir los fundamentos con los cuales igualmente nos ayude a diferenciar la función pública del servicio público; asimismo establecer esquemas que permitan ubicar al acto administrativo dentro de la administración de justicia cívica, la cual dicho sea de paso más bien es competencia del Poder Judicial, que del Poder Ejecutivo.

En el segundo capítulo se tocan los temas del liderazgo y antecedentes del Gobierno del Distrito Federal. El primero lleva el objetivo de hacer notar que en la actualidad,

no basta con que un individuo con pretensiones de gobernar una sociedad cumpla con ciertos requisitos legales electivos, sino que además, debe poseer rasgos de personalidad, que lo identifiquen como el idóneo para desempeñar un cargo administrativo, revelando que un administrador público no necesita ser etiquetado como un gerente social, pues aquél sirve a la sociedad y éste último se sirve de ella.

Derivado de lo anterior, el recurrir a las referencias históricas de la integración de la administración de justicia cívica de la ciudad de México, servirá de fundamentos para constatar la ausencia de un liderazgo legal y legítimo en la materia; además de demostrar que esta esfera el administrador público capitalino, se ha encontrado desde hace siglos subordinada a un poder central, impidiendo un desarrollo sano en un ámbito cuyas características como también se vera más adelante, son propios del Poder Judicial.

Para una mejor comprensión de los precedentes, estos se dividen en seis etapas, a saber: Precolombina, de la Colonia, Independiente, de la Revolución; Pos revolucionaria y de Reformas al artículo 122 Constitucional.

La separación por periodos permite identificar de la administración de justicia cívica: la línea de mando y organización de la estructura administrativa, así como las personas u órganos abocados directa e indirectamente a las tareas propias de la materia que se estudia.

Bajo tal lógica, ambos aspectos nos ayudan para al inicio del tercer capítulo, formar un concepto de Administración Pública y luego para definir la Administración Pública del Distrito Federal. Además, derivado de los antecedentes se desarrolla con detenimiento una exploración de los organismos del hoy Gobierno del Distrito Federal, que en antaño, fungía como autoridad reguladora del comportamiento, los valores y las costumbres de los habitantes de la gran urbe. Hogaño, estos son: Las Secretarías de Gobierno, de Seguridad Pública y de Transporte y Vialidad; los Órganos Administrativos Desconcentrados; la Subsecretaría de Asuntos Jurídicos; La Dirección de Justicia Cívica; allende, los Juzgados Cívicos.

Asimismo en el tercer apartado se realiza un ejercicio de compilación de las facultades legislativas, administrativas y judiciales del Jefe de Gobierno del Distrito Federal, mismas que dejan al descubierto el fenómeno de la "trifuncionalidad de poderes", raro en un sistema democrático y jurídico que se catalogue de sano y que a decir verdad, un servidor

público o un verdadero líder debería de evitar, pues el gobierno de ninguna manera funciona como una empresa, en donde un gerente intenta obtener las mayores ganancias económicas, siendo esta la diferencia entre una y otra forma de liderazgo, que en la parte final de capítulo tercero se dan mayores referencias. Hasta aquí se detalla lo que es el segmento orgánico, estructural e histórico de la administración de justicia cívica.

Ahora bien no es posible soslayar el hecho de que la infracción en sí, es el corazón de la contravención del orden ético o moral, es ésta la razón de la existencia de la administración de justicia cívica, misma que se ve complementada con la sanción. Tal afirmación forma parte del contenido del capítulo cuarto, en el cual se define la voz infracción, se explica la infracción administrativa y se aporta un concepto de infracción cívica administrativa, asimismo se diferencia la segunda de la tercera y se describen las semejanzas y similitudes de la infracción respecto al delito.

Un ejercicio análogo se desarrolla en este título, pero con el término de sanción, del que además se analizan los elementos integrantes de las conductas sancionadas, mostrando la importancia material, humana y psicológica que la relación infracción-sanción, tiene para las sociedades modernas, particularmente si se piensa en esta híbrida composición como la fórmula para contener el comportamiento asocial y parasocial, cuyos efectos son la conducta antisocial o más bien delictuosa.

Un quinto apartado sirve de marco para desglosar la opinión de 555 ciudadanos capitalinos, quienes aportaron diversos comentarios referentes a la aplicación de la administración de justicia cívica, juicios que vienen a complementar y reforzar la necesidad de reestructurar este sector de la administración pública distritense.

Por cierto, es obvio que la administración pública y el orden jurídico vigente guardan una íntima relación, en consecuencia, en el sexto capítulo de la tesis se sintetizan, examinan y cotejan los diversos preceptos tanto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, como de las disposiciones legales secundarias y terciarias, cuyas características se identifican con el control del proceder convencional y rutinario del capitalino. Es menester señalar que el eje comparativo en este apartado es el Reglamento Gubernativo de Justicia Cívica del Distrito Federal,

Al estudio jurídico precedente se le suma la importancia que para el tema, tiene el

presentar al reglamento como el instrumento legal por excelencia con el que cuenta el Poder Ejecutivo para intervenir en el ámbito legislativo, con lo cual, se cuestiona la concentración de Poderes en un solo Poder. De paso analizar la reglamentación de la administración de justicia cívica, permite criticar el "ensimamamiento legal" existente en la materia, que de cierta manera, se convierte en un obstáculo para el pleno funcionamiento de esta área "sui generis" de la administración pública de la ciudad de México y para reivindicar la reestructuración de dicha esfera del servicio público.

En el séptimo y último de los capítulos, se sintetizan los medios de defensa con lo que cuenta un ciudadano para oponerse a la sanción por contravenir el Reglamento Gubernativo de Justicia Cívica del Distrito Federal y en su caso a que institución u órgano del gobierno distritense se puede acudir para solicitar los oficios como asesor legal o abogado del infractor. Entre los recursos que un individuo cuenta para protegerse del castigo impuesto por la autoridad administrativa se encuentra la queja, una segunda instancia es el juicio de nulidad y en una tercera instancia como se vera es el juicio de amparo.

Para concluir la tesis, se abre un espacio para la reflexión final, otro para los Anexos y uno más para la bibliografía.

**CAPÍTULO PRIMERO.**  
**DEL ACTO ADMINISTRATIVO: CONCEPTO, ELEMENTOS, CLASES, TIPOS**  
**Y PROCEDIMIENTO.**

**I.1 ¿Qué es el acto administrativo?**

El quehacer del gobierno como parte rectora de un Estado, como el Poder central, se encuentra validado por:

- a) *Una legalidad que lo dota de atribuciones y reviste su proceder;*
- b) *Un ejercicio de autoridad precisamente otorgado por el marco legal; y,*
- c) *Una legitimidad o consenso.*

En efecto, la práctica del Poder debe estar soportado legal y legítimamente. En México estos requisitos se cumplen, siendo una exigencia instruida en el ordenamiento jurídico General es decir la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM).

En tal compilación se ordena expresamente la manera de desempeñar el Poder, a saber:

*"Los Supremos Poderes de la Federación se dividen, para su ejercicio, en Legislativo Ejecutivo y Judicial".<sup>1</sup>*

Esta fragmentación responde al principio de distribución de poderes mundialmente aceptado, en consecuencia se determinan las tareas y los nominativos de quien competen llevarlos a cabo, de tal suerte:

*"El Poder Legislativo...se deposita en un Congreso General dividido en dos Cámaras, una de Diputados y otra de Senadores".<sup>2</sup>*

*"Se deposita el ejercicio del Supremo Poder Ejecutivo de la Unión en un solo individuo, que se denominará 'Presidente de los Estados Unidos Mexicanos'".<sup>3</sup>*

*"Se deposita el ejercicio del Poder Judicial de la Federación en una Suprema Corte de Justicia, en un Tribunal Electoral, en Tribunales Colegiados Unitarios de Circuito, en Juzgados de Distrito, y en un Consejo de la Judicatura Federal".<sup>4</sup>*

Con la separación en mención se busca dar un equilibrio a la actuación de cada uno de los Poderes en los cuales recae la responsabilidad de gobernar, sin embargo, por alguna razón, desde 1917 en el texto de nuestra Carta Magna no se recupera al cien por cien el espíritu de dicha regla, pues si se lee con atención es posible notar que sólo se califica de *supremo* al Poder Ejecutivo de la Unión, ligereza que coloca a este Poder por encima del Legislativo y del Judicial.

<sup>1</sup> Cfr.- CPEUM.- Artículo 49, no es ocioso remarcar que como afirma Goerges Burdeau "El estatuto de los poderes públicos dependen de la estructura del Estado, su constitución es la que determina el juego habitual de la vida política" (Tratado de Ciencia Política Tomo, V-I, UNAM, pp. 45), de aquí la importancia por iniciar el trabajo con preceptos constitucionales.

<sup>2</sup> Cfr.- CPEUM Artículo 50.

<sup>3</sup> Ibidem. Artículo 80.

<sup>4</sup> Ibidem. Artículo 94.

En este mismo orden de ideas, como algo inherente a nuestro propio sistema político administrativo, una similar distribución de poderes se preconiza para las entidades federativas en la Ley General, ordenando:

**"Los Estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa al municipio libre".<sup>5</sup>**

De tal suerte los poderes en la Federación y en la República Mexicana, formalmente asumen el carácter activo de realizador de un acto de gobierno, ello le confiere a quien abanderara el órgano correspondiente, el carácter de autoridad, pues:

**"autoridad es toda persona investida de poder propio de mando derivado del desempeño de una función pública en la medida y límites que la ley establece"<sup>6</sup>**

En el caso de los titulares de los Poderes la CPEUM le concede competencia para actuar en las áreas legislativa, ejecutiva o judicial según corresponda, cumpliéndose así el requisito de legalidad y ubicando además un primer nivel de autoridad.

En otro orden de ideas, sobre lo relacionado a la legitimidad la Ley General contempla dos vías de consenso, una la directa consistente en el sufragio universal, libre y secreto, aplicable para los cargos legislativos (Diputados y Senadores) y ejecutivos (Presidencia de la República, Gobernadores y Presidentes Municipales).

Lo anterior se confirma al revisar los artículos 52, 53, 54, 56, y 57 constitucionales tratándose del Congreso de la Unión, mismos en los que se detallan los requisitos para que un ciudadano mexicano tenga acceso a un escaño o a una curul; asimismo los preceptos 81, 115 y 116 hacen lo propio respecto al ejecutivos federal, estatal y municipal. Aunque en los dos últimos artículos igualmente se establecen las reglas para la elección de los otros dos Poderes Locales.

Otra de las modalidades de la legitimidad es la indirecta, basada en ternas propuestas Por el Ejecutivo Federal al Senado de la República (ver del artículo 96 al 99 de la Constitución), es decir el ejecutivo recomienda y el legislativo califica y aprueba, tal mecanismo no hace sino que conferirle al miembro seleccionado facultades para que actúe como autoridad (Mgistrados, Ministros, Jueces, etc.).

En los estados de la Federación igualmente se recupera este proceso de elección

---

<sup>5</sup> Ibidem. Artículo 115.

<sup>6</sup> Mondragón, Javier EL ACTO ADMINISTRATIVO, apuntes de clase, SUA-FAC-Derecho-UNAM, pp. 3.

indirecta, toda vez que el ejecutivo estatal propone y el legislativo local califica y aprueba, pero en este caso, corresponde a los diputados estatales decidir en torno a las propuestas, por ejemplo en el Distrito Federal, el Jefe de Gobierno turna las ternas a la Asamblea Legislativa y ésta avala. (artículo 122-Base Cuarta - I párrafo tercero).

No hay que olvidar que existe la delegación de facultades o atribuciones, que es otra modalidad indirecta mediante la cual se adquiere la autoridad (esta figura jurídica se aborda con más detalle más adelante).

Ahora bien en los casos de los poderes legislativo y ejecutivo con la elección directa obtienen el consenso de la población, misma que se combina y la vez cumple con los requisitos requeridos por la legalidad, para conceder un valor o más bien el carácter de autoridad, por lo mismo la actividad de quien ejercer el cargo otorgado, adquiere el calificativo de actos de una autoridad legal y legítimamente constituida, que a su vez implica responsabilizarlo de las atribuciones y bienes que se le da a resguardar.

Bajo tal óptica el ejercicio del poder es una acción perenne, originada por una Facultad derivada del orden jurídico vigente, en cuyo caso existe una jerarquía piramidal, teniendo en su primer nivel a una ley general denominada Constitución, desgregándose ésta en compilaciones secundarias las que a su vez hacen lo propio produciendo normas de un tercer nivel comúnmente llamados reglamentos.

Ahora bien, ¿un acto de autoridad es un acto administrativo?, en este sentido el notario y catedrático de la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM). Javier Mondragón sostiene:

**"Desde mi punto de vista, un acto administrativo es un acto de autoridad, que crea, reconoce, modifica o extingue una situación jurídica, personalizada, individualizada y concreta que no tiene como fin resolver un conflicto de derecho, ni como motivo, la preexistencia de dicho conflicto"**<sup>7</sup>

El argumento en mención deja ver dos aspectos:

- a) ***La autoridad como se ha explicado, por sí misma posee una cualidad jurídica sustentada por una ley general, secundaria o terciaria, que confiere en una facultad, con la cual quien la ejercita, es capaz de crear, reconocer, modificar o extinguir una situación legal; y***
- b) ***El acto en sí es administrativo, pues como acto de autoridad, no cae en el ámbito Judicial en virtud de no tener como fin principal, dirimir controversias, ni regular algo, sino satisfacer una necesidad material.***

No es ocioso subrayar que el ejercicio del Poder en virtud del otorgamiento de

---

<sup>7</sup> Ibidem. pp. 3

atribuciones, por cualesquiera de los ordenamientos jurídicos, le da el carácter de autoridad a quien se señala o se elige para desempeñar funciones derivadas de las facultades jurídicas propias del cargo que ocupa.

Por otro lado, el acto administrativo alude a una acción creativa, transformadora, renovadora o incluso extintiva de una situación jurídica, consecuentemente se puede calificar con un acto administrativo legislativo, que beneficia o perjudica a un determinado núcleo social o a una persona.

De esta manera, el acto se convierte en una acción de transferencia integrada por tres elementos, siendo estos el emisor (gobernante), el receptor (gobernado) y el mensaje (contenido). Composición que por un lado al acto administrativo o de autoridad le confiere un carácter dialéctico, pues se da una comunicación entre dos agentes sociales; y por otro lado, el acto por sí mismo, posee una cualidad dinámica, en tanto ser una acción, voz que Agustín Mateos <sup>8</sup> señala que su raíz es la palabra *actum* (*actividad*).

En efecto la acción proviene del término grecolatino *actum*, que indica movimiento u orientación hacia algo, es decir, administrativamente hablando, enlaza una actividad, movimiento u orientación de una persona con un hecho o acontecimiento cuyo objeto en sí es:

**“Realizar un fin o hacer que se produzca el estado de cosas deseado, eligiendo en una situación dada los medios más congruentes y aplicándolos de manera adecuada”.** <sup>9</sup>

O sea el acto debe ser una actividad reflexiva en su proyección o destino, es decir para qué, hacia qué y para quién es ese acto. Ahora bien, partiendo de dicha idea tenemos que:

**“La acción regulada por normas se refiere no al comportamiento de un actor en principio solitario, que se topa en su entorno con otros actores, sino a los miembros de un grupo social que orienta su acción por valores comunes”.** <sup>10</sup>

De tal suerte podemos asegurar que una acción simple es un movimiento individual, acaso aislada de la sociedad, en tanto un acto de autoridad o administrativo es normado jurídica o convencionalmente, es un movimiento individual, pero realizado no por un actor *per se*, más bien es una acción desarrollada por un agente al que se le han conferido atribuciones a través de un proceso de elección directo o indirecto, facultándole para llevar a cabo una actividad determinada, consecuentemente actúa no para beneficio personal, sino para y en nombre de un colectivo social; así tenemos que el acto de autoridad se puede definir

<sup>8</sup> Mateos Agustín, COMPENDIO DE ETIMOLOGÍA GRECOLATINA DEL ESPAÑOL, Ed. Esfinge, pp. 306.

<sup>9</sup> Habermas, Jürgen. TEORÍA DE LA ACCIÓN COMUNICATIVA T-1 pp. 127.

<sup>10</sup> *Ibidem*, pp. 123.

como:

***Toda acción de la voluntad humana legítima y legalmente constituida para actuar en nombre de la sociedad, misma que le confiere a quien ejercita el acto de autoridad o acto administrativo atribuciones necesarias para realizarla dicha acción.***

Darle este significado al acto administrativo parece un tanto reducido, implicando ampliar, en lo particular, el concepto de administración a fin de redondear un tanto más nuestra afirmación anterior, así se tienen que:

***“La palabra administración se forma del prefijo <<ad>> y de <<ministra>>, vocablo –último- compuesto de <<minus>>, comparativo de inferioridad, y del sufijo <<ter>> que sirve como término de comparación”.***<sup>11</sup>

Ambos vocablos se prestan para pensar en que administrar alude al:

***“Que presta su ministerio, que ayuda en cualquier cosa”***<sup>12</sup>

Igualmente administrar es

***“Cuidar, servir, gobernar, regir”***<sup>13</sup>

Etimológicamente administrar nos da pues la idea de que se refiere a una función desarrollada en un plano dialéctico y dinámico, pues en la acción de administrar forzosamente pervive:

- a) Un emisor, quien cuida, sirve, gobierna o rige***
- b) Un receptor, quien es al que se cuida, se sirve, se gobierna o se rige; y,***
- c) Un contenido, que es el servicio, la prestación o el hecho en sí.***

Mezclando los tres ingredientes descritos, se llega a lo que el maestro Omar Guerrero, cita de Waldo es decir que:

***“La administración es como un tipo de esfuerzo cooperativo –en el- que pone un alto grado de racionalidad”.***<sup>14</sup>

Así para Waldo la administración:

***“Es como un sistema de conocimientos por medio de los cuales los hombres establecen relaciones, predicen resultados e influyen en las consecuencias de cualquier situación en que se organiza para trabajar unidos en el logro de un propósito común”***<sup>15</sup>

De ser cierto, entonces la administración no sólo es cuidar, servir, gobernar o regir de manera fortuita, sino más bien es una actividad que requiere esfuerzo cooperativo, medios y relaciones que en conjunto coadyuven a lograr objetivos que el emisor se fija

---

<sup>11</sup> Reyes Ponce, Agustín. ADMINISTRACIÓN DE EMPRESAS, TEORÍA Y PRÁCTICA T-I; Ed. Musa; pp. 1.

<sup>12</sup> Banquez Agustín, DICCIONARIO LATÍN-ESPAÑOL; Ed. Ramón Sopena, pp. 759. Igualmente contempla el sufijo <<ad>> y el prefijo <<minister>>.

<sup>13</sup> Mateos, Agustín, op. cit. pp. 108. Mateos también señala <<ad> y <<minister>>.

<sup>14</sup> Guerrero, Omar; TEORÍA ADMINISTRATIVA DE LA CIENCIA POLÍTICA; Ed. UNAM; pp. 173.

<sup>15</sup> Galván Escobedo, José; TRATADO DE ADMINISTRACIÓN GENERAL; Ed. INAP; pp. 44.

para dar el servicio la prestación al receptor; allende es una función que requiere apoyos técnicos tecnológicos que permita al emisor ser eficiente y eficaz en su cometido. Por supuesto, no se puede soslayar el hecho de que la administración además, necesita de un contexto jurídico que regule su perimetro de acción.

Entonces el acto administrativo sugiere la idea de que un emisor ejecute y materialice racionalmente un servicio o una prestación, empero bajo ciertos procedimientos técnico y jurídicos, que son obtenidos por el emisor debido a los procesos de elección directa o indirecta. Por los mismo, cuando la acción es responsabilidad de un órgano de gobierno, en lo concreto de un organismo del Poder Ejecutivo Federal el acto es:

**"Realizado por la Administración Pública Federal y tiende a producir efectos de derecho en forma unilateral y ejecutiva, para el cumplimiento de los fines del Estado contenidos en las legislaciones administrativas".<sup>16</sup>**

En virtud de que la Administración Pública es el emisor que sintetiza la técnica y la Tecnología Administrativa y absorbe las atribuciones jurídicas, entonces ésta propone formas para:

**"Dar satisfacción al interés general...regular y fomentar la actividad de los particulares por medio de los servicios públicos que otorguen prestaciones para satisfacer las necesidades colectivas y por la gestión directa en la vida cultural y asistencial".<sup>17</sup>**

De tal suerte el acto externado por el aparato administrativo gubernamental es:

***Una manifestación de la voluntad humana legítima y legalmente constituida delegada a un sujeto, quien actúa a nombre de una sociedad; así aplica los criterios técnicos, tecnológicos adecuados y sustentados en normas jurídicas, para organizar áreas funcionales, a fin de dar cobertura a las necesidades sociales, por tanto el emisor gobierna o sirve, el receptor es gobernado o se le sirve, siendo el contenido el servicio.***

## **1.2 Fundamentos jurídicos del acto administrativo.**

Toda sociedad actual se apoya en un orden jurídico vigente con los propósitos de:

- a) Regular las facultades y atribuciones de los diversos Poderes que la gobiernan**
- b) Normar las funciones de los órganos integrantes de los Poderes, con el objetivo de prestar los servicios a la población de manera racional, eficiente y eficazmente; y**
- c) Regular la conducta de los ciudadanos, allende las relaciones gobernante-gobernado**

Bajo esta lógica, se tiene que el acto de autoridad o administrativo encuentra sus vertientes primeramente en los artículos 73, 89 y 103 constitucionales, preceptos que fijan a cada Poder de la Federación sus facultades, las cuales vienen a ser los actos de autoridad

<sup>16</sup> Serra Rojas, Andrés; DERECHO ADMINISTRATIVO T-I; Ed. Porrúa; pp. 247.

<sup>17</sup> Fraga, Gabino; DERECHO ADMINISTRATIVO; Ed. Porrúa; pp. 230.

que cada Poder puede llevar a cabo y en si es el aspecto dinámico de los mismos; ahora bien el carácter dialéctico de los actos administrativos lo encontramos plasmado en el artículo 8° de la Ley General, que a la letra nos dice:

**"Los funcionarios y empleados públicos respetarán el ejercicio del derecho de petición, siempre que éste se formule por escrito de manera pacífica y respetuosa ... 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"**<sup>18</sup>

Unos y otros artículos, amén de ser el soporte constitucional del acto de autoridad, dejan en claro la reciprocidad en las diligencias públicas, es decir los tres primeros artículos reviste a los Poderes de la legalidad para actuar en el ámbito de sus respectivas competencias y el artículo 8°, se convierte en la obligación para que dentro de su actividad, los órganos de gobierno funcione dinámica y dialécticamente, es decir el artículo 8° muestra que en el acto administrativo igualmente pervive:

- a) *El emisor (órgano y/o persona física). Que presta, otorga o da un contenido (servicio).*
- b) *El receptor (persona física o moral). Que recibe, acepta, pide, reclama o rechaza el servicio.*
- c) *El mensaje (acto administrativo). Que es el contenido, la prestación, concesión o servicio que el emisor da al receptor.*

Consecuentemente el acto administrativo o de autoridad, es el instrumento al que los órganos de gobierno recurren, como lo sostiene el maestro Javier Mondragón, para crear, reconocer, modificar o extinguir una situación jurídica administrativa dada y que es en si la materialización de esa manifestación de voluntad, que la sociedad confiere a quien lo realiza.

El ejemplo anterior versa sobre un acto dictado por una autoridad o funcionario del Poder Ejecutivo Federal y se le conoce como acto administrativo puro, merced que su diseño, aplicación y corrección no intervienen otros Poderes.

Por las mismas circunstancias, el acto administrativo, es un hecho jurídico producto de una voluntad tendiente a producir efectos legales y administrativos para quien lo recibe e igualmente es un acto de autoridad, porque reúne las características siguientes:

a) **Es unilateral.** Pues la emisión de acto se funda en las atribuciones conferidas al órgano de gobierno, por lo cual no requiere de otra voluntad para actuar a nombre de dicha facultad.

Lo anterior se lleva a cabo, no obstante que existe el derecho de petición ya que es una

---

<sup>18</sup> Cfr. CPEUM. Artículo 8.

prerrogativa procedente una vez que actúa la autoridad, ahora si el acto es para desechar una petición, tampoco en esta se pide la aprobación del solicitante, sencillamente lo hace.

**b) Es Coercitivo.** Como característica de los actos administrativos está la posibilidad no la necesidad de utilizar la fuerza para impedir la omisión o transgresión de acto emitido, Para ello, las medidas pueden ser físicas (privación de la libertad o arresto), o bien aplicándoles correctivos económicos (multas).

Por otro lado el otorgamiento de un acto que amplía la esfera jurídica de un particular impone a los demás en algunos casos, a los órganos de la administración pública, la obligación de permitir o de instruir su legal ejercicio e incluso en determinado momento el propio gobierno debe garantizarlo.

**c) Imperativo.** Los actos emitidos por los órganos de la administración pública (federal o local) imponen obligaciones, ya sea prestando un servicio de forma y modo que señale el acto; o bien cumpliendo las indicaciones.

### **1.3 Elementos que componen al acto administrativo.**

En un Estado de Derecho como se ha delineado, los actos administrativos se expresan en razón del ejercicio del Poder otorgado, en lo que el Dr. Ignacio Burgoa Orihuela afirma que:

**“La autoridad, en tanto representar a los poderes públicos, consiste en las actividades materiales o jurídicas que los órganos de gobierno concretan a través de las funciones legislativa, administrativa y judicial”.**<sup>19</sup>

Debiendo reunir en tales casos, un mínimo de factores para que cuenten con una existencia, aceptación y validez administrativa y legal, es decir debe concentrar diversos elementos que hagan posible su realización, a decir: **un sujeto, una legalidad y una legitimidad.**

#### **1.3.1 Sujeto y/u órgano competente.**

El sujeto y/o órgano competente es:

**“la autoridad ... de la administración pública que obra en la esfera de su capacidad y competencia y en casos excepcionales por una persona que ha recibido una prerrogativa de poder público. Debemos distinguir el órgano que realiza la función administrativa, señalada en la esfera de su competencia, del titular que es la persona física que expresa la voluntad orgánica o legal”.**<sup>20</sup>

El primer elemento del acto administrativo, es el sujeto o mejor dicho el órgano al que se le asignan facultades legales, para que a nombre de la sociedad, a través de éste se

<sup>19</sup> Burgoa Orihuela, Ignacio; EL ESTADO; Ed. Porrúa; pp. 154.

<sup>20</sup> Serra Rojas, Andrés; DERECHO ADMINISTRATIVO T-II; Ed. Porrúa; pp. 248.

realice una función o actividad, la cual se ejecuta por un individuo quien tiene la aptitud legal o la competencia para realizar el acto administrativo, a la vez dicha persona es responsable de que el órgano de gobierno sea conducido dentro del contexto jurídico y administrativo.

### 1.3.2 Legalidad: forma, motivo, fin y causa.

La legalidad o formalidad en síntesis es la condición necesaria para la validez de un acto jurídico que comprende diversos factores, siendo estos la forma, el motivo, el fin y la causa.

Por lo que respecta a la forma es el:

**"objeto o contenido determinado por el efecto práctico producido de inmediato o directamente por el acto, como el nombramiento de un funcionario, el otorgamiento de una concesión o una declaración de expropiación, y en general la declaración de voluntad contenida en el acto".<sup>21</sup>**

A manera de ilustración, si un órgano de la administración pública del Distrito Federal, concede permiso de apertura para un giro mercantil o bien decide la clausura, el objeto o contenido es inherente al propio acto, dado que lleva implícito el propósito y la formalidad que le da vida y si se multa o sanciona merced a una transgresión administrativa, de igual manera el contenido u objeto se encuentra en la misma declaración unilateral de llevar a cabo el acto. Objeto y contenido, son la forma en que se manifiesta el acto administrativo o de autoridad.

Por otra parte el motivo es:

**"el antecedente o presupuesto que precede el acto y lo provoca es decir su razón de ser o razones que mueven a realizar el acto".<sup>22</sup>**

En otras palabras el motivo es el conjunto de circunstancias y hechos convencionales o legales que excitaron la actuación del sujeto y que a través de la maquinaria administrativa, realiza el acto administrativo. Siendo este factor *el porque* del acto

Ahora bien el fin es:

**"El propósito de interés público contenido en la ley al que Martín Mateos llama *el para que de la administración*".<sup>23</sup>**

Es el querer o no querer, es el hacer o no hacer del acto, cuyos puntos de medición son los aspectos cuantitativos y cualitativos; de cierta manera, es el impacto que tenga no sólo para una persona sino para toda la colectividad, entonces el fin debe ser en beneficio del

---

<sup>21</sup> Ibidem pp. 248.

<sup>22</sup> Ibidem, pp. 248.

<sup>23</sup> Ibidem, pp. 248.

conjunto social. O sea que el objetivo cualitativo y cuantitativamente deseado, al provenir de la administración pública, debe ser el bien común, los cuales por supuesto deben responder a:

“Los elementos formales o expresión externa emanan del acto, que se integra con el procedimiento, la forma de la declaración y la notificación”.<sup>24</sup>

Merced al criterio anterior, la función administrativa no se agota con la emisión de los actos, que crean situaciones jurídicas generales, abstractas e impersonales y actos internos que no cambian situaciones jurídicas y celebran contratos que son actos bilaterales. Aunque son actos administrativos, realizados por personas físicas, son actividades realizadas desde los órganos de la administración pública federal, estatal o municipal, siendo entonces actos materiales que están orientados a brindar servicios con base en un contexto legal.

De tal suerte, el motivo, el fin y la forma, dan a los actos administrativos el objeto, los antecedentes y el propósito, que sirve para diferenciarlos los actos jurídicos administrativos de los actos materiales administrativos, los primeros se refieren a actos que crean, reconoce, modifican o extingue una situación de derecho, y los segundos, se refieren a un servicio o prestación para satisfacer una necesidad.

No obstante debe quedar claro que en un Estado de Derecho los actos administrativos al igual que los otros actos jurídicos, se emiten en virtud de la investidura de autoridad conferida por la legalidad, por lo que deben concentrar un mínimo de elementos para existir, de lo contrario se dan por inválidos unos y otros actos, a decir tener: Un motivo un fin y una forma, factores que en conjunto son la legalidad de un acto de autoridad o administrativo.

### **I.3.3 Legitimidad: mérito y oportunidad.**

En el acto administrativo su aceptación es de suma importancia, ya que la voluntad de quien recibe el acto es un requisito indispensable, pues la aprobación le otorga la vigencia y la legitimidad, que como se sabe proviene de la voz latina <<legitimus>>, que es un adjetivo derivado de *lex-legis* que significa ley; por lo cual legítimo quiere decir conforme a la ley, genuino, verdadero, esta genuinidad de las leyes como afirma Kelsen, permanecen válidas mientras no son derogadas, que es uno de los principios del orden jurídico; la legitimidad a juicio de Bernard Phillips, se constituye en la justificación de la conducta con base en los valores y normas culturales y subculturales; o bien como afirma Ernesto Garzón la legitimidad

---

<sup>24</sup> Ibidem, pp. 248.

no es un juicio ético normativo, que no se reduce a la descripción de las pautas morales vigentes en una sociedad, sino que toma un criterio para su formulación vigente de normas éticas aceptadas. Entonces legitimidad debe tomarse como lo aceptado, lo vigente, lo actual de las normas jurídicas éticas o morales, que a decir del maestro Enrique Cabrero la legitimidad es el sistema de símbolos culturales estructurados que le es común al sistema social, o sea que el concepto de legitimidad implica que los medios utilizados y los fines estén en una armonía.<sup>25</sup> necesarias para crear, reconocer, modificar o extinguir una situación jurídica o material dada.<sup>26</sup>

Efectivamente una de las características del ordenamiento legal y legítimo, es su exteriorización o llevarlo a la práctica, consecuentemente, en el acto administrativo, la voluntad, la aceptación es esencial para su vigencia y aprobación, elementos que le permiten eludir periodos conflictivos, por lo que no basta la simple determinación unilateral.

Así, una declaración de voluntad del sujeto supone la aceptación del acto administrativo, allende la existencia de la decisión correspondiente, pero una resolución no quiere decir que haya una voluntad del emisor.

La anuencia es en sí la manifestación de vigencia y aceptación del acto administrativo, pues proviene de una autoridad en vigor, misma que ha venido variando en el tiempo y espacio dado que no siempre el acto en sí ha tenido la misma exteriorización, el cuadro siguiente muestra semejante argumento:

**Cuadro Núm. 1: Cronología del acto de autoridad o administrativo**

| Época         | Tipo de mando      | Forma de aplicación | Tipo de régimen |
|---------------|--------------------|---------------------|-----------------|
| Antigua       | Rey                | Unilateral          | Esclavista      |
| Feudal        | Rey                | Unilateral          | Absolutista     |
| Moderna       | Monarca/Presidente | Consensada          | Democrático     |
| Contemporánea | Presidente/Monarca | Bilateral           | Democrático     |

En la antigüedad como se sabe la autoridad la ejercía un Rey, quien emitía el acto de

<sup>25</sup> Ver Mateos, Agustín, op. cit. pps. 91 y 308; Hans Kelsen TEORÍA GENERAL DEL DERECHO Y DEL ESTADO; Ed. Porrúa; pp. 16; Phillips, Bernard SOCIOLOGÍA. DEL CONCEPTO A LA PRÁCTICA; Editorial McGraw Hill, pp. 365. Garzón Valdés, Ernesto EL CONCEPTO DE ESTABILIDAD DE LOS SISTEMAS POLÍTICOS; Ed. Fontamar; pp. 161. Cabrero Mendoza, Enrique; EVOLUCIÓN Y CAMBIO EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA; Ed. INAP, pp. 5.

<sup>26</sup> Si se habla de una situación meramente administrativa de tipo global, en la administración pública se puede comprobar, en la aplicación de las políticas de planeación, basadas estas en el artículo 26 constitucional. En éste se instruye al Presidente de la República para que aplique los planes de gobierno a fin de obtener el beneficio común, siendo entonces que la situación o hecho dado se base en una norma jurídica primaria vigente y se responsabiliza a un actor físico, que de igual manera esta respaldado por un consenso, surgido de un proceso electivo de normas jurídicas vigentes.

autoridad o administrativo y el mismo le otorgaba la vigencia, la legalidad y la legitimidad, peculiaridades similares en la etapa Feudal, estadio en el cual, un señor feudal hacia la función de emisor, legalizador y legitimador de su medio social.

En las fases moderna y contemporánea, el esquema de aceptación y vigencia del orden jurídico descansa en un régimen de gobierno abierto, democrático, en donde se le otorga a una persona física la responsabilidad de emitir y hacer valer la vigencia del acto administrativo.

Lo que debe quedar claro, es que la declaración de voluntad del órgano de gobierno, desde donde se emite el acto, corresponde a las personas físicas investidas de autoridad (funcionarios) a quienes en virtud de sus nombramientos, el orden jurídico le confiere representatividad y el sujeto a su vez exterioriza la voluntad a través del acto de autoridad o administrativo, mediante el cual se constata la aceptación y vigencia de las normas jurídicas y convencionales.

Algunos juristas consultados<sup>27</sup> indican que la declaración de voluntad debe ser libre, espontanea y sin error, aunque es menester advertir que tales atributos del acto administrativo, pertenecen a las tendencias de sistema democrático, pues en anteriores etapas derivados de la misma unilateralidad de la declaración de voluntad podría existir el error y el dolo, pero no la libertad.

Actualmente por lo que hace a la espontaneidad el acto administrativo debe contar con la libertad, consistente en que el funcionario actúe sin ninguna presión e inspirado en el principio del bien común.

Aunque la legalidad admite una excepción, pues tratándose de actos solicitados por los particulares en algunos casos la petición se encuentra predeterminada por actos reglados o vinculados, siendo estos actos los que constituyen la mera ejecución de la ley, son actos jurídicos administrativos, que se dan en cumplimiento de una obligación que la norma impone a la Administración Pública, cuando sean realizados determinadas condiciones de hecho.<sup>28</sup>

Con relación al error, es menester aclarar que es un vicio del consentimiento referido a

---

<sup>27</sup> Vera Fraga, Gabino op. cit., pp. 279. y Serra Rojas o.p. cit. Derecho Administrativo T-I; pp. 270 y 271.

<sup>28</sup> Fraga, Gabino, op. cit., pp. 237.

la voluntad por cuanto la condiciona, el error es un estado emotivo apegado a la falsedad, pero de igual manera toma como cierto lo que no es. En este sentido el funcionario parte de una realidad que percibe a través de sus sentidos, alterado o desviado del esquema legal, merced a una información incompleta, inadecuada o de plano incorrecta de la situación.<sup>29</sup>

Así el error se refiere al mérito y a la oportunidad, en cuanto aludir a situaciones vigentes, actuales y legales, empero aplicados en forma irregular. Es decir que el funcionario puede suponer que el órgano del cual es titular es competente, que el motivo existe, que el mérito y la oportunidad son recurrentes, concluyendo entonces que el acto es aplicable.

Bajo este tenor tenemos que:

**"La causa (que es el objeto último y final que el procedimiento se propone realizar, el último motivo que procede a la manifestación de voluntad, el fin práctico que persigue el acto, no es un elemento autónomo del acto administrativo, sino un requisito de la declaración de voluntad".<sup>30</sup>**

Luego entonces es evidente que lo que forma parte de la voluntad es el concepto (idea) que el funcionario tiene de los elementos del acto, incluidos el mérito y la oportunidad, siendo entonces importante el nivel y grado de preparación del funcionario, en virtud de que el beneficio o afectación derivado del acto administrativo, se alimenta del raciocinio del funcionario.

Por lo mismo se infiere:

- a) *El acto administrativo debe de ser legítimo basado en leyes vigentes y declaraciones de voluntad válidas.*
- b) *El acto administrativo debe contar con un medio coherente, debe ser oportuno eficiente y eficaz; y,*
- c) *El acto administrativo debe ser emitido por un funcionario sensible y conocedor, tanto del ángulo jurídico, como del plano social, puesto que su proceder beneficia o perjudica a una persona o al colectivo social.*

#### 1.4 La función pública: concepto y características.

Una vez explicado el acto administrativo y subrayada la importancia que tiene en el ejercicio del mismo tanto el órgano de gobierno como la persona física que lo ocupa, es recurrente reflexionar lo relativo a la actividad por la actividad del individuo, pues en el acto administrativo o de autoridad, atribuciones y funciones. Ello da la pauta para apreciarlo ahora no de forma cuantitativa sino cualitativamente, también permite diferenciar la atribución de la función, por lo mismo, a fin de redondear la idea empezaremos por explicar primeramente la palabra función.

---

<sup>29</sup> Ibidem pp. 238.

<sup>30</sup> Díez, Manuel María, EL ACTO ADMINISTRATIVO; Ed. Porrúa; pp. 108.

Dicho término proviene de la voz grecolatina *function* derivada de *fungi* que es:

“Desempeña, ejercicio de un cargo”.<sup>31</sup>

En su sentido primitivo el concepto ofrecer variantes, un de ellas alude a una actividad, que por supuesto la lleva a cabo un sujeto, que para el ejercicio del acto administrativo se presupone, es en virtud del cargo, empleo o servicio conferido a este, acaso para la buena marcha del colectivo humano al que representa.

Entonces la función es el:

El conjunto de actividades afines y coordinadas necesarias para alcanzar algo”<sup>32</sup>

Dentro de la administración pública ese algo es el objetivo fijado por las atribuciones derivadas del contexto legal y legitimamente estatuidos. En este sentido:

“El concepto de función pública se refiere a la forma de la actividad del Estado. Las funciones constituyen la forma del ejercicio de las atribuciones. La funciones no se diversifican entre sí por el hecho de que cada una de ellas tenga contenido diferente, pues todas pueden servir para realizar una misma atribución”.<sup>33</sup>

O el desempeño del conjunto de actividades, es la manera de materializar la regla o atribución, por lo consecuente posee sus propias características y algunas son para proporcionar a las unidades administrativas los recursos indispensables para el funcionamiento del propio órgano y otras, se orientan a satisfacer necesidades de carácter global, quizás del orden social, político, económico, cultural, educativo, cívico, en fin las que le determine expresamente la norma jurídica.

Es decir que la función o actividad del individuo viene a cumplir la atribución conferida al órgano por el ordenamiento jurídico, facultad que es independiente de las diversas formas como se lleve a la práctica. Por ejemplo, la autoridad tiene la obligación de regular la educación, si esta es cívica, la función entonces es lo cívico.

Por lo anterior, la actividad de quienes ejercen las atribuciones conferidas a la administración pública se debe descansar sobre bases legales, reglamentarias y en algún momento y normas convencionales, a fin de que dentro de la función pública se consideren:

- a) **EL ESPACIO.** Perímetro, o lugar social, donde lleva a cabo la función el administrador público.
- b) **LOS ACTORES.** Personas o núcleo de población a quien se dirige la actividad.

<sup>31</sup> Mateos, Agustín, op. cit., pp. 91. Ver también Cabanellos, Guillermo, DICCIONARIO ENCICLOPÉDICO DE DERECHO USUAL; Ed. Helias; pp. 133.

<sup>32</sup> Presidencia de la República; Glosario de Términos; pp. 88.

<sup>33</sup> Fraga, Gabino, op. cit., pp. 255.

- c) **EL TIEMPO.** Vigencia u oportunidad con la que se pone en marcha la función; y,
- d) **LOS RESULTADOS.** Que a partir de la legalidad y legitimidad hay un efecto-causa o imagen producidos por la aplicación de la función.<sup>34</sup>

De esta manera, el acto administrativo se vierte en primer lugar bajo el criterio de la:

**"Justicia distributiva que es la que se inspira la autoridad pública para la distribución del honor y gravámenes; su objetivo es que a cada uno le sea dado lo que le corresponde con base en criterios que pueden cambiar, de acuerdo con la diversidad de las situaciones objetivas o de los puntos de vista: los criterios más comunes son a cada uno según su necesidad, a cada uno según su trabajo; dicho de otro modo, la justicia distributiva ha sido definida como la que tiene lugar entre las partes, la distribución es aquella que tiene lugar entre todas las partes"**<sup>35</sup>

En segundo término se aplica el principio de la:

**"Justicia conmutativa es la que regula los intercambios fundamentales en que dos cosas que se intercambian sean igual al valor, con el fin de que el intercambio sea justo"**.<sup>36</sup>

A decir, si se piensa en el acto de administración de la justicia cívica, entonces la función del individuo, debe estar orientada de tal manera que cumpla los criterios citados, o sea que tome en cuenta el espacio, los actores, el tiempo y los resultados a objeto de que se aplique sea según la necesidad, según el trabajo y de manera justa, que sea distributivo y conmutativo y acorde a las atribuciones de los órganos de gobierno correspondiente.

En síntesis, la función pública se refiere a la actividad o al ejercicio desarrollado por un individuo, a fin de satisfacer una demanda o prestar un servicio al núcleo social al que representa, teniendo como objetivo garantizar un equilibrio en el otorgamiento de los servicios y a la vez permite regular las relaciones entre el órgano de gobierno y las personas y entre los propios actores sociales, pues a cada uno les debe brindar lo que merecen en virtud de sus propios esfuerzos.

Siendo entonces importantes señalar que la atribución en la regla, es la norma jurídica, que describe de manera general la actividad competencia del órgano de gobierno la cual, va a tener tantas presentaciones como sean necesarias para llevarlas a la práctica y sea cumplido la instrucción legal.

Así la función de la administración pública se desarrolla mediante una persona física por lo cual se le llama funcionario público, entonces la función pública alude al ropaje del cargo,

---

<sup>34</sup> Catherenne, Robert. INTRODUCTIO Á UNE PHILOSOPHIE DE L'ADMINISTRATION; Librerie Armand Colin; pp. 12 y 13. El autor se refiere a los elementos necesarios para el análisis administrativo, pero de alguna manera ese análisis es el diagnóstico preliminar de todo acto emitido por los órganos de la administración pública.

<sup>35</sup> Bobbio, Norberto; ESTADO, GOBIERNO Y SOCIEDAD, Ed. F.C.E.; pp. 21. Respecto al concepto de justicia se habla de ello más adelante.

<sup>36</sup> Ibidem, pp. 20.

el cual no importa si lo desempeña Pedro o Juan, lo relevante de la función pública radica en el como se ofrece y se distribuye la actividad que se ofrece al colectivo humano, a ésta entonces se le llama servicio.

### 1.5 El servicio público: concepto y características.

El acto administrativo debe contar con una fuente, un marco legal, que además sea legítimo, pues a través de éstos se confieren las atribuciones que respaldan las actividades desempeñadas por una persona desde un órgano de gobierno, lo cual como ya se analizó tiene el nombre de función pública. Sin embargo, esta función en tanto actividad no siempre toma el nombre como tal, en ocasiones se le denomina servicio, siendo menester hacer una diferenciación entre aquélla y ésta.

A secas servicio se define como:

**"Una actividad encaminada a satisfacer alguna necesidad" <sup>37</sup>**

O bien es una:

**"acción o efecto de servir ... de dar un provecho o utilidad" <sup>38</sup>**

Entonces servicio es la manifestación motriz u operativa de un trabajo entendiendo a este como:

**"Toda actividad humana o material independientemente de la preparación técnica requerida por cada profesión u oficio" <sup>39</sup>**

Por tanto el servir o mejor dicho el servicio es la parte activa de la función pública, definiendo así al servicio público:

**"Un -trabajo- encaminado a satisfacer necesidades colectivas básicas o fundamentales mediante prestaciones individualizadas, sujetas a un régimen de derecho o público, que determina los principios de regularidad, uniformidad, adecuación e igualdad. Esta actividad puede ser prestada por el Estado o por los particulares" <sup>40</sup>**

En este sentido el servicio público;

**"Asume de las demás adecuaciones para justificar el *ius in fieri* atribuido o reconocido al derecho administrativo ... que es toda actividad del Estado cuyo cumplimiento debe ser asegurado, reglado y controlado por los gobernantes ... Marienhoff señala que es un todo, es el criterio funcional, material ... que despliega quien presta o realiza ... algo." <sup>41</sup>**

Un ejemplo de lo anterior son los 265 <sup>42</sup> servicios al público que se tramitan ante los

<sup>37</sup> Glosario de Términos, op. cit., pp. 146.

<sup>38</sup> Cabanellos, Guillermo, Tomo VII R-S, op. cit., pp. 392.

<sup>39</sup> Cfr. LFT. Artículo 8º pp. 4.

<sup>40</sup> Fraga, Gabino, op. cit., pp.

<sup>41</sup> Cartoné, José Alberto; DICCIONARIO JURÍDICO ABELEDO-PERROT; Buenos Aires; pp. 385

diversos órganos que componen a la administración pública del Distrito Federal, en cuyo procedimiento se aprecia una actividad del gobierno, un respaldo jurídico y un control de parte de quien da esa prestación (los gobernantes), siendo esa la forma funcional del gobierno. De tal suerte encontramos el acto administrativo legalmente estatuido y el acto administrativo material es observable a través de la serie de pasos, requisitos y elementos, que deben cumplir los solicitantes, para que luego sea procesada la petición. Es decir hay una actividad materia y humana (trabajo), se cumple un orden jurídico, el cual es asegurado y controlado por una persona física representante del gobierno capitalino.

Es decir, el servicio como tal se apega más al criterio de justicia conmutativa, dado que el funcionario transfiere con su trabajo un valor a su actividad, otorgándole al servicio prestado un sentido de equilibrio y validez para quien lo recibe, en este caso el ciudadano.

Derivado de lo anterior podemos deducir que el *servicio público* es:

- a) *Toda actividad humana intelectual o corporal desplegada por una persona física, a quien se le ha investido de autoridad para que, en nombre del gobierno de la ciudad de México, desarrolle dicha un acto administrativo jurídico y material, otorgándole a éste un valor y una importancia para el receptor del mismo; y,*
- b) *La autorización para que un particular, en virtud de una concesión, ofrezca una prestación a la sociedad, empero por ese hecho el prestador del servicio no se le adjetiva de funcionario público.*

#### 1.5.1 Diferencia entre la función pública y el servicio público.

Con base en los planteamientos últimos del anterior fragmento del trabajo, se puede describir las tres diferencias más comunes entre la función pública y el servicio público, a saber:

- a) *La función pública es una actividad derivada de una atribución conferida a un órgano de gobierno y el servicio público es ya la parte operativa, lo material de la regla.*
- b) *La función pública, merced a la atribución conferida por el ordenamiento jurídico a una persona física para que actúe en representación del gobierno, siempre será realizada por el funcionario público, en cambio el servicio público al igual que lo presta el funcionario, lo puede desarrollar un particular a través de la concesión.*
- c) *La función pública cumple un papel apegado más a la justicia distributiva, mientras que el servicio público se apega mayormente a la justicia conmutativa.*

#### 1.6 Clases y tipos de actos administrativos.

El acto administrativo en tanto provenir de una decisión puede tenerse como:

- 1.- *Una actividad, de la cual se vale una autoridad para mandar un cierto hecho o hacer valer el orden jurídico existente; y,*
- 2.- *Un instrumento basado en un método fijado por una ley.*

---

<sup>42</sup> Cfr. Gaceta Oficial del Departamento del Distrito Federal, 13 de Septiembre de 1996; Número 12 Tomo I y II; se publica el Manual de Servicios.

En este sentido el acto administrativo siempre se constituye en una función pública emanada de los órganos de gobierno, para el objeto del presente estudio, del Gobierno del Distrito Federal, bajo tal lógica, los especialistas <sup>43</sup> dividen el acto administrativo en:

- a) *Actos simples. Son aquellos que ocurren cuando la voluntad proveniente de un solo órgano intervienen en la realización del acto en sí.*
- b) *Actos complejos. Son aquellos en los que toman parte dos o más órganos de gobierno, en la formación de la voluntad que da origen al acto administrativo.*
- c) *Actos colectivo. Son aquellos en los cuales distintas voluntades no se mezclan, ni se unen como en el acto complejo, en consecuencia la invalidez de una de esas voluntades no influyen en la autenticidad del acto administrativo.*

La razón de no señalar personas físicas obedece a que, la atribución se le confiere al órgano de gobierno, por lo cual no es posible adjudicarte dicha cualidad a un individuo merced, a que su estancia en el órgano es finita, es decir, el agente en sí conserva la autoridad en tanto ocupe el cargo, siendo entonces susceptible de ser sustituido por otro sujeto, a quien igualmente se le transfieren las facultades y voluntad del órgano de gobierno para que realice las funciones propias de la ocupación a que se destina.

No es ocioso resaltar que existe fusión cuando la atribución de emitir el acto se otorgar por igual a varios órganos. La integración se configura cuando la competencia para emitir el acto se atribuye a un órgano, pero no puede ejercerse válidamente sin el concurso de otro de los órganos, en cual es señalado por la ley; por ejemplo, sin el refrendo del Jefe de Gobierno capitalino en el Reglamento Gubernativo de Justicia Cívica, éste no será válido.

Ahora bien como se ha dicho con antelación, al emitirse un acto administrativo, en contrarrespuesta a una petición ciudadana (ya sea para denegarlo o solicitar la intervención), la autoridad tiene por obligación responder afirmativa o negativamente. Cuando ocurre algo como lo anterior, si hay pasividad en la respuesta de parte del órgano administrativo, se configura el llamado *silencio administrativo*. El derecho atribuye a esa inactividad gubernamental diversas causas jurídico administrativas, a saber:

- a) *Otorgar al solicitante la vía judicial;*
- b) *Declarar la voluntad afirmativa, y*
- c) *Declarar la voluntad negativa.*

En nuestra Ley General a la obligación de responder de parte de la autoridad se le llama *garantía de petición* <sup>44</sup> y establece que a toda instancia que se le formule por escrito, de forma pacífica y respetuosa, deberá recaer, acuerdo escrito proveniente del órgano de

---

<sup>43</sup> Entre otros los recomiendan Gabino Fraga, Jorge Octavio Acevedo; Manuel María Díez, Andrés Serra Rojas, Miguel Acosta Romero, cuyos textos se encuentran citados.

<sup>44</sup> Cfr. CPEUM. Artículo 8°.

gobierno a quien vaya dirigida la solicitud, la cual deberá hacer del conocimiento de peticionario en breves términos, amén de que la respuesta debe ser fundada, motivada y soportada legalmente.

Bajo tal óptica y a fin de ejemplificar los tipos actos administrativos enlistados e identificar los elementos que lo componen, tenemos que la Administración Pública del Distrito Federal, contempla la tramitación (solicitud y/o petición) de 265 diferentes servicios, unos son simples, otros complejos y unos más colectivos. En el siguiente cuadro se destacan nueve de esos actos:

**Cuadro Núm. 2: Trámites y servicios al público**

| SERVICIO  | ÓRGANO COMPETENTE   | TIPO DE ACTO             | TIEMPO DE RESPUESTA                    | DE GARANTIA DE PETICIÓN                         |
|---|---|--------------------------|--|---|
| Declaración en acta del estado civil                        | Oficina Central del Registro Civil                              | Simple                   | 15 días hábiles                        | Entrega de acta                                 |
| Autorización para Exhumación de seres humanos               | Dir. Gra. Jurídica y de Estudios Legislativos (módulos)         | Complejo                 | 20 minutos                             | Tramitación instantánea, procede negativa ficta |
| Aviso de declaración de apertura de establecimiento público | Ventanillas únicas delegacionales                               | Colectivo                | Inmediata                              | Procede afirmativa ficta                        |
| Depósito de testamento ológrafo                             | Archivo General de Notarías del Distrito Federal                | Simple                   | Inmediata                              | Entrega de contrarecibo                         |
| Divorcio administrativo                                     | Of. Central del Registro Civil y 51 Juzgados                    | Colectivo, según el caso | 15 días hábiles                        | Entrega de acta Via judicial                    |
| Licencia de uso de suelo                                    | Dirección General de Administración Urbana y Ventanillas Únicas | Complejo                 | 21 a 30 días hábiles                   | Entrega de documento Afirmativa ficta           |
| Registro de clubes, escuelas y academias deportivas         | Dirección General de Promoción Deportiva                        | Simple                   | 15 días hábiles                        | Entrega de documento Afirmativa ficta           |
| Permiso para el establecimiento de sitios y bases           | Dirección General de Servicios al Transporte                    | Simple                   | 7 días hábiles                         | Entrega de documento Afirmativa ficta           |
| Atención médica <sup>45</sup>                               | Dirección General de Servicios de Salud                         | Simple                   | Inmediata (Sala de espera o urgencias) | Receta médica o documentación procedente        |

Derivado del cuadro anterior se observa que el servicio público compete a un órgano del gobierno, tiene un calificativo, debe darse un tiempo determinado y en su respuesta es obligada por un orden jurídico.

<sup>45</sup> Gaceta Oficial op. cit. pp. 41, 65, 123,179,183,543,799,913; 1183-1184.

## 1.7 El procedimiento administrativo.

Como respaldo al apartado anterior a continuación se efectúa un ejercicio esquemático, con los objetivos de identificar los pasos que se siguen en un acto administrativo, primero cuando es emitido en virtud de las atribuciones conferidas legal y legítimamente al órgano de gobierno, en segundo lugar, cuando es un acto administrativo provocado merced a una petición de un particular y finalmente como un acto parte de la administración de justicia cívica.

### 1.7.1 El procedimiento administrativo interno del órgano de gobierno.

Un acto administrativo es en sí un ejercicio propio de la decisión de una persona física investida de autoridad, por su naturaleza entonces el acto administrativo en cierto momento puede adquirir la denominación de política pública.

Al respecto Charles O Jones al definir la voz *política* indica que esta acepción proviene del término inglés *policy* cuyo sentido lo interpreta como:

“Una decisión permanente caracterizada por una conducta consistente y la repetitividad por parte (tanto de aquellos que la elaboraron como por aquellos que se atienden a ella)”<sup>46</sup>

Charles O Jones se refiere a la actividad física o intelectual desplegada por alguien para efectuar una acción orientada a un fin, en el caso que sea desde un órgano de gobierno, ese fin se dirige a la sociedad, pero habría que subrayar un hecho, la política es una decisión constante, permanente, consciente y continua de lo que se hace y a quien se dirige.

En este sentido, al hablar de *policy*

“La palabra .... ha sido usada con frecuencia para designar las elecciones más importantes de la vida organizada”.<sup>47</sup>

De tal suerte encontramos que, una elección es una decisión y, decidir en la vida organizada no hace sino matizar una emisión hacia un colectivo, hacia la ciudad; lo cual en términos llanos igualmente es llamada como actividad administrativa, entonces:

“La función administrativa sin política carecería de rumbo y de sentido, y la política sin administración se califica dentro de la ciencia política con el nombre de utopía”<sup>48</sup>

---

<sup>46</sup> Jones, Charles O. AN INTRODUCTION TO THE STUDY OF PUBLIC POLICY, pp. 5; propiamente dicho deviene del vocablo grecolatino <<politikos>> relativo a la ciudad o al ciudadano <<polities>>, que Poul Fulquier, explica como lo relativo al conjunto de ciudadanos interactuantes, es relativo a la vida colectiva es el gobierno de una ciudad. DICCIONARIO FILOSÓFICO op. cit., pp. 786. Para el maestro Luis Aguilar Villanueva la política además es “una actividad de orientación valorativa (EL ESTUDIO DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS, Ed. Porrúa, pp. 107.

<sup>47</sup> Aguilar Villanueva, Luis F.; EL ESTUDIO DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS; Ed. Porrúa; pp. 83.

<sup>48</sup> Serrano Migallón, Fernando; EL PARTICULAR FRENTE A LA ADMINISTRACIÓN.- NECESIDAD DE UNA LEY FEDERAL DE PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS; Ed. INAP; pp. 62.

La lógica de tal aseveración radica en que la política gira en torno a la vida de la colectividad, de la ciudad, en donde la decisión proviene de una persona que representa al gobierno, consecuentemente:

*“La administración en este sentido es el Estado en acción, es decir, la acción vital del Estado y por tanto está inmediata y directamente relacionada con él”<sup>49</sup>*

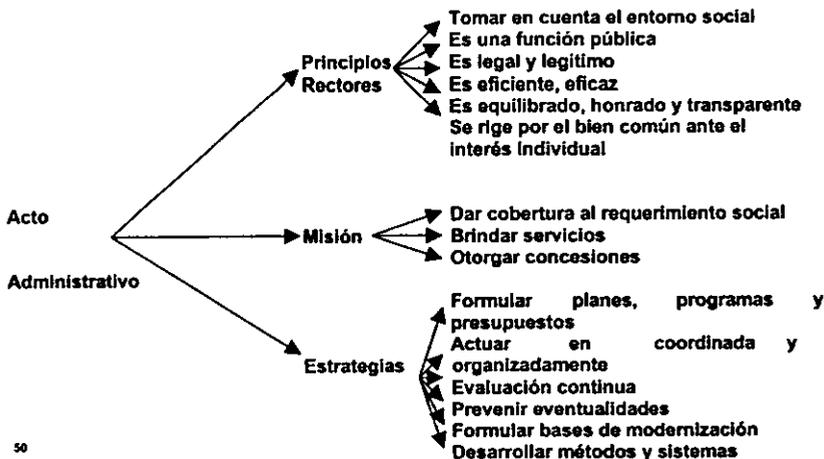
Ahora bien, esa política administrativa para ser equilibrada legal y legitimamente, como se ha descrito debe tomar en cuenta los siguientes aspectos:

- a) *El ámbito social;*
- b) *El orden jurídico;*
- c) *El proceso de evaluación;*
- d) *La toma de decisiones;*
- e) *El espacio de aplicación.*

De esta forma el acto administrativo en tanto política administrativa se convierte en una función pública, que responderá debidamente al requerimiento social, pues es una decisión dirigida a la ciudad con criterios conscientes, consistentes, repetitivos, elaborados y aceptados por el emisor y por el receptor, por tanto involucran a todos aquellos a los que interesa la emisión del acto administrativo.

El recuadro siguiente agrupa los aspectos que el acto administrativo debe contener:

**Cuadro Núm. 3: Aspectos agrupados en un acto administrativo**



50

<sup>49</sup> Ibidem pp. 62.

<sup>50</sup> Cfr. Aguilar Villanueva, Luis F., op. cit., capítulo 6; ENTRE EL CONOCIMIENTO Y LA POLÍTICA: TRES CARAS DEL ANÁLISIS DE POLÍTICAS; pp. 197-237; Serrano Magallón, Fernando; op. cit., MARCO ADMINISTRATIVO DE UNA LEY FEDERAL DE PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS, pp. 49 a 62; y Santiago Roel Rodríguez ESTRATEGIAS PARA UN GOBIERNO COMPETITIVO.- COMO LOGRAR ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DE CALIDAD.-

El esquema anterior además de permitir observar la composición de toda actividad gubernamental (incluye los tres Poderes de la Unión), refleja la necesidad por adaptar la acción del gobierno al ritmo de una planeación estratégica. Sin embargo, no es ocioso advertir que el acto administrativo y la política pública tienen todavía ciertas diferencias que los distinguen:

**Cuadro Núm. 4: Diferencias y similitudes entre el acto administrativo y la política pública**

|                     | <b>ACTO ADMINISTRATIVO</b>                  | <b>POLÍTICA PÚBLICA</b>                                      |
|---------------------|---|--|
| <b>Sujeto</b>       | Órgano de gobierno                          | Órgano de gobierno   |
| <b>Voluntad</b>     | Querer producir un acto jurídico o material | Diseñar y evaluar diagnósticos, Planes, proyectos, programas |
| <b>Objeto</b>       | Crear, reconocer o extinguir un hecho       | Producir bosquejos, prospectivas, etc.                       |
| <b>Forma</b>        | Dada por ley                                | Dada por la determinación                                    |
| <b>Motivo</b><br>51 | El conjunto de hechos fácticos o jurídico   | El conjunto de hechos fácticos                               |

En otras palabras la política pública viene a constituirse en un apartado analítico, en una manera subjetiva de apreciar las cosas, es el cómo podría ser o cómo podría llegar a materializarse el acto administrativo.

Además el acto administrativo deviene del orden jurídico en virtud de las atribuciones conferidas a un órgano de gobierno, mismas que lleva a cabo la persona física o funcionario público, lo cual conduce a ver al acto como la forma de darle observancia a las leyes.

No sale de sobra remarcar que por tales particularidades el acto administrativo es rígido, apegado al Estado de derecho, siendo por tanto una actividad de jure; mientras que la política pública es de facto, en tanto que pese a que todos saben de ésta última, en la realidad jurídica administrativa, la función de esta, en algunos casos, se limita a interpretar la norma, lo cual el acto no hace, pues éste ya decide la forma de llevar a la práctica esa norma.

Por lo mismo el acto administrativo es una actividad finita, permanente, en cambio la política pública es fugaz, temporal y hasta cierto punto casual. Una postura de esta naturaleza contradice el punto de vista Charles O Jones, quien ve en la política pública al acto administrativo. El esquema siguiente muestra la reflexión particular:

---

NUEVO PARADIGMA; Ed. Castillo; capítulos I, II, III y IV; pps. 1 a 49. Se tomaron referencias de los autores para el diseño del recuadro.

<sup>51</sup> *Ibidem* además de tomar los apuntes de clase del Lic. Javier Mondragón.

Cuadro Núm. 5: Secuencia de aplicación del acto administrativo y de la política pública.



### 1.7.2 El procedimiento del acto administrativo como petición de un servicio.

Establecer un cúmulo de argumentos a fin de mostrar la lógica del acto administrativo, en virtud de la solicitud de un servicio, resultaría un tanto abundante, por la enorme secuencia de pasos que concentra el procedimiento, empero, enunciarlos es importante en razón de que ayuda a comprender de mejor manera el excesivo formalismo al que esta sujeto la emisión de un acto, el cual de cierta manera para el peticionario resulta de trascendencia, siendo por esto que a continuación se exponen tres diseños de diagrama de flujo del acto administrativo en lo general, interno y para la administración de la justicia cívica; ello permitirá observar:

- a) *La situación existente sobre la solicitud presentada por el ciudadano o mejor dicho por el cliente de la administración pública.*
- b) *Que es una autoridad u órgano de gobierno el emisor; y,*
- c) *El desarrollo del proceso administrativo desde el inicio de la petición hasta la resolución dada a la misma, apreciando los pasos a seguir y los tipos de justicia (distributiva o conmutativa) concentrados en el acto.*

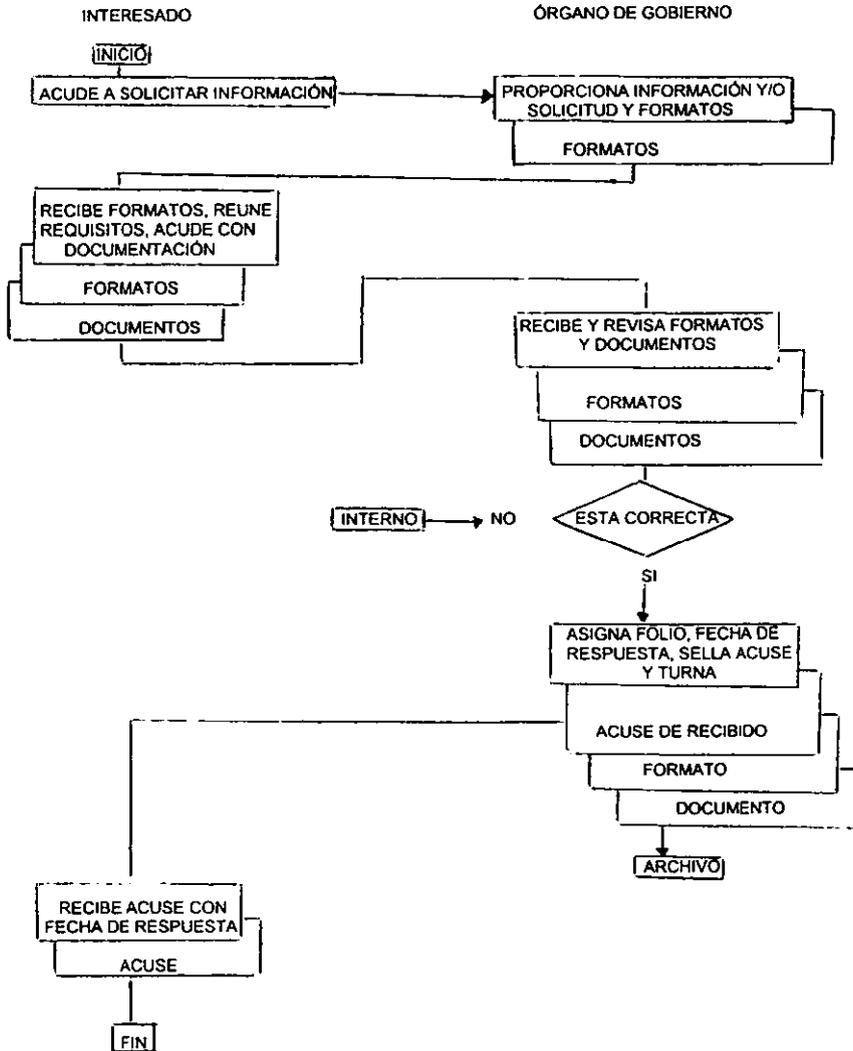
Así los dos primeros diagramas de flujo que se muestran tienen la finalidad de explicar gráficamente el proceso administrativo. Proceso al que se sujetan igualmente los 265<sup>52</sup> servicios prestados por el gobierno capitalino.

<sup>52</sup> Cfr. Gaceta Oficial op. cit. 1200 pp.

### 1.7.3 Diagramas de flujo.

Un diagrama de flujo es un esquema que refleja gráficamente los pasos a seguir en la realización de una actividad, en este caso, la pretensión es mostrar el proceso administrativo.

#### 1.7.3.1 De solicitud de servicio en lo general.

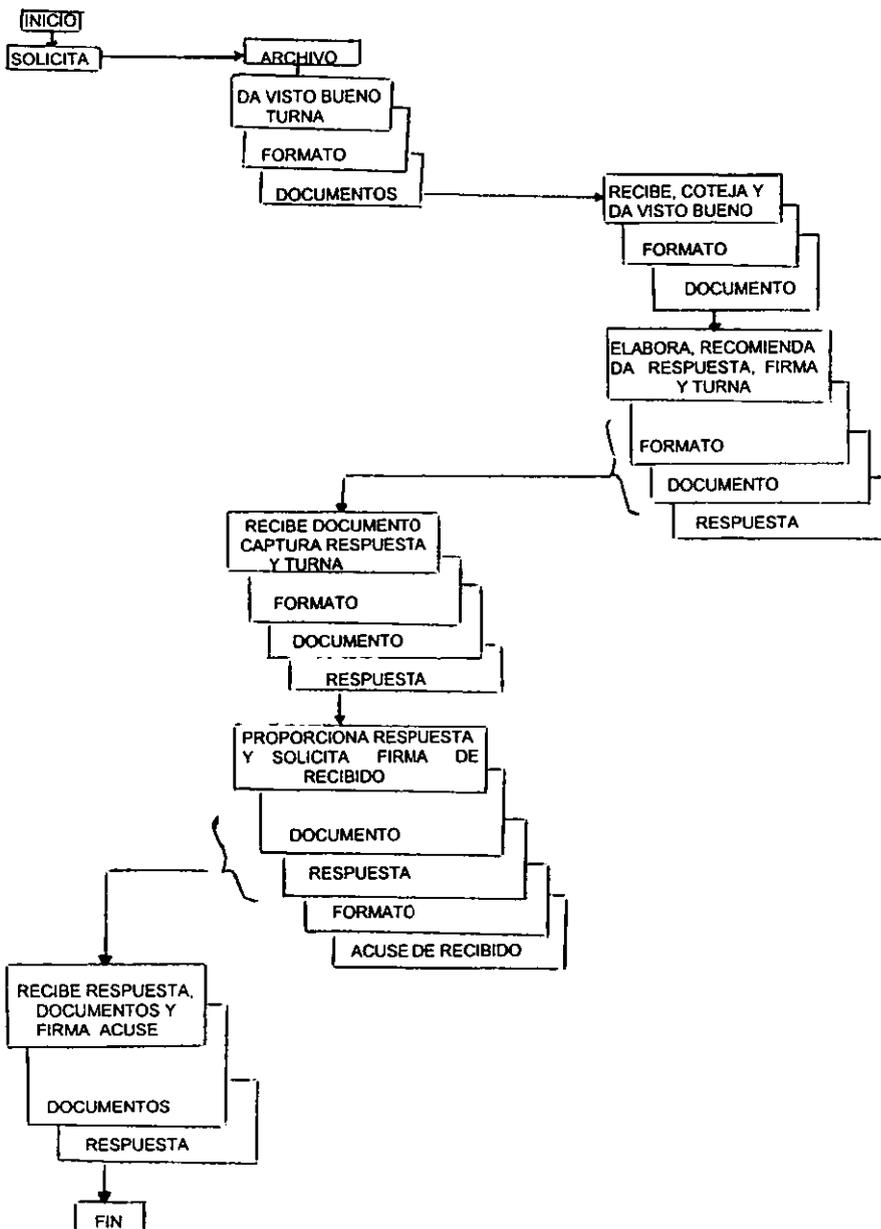


53

<sup>53</sup> Ibidem; se analizaron los diversos requisitos, de lo que se deducen los pasos que el solicitante tiene que efectuar en cualquier oficina del DDF, lo cual además nos permite observar el formalismo y legalismo para que una autoridad de la ciudad de México emita un acto administrativo que se le pide.

1.7.3.2 De proceso interno del órgano de gobierno.

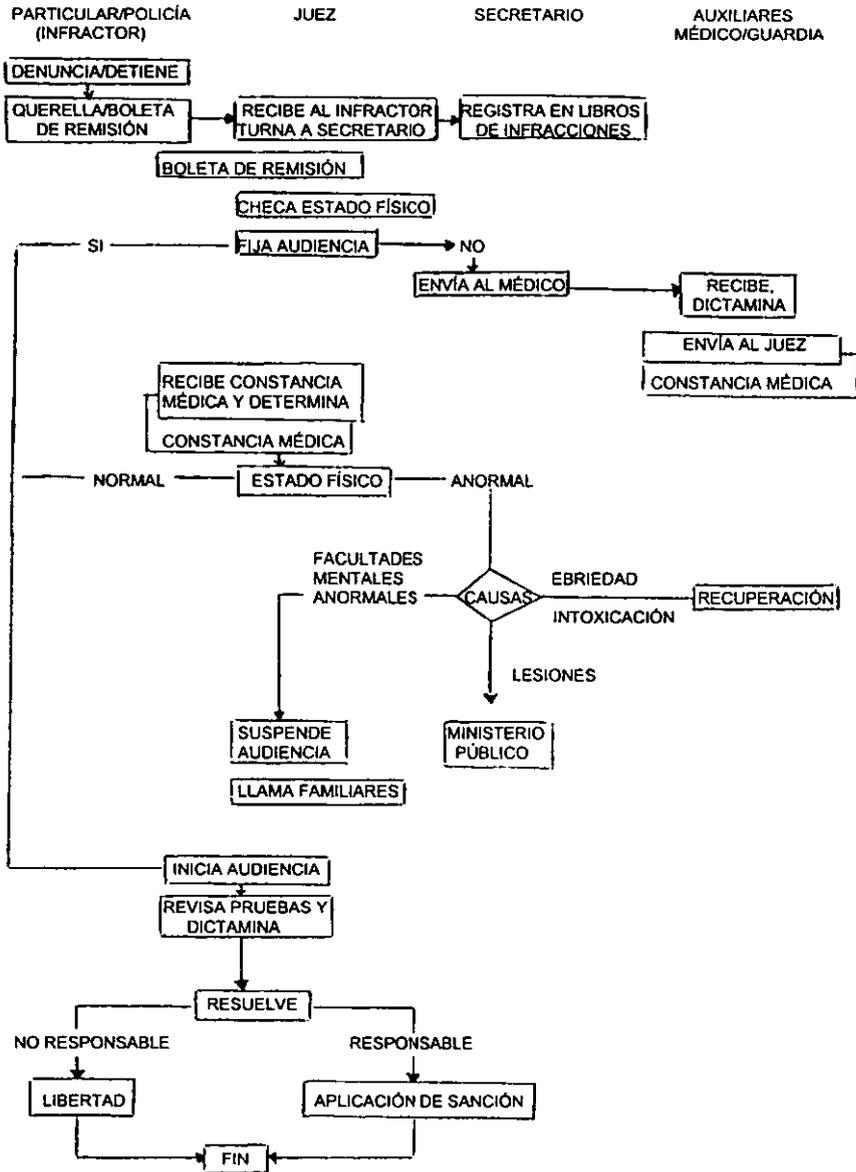
PARTICULAR      ÓRGANO DE GOBIERNO RECEPTOR      ÓRGANO DE GOBIERNO QUE AVALA



54

<sup>54</sup> Ibidem.

### 1.7.3.3 Del proceso en el acto administrativo de justicia cívica.



55

<sup>55</sup> Cfr. RGJC-DF. Capítulos III artículos 17 al 32; IV del artículo 54 al 58.

Como se distingue en los tres diagramas de flujo no hay grandes diferencias en el procedimiento del acto administrativo, es más coinciden en:

- a) *El emisor es siempre un órgano de gobierno, tratándose de los servicios prestados por el gobierno de la ciudad de México, todo son órganos de éste.*
- b) *Siempre el solicitante es el ciudadano, incluso si se trata en el caso de la administración de la justicia cívica, el infractor en un particular.*
- c) *Hay una declaración unilateral de voluntad de parte de una persona investida de autoridad y el funcionario no pide la intervención del peticionario para realizarlos, el acto esta ahí y se lleva a cabo.*
- d) *Existe la discrecionalidad en quiénes determina el procedimiento, la forma de tramitarse el servicio o la infracción y en la resolución final, es decir la autoridad se reserva la actuación en los hechos.*
- e) *Aunque no se señale, se deja entrever una obligatoriedad de dar una respuesta, pues el funcionario decide y finca una voluntad "obligada" para el receptor, pero igualmente es "obligada" otorgarla para el emisor, por ejemplo el juez cívico, recibe al infractor y de igual manera tendrá que emitir una resolución.*

Bajo tal panorama resulta de interés profundizar un poco más sobre esa persona física a la que se le inviste de autoridad, mismo que es un representante del gobierno y el cual por supuesto es el emisor del acto administrativo en la gran metrópoli.

## CAPÍTULO SEGUNDO LIDERAZGO Y ANTECEDENTES DEL GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL

En un contexto generalizado abordar lo relativo a quién tiene en sus manos la aplicación del acto administrativo, implica por un lado intentar formar un perfil idóneo del sujeto en sí como persona física, ya que su estancia en el mando de acuerdo con las sociedades actual es transitoria, por esta razón la personalidad siempre es importante, en virtud de que el carácter del individuo tiene un peso específico en el ánimo de sus representados.

Por el otro lado, lo anterior por lógica nos conduce a mirar la trayectoria del reducto desde donde conduce la actividad administrativa, merced a que sujeto y órgano, invariablemente se encuentra unidos, resultando de interés para el ensayo el recapitular los antecedentes de ambos elementos que sirvieron de base para constituir el andamiaje de la administración de la justicia cívica en la ciudad de México.

### II.1 Liderazgo en el Distrito Federal (DF)

Al consultar el Diccionario de la Lengua Española<sup>56</sup> encontramos que la voz *jefe* se le atribuye al *adaldid* o al *caudillo* de un grupo asentado en un espacio determinado. Tal definición es un tanto insuficiente para explicar la importancia que tiene un líder para quien es el receptor del acto administrativo, sobre todo si se trata de analizar las habilidades, administrativas, políticas, sociales, técnicas y tecnológicas de éste para manejar los recursos de los gobernados.

La razón de iniciar una explicación con la palabra jefe, radica en que se le considera como un gobernante y ese guía debe poseer cualidades propias para desempeñar su cargo, pues esto le confiere particularidades con las cuales controla y maneja su entorno social.<sup>57</sup>

Bajo tal óptica la dirección que realiza el sujeto debe ser con un sentido de compromiso, acaso con devoción, siendo importante entonces el quien administre o plasme en el suelo social las mejoras y reformas para el desarrollo del colectivo; lo anterior, sin olvidar que el líder sobre sus propios beneficios deben tener como misión la prosperidad de comunidad a la que representa.

---

<sup>56</sup> DICCIONARIO ENCICLOPÉDICO UNIVERSAL "AULA"; ver letra "J".

<sup>57</sup> Como diría Max Weber al igual que "una empresa, con el mismo título de una fábrica. ECONOMÍA Y SOCIEDAD; Ed. FCE; pp. 1061.

Por lo mismo el jefe de una sociedad, debe contar con un perfil construido con base en ciertos requisitos de personalidad, esos elementos son de dos clases:

**"1.- EXTRÍNECOS.-** Son los valores apegados a su categoría o rango social, a una condición de hombre o mujer que toma decisiones, que ejercen el poder y que provoca por lo tanto en unos el temor, la obediencia, la admiración, la subordinación, pero que en otros también la restricción y la rebeldía; **e 2.- INTRÍNECOS.-** Vinculados a los hábitos a la inteligencia técnica e intelectual, costumbres, maneras de relacionarse, de penetrar con los grupos humanos, los, valores acondicionados por la actitud y, aptitud, asumida por el líder ante la disyuntiva, ante el riesgo, ante el conflicto".<sup>58</sup>

Los primeros valores aluden al ejercicio, a la actuación, a la forma de llevar el mando al interior de una sociedad; los segundos se refieren a la capacidad subjetiva del líder, que le permitirá asumir una posición ante el desorden, ante la contingencia o eventualidad conflictiva.

Empero lo más importante de esos factores de personalidad de un líder, no son los que incidan en su interior, sino más bien el mostrar un perfil de la sociedad a la cual representa, pues el líder ejercerá el poder con base a los argumentos de una pretensión, de una misión inherentemente adherida ya a la sociedad a la que pertenece, en otras palabras, el líder es un reflejo de las condiciones que privan en su núcleo social. En todo caso el adalid, apoyado en su experiencia y conocimientos, cumplen el papel de guía, de moderador, de conductor del orden, de la razón pensamiento y accionar de la sociedad, elementos que funcionan para hilar el andamiaje legal y convencional.

Por esta premisa el raciocinio social no se detiene y es una constante, es la variante del progreso, de la transformación y modernización de toda colectividad, misma que día con día se encuentra en un proceso de conversión, es como afirma Heráclito:

**"todo cambia, ni el mundo ni nosotros mismos hay nada que pueda considerarse permanente, sino sólo un continuo fluir <<la existencia>> -dice- es la corriente de un río en la cual no podemos bañarnos dos veces con la misma agua".<sup>59</sup>**

El punto de vista del filósofo griego al sumar los requisitos de personalidad del líder antes señalados, es posible establecer:

- a) Un líder, al menos en la teoría, posee un grado superlativo de adaptación, de sensibilidad y de capacidad para propiciar el progreso en su sociedad.**
- b) El líder es el jefe, es la voz de mando, es la razón y el reflejo de la inspiración social, es él motivador y apaciguador, es el motor del ánimo social; y,**

---

<sup>58</sup> Fingerman, Gregorio; RELACIONES HUMANAS, FUNDAMENTOS PSICOLÓGICOS Y SOCIALES; Ed. Atenco; pps. 162 y 163.

<sup>59</sup> Gamba Ciudad, Rafael; HISTORIA SENCILLA DE LA FILOSOFÍA; Ed. Rialp; pp. 2.

c) *El líder, es en quien recae la responsabilidad de crear, extinguir o modificar los patrones jurídicos y convencionales de sus representados.*

Derivado de lo anterior toma coherencia la siguiente afirmación que recuperar Gregorio Fingerman de Carlyle:

"La historia —es de los grandes hombres: son ellos quienes moldean la vida y fueron ellos ejemplo vivo de todo lo que la masa trató de alcanzar o de llevar a cabo, la sociedad humana está jerarquizada, es decir basada en una heroarquía, o sea un Gobierno de héroes"<sup>60</sup>

La tesis de Carlyle no hace sino matizar la apología de que *la historia la hace un hombre, la historia la hace el vencedor*, hombre, mujer o vencedor o vencedora alude a un solo sujeto: el líder o bien la lidereza. Es el héroe o la heroína, quien conduce a la población, ocupa el cenit es la cabeza del cuerpo social. Desde las *hordas* hasta el *clan*, desde las *gens* hasta las *sippe's*, desde la *aldea* hasta la *ciudad*, hasta la *nación*, todo ha sido encabezado por el héroe.

Aunque con el paso del tiempo esa heroarquía ha ido adquiriendo un revestimiento de acuerdo a la época allende una complejidad tal, que un solo sujeto por si sólo progresivamente ya resulta incapaz para atender todos los asuntos expuestos al líder. Consecuentemente, la actuación del gobernante se desempeña:

"Según la clase de legitimidad -o- de pretensión típica".<sup>61</sup>

Esto es la voluntad o aceptación social, la que se encuentra sujeta a mecanismos culturales, políticos, económicos, jurídicos y sociales, mismos que al ser cubiertos cabe la posibilidad de ocupar el mando directivo a un aspirante. Sobre ello Max Weber esquematiza tres modalidades de representación social, siendo estos:

"De carácter racional: que descansan en la creencia de la legalidad, de orientaciones estatutarias y de los derechos de mando de los llamados por esas ordenanzas a ejercer la autoridad. (autoridad legal)  
De carácter tradicional; que descansa en la creencia cotidiana de las tradiciones que rigieron desde lejanos tiempos y en la legitimidad de lo señalado por esa tradición para ejercer a la autoridad (Autoridad tradicional).  
De carácter carismático: que descansa en la entrega extracotidiana la santidad heroica o ejemplaridad de una persona y las ordenaciones por ella creada (llamada autoridad carismática)".<sup>62</sup>

Como se distingue, los tipos de dirección descritas por Weber pretenden describir las particularidades cronológicas y convencionales que han adoptado las diversas sociedades del

<sup>60</sup> Fingerman, op. cit., pp. 163.

<sup>61</sup> Weber, op. cit., pp. 170.

<sup>62</sup> Ibidem pps. 170-172.

mundo, en razón de sus condiciones internas, esto se representa en un recuadro quedando como sigue:

**Cuadro Núm. 6: Tipo de autoridad por etapa**

| Modalidad/Etapa | Racional | Tradicional | Carismática |
|-----------------|----------|-------------|-------------|
| Antigüedad      |          |             | XX          |
| Esclavismo      |          | XX          | XX          |
| Medioevo        | XX       | XX          | XX          |
| Moderna         | XX       | XX          | XX          |
| Contemporánea   | XX       |             | XX          |

Es decir que en lo más remoto de la historia, la autoridad fungía y era designado con base en un carisma, el cual derivaba de las habilidades e inteligencia básicamente, luego ambos factores se conjugan con una tradición y para la Edad Media, en conjunto se observan más acentuados, pues un rey o señor feudal provenían de un linaje, de una tradición, empero de igual manera alcanzaba el trono por sus virtudes. A partir de los siglos XIV y XV, se funda la etapa de la razón (humanismo, renacimiento, descubrimientos geográficos etc.).

Luego ya con la modernidad, la tradición y la razón se ven fundidas a través de lo que hoy se conoce como monarquía constitucionalista, aunque con ella también se da pie para la formación de los tipos de autoridad racional o más bien de los gobiernos democráticos y republicanos. Unos y otros modelos han inspirado a múltiples estudiosos, al grado de que en la actualidad aquél carisma de la antigüedad de nuevo cobra importancia en los procesos electivos actuales. Por lo anterior Claus Offe escribe:

**"La autoridad legal tiene una gran ventaja .. en comparación con las antiguas, consiste en que la autoridad se hace legítima con independencia de quien ocupa la administración política y cuales son sus intenciones -en esta- la única cosa que decide la autoridad política ... se ha obtenido de acuerdo con los principios formales y generales, como reglas electivas".**<sup>63</sup>

Offe de esta manera preconiza a la autoridad legal, respecto a otra modalidad de heroarquía, merced a considerar, que un orden jurídico modula las relaciones sociales a través de un esquema que concentra carisma, habilidad, tradición y racionalidad, surgido esto merced a la complejidad social y sobre todo por la pujanza para obtener el mando, dado que ese poder ya no corresponde a una persona; actualmente:

<sup>63</sup> Offe, Claus; LAS CONTRADICCIONES EN EL ESTADO DE BIENESTAR; Ed. Alianza; pp. 122

**"Hay una minoría de personas influyentes en la dirección de la cosa pública, la que la mayoría entrega de buena o mal grado la dirección".<sup>64</sup>**

A este reducido núcleo de individuos se le da el nombre de *clase política*, la cual asume la responsabilidad de mantener el control y el orden social, de regular y conducir la legalidad. En esta lógica, George Burdeau afirma:

**"La función de la clase política consiste en hacer uno de lo múltiple .. por lo cual mantendremos la idea de que lo político es aquello mediante lo cual un grupo existe y se desarrolla como una unidad colectiva ... en segundo lugar sito que el ejercicio de la función pública es la condición fundamental de la supervivencia de la sociedad".<sup>65</sup>**

En otras palabras, la función desempeñada por un individuo estriba en formar un todo y realizarlo abiertamente en y para los gobernados. Siendo por esto que Offe asegura que la mejor autoridad es la racional (legal) en virtud de que:

**"... a un nivel descriptivo podemos alegar que mantener tanto legitimidad como eficiencia es una tarea primordial de los modernos regímenes democráticos, que diversas ramas e instituciones del sistema se especializan en suministrar uno de esos requisitos funcionales".<sup>66</sup>**

Es decir existen lineamientos legales para dictar las reglas de juego en el proceso para designar a quien controla el quehacer político y por añadidura el desarrollo de la función pública, de tal suerte, se busca enlazar tradición, carisma y legalidad, esos es racionalidad, y con lo cual se alcanza la eficiencia, que por supuesto no son incompatibles, por el contrario en los sistemas modernos de autoridad se busca cuajar invariablemente todos los elementos en mención.

Eficiencia y modernidad hablan sobre la renovación del individuo, sobre la actualización y adaptación de los órganos de gobierno, siendo aquello y esto una dualidad asociada al buen gobierno dado que la autoridad en:

**"El Estado –modernos- se legitima no sólo por el poder conferido, sino por la finalidad de ese poder conferido".<sup>67</sup>**

De tal suerte, al interpretar a Offe se infieren dos aspectos básicos que lo diferencia de Max Weber:

- 1. Ya no habla de una persona, sino de un ente donde habita la persona, pero a la vez pervive ese sujeto en un nicho que le confiere la autoridad; y**

<sup>64</sup> Mosca, Gaetano; LA CLASE POLÍTICA; Ed. FCE-Brevarios; pp. 106.

<sup>65</sup> Burdeau, George; TRATADO DE CIENCIA POLÍTICA T-I; Ed. UNAM; pp. 181.

<sup>66</sup> Offe, Clauss, op. cit., pp. 118.

<sup>67</sup> Cabrero Mendoza, op. cit., pp. 8.

2. *Empero la autoridad adquiere ya una división del trabajo y no se concentra más toda la actividad gubernamental en esa sola persona; es decir cada fragmento del poder cumple con una función: una dicta el orden jurídico; otro la ejecuta y uno más juzga la buena o mala aplicabilidad de ese ordenamiento legal.*

Por tanto, en los regímenes democráticos las funciones de una autoridad deben contemplar los siguientes aspectos:

- a) Definir claramente los espacios de actuación.
- b) Hacer cumplir el orden jerárquico.
- d) Vigilar a los sujetos que giran en su alrededor.
- e) Expedir y fiscalizar las reglas.
- f) Fomentar la impersonalidad de las relaciones humanas.
- g) Garantizar la rotación del poder; y,
- h) Administrar los recursos del grupo social.”<sup>68</sup>

Lo que convierte a esa autoridad, adalid o jefe en un:

“gobernador..de una provincia, ciudad o territorio”.<sup>69</sup>

Siendo un gobernador legal y legitimamente constituido y a la vez funge como:

- “1.- Un conjunto de personas que ejerzcan el poder político –concepto- ...que en las sociedades modernas está asociado a la noción de Estado; -o como-
- 2.- Un conjunto de órganos a los que institucionalmente se les ha confiado el ejercicio del poder; y,
- 3.- Lo que ordinariamente se define como régimen político”.<sup>70</sup>

Es decir gobierno que:

“es la encarnación personal del Estado..se refiere al funcionamiento del estado; como actividad, se refiere a los individuos y órganos que tienen la responsabilidad de conducir la acción del Estado”.<sup>71</sup>

O bien es el :

“conjunto de los ministros superiores de un estado que dirige la sociedad políticamente organizada –también- sostiene que el gobierno es un ..conjunto de instituciones por las cuales la sociedad realiza y desarrolla aquellas reglas de conducta necesarias para hacer posible la vida de los hombres en una conducción social o que se le son impuestas por los que poseen el poder y la autoridad para dictarlos”.<sup>72</sup>

Así tenemos en suma que el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, es:

- 1.- *La autoridad racional legítima y legalmente constituida asignada a un individuo, al que se le confieren atribuciones, mismas que la persona física la usará para desempeñar una función pública;*
- 2.- *La persona física, en su caso, cuenta con una estructura administrativa por medio de la cual ejerce la autoridad conferida;*

<sup>68</sup> Raymond W. Marck; SOCIOLOGÍA Y VIDA SOCIAL; Ed. UTEHA; pp. 178.

<sup>69</sup> Altamirano y Creves, Rafael; DICCIONARIO DE CASTELLANO DE PALABRAS JURÍDICAS Y TÉCNICAS TOMADAS DE LA LEGISLACIÓN INDIANA; Ed. Instituto Panamericano de Geografía e Historia; pp. 163.

<sup>70</sup> Bobbio, Norberto; DICCIONARIO DE POLÍTICA; Tomo I; Ed. SXXI; pp. 173 y 174.

<sup>71</sup> Pratt Fairchild, Henry; DICCIONARIO DE SOCIOLOGÍA; Ed. FCE; pp. 132.

<sup>72</sup> Fernández de León Gonzalo, DICCIONARIO JURÍDICO; Tomo II; Ed. Contabilidad Moderna; pp. 108.

- 3.- *El administrador público, por tanto dirige, coordina organiza y regula la actividad orgánica y funcional de la actividad administrativa encarnada en el acto administrativo; y,*
- 4.- *Además, dentro de sus facultades, el "gran rector", y es un legislador, por tanto regula o mejor dicho autoregula al acto administrativo.*

Uno de esos administradores públicos, uno de esos rectores es el Jefe del Gobierno del Distrito Federal, cuya actividad se relaciona de manera continua con el acto administrativo y en lo particular con el acto en materia de Administración de Justicia Cívica.

## **II.2 Antecedentes.**

El gobierno capitalino ha sido a lo largo de los siglos una entidad administrativa funcional y orgánicamente controlado por la autoridad Federal, consecuentemente, el mando, y dirección de la ciudad de México ha dependido de un Poder Central. Igualmente la gran urbe, históricamente, ha sido el escenario de disputas políticas, de controversias jurídicas y de vínculos económicos, creándose con esto, intrincadas relaciones de poder.

A lo anterior se le suma el fenómeno de la "trifuncionalidad" de poderes conferido al Poder Ejecutivo a nivel Federal y que se regenera en nuestro país, en la orden de gobierno estatal, concentrándose en una dependencia funciones administrativas, legislativas y judiciales, concadenadas al órgano rector de tal manera, que este hace lo propio con aquellos organismos adscritos orgánica y funcionalmente a éste. En la capital de la República el actual Jefe de Gobierno del Distrito Federal es el Jefe de Gobierno del Distrito Federal.

Bajo tal óptica la justicia cívica, desde la fundación de la Gran Tenochtitlán, hasta nuestros días, ha tenido una evolución en concordancia con el tiempo y los actores a quienes se le ha encomendado la administración pública del Distrito Federal. A continuación se expone someramente una cronología de los hechos con los cuales se construyó la base de la actual actividad pública orientada a coordinar, dirigir y regular el comportamiento de los capitalinos.

### **II.2.1 Etapa Precolombina**

Con toda razón se sostiene que:

*"La cultura mexicana se puede considerar como una síntesis de la civilización mesoamericana".<sup>73</sup>*

---

<sup>73</sup> Carrasco Pedro; HISTORIA GENERAL DE MÉXICO, ESTUDIOS SOBRE LA SOCIEDAD MEXICANA ANTES DE LA CONQUISTA; Ed. Colegio de México; pp. 167.

Por ello a la antigua población Azteca se acredita como el enlace, como el heredero de la aliación etnológica existente hasta antes de la llegada de los mexicas al Valle de México. Las naciones indígenas subsistentes, aunque fueron sometidas sirvieron de transmisores de la cultura, costumbres y valores de sus ancestros y que los tenochtecas absorbieron, revaluaron y virtieron a los dominados bajo su estilo y forma; siendo por ello que los Aztecas fueron considerados como:

**"Una sociedad compleja ... organizada ... dedicada a los bienes de producción y al gobierno".<sup>74</sup>**

Así la inescrutabilidad orgánica mexicana obedeció básicamente a lo basto de sus posesiones territoriales. Los Aztecas<sup>75</sup> llegaron al Valle en el siglo XIII (a. de C.), aproximadamente en el año de 1313. Encabezados por diversos dirigentes se asentaron en las tierras de "Anahuá" (*Nopalzin en Culhuacán, Xoloc en Tenayuca, Chinconcuahitl en Xaltocán*, etc.) En 1325 encuentran la "tierra prometida", siendo una meseta en donde una águila posada en un nopal devoraba una serpiente y para 1370 se funda Tenochtitlán

Los mexicas tenían un gobierno híbrido cuyos pilares, misma que en los primeros años se sustenta en una formación democrática; luego se transforma en una monarquía con una estructura teocrático militar (autoridad de tipo tradicional) que mezcla el poder espiritual con el quehacer bélico.

El gobierno supremo lo ejercía el *Huaytlatoni* o *Tlcatuhtli* (*Gran Señor*), quien al principio fue electo de entre doce *Tlatoanis* que integraban el *Tlatocán* o *Consejo de Estado*. Dicho órgano de gobierno era presidido por el Gran Señor, que adquiría así el denominativo de Soberano.

La autoridad en sí descansaba en una pirámide organizacional, encontrándose en el primer nivel el *Huaytlatoni* o *Rey*, en un segundo escalón estaba ubicado el *Tlatocan*; en el tercer piso el *Tlaxitla* (*a los pies*), que era un Consejo conformado por los *Tlatoques* y por los *Tlazopiltines* (*señores y príncipes*), en paralelo a este se encontraba el *Teccalco* o:

**"Casa de los señores compuesta por nobles de media clase y plebeyos"<sup>76</sup>**

<sup>74</sup> Los datos sobre este periodo se sintetizaron de las obras de Pedro Carrasco; Fray Juan de Torquemada y Andrés Ortega.

<sup>75</sup> *Ibidem* pp. 168.

En esta escala gubernamental indica el maestro Pedro Carrasco se destaca el **Cihuacoátl**, quien era un funcionario al que se le encomendaban las tareas administrativas y hacendarias del reino e igualmente fungía como primer ministro y a la vez eran la autoridad principal en la ciudad; así mismo se desempeñaba como juez en los consejos judiciales, por ejemplo ejercía esta última actividad en el **Tlatocan** donde se ventilaban las controversias criminales, civiles y urbanas.

Al respecto Fray Juan de Torquemada al referirse al **Cihuacoátl**, lo señala como un tipo de:

*"juez cuyo nombre era Tlaccatecatl, cuyo oficio era conocer causas civiles y criminales".<sup>76</sup>*

En síntesis el funcionario público mexica en mención funge como:

- 1.- *Jefe del reino y jefe de gobierno de la ciudad de Tenochtitlán, por lo tanto le competía aplicar la justicia en la ciudad.*
- 2.- *La autoridad máxima en el ámbito administrativo, manejando con relativa autonomía los recursos humanos, financieros y materiales de la urbe.*
- 3.- *Juez, tiene facultades judiciales para sancionar en materia civil, criminal y al regular el comportamiento de los gobernados, también cumple la función de un juez cívico.*
- 4.- *Portavoz y representante del Rey; y*
- 5.- *Legislador, pues a él corresponde producir el ordenamiento jurídico.*

Con lo anterior el **Cihuacoátl** es el exponente del líder antiguo, carismático y tradicional que revela los tiempos desde los cuales existen los rasgos de esta **trifuncionalidad de poderes** concentrados en la autoridad administrativa de los regímenes democráticos actuales.

## II.2.2 Etapa de la Colonia

Luego de la irrupción de los españoles en tierras mexicas, los tenochtecas y demás, naciones indígenas quedaron atrapadas en el dominio y sometimiento hispano. Los ibéricos lejos de innovar un tipo de gobierno para la ciudad de México, más bien adoptaron al suyo el modelo indígena de América.

Su esquema organizacional era hasta cierto punto similar al de los aztecas: de forma piramidal ascendente en línea de obediencia y descendente en la de mando. En la parte

---

<sup>76</sup> *Ibidem* pp. 215.

<sup>77</sup> Torquemada, Juan Fray; *MONARQUÍA INDIANA*; Tomo II; Ed. Porrúa; pp. 352.

superior se encontraba el rey, subsecuente a él las restantes autoridades en el siguiente orden:

**ESTRUCTURA DE MANDO**

**MANDO Y/O DECISIÓN**



A lo largo de los tres siglos de dominio español, en síntesis el gobierno mantuvo el esquema a continuación detallado.

**CUADRO NÚM 7 : LÍNEA DE MANDO**

| ESPACIO DE APLICACIÓN | PERSONA FÍSICA   | ÓRGANO COLÉGIADO  |
|-----------------------|--|---|
| REINO.                | VIRREY.  | REAL ASAMBLEA Y CANCELLEA DE MÉXICO TENUCTILÁN; REAL AUDIENCIA:<br>-PRESIDE VIRREY, GOBERNADOR.<br>-OCHO Oidores.<br>-4 ALGUACILES DEL CRIMEN.<br>-1 ALGUACIL MAYOR.<br>- MINISTROS Y OFICIALES VARIOS. |
| PROVINCIA.            | GOBERNADOR O CAPITAN GENERAL.  | REAL AUDIENCIA DE LA PROVINCIA; DEL REINO DEL VALLE DE MÉXICO.  |
| REGIONAL/LOCAL        | CORREGIDOR, ALCALDEMAYOR, ALCALDE ORDINARIO, REGIDOR, SÍNDICO, ALGUACIL. | REAL AUDIENCIA DEL AYUNTAMIENTO DE LA CIUDAD DE MÉXICO. <sup>78</sup>   |

De las autoridades enunciadas:

"El Virrey era el representante del Rey... era el ejecutor de la política real tenía a su cargo la administración y control de todos los asuntos civiles y militares, y la supervisión de los asuntos de la iglesia.....manejaba con frecuencia a su arbitrio la distribución de los cargos públicos las encomiendas y la reglamentación del trabajo".<sup>79</sup>

No es ocioso subrayar que la ciudad de México se consideró como un reino, fundándose en 1522 el primer Ayuntamiento en la región hoy conocida como Coyoacán, espacio que al igual que otros asentamientos, se daba una híbrida conducción administrativa y política, pues por citar en:

"El Barrio de San Juan (México) Hernán Cortés nombró como gobernador a Cuauhtémoc y para el Barrio de Santiago a Ahuelitoc, uno de los principales señores de la corte Azteca".<sup>80</sup>

<sup>78</sup> Ortega; Andrés; RECOPIACIÓN DE LAS INDIAS; s/cd. ; pp. y otros textos sirvieron de apoyo para la realización del cuadro.

<sup>79</sup> Flores, Caballero, Romeo; ADMINISTRACIÓN Y POLÍTICA EN LA HISTORIA DE MÉXICO; Ed. INAP; pp. 25.

Con ello se perseguía la finalidad de contener los conflictos pues un gobernador:

“eran una autoridad tan importante como la de los Virreyes y Capitanes generales a veces mayores porque agregaban a sus funciones administrativas, la de los ejércitos”.<sup>80</sup>

Por otra parte, el Virrey integraba el Consejo del Reino y presidía el del Cabildo de la Ciudad de México, a uno y a otro órgano se le confería atribuciones para resolver:

“problemas operativos en el área financiera, judicial, política...militar eclesiástica y comercial. Nada escapaba a su control y supervisión y su influencia determinante condicionó la administración de la colonia”.<sup>82</sup>

Consecuentemente un gobernador de la Ciudad de México, durante la colonia fue el administrador de tierra, de trabajo, el que decidía sobre las controversias civiles y criminales, fungía como máxima autoridad para aprobar o desaprobar, para hacer o deshacer las reglas en materia de orden público y buen gobierno.

En esta lógica, el *gobernador español* sólo sustituyó al *Cihuacoátl mexicana*, dejando intacta la dependencia y centralización administrativa y política de la ciudad de México, con respecto al Poder Central.

### II.2.3 Etapa Independiente (1810-1909)

En la reivindicación de independencia de los pobladores del Reino de la Nueva España, el Real Ayuntamiento de la ciudad de México, jugó un papel trascendental, encabezado por el síndico Lic. Francisco Primo de Verdad, los criollos se emanciparon, demandaron mejores oportunidades en los cargos públicos y la autonomía de la corona española: daba principio la gesta de independencia.

No obstante la figura del gobernador como autoridad máxima en la ciudad de México se mantuvo a lo largo del siglo XIX; sin embargo, resulta de interés para el trabajo recapitular ciertos antecedentes que de una u otra forma influyeron en la manera de dirigir tanto administrativa como jurídica y políticamente el Valle de México, a saber:

Previo a la consumación de independencia en 1821, en la población de Apatzingan, Michoacán se proclama el 14 de octubre de 1814 la Constitución de lo que se dio en llamar *Las Américas Mexicanas*, es decir a partir de entonces se reivindica la transición del reino hacia

---

<sup>80</sup> Miranda, José; HISTORIA DE MÉXICO; Ed. E.C.L.A.C.S.A.; pp. 231.

<sup>81</sup> Flores Caballero, op. cit., pp. 26

<sup>82</sup> Ibidem pp. 25.

una república, descrito en la primera Constitución Política.

Ley General que además de contemplar la denominación de la naciente Nación Mexicana establecía:

- 1.- *Los principios básicos de libertad, igualdad y fraternidad: sufragios para elegir a las autoridades, soberanía en las decisiones, seguridad laboral y comercial, libertad a todos los ciudadanos.*
- 2.- *Una división de Poderes de tipo democrático y republicano; y,*
- 3.- *Fija como capital a la ciudad de México.*

Este espíritu, chocó en contra de la persistencia española por seguir en posesión del Reino de México, así la metrópoli mantuvo el mismo esquema de autoridad y los sueños independentistas naufragaron momentáneamente.

El 13 de septiembre de 1821 Ignacio de Iturbide y Juan O'Donohú firmaron los Tratados de Córdoba cuyos fines fueron: primero reconocer la independencia de México; segundo modificar el sistema de gobierno de uno federativo a uno monárquico siendo en este último caso el nombre del país **IMPERIO MEXICANO**; y tercero constituir la Junta Gubernativa para redactar la carta de independencia y nombrar al soberano mexicano.

La Junta la presidió De Iturbide, siendo los vocales Juan O'Donohú, Manuel Barcena, Isidro Yañez y Antonio Joaquín Pérez, determinándose nombrar como emperador a Iturbide facultándolo para:

*"Nombrar los jueces...aprobar los empleados civiles y militares".<sup>83</sup>*

Los llamados reinos adquirieron la modalidad de Departamentos, no obstante la ciudad de México mantuvo la misma dependencia. Parecía la estabilidad, pero no fue así pues el imperio, entró en un nuevo ciclo de reajuste violento.

En enero de 1823 con el plan de Casa Mata la primera monarquía abdicaba, para que el 24 de octubre de 1824 –diez años después de Apatzingan- se publicó la nueva Constitución Política, ordenamiento que se determina como nombre oficial de México, el de los **Estados Unidos Mexicanos**.

La Carta Magna de 1824 al igual que la de 1814 consideró el modelo federativo como el más apropiado para la nación, preconizó la división de poderes con una sede, el Distrito

---

<sup>83</sup> Flores Caballero Romeo, op. cit. pp. 54.

Federal, entidad para lo cual se escribe:

**"Los supremos poderes de la Federación radicarán en la ciudad de México. (artículo 50 de la Constitución). La sede tendrá una autoridad política y económica nombrada por el gobierno general, llamado gobernador. Al gobernador se le faculta para actuar en la esfera administrativa, legislativa y judicial."**<sup>84</sup>

Es decir que el gobernador capitalino como antaño seguía dependiendo del Gobierno Central e igualmente como en las etapas precoloniales y coloniales, a ese líder se le conferían atribuciones ilimitadas, pues se le facultó para nombrar colaboradores, emitir y dictar las disposiciones jurídicas, reglamentarias y administrativas; así mismo corregir y sancionar a los gobernados.

En 1836 con el cambio de sistema político el Distrito Federal desaparece y se convierte en el departamento del Valle de México. En el caso de la autoridad la Constitución Centralista admite la figura del gobernador y para ello se publicó el "Reglamento Provisional de los Gobiernos de los Departamentos ordenando en el artículo 1°:

**"...los departamentos están a cargo de los gobernadores, juntas departamentales, prefectos...subprefectos, ayuntamientos, alcaldes y jueces de paz".**<sup>85</sup>

En cuanto a los calificativos dados al gobernante de mandos altos y medios, estos eran una herencia de la colonial. De igual manera en 1837 el Presidente de la República nombró a ese tipo de gobernantes, pasando por alto la disposición reglamentaria en mención, pues en su artículo 2° textualmente se preconiza la elección del gobierno capitalino por terna y que debería ser turnadas a la Junta Departamental, órgano colegiado y entre comillado autónomo, pues en la práctica decidía el Ejecutivo.

En cuanto a las atribuciones del Gobernador en el artículo tercero se le señala entre otras: cuidar el orden público, designar al Prefecto, en este caso al que propiamente actúa en la ciudad de México; avalar a los suprefectos, confirmar a los jueces de paz y nombrar al demás personal del gobierno; en el orden judicial además tenía la facultad de girar órdenes de cateo y arrestar a toda persona sospechosa; en materia legislativa, hace lo propio con reglamentos encaminados al orden y buen gobierno, los cuales también podía calificar y

---

<sup>84</sup> Secretaría de la Presidencia/Departamento del Distrito Federal; MÉXICO A TRAVÉS DE LOS INFORMES PRESIDENCIALES; Ciudad de México Tomo I.- Decreto Presidencial del 18 de noviembre de 1824; Ed. Secretaría de la Presidencia/DDF; pp. 13.

<sup>85</sup> *Ibidem* pp. 103; este ordenamiento Jurídico así fue llamado en esa época.

sancionar.

El panorama no fue mejor con las Bases de Tacubaya, ya que la autoridad de la Ciudad de México seguía bajo la tutela del Gobierno Central, salvo que en Bando de Policía y Buen Gobierno publicada el 13 de febrero de 1844, la administración de justicia cívica se le encomendó al Prefecto de la ciudad de México y no al Gobernador del Departamento, aunque por línea jerárquica no hacía variar la situación.

Durante la etapa de la Reforma resaltan las Ordenanzas Provisionales del Ayuntamiento de México y los Reglamentos municipales para el Ayuntamiento de México, dados a conocer el 2 de Mayo de 1853 y el 31 de Diciembre de 1856 respectivamente, su importancia radicó en que intentó dar un giro a la manera en que se venía gobernando, por lo cual propone entre otros aspectos:

**"PRIMERO.- A fin de corregir ciertas anomalías se propone la creación del Instituto del Ayuntamiento el que se integraría por 12 regidores y un síndico, todos ellos designados por el Gobernador, empero con autonomía en las tareas asignadas, (servicios públicos y faltas administrativas....  
SEGUNDO.- Con este órgano colegiado al menos finalmente se intenta crear un contrapeso al mando prácticamente supremo del gobernador".<sup>86</sup>**

Las pretensiones se quedaron en el tintero, pues los ayuntamientos mantuvieron el cordón umbilical que los ataba desde siempre al Gobernador local y general.

A mediados del siglo XIX en la década de los setenta la nación se vuelve a convulsionar por el fuerte antagonismo político, cuyas secuelas produjeron una polarización en las preferencias sobre el sistema de gobierno: en un extremo se encontraban los liberales y en el otro los conservadores; aquéllos invocaban el régimen federalista, éstos deseaban a un monarca.

Empero ni unos ni otros pretendieron renovar los patrones jurídicos por donde había transitado la autoridad de la ciudad de México; basta mencionar dos de los cuerpos jurídicos en la etapa de pugnas entre sendos bandos, para constatar lo dicho, ambos cuerpos jurídicos muestran el pensamiento que imperó entre los dos polos ideológicos opuestos a saber.

#### **GRUPO CONSERVADOR**

**"JUNIO DE 1859.- Ley Provisional para el Gobierno Económico de los departamentos y Territorio:  
Artículo 1°.- El gobierno del Distrito Federal estará a cargo de un Gobernador.**

---

<sup>86</sup> Ibidem pp. 428 a la 452.

- Artículo 2°. - Este jefe político estará bajo la sujeción del Gobierno Supremo. El gobernador como en otras ocasiones se le faculta para (artículo 5°):
- I.- La ejecución de leyes, decretos, ordenanzas y disposiciones...
  - II.- Vigilar e inspeccionar todas las ramas de la administración.
  - III.- Cuidar que se administre pronta y buena justicia.
  - IV.- Expedir ordenes por escrito de cateo, cuando este en riesgo la tranquilidad pública.
  - V.- Dictar con anuencia del Consejo departamental todas las medidas gubernativas que convenga...".<sup>87</sup>

#### GRUPO LIBERAL

23 de FEBRERO DE 1888.- Decreto de Gobierno sobre la Distribución de los Ramos de la Administración Pública en el cual el artículo 1° establece: Corresponde a la Secretaría de Estado y Gobernación...  
II.- El Gobierno del Distrito Federal en lo político y administrativo".<sup>88</sup>

Es decir, el Gobierno General aunque deja en manos de un mando el control de la ciudad de México, la dependencia en sí se mantuvo intacta.

En los tiempos porfiristas imperó el parangón liberal, confirmado en el decreto del Congreso sobre la Distribución de los Negocios entre las secretarías de estado del 13 de mayo de 1891, en donde sólo le agrega al artículo 1° lo de "buen gobierno".

El 26 de marzo de 1903 aparece la primera Ley de Organización Política y Municipal del Distrito Federal, disposición jurídica que entre otros aspectos contempla:

- "1.- Que el Distrito Federal es parte integrante de la Federación.
- 2.- Que el orden legislativo se rige por las leyes que para su régimen interior dicte el Congreso de la Unión en el uso que le concede la fracción VI del artículo 72 de la Constitución..
- 3.- Que el orden político y administrativo y municipal dependen del Ejecutivo Federal por conducto de la secretaría de Despacho y Gobernación.
- 4.- El gobierno político y la administración municipal del Distrito estarán a cargo del Ejecutivo de la Unión por medio de tres funcionarios, que dependerán de la Secretaría...serán: el Gobernador por el Distrito, el Presidente del Consejo Superior de Salubridad y un funcionario que se denominará, Director General de Obras Públicas... serán nombrados y removidos libremente por el Presidente de la República.
- 5.- Que el gobernador..... junto con los otros dos funcionarios formarán el Consejo Superior del Gobierno del Distrito Federal, el cual fungirá como órgano asesor y Creador de proyectos de ley y reglamentos para el Distrito; y,
- 6.- Que el gobernador tendrá el carácter de primera autoridad política y en consecuencia desempeñará las funciones que las leyes señalan para las autoridades políticas tales como publicar y hacer cumplir las leyes, decretos, bandos, reglamentos y demás disposiciones emanadas de autoridades".<sup>89</sup>

Con esta ordenanza el general Díaz pretendió darle otro giro a la forma de gobernar la capital, pero el propósito siguió la misma suerte: permanecer inalterable la forma de gobernar.

#### II.2.4 Etapa de la revolución (1910-1968)

<sup>87</sup> Ibidem Tomo I pp. 494 a la 499.

<sup>88</sup> Ibidem, Ciudad de México; Tomo II pp. 26.

<sup>89</sup> Ibidem pp. 159 a 169.

De igual manera que durante la prolongada gestión del General Porfirio Díaz en la Presidencia de la República período en el cual hubo 25 titulares en el gobierno del Distrito Federal, de 1910 a 1940, primero como gobernador y luego como Jefe del Departamento, hubo 53 personas que ocuparon el cargo.

Semejante dinámica tiene al menos estas raíces:

- a) *La prolongada lucha armada iniciada en el año de 1911.*
- b) *Los ajustes propios del encono fraterno, y,*
- c) *Los intentos de corporativizar a los grupos sociales.*

Estos factores repercuten de nueva cuenta en el ejercicio de gobierno en la capital de la República, pues con ello aparece y se promulga la nueva *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM)*, de la que derivan (artículo 72 fracción VI) entre otras leyes secundarias, la de Organización del Distrito y Territorios Federales publicada el 14 de abril de 1917, de la que sobresalen:

**"ARTÍCULO 1°.-** El gobierno del Distrito federal... estará a cargo de un gobernador que directamente dependerá del Presidente de la República y será nombrado y removido por éste... es decir el control del Distrito Federal de nueva cuenta es retomado por el Ejecutivo Federal, pero la modificación no será 'libremente'...

**ARTÍCULO 6°.-** Sus obligaciones son:

- I. Promulgar y hacer cumplir las leyes del Presidente y las del Congreso de la Unión.
- II. Cumplir las ordenes y resoluciones del Presidente de la República, siendo responsable las que imparten una violación de la Constitución Federal y de las leyes que de ella emanen. Así al Distrito lo meten en la esfera de la Federación.
- III. Cuidar la seguridad de los caminos, calzadas y canales....es decir ya no será facultad del Ayuntamiento, sino del gobernador de la ciudad de México.

**ARTÍCULO 7°.-** Las facultades son:

- L. Nombrar y remover con aprobación del Presidente de la República al Secretario de Gobierno, tesorero General...a los Directores Generales de Penitenciarías, de Instrucción Pública y de Instrucción militar, así como al Inspector General de Policía.
- VIII.- Vigilar cuidadosamente por la conservación del orden y la paz públicas.. dictar todas las medidas urgentes que al efecto se necesiten a reserva de dar cuenta con ellas al presidente".<sup>90</sup>

De dicho ordenamiento se puede observar que el Distrito Federal mantenía su dependencia respecto del Ejecutivo Federal, empero la ley al reconocer aún al Ayuntamiento y asignarle tareas de índole gubernativas, crea un órgano de contrapeso político y administrativo, cuya finalidad era redimir la animadversión social. Esto explica el porque los miembros del cabildo eran elegidos mediante el "voto popular directo" y no a través de la designación del Ejecutivo, como en otros tiempos, ya que de todos modos a nivel constitucional el control real

---

<sup>90</sup> Ibidem pp. 635 a 639.

estaba en manos del Ejecutivo Federal a través del gobernador.

Por lo mismo, el que los miembros del Ayuntamiento tuvieran la prerrogativa de inviolabilidad de sus opiniones (artículo 48), de nada servían si se les encomendaban tareas operativas a nivel micro-administrativo, funciones en las cuales tampoco les correspondía las relativas a las faltas gubernativas, de orden y de policía, dado que esa actividad de nueva cuenta fue reservada para el gobernador dependiente directamente del Presidente de la República.

La hipótesis delineada encuentra fundamento en la expansión orgánica del aparato administrativo y jurídico central, el que a partir de 1917 genera una ramificación organizacional sin precedente, la que al paso del tiempo crecería progresivamente, con ello el Ayuntamiento de una u otra manera queda bajo la subordinación de un esquema centralizado y dependiente legalmente del Presidente de la República.

El 5 de enero de 1929 con la publicación de la primera Ley Orgánica del Distrito y Territorios Federales <sup>91</sup> la gran urbe queda directamente ligada territorial, política y administrativamente al Ejecutivo de la Unión, el que capitaliza la figura jurídica del Departamento y el marco Constitucional para hacer ordenar:

**"ARTÍCULO 2°.- El Distrito Federal se divide en un Departamento Central y 13 Delegaciones...-El Primero es el Departamento del Distrito Federal (DDF) y las segundas las Delegaciones Políticas.**

**ARTÍCULO 22°.- El gobierno del... estará a cargo del Presidente de la República, quien lo ejercerá por medio del Departamento del Distrito Federal.**

**ARTÍCULO 23.- Las funciones encomendadas al DDF se desempeñarán:**

**I.- Por el Jefe del Departamento.**

**II.- Por los Delegados.**

**III.- Por los Sub-Delegados.**

**IV.- Por los demás empleados que determine la ley". <sup>92</sup>**

Con estos preceptos el Ayuntamiento desaparece y en su lugar se crean las delegaciones y sub-delegaciones, de nueva cuenta todas subordinadas al Presidente de la República.

Las atribuciones del titular del nuevo departamento administrativo se detallan en el artículo 24 de la ley en mención, siendo:

---

<sup>91</sup> Cfr.- México a través...Ciudad de México, op. cit., pp. 283 a la 307.

<sup>92</sup> Ibidem pp. 283 a la 307.

- "a) ADMINISTRATIVAS: Publicar todos los reglamentos, decretos, ordenes presidenciales y del Congreso de la Unión que tengan que ver con el Distrito; promover en la esfera administrativa al cumplimiento de las mismas; cuidar de la seguridad pública: el orden y buen gobierno.
- b) LEGISLATIVAS: Dictar las providencias...para el mejoramiento moral y económico de la ciudad de México (artículo 24, -frac. XLII).
- c) JUDICIALES: Castigar las infracciones a los reglamentos gubernativos (artículo 24.- frac. IV) y perseguir con toda energía el alcoholismo, el abuso de sustancias enervantes, los juegos prohibidos, la prostitución, la vagancia y la mendicidad ( artículo 24, frac. XLII)".<sup>93</sup>

Siendo así que el Jefe del Departamento en términos legales era una autoridad "autónoma" para dirigir el Distrito Federal; su organización y atribuciones, seguían siendo las mismas de sus antecesores el Cihuacoátl y el Gobernador, las que se adaptaría al paso del tiempo de acuerdo a las necesidades y crecimiento de la ciudad de México, facultades conferidas por diversos ordenamientos, como por ejemplo el:

" 31 de Diciembre de 1941.- La ley Orgánica del Distrito y Territorios Federales Reglamentaria de la Base primera, Fracción VI del artículo 73 Constitucional...: ARTÍCULO 2º.- La función Legislativa del Distrito Federal estará a cargo del Congreso de la Unión en los términos de la Fracción VI del artículo 73 Constitucional;  
 ARTÍCULO 3º.- El Poder Judicial del Distrito Federal se rige por las Disposiciones contenidas en la base cuarta de la Fracción VI del artículo 73 Constitucional y en los términos de la Ley Orgánica respectiva.  
 ARTÍCULO 4º.- El Ministerio Público estará a cargo de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal.  
 ARTÍCULO 5º.- El presidente de la República tendrá a su cargo el gobierno del Distrito Federal y lo ejercerá por conducto de un funcionario que se denominará Jefe del Departamento del Distrito Federal con sujeción a las disposiciones de la presente ley.  
 ARTÍCULO 6º.- El Jefe del Departamento del Distrito Federal será nombrado y Removido libremente por el Presidente de la República y auxiliado en el Desempeño de sus funciones por el Consejo Consultivo, por los Delegados, y Sub-Delegados y por los demás órganos a que se refiere esta ley".<sup>94</sup>

Palabras más o menos, el Jefe del Departamento del Distrito Federal se mantenía a expensas del Poder Supremo, pero ahora bajo un esquema de división de poderes a decir: el Congreso la legislación, el Poder Judicial sentencia y el Jefe del Departamento del Distrito Federal hace la del Poder Ejecutivo, teniendo como auxiliar a un Procurador General de Justicia, que por medio de un Ministerio Público, seguía los delitos.

A partir de 1942, el quehacer gubernamental en la capital se redimensiona de nuevo, creándose otros órganos como la Secretaría General la cual se encargaría de velar por el gobierno interior, entre éstas está las acciones gubernativas, a las cuales califica y sanciona a

<sup>93</sup> Ibidem pp. 283 a la 307.

<sup>94</sup> México a través.. Ciudad de México T III páginas 534 a la 564; Diario Oficial del 31 de Diciembre de 1941.- El subrayado es obra del autor de la tesis para remarcar la influencia del Ejecutivo Federal.

través de otros órganos creados ex profeso para llevar a cabo ambas funciones encomendadas a la Secretaría General (se analizan un poco más adelante).

Los rasgos enunciados no variaron a lo largo de las décadas de los 40's y 50's, por tanto con la explicación anterior se da fin a la etapa revolucionaria.

## **II.2. 5 Etapa posrevolucionaria (1969-1995)**

En los gobiernos de los Licenciados: Gustavo Díaz Ordáz, Luis Echeverría Álvarez, José López Portillo, Miguel de la Madrid, Carlos Salinas de Gortari y en el primer año de la gestión del Dr. Ernesto Zedillo, lo más relevante es la división del territorio capitalino, a saber:

### **"1. 29 DE DICIEMBRE DE 1970.- LEY ORGÁNICA DEL DEPARTAMENTO DEL DISTRITO FEDERAL.- REFORMAS Y ADICIONES:**

- 1.- Todas las disposiciones de la presente ley, las de cualquier otra que emplee las denominaciones de 'Gobierno del Distrito Federal', 'Gobernador del Distrito Federal', 'Primera Autoridad Administrativa', 'Presidente Municipal' u otras similares, se entenderá que se refieren y serán aplicadas al Departamento del Distrito Federal, y al Jefe del Departamento del Distrito Federal, respectivamente.
- 2.- Se crean las Secretarías Generales "A", "B" y "C" y la Junta de Vecinos, los Secretarios en caso de audiencia del Jefe del DDF los sustituirá en un orden del "A" al "C" a falta de estos el Oficial Mayor (artículo 3°).
- 3.- Se amplía la estructura delegacional de 13 demarcaciones políticas a 16.
- 4.- Se establece un representante legal para el DDF pudiendo ser cualquiera a quien el Regente le delegará la responsabilidad, 'sin más formalidad que la comunicación escrita' (artículo 29); y,
- 5.- La ley faculta a los directores generales para delegar atribuciones en los jefes de oficina".<sup>95</sup>

Como se distingue la reforma cambia el espacio de ejercicio del gobernador, lo faculta para delegar las atribuciones hasta el Director General y le otorga otro calificativo, sin variar la fuente de la decisión ni tampoco la dependencia del Jefe del Departamento del Distrito Federal respecto del Presidente de la República.

## **II.2. 6 Reformas al artículo 122 constitucional**

Con fecha de primero de Abril de 1996 los diputados pertenecientes a la fracción parlamentaria del Partido Acción Nacional (PAN) presentaron la iniciativa con Proyecto de Decreto por el que proponen reformas y adiciones a los artículos 73, 76, 110, 111 y 122 Constitucionales.

La iniciativa preconiza cambios en la estructura política del Distrito Federal; se plantean argumentos para llegar a un gobierno legal y legítimamente electo. A decir, elegir a un

---

<sup>95</sup> México a través...Ciudad de México T-IV pp. 424 a la 454; Diario Oficial 31 de Diciembre de 1970.

Jefe de Gobierno y los Delegados capitalinos de manera directa por vía del sufragio libre universal y secreto.

Para el artículo 73 hay la propuesta de que la Asamblea de Representantes se constituya como el órgano Legislativo local, por lo que se pide que las facultades que no están expresamente conferidas al Congreso de la Unión se entiendan reservadas a la Asamblea, derogándose la fracción IV del precepto en mención.

En el artículo 76, se propone derogar la fracción IX referente a la intervención del Senado de la República en el nombramiento y remoción del Jefe de Gobierno fue derogado.

Respecto a los artículos 110 y 111 se propone que el juicio político sea procedente contra el Jefe de Gobierno, Delegados, Subdelegados y demás autoridades de alto nivel de la Administración Pública capitalina. Se aprueba y adhiere.

Finalmente, remite al artículo 122 constitucional las bases para regular el Gobierno del Distrito Federal, siendo de importancia resaltar que al gobierno en toda materia le corresponde ser la máxima autoridad, pues:

- 1.- El Distrito Federal es el espacio de competencia del Jefe de Gobierno, además de que continúa como la sede de los Poderes de la Unión; y,**
- 2.- Igualmente, en materia administrativa y de buen gobierno.**

Hasta aquí la autoridad como tal, mantiene el espacio y asimila tareas históricamente dadas, empero ante el requisito de electividad abierta, universal y secreta que a partir de 1997 se cumple el Jefe de Gobierno del Distrito Federal; en lo que toca al patrimonio federal se decidió:

**"continuarán bajo jurisdicción federal los inmuebles sitios en el Distrito Federal, que estén destinados al servicio que prestan los Poderes Federales, así como cualquier otro bien afecto al uso de dichos poderes".<sup>96</sup>**

En tanto que para el control y régimen interno corresponderá la práctica gubernativa a las autoridades locales en este caso, al titular del gobierno de la ciudad de México.<sup>97</sup>

Empero en el artículo 122 Constitucional, y el Estatuto de Gobierno, aclaran que esa autoridad lo es en todo aquello que no compete a los Poderes de la Unión de lo cual, deja al gobierno capitalino basado aún en un esquema de cogobierno administrativo y político.

<sup>96</sup> Cfr.- CPEUM. Artículo 122.

<sup>97</sup> Ibidem artículo 122 primer párrafo; EGG-DF. Artículos del 1° al 10°.

Ahora, en cuanto al Jefe de Gobierno del Distrito Federal particularmente en el cuarto párrafo del artículo 122 constitucional, se le faculta para ejercer "libremente" las funciones administrativas, empero algunas de las responsabilidades conferidas, legalmente las tiene que compartir con el Presidente de la República, al cual corresponde en el Distrito Federal:

- I.- Iniciar leyes ante el Congreso de la unión.
- II.- Proponer al Senado a quien deba sustituir en caso de remoción, al Jefe de Gobierno...La remoción se determina fundada en el orden y la tranquilidad pública.
- III.- Enviar anualmente al Congreso de la Unión, la propuesta de los montos de endeudamiento necesario para el financiamiento del presupuesto de egresos del Distrito Federal. Para tal efecto el Jefe de Gobierno del Distrito someterá a la consideración del Presidente de la República la propuesta correspondiente...
- IV.- Promover en la esfera administrativa a la exacta observancia de las leyes que expida el Congreso de la Unión respecto del Distrito Federal".<sup>98</sup>

Como se asegura renglones atrás es un gobierno compartido, pues aunque se diga que es la injerencia del Presidente de la República es en materia federal, no deja de ser un contrapeso para el gobernador distritense en su "libre" ejercicio del quehacer gubernamental en la ciudad de México, pues en este caso no podrá aplica su criterio en determinados aspectos, si estos se califican de federales.

Con lo anterior, el Jefe de gobierno ejerce una autoridad un tanto acotada, no obstante es ya una autoridad autónoma, pues a éste le compete constitucionalmente:

- a) Cumplir y ejecutar las leyes relativas al Distrito Feder al que expida el Congreso de la Unión, en la esfera de su competencia del órgano ejecutivo a su cargo o de sus dependencias.
- b) Promulgar, publicar y ejecutar las leyes en la esfera administrativa a su exacta observancia, mediante la expedición de reglamentos, decretos y acuerdos: asimismo, podrá hacer observaciones a las leyes que la Asamblea Legislativa le envíe para su promulgación, en un plazo no mayor de diez días hábiles. Si el proyecto observado fuese confirmado por mayoría calificada de dos terceras partes de los diputados presentes, deberá ser promulgado por el Jefe del Gobierno del Distrito Federal.
- c) Presentar iniciativas de leyes o decretos ante la Asamblea Legislativa.
- d) Nombrar y remover libremente a los servidores públicos dependientes Del órgano ejecutivo local, cuya designación o destitución no estén previstas de manera distinta por esta Constitución o las leyes correspondientes.
- e) Ejercer las funciones de dirección de los servicios de seguridad pública De conformidad con el estatuto de Gobierno".<sup>99</sup>

Facultades antes conferidas mediante la figura jurídica, de la delegación de atribuciones.

En materia gubernativa, de igual manera se mantuvo en manos del gobernante su

---

<sup>98</sup> Ibidem artículo 122.

<sup>99</sup> Ibidem artículo 122.

aplicabilidad a partir del siguiente fundamento jurídico:

**“BASE TERCERA 122 CONSTITUCIONAL:**

**Respecto a la organización de la Administración Pública local en el Distrito Federal:**

- I.- Determinará los lineamientos generales para la distribución de atribuciones entre los órganos centrales, desconcentrados y descentralizados.**
- II.- Establecer los órganos político-administrativos en cada una de las demarcaciones territoriales en que se divida el Distrito Federal”.**<sup>100</sup>

En este caso como se analizará más adelante, la estructura organizacional cuya acción es la gubernativa o cívica, es una ramificación de la Administración Pública del Distrito Federal de la que se vale el Jefe de Gobierno para cumplir las atribuciones legalmente asignadas.

No obstante las reformas imprimidas al artículo 122 Constitucional, dan al Jefe de Gobierno capitalino un mayor margen de maniobra, pues ahora puede libremente elegir a sus colaboradores, excepto al Secretario de Seguridad Pública, el cual debe ser avalado por el Presidente de la República.

Aún así, el gobernante distritense (el primero fue el Ing. Cuauhtémoc Cárdenas Solórzano) dejó de ser el “delegado” del Ejecutivo Federal, teniendo además la libertad para elegir el proyecto de vida que mejor convenga a los gobernados.

Todo ello implica:

***Autonomía para el quehacer político.***

***Autonomía para realizar las tareas administrativas.***

***Autonomía para crear y consolidar planes y proyectos.***

***Autonomía para ejercer y consolidar la obra social.***

***Autonomía para actuar y aplicar un buen gobierno.***

***Autonomía para ser líder, el adalid, el administrador público de la Ciudad de México.***

Esas autonomías a diferencia de antaño, tiene el soporte de la máxima ley del país, que es la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, de donde parte la importancia de esas autonomías.

### **II.3 El líder y el servidor público**

Hasta aquí podemos afirmar que en la administración pública, a lo largo de la historia se han venido definiendo tres tipos de liderazgos y/o autoridad en el Distrito Federal, sobre los que recae la responsabilidad de administrar la justicia cívica a saber:

- a) TIPO EJECUTIVO.- Que ha sido el más alto nivel, como se aprecia ha sido ocupado casi siempre por individuos con cierto estatus social, este es el que ha diseñado los esquemas de gobierno, lo político, lo legal, lo administrativo.**

---

<sup>100</sup> *Ibidem* artículo 122.

- b) **TIPO OPERATIVO.**- Que es el individuo cuyos actos se asocian a las tareas de consumir el diseño y la decisión; es decir el auxiliar de la clase gobernante.
- c) **TIPO TÉCNICO.**- Que es el sujeto abocado a la obra directa, al trabajo rudo. son los antecesores de los llamados "sindicalizados".

Los tres tipos que de alguna manera ha derivan de los antecedentes, aportan elementos para presuponer la existencia de rasgos propios de cada uno de estos tipos de servidores como son los enunciados en el cuadro siguiente:

**CUADRO NÚM 8: FACTORES DE PERSONALIDAD**

| REQUISITOS/TIPOS. | INTRINSECOS.  | EXTRINSECOS.  | DIMENSIÓN DE ACTUACIÓN.   |
|-------------------|---|---|---|
| EJECUTIVO.        | APTITUD:<br>PROFESIONAL.<br>TECNOLÓGICA.<br>INTELLECTUAL.<br>HÁBITOS.<br>CULTURALES.<br>VALORES.<br>ÉTICOS Y MORALES. | *MÉRITO.<br>ACADÉMICO.<br>*HABILIDAD<br>ORAL.<br>*AGILIDAD<br>PENSAMIENTO.<br>*ALTO<br>CONOCIMIENTO<br>TEÓRICO Y DOCTRINAL. | POLÍTICA:<br>SOCIAL.<br>ADMINISTRATIVA.<br>LEGISLATIVA. JUDICIAL. |
| OPERATIVO.        | APTITUD: PROFESIONAL.   | MÉRITO: TECNOLÓGICO.<br>CONOCIMIENTO DEL<br>ÁREA DE APLICACIÓN.   | SOCIAL.<br>ADMINISTRATIVA.  |
| TÉCNICO.          | APTITUD:<br>SEMI PROFESIONAL.   | MÉRITO:<br>TÉCNICO.   | ADMINISTRATIVO. <sup>101</sup>                                    |

Los diferentes tipos de mando en materia cívico administrativa aluden por supuesto a una línea jerárquica donde se mezclan los diversos factores de personalidad, a saber:

**LÍNEA DE MANDO DESCENDENTE**

APTITUD PROFESIONAL, TECNOLÓGICA,  
INTELLECTUAL, DISEÑO POLÍTICO, ETC.

PRIMER NIVEL CIHUACOÁTL, VIRREY  
PRIMER TIPO GOBERNADOR, REGENTE,  
JEFE DE GOBIERNO.

ACTITUD PROFESIONAL:  
Y TECNOLÓGICA,  
INTELLECTUAL, DISEÑO, POLÍTICA, ETC.

SEGUNDO NIVEL: PREFECTO, SUBPREFECTO

SEGUNDO TIPO: DIRECTOR, SECRETARIO

ACTITUD PROFESIONAL:  
CONOCIMIENTO TÉCNICO.

TERCER NIVEL: JEFE DE ACERA, POLÍCIA

TERCER TIPO: JUEZ CÍVICO, EMPLEADO

**LÍNEA DE OBEDIENCIA ASCENDENTE** <sup>102</sup>

En esta formación escalonada se sintetiza la trayectoria de la justicia cívica en cuanto a

<sup>101</sup> Las características se retomaron del texto del Maestro Enrique Cabrero, op. cit. y se combinan con algunos de los argumentos del segundo apartado.

<sup>102</sup> La escala formada de los argumentos del segundo apartado.

su aplicabilidad, observando que dicha actividad tiene un nivel de conocimiento técnico, lo cual como se verá más adelante dista mucho de tomarse en cuenta con al importancia que tiene dentro de la esfera de seguridad pública del ciudadano, actividad que por su trascendencia debería ser primer orden de mando de la administración pública de la ciudad de México.

Aunque también el nivel jerárquico de este tipo de funcionario, permite cuestionar el grado de compromiso de parte de un Juez Cívico y cual es su real vocación dentro del servicio público, pues este decide, diseña y formula, es un administrador de la justicia cívica. Ello lo hace merecedor de poder calificar esta modalidad de servidor como un gerente público, como hogaño suelen hacer algunos especialistas.

El ejemplo en particular revista una cierta importancia para hacer un paréntesis y establecer claramente que el servicio público y una supuesta gerencia pública, no son compatibles en el ejercicio del quehacer gubernamental. Como preámbulo a este singular caso tenemos:

- a) *El Juez Cívico es el prototipo de ejecutivo que tiene la capacidad de decidir, pues es una autoridad como se vera a lo largo del trabajo.*
- b) *El Juez Cívico por lo mismo se convierte en el modelo que bien puede haber en las tendencias renovadoras de la nomenclatura del servicio público.*
- c) *El Juez Cívico es el caso de un administrador público que pese a todo no tiene esa importancia que merece, toda vez que es considerado como un auxiliar más del gobernante en turno.*

Un paso es diferenciará al gerente del administrador. Así la palabra gerente etimológicamente derivada del:

|                    |                                  |
|--------------------|----------------------------------|
| "Griego<br>xÉtπi w | Latín<br>gerere". <sup>103</sup> |
|--------------------|----------------------------------|

Que significa administrador en el sentido más propio. Durante el periodo del derecho romano clásico en su lugar se utilizó como:

*Ferre Portace Vehere Sustinere*

Cuyo sentido era. Sobre sí.  
Consigo.  
Tener ornamento.  
Llevar a conducir.

Luego el *gerere* retomó su vigencia encontrándose algunos sentidos lingüísticos como:

---

<sup>103</sup> De Miguel, Raymundo; Marquéz de Morante; NUEVO DICCIONARIO LATÍN ESPAÑOL ETIMOLOGÍA; Ed. De Vitoria ; pp. 406.

**LATÍN****ESPAÑOL**

|                                   |  |
|-----------------------------------|--|
| <i>Gerere meren alicuis.</i>      | <i>Dar gusto, complacer.</i>                   |
| <i>Gerere belum cum aliquo.</i>   | <i>Estar en guerra con algo.</i>               |
| <i>Gerere rem plaut.</i>          | <i>Dirigir sus propios negocios.</i>           |
| <i>Gerere personam civitatís.</i> | <i>Representar a una ciudad como diputada.</i> |

De estos dos últimos sentidos existe una declinación gramatical para convertirse en un participio activo, a saber:

**Declinación participio**

|                |               |                   |
|----------------|---------------|-------------------|
| <b>Prefijo</b> | <b>Infijo</b> | <b>Sufijo</b>     |
| <b>Gere</b>    | <b>ns</b>     | <b>tis activo</b> |
| <b>raíz</b>    |               |                   |

**LATÍN****GERENTIS****ESPAÑOL****GERENTE**

Dicho participio activo, o sea *Gerentís* quiere decir:

"Gular, llevar rectamente una cosa hacia su término ó lugar señalado, gobernador, regir".<sup>104</sup>

Empero, más propiamente se dice que *Gerentís* es:

"La persona que dirige los negocios y lleva la firma de una sociedad u empresa mercantil con arreglos a su constitución".<sup>105</sup>

Tal conceptualización se deduce del sustantivo *Gerere* cuya semántica es "quien lleva sus propios negocios", y con la declinación, el participio activo, se interpreta como una delegación de la función de ese a quien vigila sus propios negocios hacia otro sujeto que lo auxilia en actividades particulares, en actos de un reducido espacio, los cuales bien pueden ser de índole doméstico o mercantil.

Por esta razón, *gerentís* durante la edad media conservó su terminación atribuyéndole dicha terminación al *dependiente, mancebo o factor*, siendo esta última locución la que adquiere y asimila la conceptualización de *gerentís*, vocablo con los cuales se identifica a los auxiliares de los comerciantes.

En la actualidad en nuestro Código de Comercio, en lo concreto en el artículo 309 encontramos:

"Se reputarán factores los que tengan la dirección de alguna empresa o establecimiento fabril o comercial, autorizado para contratar respecto a todos los negocios concernientes a dichos establecimientos, por cuenta y en nombre

<sup>104</sup> Carlos mascareña; NUEVA ENCICLOPEDIA JURÍDICA; T-X; pp. 543 a la 599.

<sup>105</sup> Instituto de Investigaciones Jurídicas, DICCIONARIO JURÍDICO MEXICANO; Vol. D-H; pp. 1527 al a 1530.

de los propietarios de los mismos".<sup>106</sup>

En virtud del texto jurídico entre otros especialistas como el Dr. Mantilla Molina afirma que:

"En la práctica el factor recibe en nombre de gerente".<sup>107</sup>

Calificativo que aún se le atribuye y que se equipara con el Prokurist, alemán; el Fondé de Procuration, suizo; Institore, italiano; y el Manammegen, anglosajón.<sup>108</sup>

En este sentido, la factoría o gerencia, es una función que se le confiere a alguien para cuidar de los negocios, de lo lucrativo, lo cual contrasta con la administración que es brindar un servicio y que en últimos de los caso, el administrador vendría a ser una terminación con una mayor connotación, con una mayor gama o amplitud en cuanto al desarrollo de diversas actividades,

Pues el dar o servir, aloja un sentido más apropiado al manejo y distribución de los recursos, lo cual no se limita a un reducido núcleo de personas o grupos, no sino se refiere a dar y servir a una sociedad a una nación, pues como ya se dijo, el dar es evaluar la mejor manera de otorgar implicando el escoger los medios y formas para proporcionar equilibradamente algo.

Por lo mismo, quizás la confusión esta precisamente en que a lo largo del tiempo el funcionario público, se le ha etiquetado como un cuidador, como un factor o gerente.

---

<sup>106</sup> Cfr. CC. Artículo 309.

<sup>107</sup> Mantilla Molina, Roberto: DERECHO MERCANTIL; Ed. Porrúa; pp. 173.

<sup>108</sup> Mascareña, Carlos, op. cit. pp. 548 a la 599.

### CAPÍTULO TERCERO ATRIBUCIONES DEL JEFE DE GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL EN MATERIA DE JUSTICIA CÍVICA

Como se ha dejado asentado en los primeros argumentos de este trabajo el término Jefe de Gobierno del Distrito Federal tiene una doble connotación, a saber:

- a) *Es un individuo investido de poder político a través de las reglas electivas superándolas éstas con base en sus factores extrínsecos e intrínsecos; y,*
- b) *Es un órgano de gobierno del cual se desprende una ramificación administrativa, ocupada por personas nombradas y removidas libremente por él, en tanto titular de este macro-órgano de gobierno, desde el cual emite las políticas y acciones jurídicas pertinentes para regular la conducta del gobernado, en un espacio y tiempo determinados, siendo en este caso el Distrito Federal de los noventas.*

Lo anterior alude a lo que comúnmente se le denomina organización, siendo esta:

*"..la estructura técnica de las relaciones que deben existir entre las funciones, niveles y actividades de los elementos materiales humanos de un organismo social, con el fin de lograr su máxima eficiencia dentro de los planes y objetivos señalados".<sup>109</sup>*

Estructura u organización que predominantemente:

*"esta compuesta de seres humanos y dependen de la participación que ellos den para el logro del cumplimiento de sus responsabilidades sociales".<sup>110</sup>*

Tal relación los griegos lo conceptualizaban como una formación o agrupación de personas identificándolas como <<organón>> cuyo sentido semántico es precisamente un instrumento, siendo por tanto la administración un instrumento u organización integrada y dinamizada por un capital humano, el cual cumple con determinadas tareas en aras de un beneficio que bien puede ser público o privado; el que es regulado por un ordenamiento jurídico lo que razonaremos a continuación.

#### III. 1 Concepto de Administración Pública

Sobre la acepción administración coinciden Agustín Reyes Ponce, Agustín Banquéz y Agustín Mateos, en que se encuentra integrada por el prefijo <<ad>> que es cercano a ó Respecto a y por <<ministrare>> de <<minister>>, ambos son una declinación de <<minus>>, que significa ministro, sirviente, servicios, consecuentemente administrar semánticamente es: **QUE SE SIRVE O DA SERVICIO.**

La terminación entendida así adquiere una doble cognitividad, por un lado el servir desemboca en ver al menos a un transmisor y un receptor, es decir la administración tiene aquí un carácter colectivo, por si sólo no existirá; por otro lado el servir habla del manejo de algo

<sup>109</sup> Reyes, Ponce, op. cit., pp 212.

<sup>110</sup> Wilburg, Jiménez Castro; INTRODUCCIÓN AL ESTUDIO DE LA TEORÍA ADMINISTRATIVA; Ed. FCE; pp. 231.

objetivo, de un hecho material, consecuentemente el administrar es el manejo de recursos.

Dicha dualidad de la administración, al paso del tiempo ante el crecimiento y complejidad de las sociedades, ha dado la pauta para que en su alrededor se hayan hilado diversas aseveraciones, conduciendo a una radical transformación en su connotación. Hogaño administrar es una:

**"función que se desarrolla bajo el mando de otro...lograr que las cosas se realicen por medio de otros o de obtener resultados a través de otros".<sup>111</sup>**

Es decir se invirtió el término y hoy administrar es **"obtener resultados"** conjugando participación humana individual y colectiva lo que se traduce en la existencia de una línea de mando, donde haya un guía, un líder, o un Jefe de Gobierno, derivado de esto se puede afirmar que un buen administrador es un excelente líder, un mal administrador es un pésimo gobernante.

La administración entonces es una actividad colectiva con un mando que señala los lineamientos a seguir en cuanto al destino de los recursos. Es también por su naturaleza conceptual una actividad en la que perviven casi todas las tareas que se realizan al interior de la sociedad.

Para el ejercicio de la misma es necesario tener en cuenta que la administración es:

**"Un sistema de conocimientos por medio de los cuales los hombres establecen relaciones, predicen resultados e influyen en las consecuencias de cualquier en que se organizan para trabajar unidos en el logro de un propósito".<sup>112</sup>**

El sistema en sí aloja todo un procedimiento sustentado en una planeación, una organización, una prevención, una integración, una dirección y un control.

En su ascenso evolutivo la administración progresivamente tendió a la polarización, arribando a la creación de una administración de tipo privado en la que se desenvuelven los gremios particulares y la administración pública ejercida por los órganos de gobierno, siendo ésta última:

**"dónde interviene...una autoridad suprema".<sup>113</sup>**

O bien mediante la cual se lleva a cabo:

**"la ejecución y observancia de la política gubernamental".<sup>114</sup>**

En lo concreto:

---

<sup>111</sup> Reyes Ponce, op. cit., pp. 16 y 17.

<sup>112</sup> Galván, Escobedo, op. cit., pp. 45.

<sup>113</sup> Reyes Ponce, op. cit. pp., 34.

<sup>114</sup> Galván, op. cit., pp. 43.

"la administración pública versa sobre unos intereses colectivos ajenos que son precisamente los que surgen de las exigencias básicas de una comunidad".<sup>115</sup>

Dichas necesidades de existencia mostradas en el modelo de Abraham H. Maslow, pensando en la sociedad como una persona moral, y que el gobierno debe subsanar son:

**Cuadro Núm. 9: Necesidades básicas de toda sociedad**

| TIPO DE NECESIDADES. | NECESIDADES GLOBALES DE EXISTENCIA                   |
|----------------------|--|
| FISIOLÓGICAS.        | ALIMENTACIÓN, MEDIO AMBIENTE, VIDA.                  |
| DE SEGURIDAD.        | HABITACIÓN, EMPLEO, SERVICIOS.                       |
| AFECTIVAS.           | EDUCACIÓN, SALUD, ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA, ETC..  |
| DOMINIO.             | CULTURAL, OTORGACIÓN DE MÉRITOS, LIBERTAD, IGUALDAD. |
| RECONOCIMIENTO.      | OPORTUNIDAD DE MEJORAR. <sup>116</sup>               |

El esquema muestra los satisfactores que la administración pública debe cubrir, los cuales además deben cumplir ciertos requisitos como no persiguen un fin de lucro, tampoco están destinados a un sólo estrato social y sobre todo deben tener un carácter general o sea:

"tienen una misión global, la cobertura de las necesidades existenciales comunitarias por el grupo como tal, de las funciones que resultan imprescindibles ...están al servicio de una comunidad organizada...su gestión es mediatizada a lo que los titulares decidan.. esta sometida al derecho".<sup>117</sup>

Aquí es donde toman relevancia los factores intrínsecos y extrínsecos del líder, pues derivados de su sensibilidad, conocimiento, actitud y aptitud, la administración pública tendrá una adecuada orientación para alcanzar los propósitos fijados por la sociedad, además de ser la administración pública un sistema de conocimientos, éste es entonces la agrupación de órganos de los que se vale el adalid para adquiera el rol de operador.

Empero dicho sistema que por la complejidad de los grupos humanos y las tareas para llevarles los satisfactores, se ve en la necesidad de ramificarse en subsistemas, compuestos por un conjunto de interacciones a través de los cuales se generan las propias normas que regulan su actividad, los servicios que se prestan y la información que demanda la comunidad.

Bajo tal esquema la administración pública se considera como:

"... una construcción que remite a la persona humana ... que se consideraba capaz de relacionarse con sus semejantes de ser sujeto de derechos y obligaciones ... es una persona moral".<sup>118</sup>

En el caso de la capital de la República, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal se le

<sup>115</sup> Mateo Román, Martín; MANUAL DE DERECHO ADMINISTRATIVO; pp. 30.

<sup>116</sup> Fingerman, Gregorio, op. cit., pp. 25 a la 37; del autor se tomaron las necesidades, pero para el trabajo, estas se traducen, en requerimientos que a juicio personal son los de una ciudad en tanto persona moral.

<sup>117</sup> Mateo, Roman, op. cit., pp. 33.

<sup>118</sup> Ibidem pp. 31.

reconoce como persona física con base en el artículo 122 de la Constitución Política Mexicana, cuyo texto define y delimita las atribuciones y obligaciones que tiene este funcionario público, tal y como se ha detallado con antelación.

En cuanto al aspecto administrativo la fracción I de la Base Tercera del artículo en referencia establece que el Jefe de Gobierno:

**"Determinará los lineamientos generales para la distribución de atribuciones entre los órganos centralizados..."<sup>119</sup>**

Lo que permite formar en libertad la ramificación órgano-administrativa, que suponga es la más apropiada para dar cobertura a las necesidades de la sociedad capitalina, constituyéndose en una persona moral de la que se habla.

Ahora dentro de esa estructura, en el área de gobierno se encuentran los órganos que han de representar jurídica y gubernamentalmente al Jefe de Gobierno en el ámbito de la administración de la justicia cívica, estando ubicados en el orden de decisión descendente siguiente: Secretaría General de Gobierno, Subsecretaría de Asuntos Jurídicos, Dirección General Jurídica y Asuntos Legislativos, Dirección de Justicia Cívica; Subdirecciones de Participación Social y Cultural Cívica y De Normatividad y Supervisión a Juzgados Cívicos, así como los propios Juzgados Cívicos.

De igual manera se destacan otro tipo de persona moral denominados **órganos desconcentrados**" que se encuentran adscritos al Jefe de Gobierno en el siguiente orden descendente de mando: Coordinación General de Delegaciones Políticas, Delegación Política, Subdelegación Jurídica y de Gobierno y Subdirección Jurídica.

Aparte de la mención constitucional, el carácter jurídico del Jefe de Gobierno se ve reforzado a través de los artículos 25, 26 y 27 del Código Civil para el Distrito Federal en Materia Común y para la República en materia Federal, respectivamente a tenemos:

**"personas morales..**  
I.- La Nación, los Estados... y  
II.- Las demás corporaciones de carácter público reconocidas por la ley".<sup>120</sup>

Para lo cual:

**"Las personas morales ejercitan todos los derechos que son necesarios para realizar el objeto de su institución".<sup>121</sup>**

Asimismo:

---

<sup>119</sup> Cfr. CPEUM. Artículo 122.

<sup>120</sup> Cfr. CC-DF. Artículo 25.

<sup>121</sup> Ibidem artículo 26.

**"Las personas morales obran y se obligan por medio de los órganos que las representan, ya por disposición de la ley o conforme a las disposiciones relativas de sus escrituras constitutivas y de sus estatutos".<sup>122</sup>**

Dando así la investidura legal prescindible en el artículo 122 Constitucional y sirviendo de apoyo a la Base Quinta del Estatuto de Gobierno, en el que se suscriben las **Bases para la organización de la Administración Pública del Distrito Federal y la Distribución de atribuciones entre sus órganos**", comprendida entre los artículos 86 y 103.

En consecuencia los órganos de gobierno gozan de una personalidad jurídica y administrativa que también esta expresamente enunciada en los artículos 5° del Código Fiscal de la Federación, 70 de la Ley del Impuesto Sobre la Renta y 3° de la Ley del Impuesto al Valor Agregado, ordenamientos jurídicos en los que señalan las obligaciones fiscales para el Distrito Federal.

De tal suerte la administración pública encargada al Jefe de Gobierno del Distrito Federal para su funcionamiento se desenvuelve:

- 1.- *Con un marco jurídico.*
- 2.- *Como persona moral con derechos y obligaciones.*
- 3.- *Con los órganos de su Estatuto y que la Ley Orgánica de la Administración Pública y su Reglamento prevén.*
- 4.- *Como un individuo habilidoso y capaz para manejar tanto el aparato administrativo como a quienes lo representan; y,*
- 5.- *Como un organismo heterogéneo para satisfacer las necesidades básicas de existencia de la comunidad a la que representa, en este caso la capitalina.*

### **III. 2 La Administración Pública del DF**

Como en todo colectivo humano, en la ciudad de México, la actividad para satisfacer las necesidades básicas globales descansa en una administración pública. En la ciudad de México la titularidad y responsabilidad de la misma recaen en la figura legal del Jefe de Gobierno, quien como ya se ha explicado puede nombrar y remover libremente a los auxiliares en sus funciones.

En conformidad con lo planteado en el artículo 122 Constitucional, Base Segunda y Tercera; Estatuto de Gobierno del Distrito Federal artículos 67 a 68 y 86 al 103; Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal artículos 11 al 32; y del Reglamento Interior de la Ley Orgánica, artículo 2°; el aparato administrativo auxiliar y colaborador en el quehacer gubernamental capitalino se integra como sigue:

#### **a) Órganos Administrativos Centrales:**

---

<sup>122</sup> *Ibidem* artículo 27.

## **JEFE DEL GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL:**

- \* SECRETARÍA PARTICULAR.
  - \* COORDINACIÓN DE COMUNICACIÓN SOCIAL.
  - \* DIRECCIÓN GENERAL DE ATENCIÓN CIUDADANA.
  - \* DIRECCIÓN GENERAL DE COMUNICACIÓN SOCIAL.
  - \* COORDINACIONES DE ASESORES.
- PLAN DE DESARROLLO DEL DISTRITO FEDERAL

### **SECRETARÍA DE GOBIERNO:**

- SUBSECRETARÍA DE GOBIERNO.
- SUBSECRETARÍA DE ASUNTOS JURÍDICOS.
- PROCURADURÍA SOCIAL.
- COORDINACIÓN DE DELEGACIONES
- DIRECCIONES GENERALES DE:
  - \* GOBIERNO.
  - \* RECLUSORIOS Y CENTROS DE READAPTACIÓN.
  - \* REGULARIZACIÓN TERRITORIAL.
  - \* TRABAJO Y PREVISIÓN SOCIAL.
  - \* PROTECCIÓN CIVIL.
  - \* COORDINACIÓN METROPOLITANA.
  - \* SERVICIOS LEGALES.
- \* JURÍDICA Y ESTUDIOS LEGISLATIVOS.
- \* REGISTRO PÚBLICO DE LA PROPIEDAD

### **SECRETARÍA DE DESARROLLO ECONÓMICO**

- DIRECCIONES GENERALES:
  - \* POLÍTICA Y NORMATIVIDAD ECONÓMICA.
  - \* PROMOCIÓN E INVERSIÓN.
  - \* OPERACIÓN Y CONTROL DE PROYECTOS.
  - \* ABASTO COMERCIAL Y DISTRIBUCIÓN.

### **SECRETARÍA DE OBRAS:**

- DIRECCIONES GENERALES DE:
  - \* OBRAS PÚBLICAS.
  - \* SERVICIOS URBANOS.
  - \* CONSTRUCCIÓN Y OPERACIÓN. HIDRÁULICA.
  - \* CONSTRUCCIONES DEL STC-METRO.
  - \* ASFALTO.
- COMISIÓN DE AGUA.

### **SECRETARÍA DE EDUCACIÓN Y DESARROLLO SOCIAL:**

- DIRECCIÓN GENERAL DE:
  - \* ACCIÓN SOCIAL, CÍVICA Y CULTURAL.
  - \* PROMOCIÓN DEPORTIVA.
  - \* SERVICIOS DE SALUD.
  - \* PROTECCIÓN CIVIL.
- SERVICIOS PÚBLICOS DE LOCALIZACIÓN TELEFÓNICA.
- JUNTA DE ASISTENCIA PRIVADA.

### **SECRETARÍA DE DESARROLLO URBANO**

- SUBSECRETARÍA DE GOBIERNO
- DIRECCIONES GENERALES DE:
  - \* ADMINISTRACIÓN URBANA.
  - \* DESARROLLO URBANO.
- INSTITUTO DE LA VIVIENDA DE LA CIUDAD DE MÉXICO.
- FIVIDESU.
- FICAPRO.
- FIDERE.

### **SECRETARÍA DEL MEDIO AMBIENTE**

- DIRECCIONES GENERALES
  - \* PREVENCIÓN Y CONTROL DE LA CONTAMINACIÓN.
- COMISIÓN DE RECURSOS NATURALES.

### **SECRETARÍA DE FINANZAS:**

- PROPURADURÍA FISCAL
  - SUBTESORERÍA DE:
    - \* POLÍTICA FISCAL
    - \* ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA
    - \* FISCALIZACIÓN
  - \* CATASTRO Y PADRÓN TERRITORIAL.

### **SECRETARÍA DE TRANSPORTE Y VIALIDAD:**

- DIRECCIONES GENERALES DE:
  - \* SERVICIOS AL TRANSPORTE.
  - \* PLANEACIÓN Y SERVICIOS AL TRANSPORTE.
  - \* NORMATIVIDAD Y EVALUACIÓN DE TRANSPORTE Y VIALIDAD.
  - \* SISTEMA DE TRANSPORTE COLECTIVO:
    - METRO.
  - \*SISTEMA DE TRANSPORTE ELÉCTRICO.
  - \* SISTEMA DE TRANSPORTE METROPOLITANO.

## **SECRETARÍA DE SEGURIDAD PÚBLICA:**

- DIRECCIÓN GENERAL DE:
  - \* CONTROL OPERATIVO.
  - \* SEGURIDAD PÚBLICA REGIÓN, PONIENTE SURESTE.
  - \* SEGURIDAD PÚBLICA REGIÓN, ORIENTE SURESTE.
  - \* SEGURIDAD PÚBLICA REGIÓN, NORTE CENTRO.
  - \* CONTROL DE TRÁNSITO.
  - \* AGRUPAMIENTOS.
  - \* FORMACIÓN POLICIAL.

## **OFICIALÍA MAYOR:**

- DIRECCIONES GENERALES DE:
  - \* ADMINISTRACIÓN Y DESARROLLO DE PERSONAL.
  - \* RECURSOS MATERIALES Y SERVICIOS GENERALES
  - \* MODERNIZACIÓN ADMINISTRATIVA
  - \* SERVICIOS METROPOLITANOS
  - \* COMISA.
  - \* CAPREPOLI.
  - \* CAPTRALIR.

## **CONTRALORÍA GENERAL:**

- DIRECCIONES GENERALES DE:
  - \* AUDITORIA.
  - \* LEGALIDAD Y RESPONSABILIDAD.
  - \* EVALUACIÓN Y DIAGNÓSTICO.
- UNIDADES DE COMISIONES.

## **TESORERÍA:**

- DIRECCIONES GENERALES DE:
  - \* PROGRAMACIÓN Y PRESUPUESTO
  - \* ADMINISTRACIÓN FINANCIERA.

PROCURADURIA GENERAL DE JUSTICIA DEL DISTRITO FEDERAL

123

### **b) ÓRGANOS ADMINISTRATIVOS DESCONCENTRADOS**

De lo señalado en el artículo 104 del Estatuto de Gobierno:

"La administración pública del Distrito Federal contará con órganos administrativos desconcentrados en cada demarcación territorial, con autonomía funcional en acciones de gobierno a los que genéricamente de les denominará Delegaciones del Distrito Federal".<sup>124</sup>

Estas son 16:

- |                                  |                             |                           |
|----------------------------------|-----------------------------|---------------------------|
| 1.- <i>Álvaro Obregón.</i>       | 2.- <i>Azcapozalco.</i>     | 3.- <i>Benito Juárez.</i> |
| 4.- <i>Cuauhtémoc</i>            | 5.- <i>Coyoacán.</i>        | 6.- <i>Coajimalpa.</i>    |
| 7.- <i>Gustavo A. Madero.</i>    | 8.- <i>Iztapalapa.</i>      | 9.- <i>Iztacalco.</i>     |
| 10.- <i>Magdalena Contreras.</i> | 11.- <i>Miguel Hidalgo.</i> | 12.- <i>Milpa Alta.</i>   |
| 13.- <i>Tlalpán.</i>             | 14.- <i>Tlahuac.</i>        | 15.- <i>Xochimilco.</i>   |
| 16.- <i>Venustiano Carranza.</i> |                             |                           |

Estos órganos desconcentrados a su vez cuentan con su propia estructura administrativa en los términos dictados en los artículos 104 y 114 del propio Estatuto.

### **c) Órganos Administrativos Descentralizados.**

En lo relativo a estos órganos se rigen con los artículos 97 al 103 del Estatuto General de Gobierno siendo estos:

"los organismos y empresas de participación estatal".<sup>125</sup>

Es decir se refieren a las llamadas empresas paraestatales, organismos descentralizados, fideicomisos, etc., que no son objeto de estudio de ésta investigación.

### **III.3 Dependencias de la Administración Pública del Distrito Federal responsables de aplicar el acto administrativo en materia de justicia cívica.**

<sup>123</sup> Cfr. LOAP-DF. Artículos 13 y 278 y el RLOAP-DF Artículos 2 y 75.

<sup>124</sup> Cfr. EGG-DF. Artículo 104.

<sup>125</sup> Ibidem artículo 104.

De los órganos de la administración pública capitalina que encabeza el Jefe de Gobierno, en materia de Justicia Cívica tienen atribuciones los siguientes:

De forma directa a:

- *La Secretaría General de Gobierno (SGG).*
- *La Subsecretaría de Asuntos Jurídicos (SAJ) – antes denominada Coordinación General Jurídica.*
- *La Dirección de Justicia Cívica (DGJC).*
- *La Subdirección de Participación Social y Cultura Cívica (SPSyCC).*
- *La Subdirección de Normatividad y Supervisión a Juzgados Cívicos (SNySJC); y,*
- *Los Juzgados Cívicos (JC).*
- *La Secretaría de Seguridad Pública (SSP).*
- *La Secretaría de Transporte y Vialidad (STyV).*

Además en tal actividad cooperan:

- *Las Delegaciones Políticas.*
- *La Subdelegación Jurídica y de Gobierno; y,*
- *La Subdirección Jurídica y la de Gobierno.*

A fin de tener una idea más precisa el cuadro siguiente muestra la evolución de estas dependencias desde 1970 a la fecha. Ello permite observar la razón del porque estos órganos de gobierno se encuentran involucrados a saber:

**Cuadro Núm. 10: Evolución de la administración de la justicia cívica**

| <b>ÓRGANOS CENTRALES.</b>         |                                |   |
|-----------------------------------|--------------------------------|---|
| 1970*                             | 1983*                          | 1997*   |
| JEFE DEL DDF                      | JEFE DEL DDF                   | JEFE DE GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL.  |
| DIRECCIONES GENERALES DE GOBIERNO | SECRETARÍA GENERAL DE GOBIERNO | SECRETARÍA GENERAL DE GOBIERNO  |
| ASUNTOS JURÍDICOS Y LEGISLATIVOS  | COORDINACIÓN GENERAL JURÍDICA. | SUBSECRETARÍA DE ASUNTOS JURÍDICOS. DIRECCIÓN DE JUSTICIA CÍVICA. SUBDIRECCIONES DE: PARTICIPACIÓN SOCIAL Y CULTURA CÍVICA., NORMATIVIDAD Y SEGUIMIENTO A LOS JUZGADOS CÍVICOS. |
| POLICÍA Y TRÁNSITO.               | DE PROTECCIÓN Y VIALIDAD.      | DE SEGURIDAD PÚBLICA. DIRECCIONES OPERATIVAS. DE TRANSPORTE Y VIALIDAD.   |
| TRIBUNALES CALIFICADORES.         | TRIBUNALES CALIFICADORES.      | JUZGADOS CÍVICOS.   |

| <b>ÓRGANOS DESCONCENTRADOS.</b>                              |  |
|--|--|
| DELEGACIÓN POLÍTICA  |  |
| SUBDELEGACIÓN JURÍDICA Y DE GOBIERNO                         |  |
| SUBDIRECCIONES DE:<br>GOBIERNO:<br>JURÍDICA.<br>REGLAMENTOS. |  |
| OFICINA DE INSPECCIÓN DE VÍA PÚBLICA                         |  |

\* Fecha en que se da a conocer.

De los órganos enumerados en el cuadro por su trascendencia e historia se describe a continuación los pormenores de los que se consideran más representativos.

<sup>126</sup> Años de aparición de reformas a la LOAP-DF; RPBG; LSP y EG-DF.

### III.3.I Secretaría de Gobierno

#### III.3.1.1 Subsecretaría de Asuntos Jurídicos

Como preámbulo al tema en cuestión debe remarcarse que la Subsecretaría de Asuntos Jurídicos, es una dependencia de la Secretaría de Gobierno y tiene como antecedentes más remotos al Síndico. En algunas ocasiones el Prefecto desempeñaba las funciones gubernativas, mientras que al Subprefecto le competían las prerrogativas de índole jurídicas, mismas que desempeñaba aún en los albores de nuestro siglo.

Empero tanto el Síndico como el Prefecto y el Subprefecto, tras la configuración de Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal (D.O. 31.XII-1929), fueron sustituidas por los Delegados y Subdelegados a las cuales se les transfieren las atribuciones en materia de justicia cívica y su injerencia perdura aún en la actualidad.

Como precedente más reciente se encuentra la Coordinadora General Jurídica que fuera estatuida merced a la nueva estructura propuesta luego de las reformas impelidas a la Ley Orgánica del DDF el 31 de Diciembre de 1970, en donde además como se recuerda se dividió el territorio capitalino en 16 demarcaciones políticas, de tal suerte:

**"La Coordinación General Jurídica se creó en la organización interna del Departamento del Distrito Federal el 17 de Enero de 1984".<sup>127</sup>**

A través de este órgano se fusionaron las tareas legales y contenciosas. La Coordinación General Jurídica a su vez se dividió en tres direcciones generales: Jurídica y de Estudios Legislativos, Registro Público de la Propiedad y el Comercio y Servicios Legales. A ésta última competía la administración de justicia cívica.

Por otro lado, merced a la reforma al artículo 122 constitucional, se genera una nueva reestructuración jurídica, modificándose el Estatuto General de Gobierno en Julio 26 de 1994, la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal y su Reglamento Interior el 30 de diciembre de 1994 y 15 de Septiembre de 1995, respectivamente. Ello implicó reajustes y la extinción de la Coordinación General Jurídica, pasando sus atribuciones a la competencia de la Subsecretaría de Asuntos Jurídicos, según se aprecia en el artículo 2° del Reglamento. Así a partir de esa fecha este nuevo órgano se encarga de todo lo relativo a la administración de la justicia cívica, para lo cual le compete:

**\*. Proponer al Jefe del Distrito Federal el nombramiento y remoción de los Jueces y Secretarios de los Juzgados, así como el número de estos**

<sup>127</sup> Memoria de Gestión- 1982/1988; Dirección General de Servicios Legales-DDF; pp. 4.

- Juzgados en el Distrito Federal y su ámbito jurisdiccional territorial.
- Emitir los lineamientos y criterios técnicos y jurídicos a los que se sujetarán los Juzgados Cívicos.
  - Supervisar y vigilar que el funcionamiento de los Juzgados Cívicos, se realice conforme a las disposiciones y lineamientos jurídicos aplicables, y,
  - Proveer y organizar la participación social en la administración de justicia cívica entre los habitantes del Distrito Federal.”<sup>128</sup>

Facultades aún no revalidadas en el Reglamento Gubernativo de Justicia Cívica del Distrito Federal, pues las prerrogativas conferidas a la Coordinación General Jurídica permanecen sin modificación alguna ya que es este se indica que a la Coordinadora, compete:

- I.- Proponer al Jefe del Departamento, el número de juzgados que deben funcionar en cada delegación.
- II.- Proponer al Jefe del Departamento la delimitación del ámbito de jurisdicción territorial de cada juzgado, dentro de la circunscripción territorial a la que pertenezca.
- III.- Emitir los lineamientos para la condonación de los arrestos impuestos por los jueces.
- IV.- Emitir los lineamientos y criterios de carácter técnico y jurídico a que se sujetarán los juzgados.
- V.- Supervisar y vigilar el funcionamiento de los juzgados a fin de que se realicen sus funciones conforme a este reglamento, a las disposiciones legales aplicables y a los criterios y lineamientos que se establezcan.
- VI.- Recibir para su guarda y destino correspondiente, los documentos que le remitan los juzgados.
- VII.- Operar un registro de infracciones a fin de proporcionar a los juzgados antecedentes de aquéllos para efectos de la individualización de la sanción.
- VIII.- Autorizar los libros que llevarán los juzgados.
- IX.- Corregir en cuanto tenga conocimiento, las calificaciones irregulares de infracciones y la aplicación indebida de sanciones impuestas por los jueces en los términos previstos por el presente Reglamento; y,
- X.- Las demás que le confieran otros ordenamientos”.<sup>129</sup>

Sin embargo, ante la supremacía jurídica del Reglamento Interior de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, funcionalmente las anteriores facultades son absorbidas por la Subsecretaría de Asuntos Jurídicos, en la cual estructuralmente se crea la Dirección de Justicia Cívica, que como su nombre lo indica le corresponde:

- “ \* Dirigir, determinar, administrar, controlar, coordinar, supervisar y evaluar la operación del sistema de Justicia Cívica en el Distrito Federal.
- \* Vigilar en coordinación con las demás autoridades competentes la observancia y aplicación de las disposiciones contenidas en el Reglamento Gubernativo de Justicia Cívica para el Distrito Federal; así como el normar, coordinar, y evaluar la operación del registro de infractores, además de los controles de infracciones Administrativas y las acciones de supervisión y vigilancia de los Juzgados Cívicos.
- \* También tiene como función, supervisar la atención y resolución de las quejas, denuncias o inconformidades que se presenten por demoras, excesos o deficiencias en el despacho de los asuntos de los Juzgados Cívicos, asimismo proponer el número de Juzgados en materia de cada Delegación.
- \* Igualmente son acciones de su competencia planear, coordinar, controlar y evaluar la instrumentación y operación de los programas destinados a la profesionalización del personal de los juzgados cívicos, los de participación social en la administración de la Justicia Cívica y los de fomento de la cultura cívica comunitaria”.<sup>130</sup>

La dirección de Justicia Cívica para llevar a cabo estas disposiciones cuenta con los siguientes órganos de gobierno:

<sup>128</sup> Cfr. RIAP-DF: Artículo 10, fracciones XIV, XV y XVI respectivamente.

<sup>129</sup> Cfr. RGJC. Artículo 92. Videtur. Comentarios.

<sup>130</sup> “Curso del RGJV-DF y del Programa de Participación Social y Fomento de la Cultura”: pp. 5.

Cuadro Núm. 11: Órganos de Gobierno y objetivos de los mismos en materia cívica.

| ÓRGANOS  | OBJETIVOS  |
|--|--|
| SUBDIRECCIÓN: NORMATIVIDAD Y SUPERVISIÓN A JUZGADOS CÍVICOS  | PARTICIPACIÓN SOCIAL Y CULTURAL.   |
| UNIDAD DEPARTAMENTAL: SUPERVISIÓN Y VIGILANCIA, NORMATIVIDAD Y REGISTRO, SEGUIMIENTO DE INCONFORMIDADES; Y, VINCULACIÓN INSTITUCIONAL. | COLABORACIÓN COMUNITARIA Y CULTURA CÍVICA. CAPACITACIÓN Y EVALUACIÓN. <sup>131</sup> |

No es ocioso remarcar que la Dirección de Justicia Cívica junto con sus unidades administrativas dependen del Jefe de Gobierno de la Ciudad de México, en consecuencia se les califica como autoridades administrativas.

### III.3.2 Secretaría de Seguridad Pública

Preguntarse sobre la seguridad pública remite inmediatamente a un análisis sobre la maduración conjunta de la comunidad, en este caso de la sociedad capitalina, la cual igual a otras grandes urbes, genera un cierto grado de comportamiento transgresor respecto a los patrones gubernativos de conducta interna, a los cuales no se asocia ni el delito ni la responsabilidad.

Dichas conductas marginales, son formadas independientemente a que los elementos económicos y políticos hayan o den cabida a todos los miembros de una metrópoli.

Naturalmente la tesis ulterior obliga a reflexionar a un tiempo en dos direcciones:

- 1.- *En el marco explicativo del concepto <<policia>>; y,*
- 2.- *En una breve semblanza evolutiva del órgano como tal.*

En cuanto al valor semántico encontramos que:

**"Policía proviene del latín *politia* y del griego *politeke*, entendiéndose como tal el buen orden y la guarda en las ciudades y repúblicas, mediante el cumplimiento de las leyes y los reglamentos, que se ha dictado para el buen o mejor gobierno".**<sup>132</sup>

O igual:

**"Rafael Bielsa lo considera... como el conjunto de servicios organizados por la administración pública con el fin de asegurar el orden público y garantizar la seguridad física, y aún la moral de las personas, mediante limitaciones impuestas a la actividad individual".**<sup>133</sup>

Ambas definiciones nos trasladan a mirar a la policía como una formación o sistema de factores encaminados a preservar el ordenamiento jurídico e incluso "moral" de un determinado conglomerado humano, por esta razón la función policial es una actividad meramente ejecutiva

<sup>131</sup> *Ibidem* pp. 6.

<sup>132</sup> Rafael, Martínez Morales; DERECHO ADMINISTRATIVO. Segundo Curso; Ed. Harla; pp. 146.

<sup>133</sup> *Ibidem* pp. 147.

delegada en un órgano de gobierno, constituyéndose entonces como:

**"una autoridad administrativa para vigilar la conducta de los particulares, con la finalidad de asegurar el orden social".** <sup>134</sup>

Orden cuya pretensión final es la exacta observancia de las leyes de los miembros de una sociedad a la cual la policía sirve, adquiriendo por esa singularidad el calificativo de:

**"suprema potestad que se ejerce para evitar los males futuros en el estado de la cosa pública interna".** <sup>135</sup>

Suprema en cuanto a que sólo en esta descansa la responsabilidad de vigilar el comportamiento grupal y personal de los miembros del colectivo humano, actuando bajo una doble función: inquisidora en cuanto detectar las conductas asociales y parasociales y preventiva, al pretender evitar la consumación de las mismas.

Esta es entonces la relación que tiene la policía con la administración de la justicia cívica, dado que adquiere el rol de coadyuvante en la materia, con lo cual los cuerpos policiales están para impedir los desajustes en el gobierno interno; ésta en consecuencia es una tarea de carácter ejecutiva.

El planteamiento encuentra un sustento histórico en la conceptualización que el gobierno de la ciudad de México da a través del Reglamento de Policía del Distrito Federal, que aparece publicado en el Diario Oficial de la Federación el 12 de Noviembre de 1941 escribiéndose:

**"Artículo 2°.- La policía preventiva del Distrito Federal es una Institución Gubernamental, destinada a mantener la tranquilidad y el orden público, dentro del territorio del Distrito Federal; protegiendo los intereses de la sociedad; y en consecuencia, sus funciones oficiales son las de vigilancia y de defensa social, para prevenir los delitos por medio de medidas adecuadas y concretas que protejan eficazmente la vida y la propiedad del individuo, el orden dentro de la sociedad y la seguridad del Estado, reprimiendo todo acto que perturbe o ponga en peligro esos bienes jurídicos y esas condiciones de existencia".** <sup>136</sup>

Tal concepción sobre los cuerpos de policía ha sido una constante en la historia <sup>137</sup> de nuestro país, a saber:

- a) **ETAPA PRECOLONIAL.- La función policía de acuerdo a los anales de Fray Juan de Torquemada y Andrés Ortega se le encomendó a los UNQUQUHNUCHTLI y al TLACOTOTLAC, que eran "oidores" de CIHUACOATL, y encabezaban al cuerpos de policía para conducir a los rigosos, al que se denominaban TEYLPÍLOGAN (prisión o separos).**
- b) **ETAPA COLONIAL.- La seguridad, el orden y la tranquilidad pública eran competencia de los alcaldes, alguaciles o regidores (mayores o de cuartel), quienes contaban con los SERENOS. A partir del siglo XVII, se apoyaron en dos grupos policiales: LA GRAN HERMANDAD Y LA ACORDADA. En esta época los españoles traen el vocablo de policía.**

<sup>134</sup> Serra, Rojas; DERECHO ADMINISTRATIVO; pp. 129.

<sup>135</sup> Martínez Rafael. op. cit. pp. 146.

<sup>136</sup> Secretaría de la Presidencia... Ciudad de México T-III. op. cit.; pp. 581.

<sup>137</sup> Las fuentes documentales para el resumen son obtenidas de varios autores.

- c) **ETAPA INDEPENDIENTE.**- La labor policial recayó, a nivel de mando en los Regidores, Alguaciles, Subprefectos, Prefectos, Inspectores de Policía y Superintendentes, los que en todo el siglo XIX se vieron auxiliados por los jefes de cuartel, jefes de manzana y ayudantes de acera.
- d) **SIGLO XX ETAPA ACTUAL.**- La dirección correspondió a un Prefecto (1902), luego a un Inspector General (1917); le siguió un Jefe de Policía (1928); prosigue el nivel de Director (1964). Asciende a Director General (1970), para a continuación transformarse en Secretario General de Protección y Vialidad (1983); lo cual a partir del 30 de diciembre de 1994 al ser reformada y adicionada la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal (artículo 13), constituyó la figura de Secretario de Seguridad Pública, en quien recae la responsabilidad policial y para el auxilio de sus labores en materia de justicia cívica cuenta en su estructura con la:

|                               |        |             |       |
|-------------------------------|--------|-------------|-------|
| " Policía Preventiva.         | 21,519 | Granaderos. | 1,200 |
| Femenil Vial.                 | 600    | Vial.       | 3,000 |
| Metropatrulleros Vial.        | 1,200  | Montada.    | 200   |
| Metropatrulleros Preventivos. | 600    | T-200.      | 1,200 |
| Grupo Zorros.                 | 250    | Cóndores    | 300   |

Total 30,519. <sup>138</sup>

Es obvio que por la naturaleza semántica de la función policial los órganos a los que corresponde la misma, se abocan en sí a trata aspectos correctivos que no sancionadores, pues el policía o jefatura de ella, habla de un acto proveniente de una autoridad ejecutiva, en tanto perseguir al infractor, al transgresor; empero fundamentalmente según se entiende la base de su actividad es prevenir las conductas ilícitas.

Es por ello, que tal función no puede ser desarrollada ni por el Poder Judicial ni por el Poder Legislativo, ya que aquel sólo debe juzgar y a éste el regular la actividad, en consecuencia, el Ejecutivo debe estar a cargo de la función de vigilancia, de la observancia de las leyes, de fecundar el ambiente formal y dar coherencia al ordenamiento legal.

Bajo esta lógica el quehacer policial es:

"una función administrativa que se encarga de las leyes de policía y que encuentra sus actos en la seguridad, la moral y la salubridad pública; en un estricto sentido policial es administración; sin embargo, el manejo del vocablo es genérico y no designa a una tarea propia o autónoma". <sup>139</sup>

El comentario encuentra un soporte documental al revisar los diversos reglamentos y bandos gubernativos, de policía y de buen gobierno emitidos tanto en el siglo XIX como en el actual, en donde se constata que la función policial se asocia a la realización de una multiplicidad de tareas administrativas que iban desde atribuciones fiscales y tributarias, hasta civiles y penales veamos:

- "Abril 7 de 1838.- Reglamento del Cuerpo de Policía Municipal de Vigilantes Nocturnos se establece como Objeto .. que el orden público bajo ningún pretexto se altere". <sup>140</sup>

<sup>138</sup> Secretaría de Seguridad Pública.- Boletín Informativo.

<sup>139</sup> Martínez Rafael..op. cit. pp. 146.

<sup>140</sup> Secretaría de la Presidencia..Ciudad de México T-I. op. cit. páginas 124 a la 137.

- "En el Bando de Policía Preventiva y Seguridad del Distrito Federal, publicado el 11 de Enero de 1847, se mantienen los fines del cuerpo de policía".<sup>141</sup>
- "En el Decreto del 2 de Marzo de 1861 las tareas se le encomienda a un 'Inspector General' quien depende del Ministerio de Gobernación llevando como obligaciones:  
1°.- Mantener el orden público en el Distrito Federal.  
2°.- Vigilar la estricta observancia de las disposiciones de policía y buen gobierno.  
3°.- Cuidar eficazmente de las propiedades.  
4°.- Perseguir con toda acritud a los ladrones y malhechores".<sup>142</sup>
- "El 13 de Marzo de 1865, se da a conocer el Reglamento de Guardias Nocturnos, a los que además se le asignó el vigilar del aseo y que los niños estuvieran vacunados".<sup>143</sup>
- "En 1902 en la Ley de Organización Política y Municipal, amén de lo descrito se le confiere la organización de festividades cívicas".<sup>144</sup>
- "A través de la Ley Orgánica del Distrito y Territorios Federales del 28 de Agosto de 1928 por primera vez se formula:  
ARTÍCULO 52.- En el Departamento Central y en las Delegaciones, habrá los servidores de policía que señale el presupuesto, es decir se inicia el camino para la desconcentración en las tareas y fines policiales, pues autoridades en la materia según el artículo 55, serán nombrados y removidos libremente por el Jefe del Departamento".<sup>145</sup>
- El 31 de Diciembre de 1941 en la Ley Orgánica del Distrito Federal (Reglamentario de la Base Primera Fracción VI del artículo 73 Constitucional) el mando adquiere la jerarquía de director, apareciendo la Dirección general de Policía, a la que además de encargarle de cuidar el orden, la tranquilidad y la seguridad pública, se le facultó para hacer respetar las buenas costumbres (artículo 48 fracción V). Con ello se definía un poco más la acción en materia gubernativa a decir justicia cívica".<sup>146</sup>

En la actualidad en lo que concierne a las llamadas faltas administrativas en el artículo 56 del Reglamento Gubernativo de Justicia Cívica para el Distrito Federal, se especifica que:

- " \* A la Secretaría, a través de los elementos de la policía, corresponde:
- I.- Prevenir la comisión de infracciones, mantener la seguridad y el orden Público y la tranquilidad de las personas.
  - II.- Detener y presentar ante el juez a los infractores flagrantes, en los términos del artículo 7° de este Reglamento.
  - III.- Extender y notificar citatorios, así como ejecutar órdenes de presentación que se dicten con motivo del procedimiento que establece este Reglamento.
  - IV.- Trasladar y custodiar a los infractores a los lugares destinados al cumplimiento del arresto.
  - V.- Supervisar y evaluar el desempeño de sus elementos en la aplicación del presente Reglamento, considerando el intercambio de información con las autoridades correspondientes; e,
  - VI.- Incluir en los programas de formación policial la materia de justicia cívica".<sup>147</sup>

Como se distingue las funciones policiales están orientadas a preservar la tranquilidad, el orden y la seguridad públicas, para lo cual en la estructura del órgano de gobierno competente se han impreso modificaciones y en sí es una tarea que progresivamente toma un papel significativo para las administraciones centrales en turno, por lo que no es ocioso subrayar que:

- a) *A partir de 1976 la tarea policial pasó a formar parte de los Planes Nacionales de Desarrollo, destinándoles a esta función una mención en los Planes de 1976-82; 1982-*

<sup>141</sup> Ibidem página 237 a la 240.

<sup>142</sup> Secretaría de la Presidencia..Ciudad de México T-II..op. cit. página 29.

<sup>143</sup> Ibidem página 223.

<sup>144</sup> Ibidem página 413.

<sup>145</sup> Ibidem página 413.

<sup>146</sup> Secretaría de la Presidencia. Ciudad de México T-III. op. cit. pp. 35 a la 45.

<sup>147</sup> Cfr. RGJC-DF; pp. 28.

- 1988; 1989-1994 y en el de 1995-2000, el Dr. Zedillo habla de la importancia que la Justicia Cívica tiene para nuestra sociedad.<sup>148</sup>
- b) Pese a las reformas al artículo 122 Constitucional las tareas de preservar la seguridad pública en la capital siguen siendo una protesta del Ejecutivo Federal, pues:

“ B.- Corresponde al Presidente de la República...las demás atribuciones que señale esta Constitución, el Estatuto de Gobierno”<sup>149</sup>

En el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal se establece en el artículo 34:

“corresponde al Presidente de la República, el mandato de la fuerza pública en el Distrito Federal y la designación del servidor público que la tenga a su cargo, pudiendo disponer que el mismo queda bajo el mando del Jefe del Distrito Federal. Asimismo podrá delegar este último las funciones de dirección en materia de seguridad pública”.<sup>150</sup>

Es decir el Ejecutivo Federal puede delegar la función policial como se dice en la Base Segunda, inciso “e” del precepto Constitucional, al Gobierno local a fin de que este pueda:

“ejercer las funciones de dirección de los servicios de seguridad pública...”.<sup>151</sup>

Lo anterior concentra una contradicción en virtud de que la Secretaría de Seguridad Pública en conformidad con los artículos 13 de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal y 2° del Reglamento Interno de la citada ley, forma parte del aparato administrativo auxiliar del Jefe de Gobierno.

Empero hoy en lo relativo a las funciones, no aparece en los artículos de ambos cuerpos legales, sino por separado en la Ley de Seguridad Pública del Distrito Federal, en la que se confirma el mandato constitucional.

Por otro lado, el criterio anterior no es homogéneo en su aplicación a las otras entidades federativas, dado que en el artículo 115 Constitucional fracción VII, se expresa:

“ El Ejecutivo Federal, los Gobernadores de los Estados tendrán el mando de la fuerza pública en los municipios donde residiere habitualmente”.<sup>152</sup>

La diferencia radica, en la facultad que tiene el Ejecutivo Federal de delegar, bajo las condiciones que crea convenientes y de manera unilateral; en tanto que en los otros estados la función o las tareas deben de ser compartida, o como se conoce en el argot político de forma coordinada.

Ahora bien, en otro orden de ideas, para llevar a cabo las tareas propiamente policiales, las corporaciones del orden público están en la posibilidad de recurrir a:

“...un medio de tipo material a través del cual la administración pública reprime la conducta violatoria de los particulares a las normas ... -igual- de manera forzosa

<sup>148</sup> Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000. Parte de lo social.

<sup>149</sup> Cfr. CPEUM. Artículo 122.

<sup>150</sup> Cfr. EGG. Artículo 34.

<sup>151</sup> Cfr. CPEUM. Artículo 122.

<sup>152</sup> Cfr. CPEUM. Artículo 115.

ESTA TESIS NO DEBE SALIR DE LA BIBLIOTECA

ejecuta –la policía- un acto administrativo –orden de policía”.<sup>153</sup>

Esta forma de represión se le denomina coacción de la que:

**“ la doctrina distingue dos clases: la coacción directa y la ejecución por coacción; en el primer caso la administración acciona directamente contra el hecho contrario de policía. En el segundo caso la administración actúa por medio de un procedimiento reglado a los efectos de ejecución de una orden de policía con respecto al que no la ha obedecido”.<sup>154</sup>**

De tal suerte la actividad policial respalda su accionar de manera directa al detener por ejemplo a un sujeto que defeca en la vía pública o que maneja en estado de ebriedad, puede:

**“el gobierno utiliza un medio de carácter no represivo; es por tanto la previsión administrativa...y es referida fundamentalmente a los servicios públicos”.<sup>155</sup>**

En contrapartida cuando se ejerce el proxenetismo o la venta en la vía pública; se remite al “inculpado” hacia el Juzgado Cívico, en donde se efectúa aquella ejecución por coacción, que es la actividad que desarrolla el juez cívico; lo cual se analizará en apartados posteriores.

Es decir la actividad policial es un acto de índole administrativo, perenne en la cronología de la sociedad capitalista básica en la prevención de la delincuencia y sumamente controlada desde el Poder General; hogaño se escribe en el artículo 21 Constitucional:

**“La seguridad pública es una función a cargo de la Federación, en el Distrito Federal, los Estados y los Municipios, en las respectivas competencias que esta Constitución señala. La actuación de las instituciones policiales se regirá por los principios de legalidad, eficiencia, profesionalismo y honradez... la Federación, el Distrito, los Estados y los Municipios se coordinarán, en los términos que la ley señala, para establecer un sistema nacional de seguridad pública”.<sup>156</sup>**

***En conclusión la función policial es una actividad que recurre a la coacción directa e indirecta, de aquí la importancia que tiene para la materia de justicia cívica, en tanto ser el órgano de la administración pública hasta cierto punto perseguidor, el que da la cara y persigue al infractor, pero también es un órgano en la que recae el papel preventivo, mediante la sola presencia de sus elementos en las calles de la ciudad de México.***

### III.3.3 Secretaría de Transporte y Vialidad

El transporte de personas e incluso de animales y objetos en la ciudad de México, es en cierto sentido una esfera de importancia en materia de justicia cívica, en virtud de que:

- a) ***El traslado de gente, se constituye en un espacio de convivencia cotidiana, de “vecindad temporal” de aquellos individuos que se dirigen a sus fuentes de trabajo o lugares de recreación; sin duda en el trayecto puede ser agradable, empero si se forma una acelerada interacción que en muchos de los casos se torna áspero que provoca la distorsión y ofensa lingüística las riñas, el arrojar objetos en la vía pública, la venta de productos en paradas y paraderos; etc.***

<sup>153</sup> Serra Rojas, Andrés .. op. cit. pp. 143.

<sup>154</sup> Ibidem página 144.

<sup>155</sup> Martínez, Rafael..op. cit. pp. 147.

<sup>156</sup> Cfr. CPEUM. Artículo 21.

- b) *El conducir una unidad, exige contar con ciertos requisitos: licencia de conducir, conocimientos mecánicos, viales y reglamentarios, etc.; y,*
- c) *La posesión de un vehículo también implica en tener que meditar sobre aspectos como: el estacionamiento, mantenerlo en buen estado (físico, mecánico y eléctrico), dado que estos factores se asocian a situaciones como el aglomeramiento vehicular, a la contaminación, a la utilización de aceras para ubicar autos, etc.*

Estos tres factores al igual que otros tantos se asocian directamente con las faltas administrativas, guardando una íntima relación tanto con la labor policial como con y la meramente administrativa, mediante actos propios del ramo pero que trascienden a la esfera cívica administrativa.

En este sentido la función administrativa del transporte guarda nexos históricos que lo unen invariablemente a la actividad policía (sector seguridad pública), en tanto estar íntimamente relacionados jurídica y administrativamente en virtud de sus características. De los antecedentes del transporte se tiene que el:

**"Bando del 15 de enero de 1834.- Medidas de policía para el aseo de la capital ..... el Corregidor o el Alcalde sancionará a quien ande por las banquetas o enlozadas con cabalgaduras, o las deje sueltas".**<sup>157</sup>

El Bando en mención nos ayuda a comprender que el medio de transporte, se ligaba a las normas de conducta y uso adecuado de las vías y caminos urbanos.

La penalidad para una transgresión de esta naturaleza fue variando, y a partir del Bando de Policía y Buen Gobierno del 13 de febrero de 1844, por estacionar inadecuadamente, entorpecer o bloquear las calles la multa ascendía de 12 reales a un peso y prisión de 3 a 15 días.

Ambas sanciones se aplicaban como correctivos a los individuos y se vieron incrementados progresivamente, pero en sí, la acción gubernativa, calificaba en términos generales los excesos en el uso de un medio de transporte, fuese de tracción humana o animal.

El 14 de Enero y 28 de agosto de 1903, aparecen el Reglamento de Carros para la municipalidad de México y de Coches de Alquiler para la Ciudad de México respectivamente, ordenamientos que regulan entre otros aspectos: el tránsito adecuado por las calles la portación de licencias, el manejo de boletos y tarifas, los itinerarios a través de libretas del día, los paraderos, y el ascenso y descenso de pasajeros en un punto específico para ser abordados. Las multas fluctuaban 20 a 200 pesos por ejemplo para el primer punto en donde la detención del carro y prisión para el conductor iba de 10 a 20 días.

<sup>157</sup> Secretaría de la Presidencia..op. cit. páginas 90 a la 94.

Para el 22 de febrero de 1905 se publica el Reglamento del Rastro Público de la Ciudad de México, en el que se prohíbe el transporte de carnes y de los despojos sin las precauciones pertinentes, bajo la pena de una sanción económica de 5 a 200 y de 20 a 400 pesos.

El 14 de abril de 1926 en la Ley de Ingresos de las Municipalidades de México y Foráneas del Distrito Federal, en el artículo 10 se grava con 15 pesos a los vehículos de muelles, 30 sin muelle, 45 pesos a los camiones de pasajeros hasta 20 pesos; 3 pesos a las bicicletas; además se requiere estar sin morosidad fiscal para que se le otorgue una licencia.

Con la Ley que fija las Bases Generales a que Habrá de Sujetarse el Tránsito y Transporte en el Distrito Federal, del 31 de diciembre de 1941, en su artículo 2° se señala:

**"Es competencia del Departamento del Distrito Federal, todo lo relativo al tránsito y al transporte urbano que se efectúa en las calles, calzadas, avenidas, plazas y demás lugares públicos".**<sup>158</sup>

El 29 de Diciembre de 1958, se da a conocer la Ley de la Unión de Permisarios de Transporte de Pasajeros en Camiones y Autobuses en el Distrito Federal, con lo cual se crea la mencionada Unión, a la que se le dota de personalidad jurídica y patrimonio propio (artículo 1°); esta Organización se convirtió en un colectivo corporativo del transporte de pasajeros, pues la afiliación era la única manera de poder contar con una concesión en la capital de la República. El gremio, estaba controlado por el Departamento del Distrito Federal. Quién no cumpliera los requisitos de la Ley amén de no otorgárseles los permisos indispensables, se hacía acreedor de una multa de 20 mil pesos.<sup>159</sup>

En Diciembre 29 de 1970 se modifica la Ley Orgánica del departamento del Distrito Federal con la cual se crea un órgano denominado Dirección General de Policía y Tránsito cuyas funciones fueron por un lado la policial y por el otro, vigilar todo lo relativo a la vialidad y el transporte en general.<sup>160</sup>

En 1983, la citada Dirección General se transforma en la Secretaría General de Protección y Vialidad y para 1995 se divide en las Secretarías de Seguridad Pública y la de Transporte y Vialidad.

---

<sup>158</sup> Cfr. Secretaría de la Presidencia ..Ciudad de México T-III; pps. 534 a la 564. LOD-DF del 31 de Diciembre de 1941.

<sup>159</sup> Cfr. Secretaría de la Presidencia. Ciudad de México T-IV: pp. 109 a la 112. En esta fuente se puede constatar la cantidad.

<sup>160</sup> Infra, inciso C.3 Secretaría de Seguridad Pública.

Con el replanteamiento del sector, de igual manera se generan, los lineamientos y organización del nuevo órgano de gobierno del Departamento del Distrito Federal.

El 13 de Noviembre de 1995, en el Diario Oficial de la Federación se publica la Ley del Transporte del Distrito Federal, en la que se fijan las bases para el funcionamiento y atribuciones de la Secretaría de transporte y Vialidad.

La ley considera como faltas administrativas, entre otras:

- No darle preferencia al peatón en la vía pública.
- Alterar los señalamientos viales.
- Dar un servicio insalubre.
- Conducir en estado de ebriedad.
- Emitir palabras ofensivas.
- Lanzar objetos o golpes al pasajero.
- Obstaculizar la vía pública, etc.<sup>161</sup>

Siendo por ello que de una u otra forma el actual órgano de gobierno contribuye a que el Jefe de Gobierno cumpla con sus tareas en pro de la urbanidad, la moral, las buenas costumbres y los valores en la ciudad de México.

### III. 3. 4 Delegaciones del DF.

Kelsen establece que el territorio es:

*“ la unidad ... jurídica ... es el ámbito espacial de validez del orden jurídico... significa que las medidas coactivas, las sanciones establecidas por ese orden, que ser aplicables únicamente en dicho territorio y ejecutarse dentro de él ... Es el espacio dentro del cual...sus órganos, están autorizados ... para ejecutar las órdenes jurídicas”.*<sup>162</sup>

El Distrito Federal es una unidad jurídica, siendo el espacio de validez para la actuación del Jefe de Gobierno, por lo mismo es importante resaltar que a lo largo de su historia el territorio donde se asienta ha sufrido variantes significativas, tanto en su extensión como en la nomenclatura de sus ámbitos de competencia territorial. En síntesis desde el México independiente y hasta nuestros días, a través de diversos ordenamientos jurídicos se ha llegado a conformar la división y denominación de lo que hoy en el Estatuto General de Gobierno del Distrito Federal se conoce como Órganos Desconcentrados comúnmente llamados Delegaciones Políticas, a saber:

#### *Síntesis del contexto legal sobre el espacio del Distrito Federal*

- 1824 LEY DE DIVISIÓN TERRITORIAL; AYUNTAMIENTO: CIUDAD DE MÉXICO.
- 1838 LEY DE DIVISIÓN TERRITORIAL; DISTRITOS (13), CIUDAD DE MÉXICO.
- 1848 LEY DE DIVISIÓN TERRITORIAL; AYUNTAMIENTO: CIUDAD DE MÉXICO.
- 1854 LEY DE DIVISIÓN TERRITORIAL; AYUNTAMIENTO: CIUDAD DE MÉXICO.
- 1861 DECRETO DEL GOBIERNO GENERAL MUNICIPALIDAD DE MÉXICO;

<sup>161</sup> Cfr. LT-DF. Artículos 7º, 8º, 11º, 14º y 16º.

<sup>162</sup> Kelsen , op. cit., pps. 247 y 248.

- PARTIDOS DE GUADALUPE HIDALGO, XOCHIMILCO, TLALPAM Y TACUBAYA.
- 1862 BANDO DE GOBIERNO, MUNICIPALIDAD DE MÉXICO; GUADALUPE HIDALGO-AZCAPOTZALCO Y GUADALUPE HIDALGO-; PARTIDOS XOCHIMILCO – XOCHIMILCO, TULYEHUALCO, TLAHUÁC, SAN PEDRO ACTOPAN, MILPA ALTA, HASTAHUACÁN-; PARTIDO DE TLALPAM –SAN ÁNGEL, TLALPAM IXTACALCO E IXTAPALAPA; PARTIDO DE TACUBAYA – YACUBAYA, TACUBA, SANTA FE Y MIXCOÁC.
- 1899 JUNIO 18 LEY DE DIVISIÓN TERRITORIAL, MUNICIPALIDAD: MÉXICO; PARTIDOS: GUADALUPE HIDALGO, TACUBAYA, TLALPAM Y XOCHIMILCO.
- 1899 DICIEMBRE 18.- LEY DE DIVISIÓN ADMINISTRATIVA: MUNICIPALIDAD: MÉXICO; PREFECTURAS: GUADALUPE HIDALGO, ATZCAPOTZALCO, TACUBAYA, COYOACÁN, TLALPAM Y XOCHIMILCO.
- 1903 MAYO 26.- LEY DE ORGANIZACIÓN POLÍTICA Y MUNICIPALIDAD DEL DISTRITO FEDERAL: MUNICIPALIDADES.
- 1928 31 DE DICIEMBRE.- LEY ORGÁNICA DEL DISTRITO Y DE LOS TERRITORIOS FEDERALES, SE CREA EL DEPARTAMENTO DEL DISTRITO FEDERAL Y PARA SU ADMINISTRACIÓN SE DIVIDE EN EL DEPARTAMENTO CENTRAL QUE OCUPA LA LLAMADA MUNICIPALIDAD DE MÉXICO –TACUBAYA Y MIXCOÁC Y 13 DELEGACIONES: GUADALUPE HIDALGO, ATZCAPOZALCO, IXTACALCO, GENERAL ANAYA, COYOACÁN, SAN ÁNGEL, LA MAGDALENA CONTRERAS, CUAJIMALPA, TLALPAM, IXTAPALAPA, XOCHIMILCO, MILPA ALTA Y TLAHUÁC.
- 1941 31 DE DICIEMBRE.- LEY ORGÁNICA DEL DEPARTAMENTO DEL DISTRITO FEDERAL.- REGLAMENTO DE LA BASE PRIMERA, FRACCIÓN VI DEL ARTÍCULO 73 CONSTITUCIONAL: DELEGACIONES: CIUDAD DE MÉXICO, VILLA GUSTAVO A. MADERO, AZCAPOTZALCO, IXTACALCO, COYOACÁN, VILLA ALVARO OBREGÓN, LA MAGDALENA CONTRERAS, CUAJIMALPA, TLALPAM, IXTAPALAPA, XOCHIMILCO, MILPA ALTA Y TLAHUAC.
- 1970 DICIEMBRE 31.- LEY ORGÁNICA DEL DEPARTAMENTO DEL DISTRITO FEDERAL.- REGLAMENTARIA DE LA BASE PRIMERA, FRACCIÓN IV DEL ARTÍCULO 73 CONSTITUCIONAL: DELEGACIONES, LAS 16 ACTUALES.
- 1994 24 DE JULIO.- ESTATUTO GENERAL DE GOBIERNO; DELEGACIONES, LAS 16 ACTUALES”.<sup>163</sup>

Derivado de lo anterior el maestro Gabino Fraga puntualiza que el Distrito Federal tiene una situación sui-géneris dentro de la estructura orgánica de la Federación Mexicana, pues considera que:

“en la administración centralizada queda comprendido el departamento del Distrito Federal... y a la vez...en efecto tiene un territorio que determina el ámbito de su jurisdicción”.<sup>164</sup>

Criterio que con las reformas al artículo 122 Constitucional, sufre una ligera modificación, en virtud de que el Jefe de Gobierno ya cuenta con libertad para nombrar a sus colaboradores, y para;

“Determinar los lineamientos generales de distribución de atribuciones de los órganos desconcentrados..”.<sup>165</sup>

Es decir para crear órganos de gobierno y para delimitar el espacio de validez jurídica de su competencia si lo considera necesario, empero esta independencia se ve acotada, tan sólo con el hecho de no estar facultado para nombrar al titular de la Secretaría de Seguridad Pública, salvo si se lo delega el Presidente de la República.

Sin embargo a partir del 5 de diciembre de 1997 el grueso de la administración pública capitalina, habrá de desprenderse del control del Poder Ejecutivo Federal, y el Jefe de

<sup>163</sup> Los datos se obtuvieron de los Tomos I, II, III y IV de la colección MÉXICO A TRAVÉS DE LOS INFORMES PRESIDENCIALES. Ciudad de México.

<sup>164</sup> Fraga Gabino. op. cit. pp.190.

<sup>165</sup> Cfr. CPEUM. Artículo 122 Base Tercera; Fracción 12.

Gobierno estará en posibilidades de darle la dimensión que deseé, al margen de la opinión del Presidente de la República.

Bajo tal situación igualmente estarán colocadas las delegaciones, máxime si se medita que desde el año 2 000, los delegados políticos habrán de ser electos por la vía del sufragio universal y secreto, lo que implica un nuevo proceso de reformas y adiciones a los cuerpos jurídicos que regulan la composición administrativo-órganica del Gobierno del Distrito Federal.

Mientras tanto en materia de administración de Justicia Cívica, a los órganos desconcentrados competía hasta antes de las reformas al artículo 15 del Estatuto de Gobierno, la:

**"VIII.- Imposición de sanciones administrativas por infracciones a las leyes y reglamentos aplicables, en atención a la distribución de competencia establecida por dichos ordenamientos".<sup>166</sup>**

Luego de las reformas y adiciones imprimidas al Estatuto de Gobierno, a la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal y el Reglamento de ésta última, según se interpreta del artículo 17 del Estatuto de Gobierno; dichas facultades de tradujeron en tareas de:

**"dirección y de opinión".<sup>167</sup>**

No obstante el redimensionamiento jurídico hasta la fecha se encuentra en una etapa de indefinición, pues el artículo 58 del Reglamento Gubernativo de Justicia Cívica para el Distrito Federal aún faculta a los órganos desconcentrados para:

- I.- Dotar de espacios físicos, de recursos humanos, materiales y financieros para la eficaz operación de los juzgados.**
- II.- Condonar arrestos impuestos para los jueces, cuando a su juicio así lo amerite, con base en los lineamientos que emita la Coordinación.**
- III.- Coadyuvar en la supervisión de los Juzgados".<sup>168</sup>**

De tal suerte a través de un reglamento de carácter autónomo –que no interpreta ninguna ley, la función de los órganos desconcentrados no se ve limitada a la simple dirección u opinión, sino a tener un papel más dinámico dentro de la administración de la justicia cívica, provocando con esto una sobrecarga de injerencias de parte de los órganos de gobierno capitalino en la materia, la que por sus características como se detalla más adelante debe ser una función del campo de aplicación de las Delegaciones Políticas y en todo caso si hay una intervención de los órganos centralizados, esta debiera ser de índole puramente reguladora.

---

<sup>166</sup> Cfr. EG-DF 1993.

<sup>167</sup> Cfr. EG-DF 1997.

<sup>168</sup> Cfr. RGJC 1997.

### III.3.5 Juzgados Cívicos

La normatividad, calificación y sanción de la falta administrativa, desde la antigüedad hasta nuestros días ha sido competencia de un órgano del gobierno del Distrito Federal. Así como se desprende de apartados anteriores, Fray Juan de Torquemada no dice que durante la etapa precolonial la función le correspondía a los QUAUHNUCHTLI y al TLAYTOTLAC, que eran ayudantes del CIHUACOÁTL.

En la colonia al Oidor del real Consejo de México-Tenochtitlán, le competía calificar las faltas gubernativas. En el siglo XIX y en los albores del siglo XX las tareas de vigilancia en la observancia de los Bandos y Reglamentos de Policía y Buen Gobierno, las efectuaban los Suprefectos, los Regidores del Cuartel, Jefes y Subjefes de manzana e incluso auxiliares de acera. Dichas figuras se mantuvieron aún en los tiempos de la revolución.

A partir de 1920, con la creación del Departamento del Distrito Federal, la función recae en los Delegados, Subdelegados y miembros de los cuerpos de policía. Para El 11 de Julio de 1970 es publicado el reglamento de los Tribunales Calificadores del Distrito Federal, intentando con ello atender un rubro especial en la administración de justicia, que es la JUSTICIA CÍVICA.

Los tribunales calificadores, sustituyen en las tareas al cuerpo de policía, el que a partir de entonces adquiría el rango de auxiliar para los funcionarios inscritos a los tribunales; se diseña un procedimiento para aplicar los correctivos en materia de faltas gubernativas, el Reglamento en términos generales se divide en:

- I.- Disposiciones Generales.*
- II.- Procedimiento ante los Tribunales.*
- III.- Disposiciones comunes.*
- IV.- Competencia y jurisdicción; y,*
- V.- De la Coordinadora de los Tribunales Calificadores.*

Por primera vez, aparece y se da cuerpo a una forma para atender un área que venía analogada con la función policial, lo que habla por sí sólo de la importancia que progresivamente tomó para la vida social la administración de la justicia cívica.

Empero no es sino hasta el gobierno del Lic. Miguel de la Madrid, concretamente el 10 de Julio de 1985, cuando se retoma el asunto y se emite un nuevo ordenamiento jurídico denominado Reglamento de la Ley de Justicia en materia de Faltas y Buen Gobierno del Distrito Federal.

En esta nueva etapa, los Tribunales Calificadoras son supervisados por la Coordinación General Jurídica, a través de la Dirección de Asuntos Legales, salvo que los

recursos materiales, humanos y financieros, pasaron a ser una contribución de los órganos desconcentrados, es decir de las Delegaciones Políticas.

Para 1993, se impulsa otra reforma en éste ámbito, creándose el Reglamento Gubernativo de Justicia Cívica, a través del cual se constituyen los JUZGADOS CÍVICOS, órganos dependientes de la Coordinación General Jurídica. Y con la renovación del Estatuto General de Gobierno en 1996, las funciones de la Coordinación son absorbidas por la Subsecretaría Jurídica.

Desde 1970 la estructura de organización de un Juzgado Cívico guarda el siguiente orden de relaciones y jerarquía:

**Cuadro Núm. 12: Relación de jerarquía del Juzgado Cívico.**

| ORDEN DE RELACIONES         | JERARQUIA  |
|-----------------------------|--|
| DIRECTA.                    | JUEZ.  |
| DECISIÓN DESCENDENTE.       | SECRETARIO.  |
| OBEDIENCIA ASCENDENTE.      | INSPECTOR SECCIÓN DE ESPERA Y ARRESTO.<br>MECANÓGRAFO. |
| INDIRECTA.                  | JUEZ.  |
| (AUXILIO EN LAS FUNCIONES). | POLICIA PREVENTIVO.                                    |

FUENTE: RGJC-DF, 1997

Como se distingue el Juzgado Cívico respecto a la estructura organizacional de la administración Pública del Distrito Federal (AP-DF) en lo concerniente a la toma de decisiones establecida legalmente ocupa el último escalón administrativo, pero el más cercano a la sociedad, por lo siguiente:

**Cuadro Núm. 13: Relación de mando del Juzgado Cívico respecto de otros órganos de gobierno o plano de gobierno y del plano social**

| P L A N O D E G O B I E R N O |                                       |  |
|-------------------------------|---------------------------------------|--|
| ZONA DE DECISIÓN              | ÓRGANO DE LA AP-DF                    | FUNDAMENTO LEGAL   |
| PRIMERA                       | JEFE DE GOBIERNO                      | 122 CPEUM* BASE 2º INCISO "F"<br>EG-DF** 67-III; RGJC-DF*** ART. 54-I; LOAP-DF**** ART. 5º-XIII Y XIV. |
| SEGUNDA.                      | SECRETARÍO DE GOBIERNO.               | LOAP-DF ART. 6º-VII Y X.   |
| TERCERA.                      | SUBSECRETARÍA DE ASUNTOS JURÍDICOS.   | LOAP-DF 10-XIV A LA XVII;<br>RGJC-DF ART. 57.  |
| CUARTA.                       | DELEGACIÓN POLÍTICA                   | LOAP-DF RGJC-DF ART. 58.   |
| QUINTA.                       | SUBDELEGACIÓN JURÍDICA Y DE GOBIERNO. | SIN FUNDAMENTO.  |
| SEXTA.                        | JUZGADO CÍVICO.                       | RGJC-DF ARTS. 59 AL 76. <sup>169</sup>   |

P L A N O S O C I A L

Al interpretar el cuadro anterior se puede distinguir que el Juzgado Cívico es a nivel jerárquico más alejado del Jefe de Gobierno, pero en razón inversa es el organismo auxiliar de éste más cercano a la sociedad, teniendo como parte intermedia en un extremo que bien

<sup>169</sup> Cfr. RGJC. Capítulo IV de la Organización Administrativa.

puede fungir como órgano regulador al Secretario y Subsecretario y en el otro al órgano desconcentrado, al que le correspondería la parte operativa.

Es por esta razón que la labor del Juez Cívico debería tener una mayor relevancia en el quehacer gubernamental, es decir bien se le debe dar una mayor importancia tanto administrativa como judicial, sin contrapeso alguno, o sea hacer cumplir lo que expresamente el Reglamento Gubernativo de Justicia Cívica para el Distrito Federal, le atribuye:

- \* I.- Conocer de las infracciones establecidas en el Reglamento.
- II.- Resolver la responsabilidad y la no responsabilidad de los presuntos infractores
- III.- Aplicar las sanciones establecidas en este Reglamento y otros de carácter gubernativo cuya aplicación no corresponda a otra autoridad administrativa.
- IV.- Ejecutar de oficio las funciones conciliatorias cuando de la infracción cometida deriven daños y perjuicios que deben reclamarse por la vía civil y, en su caso, obtener la reparación o dejar a salvo los derechos del ofendido.
- V.- Intervenir en materia del presente Reglamento, en conflictos vecinales, familiares o conyugales, con el único fin de avenir a las partes.
- VI.- Expedir constancias únicamente sobre los hechos asentados en los libros de registro del juzgado cuando lo solicite el denunciante, el presunto infractor, el infractor o quien tenga interés legítimo.
- VII.- Solicitar por escrito a las autoridades competentes, el retiro de objetos que se encuentren abandonados en la vía pública.
- VIII.- Dirigir administrativamente las labores del Juzgado por tanto, el personal que integra dicho juzgado, incluyendo a los elementos de policía adscritos al mismo, estarán bajo sus órdenes y responsabilidad para los efectos inherentes a su cargo.
- IX.- Reportar inmediatamente al servicio de Localización Telefónica del Departamento la información sobre personas arrestadas.
- X.- Enviar a la Coordinación un informe periódico que contenga los asuntos tratados y las resoluciones que haya dictado; y,
- XI.- Las demás atribuciones que le confieren otros ordenamientos".<sup>170</sup>

Además de estas atribuciones, en el documento "Curso sobre el Reglamento Gubernativo", elaborado por la Dirección de Justicia Cívica, sostiene que el Juez igualmente puede expedir constancia de identidad y otros documentos similares.

Ahora bien, las facultades de este órgano de gobierno, no deben ser mayores en términos administrativos, sino judiciales dado que como más adelante se observará compete al Juez Cívico en atender una labor que es la antesala de la criminalidad y al ser el órgano más

cercano a la cotidianidad social, su labor además de contribuir a contener los avances de la delincuencia, en cierto momento, puede funcionar para acercar más al gobierno de la ciudad de México con la ciudadanía.

### III. 4. Facultades del Jefe de Gobierno del Distrito Federal en materia de justicia cívica

Referirse a las facultades de un determinado órgano de gobierno, remite de inmediato explicar otros conceptos irremediamente entrelazados con aquél, siendo estos: la jurisdicción y la competencia, a saber:

---

<sup>170</sup> Cfr. RGJC-DF. Artículo 60.

### III.4.1 Concepto de jurisdicción

Coinciden Mateos, Carlos Manuel Oronoz Santana, el maestro García Maynez y otros en que la palabra en sí encuentra sus antecedentes en el vocablo latino <<jurisdiction>>, compuesta por <<jus>>, <<juris>> y <<dicto>> de <<dico>> y de <<dicere>>, siendo: decir, determinar o poder ejecutar las leyes.<sup>171</sup>

Al darle un sentido semántico, tenemos que su definición aloja dos direcciones: una que se habla de un alguien –persona física o moral- que aplica, lleva a cabo o sanciona las leyes; y dos, alude al espacio de validez jurídica en donde se ejecutan el ordenamiento jurídico.

Concretamente al meditar sobre la persona en tanto integrante de un todo encontramos que:

“el Estado debe nombrar por un lado como un acto de soberanía, a las personas que ejercen jurisdicción y debe delimitar esa jurisdicción”.<sup>172</sup>

Sólo así un sujeto puede ejecutar las leyes y autoproclamarse con jurisdicción, a la vez ser el representante de un todo social, con una determinada función, la cual le otorga a través de otra figura jurídica administrativa, intitulada delegación, que es una facultad conferida a una persona física para cumplir determinado mandato:

“la propia Sala Administrativa ha ratificado lo anterior al sostener, en el amparo directo 6692/82, lo siguiente:  
**DELEGACIÓN ADMINISTRATIVA DE FACULTADES CARACTERÍSTICAS.**  
La delegación administrativa de facultades es un acto individual y concreto a través del cual el superior jerárquico transfiere parte de sus atribuciones al inferior dándole a este una competencia exclusiva propia e independiente, de manera tal que no puede existir la posibilidad de que un órgano superior conozca de la materia que se le asignó taxativamente y en forma expresa a un órgano subordinado, precisamente porque a través de la norma jurídica (acuerdo delegatorio de facultades) se le atribuyó a un solo órgano la facultad de realizar un acto excluyendo, por consecuencia, la concurrencia alternativa.”<sup>173</sup>

Cabe resaltar el hecho de que la delegación administrativa es:

“DE AUTORIDAD.- Que es el acto por el cual se faculta y se responsabiliza a un subordinado para tomar decisiones, emitir y hacer que se cumplan las leyes”.<sup>174</sup>

O bien:

“DE FUNCIONES.- Que es el hecho por el cual un funcionario confiere a un subalterno la facultad de obrar en su nombre en una o varias acciones específicas”.<sup>175</sup>

La figura jurídica de la delegación tiene una función específica en la que la:

“persona que cumple una función determinada por el orden jurídico tiene el carácter

<sup>171</sup> Mateos, op cit., pp. 89 y 90.

<sup>172</sup> Dorantes Tamayo, Luis; ELEMENTOS DE TEORÍA GENERAL DEL PROCESO; Ed. Porrúa; pp. 43.

<sup>173</sup> Margain, Manatou, op. cit., pp. 21.

<sup>174</sup> GLOSARIO DE TÉRMINOS ADMINISTRATIVOS; Colección Guías Técnicas; pp. 64.

<sup>175</sup> Ibidem pp. 64.

de órgano ...-pues- el Estado sólo obra a través de sus órganos".<sup>176</sup>

La jurisdicción entonces relaciona al individuo con el órgano y en conjunto son un órgano representante del Estado. El individuo por esta naturaleza tiene un papel formal, inherente al quehacer administrativo, pues a través del órgano, se faculta a la persona para ser un representante, un ejecutor en una determinada tarea, aunque mediante la jurisdicción, igualmente cuando se le confieren facultades, se traza una línea velada, una secuencia para decidir en la esfera de lo judicial, entonces puede juzgar dentro de los límites del ámbito jurídico.

Al establecer esta dualidad semántica se crea una laguna, una controversia histórica, en la que a una persona –en tanto sea física, en tanto sea moral- se le puede colmar de atribuciones ejecutivas y judiciales o sea:

**"a la función administrativa igualmente corresponde toda preparación de las leyes... la actividad del juez ella la apoya; y por último ella es la que asegura la ejecución de las decisiones judiciales".<sup>177</sup>**

Cabe aclarar que por el hecho de que la función ejecutiva y la judicial guardan una relativa cercanía, de ninguna manera ello habla de una dependencia respecto de la otra como ocurre, en el caso del Jefe de Gobierno del Distrito Federal.<sup>178</sup>

Dicho fenómeno contrasta con las recomendaciones de que:

**"todos los poderes instituidos para el gobierno, ya de un Estado, ya nacional dividanse en tres grandes departamentos, el ejecutivo, el legislativo y el judicial que las funciones propias de cada una de estas ramas del gobierno deben comendarse a un cuerpo separado de servidores públicos, y que la perfección del sistema requiere que las líneas que separan y dividen esos departamentos sean definidas con claridad y amplitud. -y- ... Es esencial en el eficaz funcionamiento del sistema...a las personas investidas de poder en cualquiera de esas ramas no se les permita invadir los poderes confiados a las otras, sino que cada una se limite, de acuerdo con las leyes de su creación, al ejercicio de los correspondientes a su propio departamento y no a otros".<sup>179</sup>**

De lo contrario se establece una singular coparticipación en el esquema de creación y ejecución de las leyes entre las funciones de los Poderes Ejecutivo y Judicial en un Estado de derecho, semejante fenómeno de atribuciones se han regenerado en los diversos niveles del Poder Ejecutivo, en cuyo caso se encuentra el Distrito Federal, según se observa en el artículo 122 de la carta Magna, a saber.

**"PRIMERO SE DEFINE ESPACIO Y GOBIERNO.**

**a) PRIMER PÁRRAFO "Definida por el artículo 44 de este ordenamiento la naturaleza jurídica del Distrito Federal, su gobierno está a cargo de los Poderes Federales y de los ÓRGANOS EJECUTIVOS.."<sup>180</sup>**

<sup>176</sup> Kelsen, op. cit., pps. 229 a la 232.

<sup>177</sup> Ríos Elizondo, Roberto; EL ACTO DE GOBIERNO; Ed. Porrúa; pp. 302.

<sup>178</sup> Cfr. CPEUM. Artículos 89, 90, 96 y 97.

<sup>179</sup> Kelsen, op. cit., pp. 314.

<sup>180</sup> Cfr. CPEUM. Artículo 122.

- b) SEGUNDO PÁRRAFO "Son autoridades del Distrito Federal, la Asamblea Legislativa el Jefe de Gobierno y el Tribunal superior de Justicia".<sup>181</sup>

A la interpretación, en la ciudad de México, de inicio tiene una geografía, gobernada por unos poderes, los cuales asumen el carácter de autoridad máximas:

"EN SEGUNDO LUGAR SE DETERMINAN LAS FACULTADES, EN DONDE EN LO ESPECIAL PARA EL EJECUTIVO SE MENCIONA:

- c) BASE SEGUNDA, se le atribuye al Jefe de Gobierno:  
ii.- Nombrar y remover libremente a los servidores públicos es un acto ejecutivo..  
d) BASE CUARTA fracción II, "La administración y disciplina del Tribunal Superior de Justicia, de los juzgados y demás órganos judiciales, estarán a cargo del Consejo de la Judicatura del Distrito Federal, el Consejo de la Judicatura tendrá siete miembros, uno de los cuales será el presidente del Tribunal Superior de Justicia, quien también presidirá el Consejo, los miembros restantes serán: un Magistrado, un Juez de Primera Instancia y un Juez de Paz, elegido mediante insaculación; uno designado por el Jefe de Gobierno del Distrito Federal y otros dos nombrados por la Asamblea Legislativa; y,  
e) BASE CUARTA fracción IV " El Consejo de la Judicatura elaborará el presupuesto de los tribunales de justicia en la entidad y lo remitirá al Jefe de Gobierno del Distrito Federal para su inclusión en el proyecto de presupuesto de egresos que se presente a la aprobación de la Asamblea Legislativa."<sup>182</sup>

En otras palabras al ejecutivo compete elegir a los miembros de la administración pública capitalina y además designar veladamente al cuerpo de las magistraturas; si a lo anterior se le agrega que políticamente el Jefe de gobierno en tanto líder de su partido de igual manera escogerá a los aspirantes a diputados locales, mismos que luego adquieren la investidura de legisladores de la Asamblea local, entonces se infiere que los límites del adalid capitalino alcanzan los tres poderes y todo ello a través de la delegación, que se deriva de la jurisdicción, cuyo definición es *determinar o poder ejecutar las leyes*

#### III.4.2 Concepto de competencia.

"Llámesese competencia al límite de la jurisdicción ... surge de la necesidad de hacer posible la administración de justicia ya que humanamente es imposible que un solo individuo resuelva todas las controversias que se presentan en un Estado determinado... es la potestad de un órgano de jurisdicción para ejercerla en un caso concreto ... -es -.. un órgano de autoridad para dar vida a determinados actos jurídicos o administrativos".<sup>183</sup>

Conceptualmente, competencia hace referencia a dos elementos; uno expresa:

" a un órgano al que se le dota de autoridad para una función que puede ser administrativa o judicial, en virtud de que la competencia es 'la facultad...para conocer de las atribuciones que la ley otorga a dicho órgano...es decir es la potestad para ejercerla en un caso concreto".<sup>184</sup>

El otro elemento es el que el acto en sí, que desempeña el órgano, es una actividad especial para atender un campo administrativo específico, ello:

<sup>181</sup> Cfr. ibidem artículo 122.

<sup>182</sup> Cfr. ibidem artículo 122.

<sup>183</sup> Dorantes, op. cit., pps. 45 y 53.

<sup>184</sup> Becerra, Bautista José; INTRODUCCIÓN AL ESTUDIO DEL DERECHO PROCESAL CIVIL; Ed. Cárdenas; pps. 45 y 47.

"constituye la medida de las facultades que corresponde a cada uno de los órganos..."<sup>185</sup>

Por tanto la competencia es, la delimitación de la función, el ámbito en donde puede actuar el órgano de gobierno, que en materia de justicia cívica, es un acto en todo momento de índole administrativa, que incluso la propia nomenclatura del órgano de gobierno puede traer nombrado, por ejemplo en las denominaciones de las Secretarías de Seguridad Pública o la de Transporte y Vialidad, las cuales en su nomenclatura traen implícito el quehacer o el ámbito de su competencia.

A este respecto con lo que suscribe el jurista Emilio Margain aclara tenemos que:

**"COMPETENCIA DEL ÓRGANO DE AUTORIDAD, LEGÍTIMA DE SU TITULAR (COMPETENCIA DE ORIGEN) SON INSTITUCIONES JURÍDICAS DISTINTAS (NOTIFICACIONES).**

Aún cuando en el artículo 16 de la ... se establezca como un derecho público subjetivo a favor de los particulares, el que todo acto de autoridad deba realizarse por quien tenga competencia para ello, no es posible asimilar la competencia del órgano estatal con la legitimidad de la persona física que lo representa. Ciertamente: la legitimidad del servidor público por regla general, atiende sólo a su esfera jurídica y personal; su nombramiento y personalidad como titular del órgano estatal hace nacer derechos y obligaciones del mismo frente al Estado, hace que sea aplicable en su favor, el estatuto o estatus jurídico de servidor público, al mismo tiempo que lo enviste de facultades para actuar como funcionario de derecho. En cambio, la competencia como conjunto de facultades establecidas en disposiciones generales para realizar las actividades del Estado, se refieren sólo al órgano, que no es sino una esfera de atribuciones, una zona de personalidad del Estado: si bien el órgano requiere para el ejercicio de sus facultades de la intervención de un servidor público investido de poderes públicos, dicho servidor público como persona física no es el órgano, ni lo integra, ni lo compone en alguna medida. Basta tener presente, para demostrar lo anterior, que el órgano estatal es un centro de imputación normativo con toda exclusión de la existencia o no de una persona física. Además mientras la competencia del órgano se desprende de un acto legislativo (acto regla), la legitimidad se deriva de un acto administrativo (acto condición), de lo que se sigue que el servidor público o titular del órgano, puede ir variando, bien sea por renuncia al cargo, muerte, licencia, cese, etc., sin que por ello se afecte la continuidad del órgano del Estado".<sup>186</sup>

A decir, el órgano administrativo, sólo debiera emitir actos condición u actos administrativos sin perjuicio del acto legislativo, siendo entonces contradictorio que un órgano administrativa tenga la atribución de emitir leyes, empero aún en el caso de que así sea, la facultad es del órgano en sí no de la persona.

Por esta razón, en materia judicial encontramos que penalmente la competencia se describe en el artículo 6° del Código Federal de Procedimientos Penales, donde se dice:

"El tribunal competente para conocer de un delito, el de lugar en que se comete".<sup>187</sup>

Refiriéndose al espacio de validez jurídica, o como se establece en el Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal en su artículo 144 en cuyo caso:

"la competencia de los tribunales se determina por la materia, la cuantía, el

<sup>185</sup> Becerra, op. cit., pp. 53.

<sup>186</sup> Margain, Manatour, Emilio. op. cit. pp. 25.

<sup>187</sup> Cfr. CFPP. Artículo 6°.

grado y el territorio".<sup>188</sup>

Mención que se hace respecto del órgano no de la persona, determinando la competencia bajo un esquema diversificado de acuerdo a las particularidades del acto emitido y siempre apegadas a las atribuciones conferidas al órgano, las cuales en la esfera administrativa deben cumplir los requisitos ordenados por el Código en mención, a fin de que la competencia se circunscriba:

- i.- Por la materia, que es de acuerdo al negocio jurídico.*
- ii.- Por la cuantía, que es de acuerdo al monto del negocio jurídico.*
- iii.- Por el grado, que se determina por la jerarquía del emisor; y,*
- iv.- Por el territorio, que se refiere al espacio de validez jurídica.*

Todo lo anterior en virtud de que:

**"la competencia es un concepto que se aplica a todos los órganos del estado –y no – a los jurisdiccionales ... para identificar la esfera o el ámbito espacial, material, personal etc., dentro del cual puede ejercer válidamente las funciones que les son propias".<sup>189</sup>**

En consecuencia en la función administrativa la competencia esta determinada de una manera similar a la judicial.

Recapitulando, la jurisdicción es la figura jurídica que dota a un órgano de gobierno de la atribución para decir y ejecutar las leyes en una determinada área en tanto la competencia confiere a ese órgano la facultad necesaria, para que éste actúe en nombre del gobierno en conformidad a la materia, la cuantía, el grado y el territorio.

En el caso del Jefe de Gobierno del Distrito Federal, cuenta por gracia de la competencia y la jurisdicción con atribuciones en materia administrativa, legislativa y judicial. Las facultades que hasta antes del 5 de diciembre de 1997 se las delegaba el Poder Ejecutivo Federal, tras las reformas y adhesiones de 1996, ahora pese a la contradicción esa competencia y esa jurisdicción se la dispensa la propia Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, como ya se ha explicado en anteriores párrafos y como se vera más adelante.

### **III. 4. 3 Facultades judiciales del Jefe de Gobierno del DF**

La función judicial escribe el maestro Fraga:

**"...se caracteriza, no precisamente por el efecto jurídico que origina y que ese efecto jurídico puede ser el mismo que el de las funciones legislativa y administrativa, sino el motivo y por el fin de la propia función jurisdiccional".<sup>190</sup>**

Es decir que dentro de la división de poderes, no obstante que al Poder Judicial se le

<sup>188</sup> Cfr. CPC-DF. Artículo 144.

<sup>189</sup> Ovalle Favel, José; *TEORÍA GENERAL DEL PROCESO*; Ed. Harla; pp. 103.

<sup>190</sup> Fraga Gabino, op. cit., pp. 50. Cfr. *Elementos del Acto Administrativo*; capítulo I.

ha relacionado con el Poder Ejecutivo, en consideración de que el juzgar la ley en sí, el corregir las desviaciones que los sujetos tengan respecto de ésta y la calificación para sancionar en conformidad a la norma jurídica y por tanto tener ciertos rasgos de ejecutividad, no significa que el Poder Judicial, sea un ejecutor de la norma jurídica

En otras palabras, la función judicial:

**"supone una situación de duda o de conflicto preexistente; supone generalmente dos pretensiones opuestas, cuyo objeto es una variable".**<sup>191</sup>

La variable es la decisión producto de lo juzgado, que es:

**"El acto por el cual el procedimiento judicial que conduce a la sanción es puesto en movimiento, debe ser considerado como un acto estatal; y, en tal hipótesis es posible hablar".**<sup>192</sup>

De una función judicial, la cual debe:

**"referirse a un hecho, actitud o acto jurídico que se estime contradictorio con un derecho o una norma legal, o un estado de incertidumbre sobre la interpretación, alcance o aplicación de una norma o de una situación jurídica".**<sup>193</sup>

El motivo entonces en la función judicial básicamente es la preexistencia de una controversia donde se anteponen intereses; siendo el juez el intermediario en dicho conflicto entre sujetos capaces jurídicamente que deben dirimir las pugnas de ese:

**"... conflicto de derechos que no puede dejarse a las partes resolver, el primer elemento del acto judicial consiste en la declaración que se haga de la existencia de ese conflicto".**<sup>194</sup>

La interlocución permite ver al órgano judicial como una entidad con carácter de ejecutor, pero esta particularidad no la convierte en actividad preponderante aportadora del apoyo material y logístico indispensable para que se de en las mejores condiciones esta controversia social, sino más bien se refiere a una actividad de carácter meramente declarativo sobre una determinada controversia.

Al referirse uno al Jefe del Gobierno del Distrito Federal la Carta Magna en materia judicial le confiere y obliga:

**" - cubrir vacantes de magistrados del Tribunal superior de Justicia, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal someterá la propuesta respectiva a la decisión de la Asamblea Legislativa.  
- Nombrar a un representante en el Consejo de la Judicatura, incorporar el presupuesto de los Tribunales de Justicia al Presupuesto de Egresos del Jefe del Gobierno del Distrito Federal".**<sup>195</sup>

Con lo cual derivado de la Ley General, al Jefe de Gobierno le toca nombrar a los

<sup>191</sup> Ibidem pp. 51.

<sup>192</sup> Kelsen, op. cit., pp. 232.

<sup>193</sup> Fraga, op. cit., pp. 51.

<sup>194</sup> Ibidem pp. 519.

<sup>195</sup> Cfr. CPEUM. Artículo 122 Base Cuarta, fracciones I, II y IV.

miembros del Poder Judicial Local influyendo así en la composición de dicho poder, ello sin descontar que además le corresponde lo relativo los recursos financieros, con lo que se traza una línea de dependencia un tanto velada.

Por lo mismo no es ocioso subrayar que al Jefe de Gobierno del Distrito Federal compete:

**"Nombrar magistrados del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal y del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal y someter los nombramientos a la aprobación de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal".<sup>196</sup>**

En términos llanos, el Titular del Ejecutivo distritense en un momento dado tiene la competencia y jurisdicción para gravitar en la decisión de un juzgador, dejando en duda la imparcialidad Poder Judicial Local y lo que es más, de la honestidad en la administración de la justicia, de la cual a continuación se aborda a fin de dar un mayor panorama al respecto.

#### III. 4. 3.1 Concepto de justicia

La voz *justicia*, a cuyo nombre se ha generado un inmenso caudal teórico y doctrinario, creándose apologías indistintas, a veces contrapuestas con la lógica actuante, por lo mismo la pretensión no es la de producir una definición acabada, sino más bien acudir al término con la modesta idea de plantear el concepto de Justicia que ayude a comprender otro vocablo que es la Justicia Cívica y por supuesto determinar cual es el rol del Poder Ejecutivo es este ámbito..

Entrando en la materia, Justicia es una palabra de origen latino, proviene de <<*justitia*>><sup>197</sup> cuyo significado es dirigir el derecho, semantividad obtenida al través de las siguientes declinaciones gramaticales:

" \* <<Jus>>, <<juris>> (n) Derecho  
\* <<judez>>, <<judicis>> de <<jus>>, <<dico>>, <<decire>>: el que decide o proclama el derecho  
<<justo>>, <<a>>; <<justus>>, <<a>>, <<um>>: conforme a derecho.  
\* <<Justipreciar>> = <<pretium>>, <<-ii->> = precio: apreciar la justicia".<sup>198</sup>

Derivado de ello entonces se tiene como deducción que la:

<<*Justitia*>> se compone de <<*jus*>> derecho; deviene de <<*directum*>> del que se desprende <<*ectum*>> o <<*titum*>> para engarzar <<*justitia*>>. Y que literalmente significa llegar a decir, dirigir o conducir el derecho, la ley o las reglas, al respecto:

<sup>196</sup> Cfr. EGG. Artículo 67, fracción VI.

<sup>197</sup> Matcos, op. cit., pp. 89 y 90.

<sup>198</sup> Ibidem pp. 89 y 90.

"los textos romanos señalan que la *justitia* es la constante y perpetua voluntad de dar a cada uno su derecho <<justitia est constans et perpetua volunti jus suum cuique tribuendi>>".<sup>199</sup>

A manera de complemento no es ocioso resaltar que el término <<*Jus*>>:

" es un derivado de una raíz sánscrita, que significa liga, indicando que el derecho es una fuerza que amalgama a los individuos que pertenecen a la sociedad; por su parte M. Ortalán señala que <<*Jus*>> se deriva de la palabra <<*jussum*>> con significación originaria de regla prescrita, es decir ley (la lengua sánscrita perteneció a la rama India antigua, que conforme al árbol gramatical de la rama Indoliriana, que junto con la griega integran la familia lingüística Indoeuropea a la cual pertenece la latina)".<sup>200</sup>

Bajo tal sentido, *justicia* entonces es dirigir al derecho para amalgamar a los individuos a las reglas, a la ley, encontrando entonces que el Derecho es un fenómeno social, pero la sociedad es un objeto por entero diferente de la naturaleza. Si analizamos cualquiera de los hechos a los que atribuimos calificación jurídica por ejemplo, una resolución parlamentaria, un acto administrativo, una sentencia judicial, un negocio jurídico, un delito, etc., en los cuales se pueden distinguir dos elementos:

**PRIMERO.-** Un *acto acaecido* en un determinado momento y un cierto lugar, perceptible sensorial; un acontecimiento exterior generalmente un comportamiento humano; y

**SEGUNDO.-** Un *sentido* inminentemente o adherente a este acto o acontecimiento, una significación específica.<sup>201</sup>

A decir la *justicia*, tiene como misión central regula la conducta del hombre a fin de determinar los límites de su actuación, obviamente bajo esquemas jurídicos escritos, determinado por la costumbre, la convivencia e incluso la moral; estos con los que Kelsen denomina "acontecimientos acaecidos" que dan vida al derecho, que en su conjunto son la materia prima para estructurar las reglas jurídicas, con las que a su vez se realizan los esquemas de conducta que conformaran el ordenamiento jurídico.

Kelsen igualmente establece entonces que la dirección del derecho debe orientarse hacia algo específico, la justicia como eje motriz, entonces no se enfila a ser un mero parangón de subjetividad sino, a preservar los valores materiales de manera global, no individual (es el carácter universal de las leyes); además, conservar el equilibrio entre la pluralidad de estos (es el carácter coactivo); pero sobre todo a proteger la propiedad privada (es el carácter individual). El jurista vienes entonces concluye:

"la justicia...se da en aquel orden social bajo cuya protección puede progresar la búsqueda de la verdad...es la libertad, la de la paz de la democracia, la de la Tolerancia".<sup>202</sup>

<sup>199</sup> Ibidem pp. 89 y 90.

<sup>200</sup> Ibidem pp. 89 y 90.

<sup>201</sup> Cfr. Kelsen Hans; LA TEORÍA PURA DEL DERECHO; Ed. Colofón; pp. 10 y 11.

<sup>202</sup> Kelsen, Hans; ¿QUÉ ES LA JUSTICIA?; Ed. Anel; pp. 63.

De esta manera Kelsen se identifica con otros autores, como el filósofo belga Perelmón quien escribe que la justicia tiene como propósitos centrales dar:

- 1.- A cada uno lo mismo.
- 2.- A cada uno según sus méritos.
- 3.- A cada uno según sus obras.
- 4.- A cada uno según sus necesidades.
- 5.- A cada uno según su rango.
- 6.- A cada uno según lo atribuido por la ley".<sup>203</sup>

Cometidos que además son adaptables al pensamiento romano descrito por Agustín Mateos y con lo suscrito por el connotado escritor estadounidense John Rawls, el que define contempla a la justicia como:

**"la estructura básica de la sociedad o más exactamente el modo en que las instituciones sociales más importantes distribuyen los derechos y deberes fundamentales y determinar la división de las ventajas de la cooperación social...depende esencialmente de cómo se asignan los deberes y derechos de las oportunidades y las condiciones sociales en los diversos sectores".<sup>204</sup>**

Bajo esta lógica Kelsen vislumbra que el derecho como fenómeno social, se alimenta de "acontecimientos acaecidos" que violentan la estructura social, por ello hay que impedirlos, sólo que en el universo social cada persona piensa diferente, entonces habla de una ley fundamental que se va a ramificar en normas jurídicas secundarias y estas a su vez, hace lo propio para dar vida a un tercer nivel legal, mismo que sucesivamente genera un contexto normativo menor, llamando a esto escala jurídica jerárquica, cuyos fines son precisamente el evitar la transgresión del ordenamiento jurídico.

Por su cuenta Perelmón se detiene más en las circunstancias especiales del sujeto "*per se*", no mirando a la globalidad, habla de una justicia paralela e individual, aunque en sí dentro de una globalidad preconiza lo que se puede hacer a través de la justicia en una determinada sociedad.

En cambio Rawls, piensa más en la competencia de las instituciones como las entidades distributivas, aplicadoras y corregidoras de los deberes y derechos de las personas en tanto ser miembros una macro cooperación humana.

En ninguno de los casos al hablar de Justicias con un carácter particular, más se versa sobre una justicia global, una justicia para evitar el conflicto social, es decir la función principal de la justicia es precisamente impedir la controversia, merced a un desequilibrio en esos deberes y derechos emanados de las normas jurídicas establecidas bajo los acontecimientos

---

<sup>203</sup> Sáinz, Gómez, José María S.; DERECHO ROMANO; Ed. Limusa , pp. 24

<sup>204</sup> Rawls, John; LA TEORÍA DE LA JUSTICIA; Ed. FCE; pp. 23.

acaecidos, distribuidas por las instituciones a cada uno de los miembros de la sociedad, las que regularán la conducta individual y global. Función en donde desde la perspectiva de Paul Foulquier debe tomarse en consideración:

- 1.- Una voluntad común.
- 2.- La carencia de individualidad.
- 3.- El predominio de los intereses de la comunidad.
- 4.- La existencia de creencias.
- 5.- La existencia de una religión.
- 6.- La existencia de una solidaridad.
- 7.- La propiedad privada".<sup>205</sup>

Siendo entonces que la Justicia, busca en sí evitar los desequilibrios entre la sociedad, mediante la regulación de cada uno de los elementos que componen el flujo interactivo en donde se desenvuelven cotidianamente los individuos.

### III.4.3.2 Concepto de justicia cívica

Los elementos enunciados por Paul Foulquier, están íntimamente ligados a la cotidianidad al interior de las ciudades cuyo espacio de validez jurídica, es la zona de aplicación de la Justicia, en lo particular de la justicia cívica.

Ahora bien, si se califica esa justicia como cívica, obviamente se referirá a lo de la ciudad, bajo el fundamento de que el vocablo cívico proviene del latín <<civicus>> aludiendo al ciudadano o al <<civic>> -ciudad- a decir:

"lo que concierne al ciudadano se dice sobre todo de los deberes, virtudes, formaciones, instrucción".<sup>206</sup>

Por tanto lo cívico es una declinación de <<civicum>> que es propiedad o que pertenece al ciudadano o a la ciudad, de <<civills>> o del ciudadano, de la urbe sociable, y, que al tenerse como <<civillitas>> y/o <<civilitatis>>, significa urbanidad, sociabilidad. Así lo cívico trata o se aboca sobre aspectos relativos a lo urbano; mientras que la Justicia en sí aborda:

"La naturaleza de las cosas —que indica muchas veces cuál tratamiento sería contrario a tal naturaleza, y de esta suerte ayuda a descubrir la solución que en cada caso es mejor.. debe ser principalmente referido a la naturaleza del hombre, y que por tanto, la solución del problema de la justicia en buena parte depende de los progresos de la antropología ... en la medida en que tanto la naturaleza del ser humano cuanto la del mundo que lo rodea tiene permanencia, si bien ésta no es absoluta, en esa misma medida el encargado de regular jurídicamente la conducta puede encontrar, en ambas naturalezas un criterio objetivo de regulación o, al menos datos reales para la elaboración de este".<sup>207</sup>

Al conjuntar lo cívico con la justicia tenemos que:

<sup>205</sup> Azuara Pérez, Leonardo; SOCIOLOGÍA; Ed. Porrúa; pp. 66. Se hace una mezcla de ideas del autor con las del ensayista.

<sup>206</sup> Foulquier, Paul; DICCIONARIO DE FILOSOFÍA; Ed. Cabor; pp. 142.

<sup>207</sup> García, Maynes Eduardo; FILOSOFÍA DEL DERECHO; pp. 477.

- a) *Justicia cívica versa en torno a unos acontecimientos acaecidos en la ciudad, los cuales sirven para formar las reglas, por las cuales se norman las características de la conducta de los miembros de esa colectividad humana;*
- b) *Justicia cívica, alude a dar cada uno lo suyo, según sus necesidades, sus obras, sus méritos o rangos y de acuerdo a la ley, a fin de impedir el desequilibrio y el conflicto en la ciudad;*
- c) *Justicia cívica expresa una función propia de las Instituciones de una urbe, que tiene como tareas la de distribuir los deberes y derechos de índole urbano a manera equilibrada las relaciones entre los integrantes de una ciudad; y*
- d) *Justicia cívica, por todo lo anterior es un acto regla, no un acto condición o acto administrativo, pues tiene como propósito el juzgar la conducta del ciudadano en la urbe.*

La justicia cívica es lo relativo a juzgar la urbanidad "per se", la justicia cívica asimila los acontecimientos acaecidos y que se constituye como el embrión primogénito para formar el ordenamiento jurídico referido al comportamiento. Acaso ¿no fue primero la ciudad que la nación?, no fecundó la regla en los pequeños colectivos humanos que hoy conocemos como países, entonces retomar la justicia cívica como tal, es reconocer el sentido y los orígenes de la norma jurídica, que surgió de entre aquellos asentamientos humanos primitivos, los cuales plasmaron los acontecimientos acaecidos que retroalimenta la escala jurídica jerárquica de una manera ascendente, es decir desde el plano social, hasta el plano del gobierno y que sirven para formar los patrones jurídicos que han regido a las grandes sociedades.

La justicia cívica lejos de ser un nivel inferior del orden jurídico, nos enlaza más con la antropología humana de la ciudad, nos marcan las necesidades y carencias urbanas, nos muestra la moralidad y el convencionalismo social; recupera el comportamiento del individuo, del grupo, de la nación, permite elevar la normatividad jurídica a una escala mayor, da la pauta para hacer del derecho una disciplina dinámica, cotidiana, humana, más positiva.

La justicia cívica hace posible una observancia más estrecha de los derechos de los ciudadanos, a la vez que fiscaliza más de cerca sus obligaciones; la evolución de la justicia cívica da la pauta para rescatar los valores concentrados en el ambiente ciudadano y con ello fortalecer las relaciones entre los gobernados y gobernantes; permite mostrar la relevancia de los valores, la ética y la moral de una ciudad, es una función que por sus características aunque legalmente compete al Jefe de Gobierno del Distrito Federal, debiera ser más del ámbito de competencia de un juzgador, del Poder Judicial, el cual bien se puede combinar con la participación de Poder Legislativo, para que éste último tenga la materia prima con la cual constituya en andamiaje cívico-legal de la Ciudad de México.

#### **III.4.4 Facultades legislativas del Jefe de Gobierno del Distrito Federal**

Las atribuciones legislativas derivan en primer instancia de:

**"que el Estado por conducto de los órganos que de acuerdo con el régimen constitucional forman el poder legislativo".<sup>208</sup>**

Es decir es la.

**"forma como se realiza y sólo se considera la naturaleza intrínseca del acto en el cual se concreta y exterioriza la ley".<sup>209</sup>**

Consecuentemente:

**"la ley desde el punto de vista material se caracteriza por ser un acto que crea, modifica o extingue una situación jurídica. Por lo que cabe definirla como lo hace Duguit... diciendo que es 'todo acto emanado del Estado, conteniendo una regla de derecho objetivo'.<sup>210</sup>**

Para el caso del Distrito Federal el emisor debe ser los órganos de gobierno que fijen las leyes, que de acuerdo con el artículo 122 Constitucional compete a la Asamblea Legislativa, empero igualmente dicho precepto faculta al Jefe del Gobierno del Distrito Federal al establecer; en la Base Segunda que es una atribución de éste último:

**"presentar iniciativas de leyes o decretos ante la Asamblea Legislativa".<sup>211</sup>**

A lo anterior se suma a la atribución de:

**"ejecutar las leyes que expida la Asamblea Legislativa proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia, mediante la expedición de reglamentos".<sup>212</sup>**

Por último el Jefe de Gobierno del Distrito Federal también respecto a las leyes y decretos expedidos por la Asamblea Legislativa Capitalina:

**"podrá ... en un plazo no mayor de diez días hábiles. Si el proyecto observado fuese confirmado por mayoría calificada de dos terceras partes de diputados presentes, deberá ser promulgado por el Jefe del Gobierno del Distrito Federal".<sup>213</sup>**

Las disposiciones constitucionales, que fueron hasta cierto punto una innovación a partir de 1996, implicaron un remozamiento en el marco jurídico que rige al gobierno de la ciudad de México, a fin de incorporar estas atribuciones al contexto local.

Derivado de lo anterior, las leyes secundarias como el Estatuto General de Gobierno confirman tales facultades, por lo cual el Jefe de Gobierno tiene el poder para:

**"iniciar leyes y decretos ante la Asamblea Legislativa del Distrito Federal... -y expedir los reglamentos gubernativos para la ejecución y desarrollo de las leyes que emita la Asamblea Legislativa del Distrito Federal".<sup>214</sup>**

En conclusión a partir del 5 de Diciembre de 1997, el Jefe de Gobierno de la ciudad de México, ya no autónomamente, sino en consideración a lo que crea conveniente emitirá los

<sup>208</sup> Fraga Gabino, op. cit., pp. 37.

<sup>209</sup> Ibidem pp. 41.

<sup>210</sup> Ibidem pp. 42.

<sup>211</sup> Cfr. CPEUM. Artículo 122; Base Segunda; fracción II; inciso c.

<sup>212</sup> Ibidem artículo 122; fracción II; inciso b.

<sup>213</sup> Ibidem artículo 122; fracción II; inciso b.

<sup>214</sup> Cfr. EG-DF. Artículo 67; fracciones I y II.

actos que crearán extinguirán o modificarán una situación jurídica vigente.

#### III.4.5 Facultades administrativas del Jefe de Gobierno del DF

El acto material en tanto acto administrativo, está constituido por los hechos volitivos que trasciende al orden jurídico, los que a su vez se cristalizan al través de la:

**“administración público –que- se forma con el conjunto de órganos o esferas de competencia encargados legalmente de realizar los actos administrativos. El sujeto del acto o colectivos a quienes se encomienda el ejercicio de la función administrativa”.<sup>215</sup>**

Dicha actividad administrativa por sí implica un:

**“conjunto de actos materiales...operaciones y tareas que realizan en virtud de las atribuciones que la legislación positiva otorga”.<sup>216</sup>**

En el caso del Jefe de Gobierno del Distrito Federal, la Cara Magna establece que éste:

**“tendrá a su cargo el Ejecutivo y la administración pública en la entidad”.<sup>217</sup>**

De esta manera el Jefe de Gobierno realiza:

**“los fines...bajo el orden jurídico”.<sup>218</sup>**

Y bajo la administración al:

**“Ejecuta –las leyes-... también está encargado de proteger a la población y el territorio...-además- de conservar el bienestar material y moral del pueblo”.<sup>219</sup>**

En lo concreto el Jefe de Gobierno del Distrito Federal en materia administrativa tiene las siguientes funciones:

- a) **“Cumplir y ejecutar las leyes relativas al Distrito Federal que expida el Congreso de la Unión, en la esfera de su competencia del órgano ejecutivo a su cargo o de sus dependencias.**
- b) **Promulgar, publicar y ejecutar las leyes que expida la Asamblea Legislativa, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia.**
- e) **Nombrar y remover libremente a los servidores públicos dependientes del órgano ejecutivo local, cuya designación o destitución no están previstas de manera distinta por esta Constitución.**
- f) **Ejercer funciones de dirección de los servicios de seguridad pública de conformidad con el Estatuto de Gobierno y las leyes”.<sup>220</sup>**

Facultades que son más ampliamente detalladas en el Estatuto General de Gobierno, en donde además de las atribuciones legislativas, se le suman las de índole administrativo y las de carácter judicial siendo estas:

**“- Refrendar los decretos promulgatorios del Presidente de la República respecto de las leyes y decretos que expida la Asamblea Legislativa del Distrito Federal y ejecutar los mismos proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia. Asimismo ejecutará las leyes y decretos relativos al Distrito**

<sup>215</sup> Serra Rojas, op. cit., pp. 251.

<sup>216</sup> Fraga, Gabino, op. cit., pp. 14.

<sup>217</sup> Cfr. CPEUM. Artículo 122; párrafo cuarto.

<sup>218</sup> Fraga, Gabino, op. cit., pp. 571.

<sup>219</sup> Ibidem pp. 59.

<sup>220</sup> Cfr. CPEUM. Artículo 122; Base Segunda; fracción II.

- Federal que expida el Congreso de la Unión, cuando así lo determinen éstos.
- Nombrar y remover libremente a los titulares de las unidades, órganos y dependencias de la administración pública del Distrito Federal, cuyo nombramiento o remoción no esté determinado de otro modo en este estatuto o en las leyes.
  - Nombrar y remover con aprobación del Presidente de la república, al procurador de Justicia del Distrito Federal.
  - Otorgar patentes de notario conforme a las disposiciones aplicables.
  - Solicitar a la Comisión de Gobierno de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal convoque a sesiones extraordinarias.
  - Presentar a la Asamblea Legislativa del distrito Federal a más tardar el día 30 de noviembre, la iniciativa de ley de ingresos y el proyecto de presupuesto de egresos para el año inmediato siguiente, o hasta el día 20 de diciembre, cuando inicie su cargo en dicho día.
  - Enviar a la Comisión de Gobierno de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, la Cuenta Pública del año anterior.
  - Someter a la consideración del presidente de la República la propuesta de los montos de endeudamiento necesario para el financiamiento del Presupuesto de Egresos del Distrito Federal, en los términos que disponga la Ley General de Deuda Pública.
  - Informar al Presidente de la República sobre el ejercicio de los recursos correspondientes a los montos del endeudamiento del gobierno del Distrito Federal y de las entidades de su sector público e informar igualmente a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal al rendir la Cuenta Pública.
  - Formular el Programa General de Desarrollo de la Ciudad.
  - Presentar por escrito a la asamblea Legislativa del Distrito Federal, a la apertura de su primer periodo ordinario de sesiones, el informe anual sobre el estado que guarda la administración pública del Distrito Federal.
  - Remitir a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal dentro de los 45 días posteriores a la fecha de corte del periodo respectivo, los informes trimestrales sobre la ejecución y cumplimiento de los presupuestos y programas aprobados para revisión de la Cuenta Pública del Distrito Federal.
  - Ejercer actos de dominio sobre el patrimonio del distrito Federal, de acuerdo con lo dispuesto en este Estatuto y las leyes correspondientes.
  - Ejercer las funciones de dirección en materia de seguridad pública cuando le sean delegadas por el Presidente de la República.
  - Facilitar al Tribunal Superior de Justicia y a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal los auxilios necesarios para el ejercicio expedito de sus funciones.
  - Informar a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal por escrito, por conducto del Secretario del ramo, sobre los asuntos de la administración cuando la misma Asamblea los solicite.
  - Administrar la hacienda pública del Distrito Federal con apego a las disposiciones de este Estatuto, leyes y reglamentos en la materia.
  - Celebrar convenios de coordinación con la federación, Estados y Municipios y de concertación con los sectores social y privado.
  - Dirigir la planeación y ordenamiento del desarrollo urbano del Distrito Federal, en los términos de las leyes".<sup>221</sup>

Todas estas atribuciones, a su vez se desglosan y delegan en otros órganos de gobierno capitalino<sup>222</sup> en la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal, los cuales fungen como dependientes del Jefe de Gobierno y que tienen como misión central el velar por el buen desarrollo del quehacer gubernamental en la ciudad de México.

Como se aprecia en este apartado el gobierno distritense tiene prerrogativas administrativas, judiciales y legislativas.

<sup>221</sup> Cfr. EGG-DF. Artículo 67 fracciones: I, IV, V, VII, VIII, IX, X, XI, XII, XIII, XIV, XV, XVI, XVII, XIX, XX, XXI y XXII.

<sup>222</sup> De la misma manera las funciones de los órganos de gobierno capitalino se delinean en el Reglamento Interior de la Ley de la Administración Pública del Distrito Federal.

## CAPÍTULO CUARTO INFRACCIÓN Y SANCIÓN, TIPOS Y CLASES

En un Estado dice Hans Kelsen:

"Es la comunidad creada por un orden jurídico nacional".<sup>223</sup>

En este sentido habrá que reflexionar en torno a las relaciones de quienes integran esa comunidad a fin de reconstruir la naturaleza semántica de lo que se denomina infracción o contravención administrativa; luego, pasar a conceptualizar la infracción propiamente dicha cívico administrativa; posteriormente abordar lo concerniente a la sanción administrativa, allende sanción cívico-administrativa como punto final toca brevemente la disciplina que aglutina las disposiciones referentes a la contravención y penalidad administrativa, es decir el Derecho Penal Administrativo.

### IV. 1 Infracción administrativa

Dado por asentado que el término Estado es entendido, nos referiremos a la acepción de comunidad, la cual el mismo Kelsen la define como una unidad social que es una:

"reunión de voluntades --que- ha dicho Gravina con igual acierto es lo que se llama estado civil".<sup>224</sup>

Que no es sino el todo donde habita un conglomerado humano con fines y propósitos orientados hacia un mismo sentido, bajo la dirección de un gobierno sin el cual desde el punto de vista de Montesquieu:

"es imposible que subsista ninguna sociedad".<sup>225</sup>

Sin embargo, merced a la actividad de los sujetos al interior de la sociedad, se genera un cierto grado de confrontación fecundándose entonces un sesgo desvicionista respecto al patrón de conducta jurídica general; proporcionando en ocasiones los excesos, aunque esto en si da origen al desborde de pasiones de los actores sociales, conllevando a que estos transgredan el ordenamiento jurídico; ello establece, entre otros factores:

1. *Un relajamiento en las relaciones entre el habitante y el poder público, representado por las instituciones de gobierno.*
2. *Una desobediencia al ordenamiento jurídico, siendo inoperante para atenuar la desobediencia al ordenamiento jurídico, siendo inoperante para atenuar la divergencia social; y*
3. *Una fragmentación del propio poder público, el que va atrapado en las inercias e irregularidades, derivadas de los dos factores antes descritos.*

De esta manera, el individuo traspasa las fronteras jurídicas y entra en contradicción

---

<sup>223</sup> Kelsen, Hans, op. cit., pp. 215.

<sup>224</sup> Montesquieu, Carlos de Secondat; EL ESPÍRITU DE LAS LEYES; Ed. Porrúa; pp. 6.

<sup>225</sup> *Ibidem* pp. 6.

con el esquema del ordenamiento jurídico (gubernativo, para el caso), adquiriendo el calificativo de infractor que a juicio de:

**"Bieisa 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 le interesa".** <sup>224</sup>

O como lo describe el connotado jurista, Andrés Serra Rojas:

**"es el acto u omisión que definen las legislaciones administrativas, y que no son considerados como delitos por la legislación penal por considerarlos faltas que ameritan sanción".** <sup>227</sup>

Por su cuenta:

**"Reenhart –arguye en torno a la infracción...depende de la concreta gravedad de la acción y de la personalidad del autor el que la acción debe ser calificada como un hecho punible o como falta administrativa...concluye que en conjunto el acto criminal se distingue ya por la dirección de la intensidad del ataque al bien jurídico claramente perfilado. La falta administrativa sólo puede ser referida a los bienes jurídicos por el peligro de su comisión...esta pues constituida no por un ataque a bienes materiales en todo tiempo protegidos, sino por la insubordinación, la desobediencia".** <sup>228</sup>

Salvo Reenhart, que intenta hacer una separación de la contravención de las leyes, los otros autores tal parecen rehuyen a dar con mayor amplitud un significado de infracción, por lo mismo, a fin de buscar una noción un tanto más acabada del término en mención se obtuvo lo siguiente:

En la Enciclopedia Jurídica Omeba en primer lugar el término infracción lo equiparan a una falta vacía o ausencia de algo la cual, conceptualizándola como:

**"una transgresión en forma de acción u omisión que viola preceptos del derecho administrativo –que- constituyen la controversia administrativa. De acuerdo con la etimología del vocablo señala Carrara que controversia deriva de contra y venia; venir en contra de la ley; chocar con la ley y así demarca la esencia especial del hecho policial, que consiste en la mera contradicción del hecho en la ley independientemente de cualquier intención dolosa y aún consciente de violarla".** <sup>229</sup>

Por deducción la infracción, contravención o falta administrativa es una:

**"figura cuasi penal en el ordenamiento jurídico del Estado –que- vincula estrechamente con el rol de la administración en su función...que puede ser sobre-... protección de la seguridad, salud y moralidad de los individuos integrantes del cuerpo social".** <sup>230</sup>

Siendo así que las infracciones o mejor dicho:

**"las contravenciones administrativas.. –son- contrarias a los intereses de la administración, oponiéndose al normal desenvolvimiento de su actividad social".** <sup>231</sup>

<sup>226</sup> Acosta, Romero Miguel; TEORÍA GENERAL DEL DERECHO ADMINISTRATIVO; pp. 1026.

<sup>227</sup> Ibidem pp. 1026.

<sup>228</sup> Ibidem pp. 1030.

<sup>229</sup> ENCICLOPEDIA JURÍDICA OMEBA; T-XI; Ed. Bibliográfica; pp. 698.

<sup>230</sup> Ibidem pp. 698.

<sup>231</sup> Ibidem pp. 698.

Bajo esta lógica el jurista Miguel Acosta, asevera que la infracción es:

**"todo acto o hecho de una persona que viola el orden establecido por la Administración Pública para la consecución de sus fines, tales como mantener el orden público (en su labor policial) y prestar un servicio eficiente en la administración de servicios...generándose por ello una ..relación contradictoria entre el ciudadano ... y las autoridades administrativas".**<sup>232</sup>

Siendo entonces que una infracción es una transgresión a las leyes administrativas consistente en una actuación u omisión de las mismas, cuyos efectos son obstruir el pleno desenvolvimiento de la administración pública encontrando en ésta los siguientes elementos:

- i.- Un ejecutor de un acto dañoso que violenta o se contrapone a las disposiciones de la regla jurídica administrativa (puede ser del D.F)*
- ii.- Una autoridad a la que compete poner y regular el orden y buen gobierno.*
- iii.- Una acción u omisión que altere el pleno desenvolvimiento de la Administración Pública.*

Con toda, la confusión pervive pues la normatividad jurídica vigente aún no ha asimilado estos aspectos, a fin de diferenciar la infracción administrativa del delito y luego entre lo que es propiamente infracción administrativa e infracción cívico-administrativa.

El primer es encontrar en las tres modalidades el "acto u omisión"<sup>233</sup> dañosa que altera el ordenamiento jurídico, por ello, a fin de dirimir un tanto esta situación, recordemos el planteamiento aristotélico al respecto, en el cual se asegura que:

**"..hay tres tipos de daños en las relaciones sociales, los causados por ignorancia son errores cuando se obra sin darse cuenta ni la persona afectada, ni del acto, ni del instrumento ni del fin...cuando el daño se produce contrariamente a una razonable previsión es una desgracia; cuando no contrariamente a una razonable previsión, pero sin maldad es un error culpable. Hay error culpable cuando el principio de la ignorancia está en el agente; hay desgracia cuando está fuera de él, cuando se obra conscientemente, pero sin previa deliberación, se comete un acto injusto".**<sup>234</sup>

Aristóteles ofrece así aunque relacionada a una abstracción como es la virtud, una disgregación de la intención dañosa del individuo, al interpretarla es posible escribir:

- 1.- La acción consciente es la injusticia es lo más grave e irreparable, doloso y deliberado siendo esto un delito.**
- 2.- La falta de previsión es un daño aunque lamentable y doloroso, reparable, siendo por tanto culposo, existiendo una oportunidad y por ende la responsabilidad para resarcirlo, es una infracción; y**
- 3.- La ignorancia como tal es una desgracia es una infracción menor y reparable; es una transgresión al orden común o particular, es una infracción cívico-administrativa.**

Más tarde Rousseau escribe:

**"El hombre pierde su libertad natural y el derecho ilimitado todo cuando desea y puede alcanzar, ganando en cambio la libertad civil y la propiedad**

<sup>232</sup> Acosta Romero, op. cit., pp. 1029.

<sup>233</sup> Cfr. CP-DF. Artículo 3º; y la LPA-DF, la cual no elude expresamente, más bien se refiere al acto administrativo, no a la infracción.

<sup>234</sup> Aristóteles; ÉTICA NICOMAQUEA; Ed. Porrúa; pp. 33.

privada de lo que posee. Para no equivocarse de estas compensaciones, es preciso distinguir la libertad natural, que tiene por límites las fuerzas individuales de la libertad civil, circunstanciadas por la voluntad general; y la posesión, que no es otra cosa que el efecto de la fuerza o del derecho del primer ocupante, de la propiedad, que no puede ser fundada sino sobre un título positivo".<sup>235</sup>

De esta manera la ética aristotélica encuentra en Juan Jacobo Rousseau, otro sentido, pues adquiere un valor material, ya no espiritual, en tanto no ser posible usar algo en libertad sin la posesión de los "títulos positivos", constituyendo esto un giro de ciento ochenta grados en el acto dañoso pues:

"mientras que la culpabilidad siempre es un juicio ético social que desvalorar al autor, la falta administrativa para el reproche de la culpabilidad baste con el incumplimiento por las exigencias formuladas".<sup>236</sup>

Por su cuenta Hans Kelsen inspirado en su teoría pura del Derecho, asienta que esos "títulos positivos":

"Pueden llevar en sí mismos una explicación, es decir una indicación de lo que significa. Pues el hombre que realiza el acto, lo enfoca a un determinado sentido lo cual lo traduce de una forma u otra, que en todo caso es comprendida por aquellos a quienes el acto se dirige".<sup>237</sup>

Afirmando por tanto que un acto es siempre deliberado o consciente hacia una realidad, fijado por un interés, claro y definido; consecuentemente existe la pretensión por ejecutarlo, de manera negativa e indubitable.

Bajo tal óptica tenemos que el acto respaldado en un positivo lleva implícito un derecho descargado en el entorno social, empero, es aquí donde inicia la función del Derecho, pues éste limita el perímetro de predominio de la acción, es el dónde *empieza tu derecho, donde termina mi derecho*; regula así particularmente el derecho de posesión, en otras palabras la propiedad privada.

Esto es que el derecho garantice la libertad civil y además impida las pretensiones que puede dañar a la propiedad amparada por esos títulos positivos; consecuentemente, el Derecho posee una autonomía respecto del individuo, pues éste no es del control de quien resiente los efectos; entonces el Derecho:

"no existe sino en medida harto limitado...pues nadie puede concederse el Derecho a sí mismo ya que el derecho de uno no es posible bajo el supuesto del deber de otro, y tal relación jurídica no puede nacer sino de la manifestación coincidente de las voluntades individuales".<sup>238</sup>

La coincidencia de esas voluntades tiene como arista el resguardo de esa

<sup>235</sup> Rousseau, Juan Jacobo; EL CONTRATO SOCIAL; Ed. Porrúa; pp. 12.

<sup>236</sup> Acosta Romero, Miguel, op. cit., pp. 1030 y 1031.

<sup>237</sup> Kelsen..La teoría pura del Derecho, op. cit., pp. 11.

<sup>238</sup> *Ibidem* pp. 38.

Posesión positiva en virtud de que:

**"se trata de mantener a toda costa la idea de que el derecho subjetivo, es decir la propiedad privada es una categoría trascendente y apriorística frente al derecho objetivo una institución a la cual el contenido y el orden jurídico encuentra un límite infranqueable".**<sup>239</sup>

Lo anterior nos sirve para remarcar que el objeto del orden jurídico es proteger a la propiedad privada de toda pretensión ajena a ella, así evitar los apasionamientos y el exceso de seres humanos deseosos de poseer la propiedad privada, por tal la norma jurídica crea las interconexiones pertinentes a fin de regular el comportamiento de los individuos en sociedad.

Es por ello que la ley debe contemplar derechos o prerrogativas para que el hombre actúe de manera autónoma, en libertad pero con ciertas limitaciones que le impone el Derecho respecto a todo aquello que no amparan sus "títulos positivos".

Así el propio individuo en tanto libre puede reivindicar la protección del Derecho, empero igualmente se encuentra obligada a respetar lo que se encuentra fuera de sus límites, ello sin descontar que la persona debe obedecer el orden jurídico como una contraprestación a esa protección que le brinda el Derecho a sus valores espirituales y materiales, así como a su propiedad.

Bajo tal lógica es coherente imaginar que la idea de Kelsen es la de proteger a toda costa la propiedad privada, máxime que el actor en sí en el libre mercado también se le otorga el calificativo de "mercancía" por ello es:

**"evidente que la definición de la propiedad como relación entre personas y cosas descubren su función económica y social".**<sup>240</sup>

Y en un sistema de libre mercado como el nuestro todo está incluido, en un "catálogo de preferencias", el ser humano con su fuerza de trabajo o habilidades técnicas e intelectuales no es la excepción.

Así, al intercalar los planteamientos de Aristóteles, Rousseau y Kelsen, con las de Miguel Acosta y Bielsa,<sup>241</sup> se infieren como comentarios, para distinguir delito de responsabilidad civil y falta administrativa, los siguientes:

- 1.- El delito es general cuando se le hace un daño grave e irreparable a la propiedad privada (persona o cosa) siendo por ello un acto injusto e ilegal.**
- 2.- Es una responsabilidad civil aquella transgresión resarcible, cuando el daño**

---

<sup>239</sup> Ibidem pp. 38.

<sup>240</sup> Kelsen..Teoría General del Derecho y del Estado, op. cit., pp. 40.

<sup>241</sup> Este autor es citado por el Maestro Acosta Romero y califica a la infracción como una contravención al orden social ( Enciclopedia Omeba..op. cit. pp. 698) y los analistas del Instituto de Investigaciones Jurídicas.

- sea a esa propiedad privada (persona o cosa) a saber aunque culposa sea total o parcialmente reparable; y*
- 3.- Es una contravención o falta administrativa cuando el daño sea sólo superficial, leve a esa propiedad privada, por lo cual no sea necesario un resarcimiento. Además a la infracción concentra un factor importante que radica en el hecho de que el acto lo efectúa un individuo pero no afecta a otro individuo sino que atenta en contra de la comunidad, siendo por tanto un acto dañoso leve en contra de la propiedad común, del orden social y jurídico. En esta interviene un particular y un órgano de la administración pública el cual ha sido afectado por la contraposición de uno de sus ordenamientos reglamentarios.**

#### **IV.1.2 Infracción cívico administrativa**

Ahora de manera pormenorizada abordamos en lo concreto lo relativo a la infracción cívica, en la cual de igual manera en las leyes y en los reglamentos correspondientes no hay una clara definición de la infracción, ni tampoco se encuentra una separación entre la infracción administrativa y la cívico-administrativa.

#### **IV.1.1 Concepto**

La infracción cívica en el artículo 3° del reglamento gubernativo de Justicia Cívica se encuentra definida como:

- "el acto u omisión que altera el orden o la seguridad pública o la tranquilidad de las personas... y que sanciona el presente reglamento cuando se manifieste en:**
- I. Lugares públicos de uso común o libre tránsito, como plazas, calles, avenidas, viaductos, vías terrestres de comunicación ubicadas en el Distrito Federal, paseos, jardines y parques y áreas verdes.**
  - II. Sitios de acceso público, como mercados, centros de recreo, Deportivos o de espectáculos;**
  - III. Inmuebles públicos.**
  - IV. Medios destinados al servicio público de transporte.**
  - V. Inmuebles de propiedad particular, siempre que tenga efecto en los lugares señalados en las fracciones anteriores.**
  - VI. Plazas, áreas verdes y jardines, senderos, calles y avenidas interiores, áreas deportivas, de recreo o esparcimiento que formen parte de los inmuebles sujetos al régimen de propiedad en condominio, conforme a lo dispuesto por la ley sobre el Régimen de Propiedad en Condominio de Inmuebles del Distrito Federal".<sup>242</sup>**

La definición anterior en poco ayuda para entender la trascendencia que tiene la falta administrativa en la vida social de una ciudad, siendo recurrente retomar el significado obtenido en el apartado previo, con el fin de aportar una idea más precisa de dicha modalidad de contravención y por supuesto explicar la importancia de la misma tanto para la ciudadanía como para la administración pública.

Así en primer lugar la infracción administrativa como tal es el acto u omisión dañoso leve que un particular hace en oposición al orden jurídico administrativo y que obstruyendo el pleno desenvolvimiento de la administración pública, que bien puede ser

---

<sup>242</sup> Cfr. RGJC-DF. Artículo 3°.

federal, estatal o municipal.

Luego a ésta terminación se le adhiere lo cívico, que proviene de *civicus* o *civis* y que alude a lo urbano, incluidos los deberes y obligaciones del ciudadano, infringiéndose que la infracción cívico administrativa se antepone a:

- a) *Las reglas jurídicas que norman el comportamiento interior del grupo social, en un espacio y tiempo determinado.*
- b) *Las instituciones y órganos de gobierno encomendadas a ejecutar las leyes y reglamentos referentes al orden, seguridad, costumbres, convivencia y moralidad pública; y,*
- c) *Las propias relaciones entre los particulares.*

De tal suerte la infracción cívico-administrativa es:

**LA CONTRAVENCIÓN DE UN ACTO U OMISIÓN DAÑOSA LEVE DEL ORDENAMIENTO JURÍDICO, QUE HACE UN PARTICULAR EN OPOSICIÓN A LA REGLAMENTACIÓN JURÍDICA ESTABLECIDA POR EL ORDEN ADMINISTRATIVO PÚBLICO –EN ESTE CASO DEL DISTRITO FEDERAL–, POR TANTO AFECTANDO EL PLENO DESEMPEÑO DE LAS FUNCIONES DE LAS INSTITUCIONES Y ÓRGANOS DE GOBIERNO CAPITALINOS, ENCOMENDADOS A TAREAS DE ORDEN Y SEGURIDAD EXTERIOR INTERIOR Y A LA OBSERVANCIA DE LAS REGLAS DE CONDUCTA SOCIAL.**

Dicha definición da la pauta para aportar dos juicios con los cuales se esta en posibilidad de separar la infracción puramente administrativa de la infracción cívica administrativa, siendo estos que lo segundo:

- Primero.- Es una contravención a las reglas jurídicas de conducta de orden social, que tienden hacia la convivencia, al resguardo de la moral, las costumbres al orden y a la seguridad pública, a mantener el equilibrio urbano; y*
- Segundo.- Se aboca a definir más la contravención de la regla jurídica que no encuadra en la esfera de gobierno aludida, siendo lo relativo a servicios de producción de bienes, concesiones, infraestructura básica, incluso de captación tributaria presentados por las dependencias del gobierno de la ciudad de México.*

Ahora bien los fundamentos Constitucionales de la infracción cívico – administrativa se encuentra plasmado en el artículo 21, en cuyo segundo párrafo indica:

**“Compete a la autoridad administrativa la aplicación de sanciones por las infracciones de los reglamentos gubernativos y de policía”.<sup>243</sup>**

Y en el artículo 122 en donde se faculta a la autoridad máxima capitalina, es decir al Jefe de Gobierno del Distrito Federal para ejercer las funciones que:

**..le confiera..el Estatuto General de gobierno”.<sup>244</sup>**

Ordenamiento legal que le atribuye entre otros aspectos:

**“expedir los reglamentos gubernativos...”<sup>245</sup>**

En este caso el Reglamento es el de Justicia Cívica (RGJC-DF), ordenamiento legal

<sup>243</sup> Cfr. CPEUM. Artículo 21.

<sup>244</sup> Cfr. CPEUM. Artículo 122: fracción II; inciso f.

<sup>245</sup> Cfr. EGG-DF. Artículo 67; fracción III.

que regula lo relativo a la infracción cívico-administrativa.

Por otro lado la infracción administrativa a secas encuentra su soporte constitucional en el artículo 16, en el cual se establece que:

**"La autoridad administrativa podrá practicar visitas domiciliarias para cerciorarse de que han cumplido los reglamentos sanitarios y de policía; y exigir la exhibición de los libros y papeles indispensables para comprobar que se han acatado las disposiciones fiscales, sujetándose en este caso a las leyes y a las formas prescritas para los cateos".**<sup>246</sup>

La diferencia radica en lo de "gubernativos", expresión en un sentido interpretativo que alude a las reglas de urbanidad y no a los actos en correspondencia a ciertos servicios prestados por las dependencias públicas como es lo concerniente a lo "sanitario" y a lo "fiscal", asuntos atribuidos constitucionalmente al Presidente de la República. El primero a través del artículo 73-XVI-1ª que alude al Consejo de Salubridad General cuya dependencia es directa al Primer Magistrado, mismo que tiene obligación de dictar medidas sanitarias en casos de epidemia y de enfermedades exóticas.

En cuanto a lo fiscal, el soporte esta en el artículo 89-IV constitucionales a través del cual el Titular del Poder Ejecutivo nombrara a los empleados de hacienda. Además en correspondencia a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, lo sanitario toca despacharlo a la Secretaría de Salud (artículo 39) y lo fiscal a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (artículo 31) y lo gubernativo a la Secretaría de Gobernación (artículo 27).

Ahora en cuanto a la administración local a manera de reforzar el argumento anterior en el caso de la capital del país, la máxima autoridad administrativa es el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, tal y como lo dispone el segundo párrafo del artículo 122 de la CPEUM en cuyo texto se escribe:

**"Son autoridades locales...el Jefe de Gobierno del Distrito Federal".**<sup>247</sup>

Este carácter de autoridad administrativa se ve reforzado al través del mandato del mismo precepto, que textualmente dispone para el Jefe de Gobierno capitalino:

**"Respecto a la organización de la Administración Pública local en el Distrito Federal se le faculta para delimitar...la competencia de los órganos políticos administrativos correspondientes, la forma de integrarlos, su fundamento así como la relación de dichos órganos".**<sup>248</sup>

En cuyo caso, el Titular del Ejecutivo local ha encargado lo sanitario a la Secretaría de

<sup>246</sup> Cfr. CPEUM. Artículo 16.

<sup>247</sup> Cfr. CPEUM. Artículo 122; párrafo segundo.

<sup>248</sup> Cfr. CPEUM. Artículo 122; Base Tercera, segundo párrafo.

Educación, Salud y Desarrollo Social ( artículo 25 LOAP-DF ), lo fiscal a la Secretaría de Finanzas (artículo 26- LOAP-DF ) y lo gubernativo a la Secretaría de Gobierno, con lo cual si al Presidente de la República corresponde regular dichas materias, al Jefe de Gobierno capitalino el responsable de hacer lo propio a nivel local, incluido corregir tanto la infracción meramente administrativa, como la contravención contraria al buen comportamiento<sup>249</sup>

#### IV.1.1 Concepto-

Derivado de los comentarios anteriores ya se esta en posibilidad de aportar una definición que permite identificar la importancia que la fracción cívico-administrativa tiene para una ciudad y el rol que tiene la administración pública en su aplicación. Así tenemos que:

**LA INFRACCIÓN CÍVICO-ADMINISTRATIVA ES TODA CONTRAVENCIÓN MEDIANTE EL ACTO U OMISIÓN DAÑOSA LEVE QUE UN PARTICULAR HACE EN AGRAVIO DE LA PROPIEDAD PÚBLICA, Oponiéndose así al normal desenvolvimiento del ordenamiento jurídico relativo al orden, seguridad, convivencia y costumbres públicas; DESARROLLADAS POR LAS INSTITUCIONES CAPITALINAS Y POR LOS ÓRGANOS DE GOBIERNO QUE COMPONEN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DEL DISTRITO FEDERAL; LA CUAL ES REGULADA, CALIFICADA Y SANCIONADA POR LOS MISMOS ÓRGANOS DEL JEFE DE GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL.**

#### IV.1.3 Semejanzas y diferencias entre infracción cívica y el delito

Como punto aparte vale la pena enlistar algunas de las similitudes y diferencias entre la Infracción Cívico Administrativa y el delito a saber:

- a) **Semejanzas.**
  - i.- *Las dos son actos u omisiones de un sujeto transgresor.*
  - ii.- *Las dos son una contravención al orden jurídico vigente.*
  - iii.- *Ambas son de interés y orden públicos.*
- b) **Diferencias:**
  - i.- *La infracción cívico administrativa es un acto u omisión que produce un daño leve –es una desgracia; el delito es siempre un acto u omisión de un daño grave e irreparable es una injusticia pues rompe con la equidad.*
  - ii.- *La falta cívico administrativa atenta en contra del ordenamiento jurídico que regula la urbanidad, la ética y los valores sociales; el delito atenta y es destructivo de todo orden.*
  - iii.- *La infracción es una forma de conducta asocial o parasocial; el delito siempre es una forma de conducta antisocial.*
  - iv.- *La transgresión cívico-administrativa es un acto que se opone al desenvolvimiento de la administración pública; el delito a toda institución.*
  - v.- *La infracción atenta en contra de los bienes comunes pero de una manera leve y reparable; el delito daña de manera grave e irreparable el bien común y privado; y, lo juzga y sanciona el Poder Judicial.*

#### IV. 1.4 Valoración psicocial de la infracción cívico administrativa

<sup>249</sup> EGG-DF. Artículo 67, fracción III; LOAP-DF. Artículo 10; y el RLOAPDF. Artículo 5º, fracción XIII.

La sociedad como una persona –moral- trasmite su estado emotivo a cada uno de los miembros que la integran, es decir la conducta global se disemina progresivamente entre todos los ciudadanos, hasta involucrarlos en la cotidianidad tan “de la ciudad”, éste fenómeno se denomina “fuerzas del ambiente” que es el resultado del:

“estímulo adecuado en forma de energía..un impulso, al que el sujeto ejecuta una respuesta”.<sup>250</sup>

Estas fuerzas del ambiente son:

- a) Mecánicos.- Pueden producir sensaciones visuales y acústicas, como también la electricidad es estímulo de múltiples acciones.
- b) Químicos.- Inicia la sensación en los sentidos olfativos y gustativos y se cree fundamental que también se verifican reacciones químicas en la serie de procesos responsables de las sensaciones visuales y auditivas; y,
- c) Sensoriales que producen las sensaciones específicas, actúan en forma desconocida aumentando o rebasando la sensibilidad de otros receptores: por ejemplo, la sensibilidad de la piel para detectar la presión mecánica es más aguda, si se usa un estímulo caliente y la agudeza del gusto depende de la temperatura de los animales”.<sup>251</sup>

Los factores de las fuerzas del ambiente, como es obvio, son captados por los sentidos del ser humano creándose un estímulo, con lo que el sujeto obra en consecuencia, a grosso modo las fuerzas del ambiente se configuran merced a que:

- i.- *La vista, el tacto y el oído, generan factores de reacción mecánica; y,*
- ii.- *El olfato, el gusto y en un momento dado el tacto producen reacciones de índole químico y termal.*

Al mezclarse unos o otros sentidos se produce cualquiera de las cuatro modalidades de conductas siguientes:

- a) Social.- Es la que cumple con las adecuadas normas de convivencia, la que no agrede en forma alguna a la colectividad, es la que cumple el bienestar común.
- c) Asocial.- Es aquella que carece de contenido social, no tiene relación con las normas de convivencia ni con el bien común.
- d) Parasocial.- Se da en el contexto social, pero es diferente a las conductas seguidas por la mayoría del conglomerado social. Es la aceptación de los valores adoptados por la colectividad, pero sin destruirlos, no realiza el bien común, pero no lo agrede ...Ciertas modas ciertos usos o costumbres diferentes o francamente desviados; y
- e) Antisocial.- Es la que va en contra del bien común, atenta contra la estructura básica de la sociedad, destruye sus valores fundamentales, lesiona las normas elementales de convivencia”.<sup>252</sup>

Cada una de estas formas de conducta representan un estilo propio de comportamiento que una persona guarda respecto al bien común y a la propia regla jurídica, lo que encuentra una mejor explicación en el siguiente cuadro en donde se configuran la relación conducta–sujeto, al través de una figura piramidal, mostrando el grado de desviación del

<sup>250</sup> Meneses, Morales Ernesto; PSICOLOGÍA GENERAL; pp. 33 y 34.

<sup>251</sup> Ibidem pp. 58.

<sup>252</sup> Rodríguez, Manzanero Luis; CRIMINOLOGÍA; Ed. Porrúa; pps. 23 y 24.

individuo y la modalidad del comportamiento personal en el plano social, a saber:

Cuadro Núm. 14: Relación Sujeto-Conducta

| ÓPTIMO  | P                          | L | A | N | O | S                         | O | C | I                         | A | L |  |
|---------|----------------------------|---|---|---|---|---------------------------|---|---|---------------------------|---|---|--|
| NIVEL   | CONDUCTA                   |   |   |   |   | SUJETO                    |   |   |                           |   |   |  |
| PRIMERO | NORMAL                     |   |   |   |   | SOCIAL                    |   |   | NORMAL                    |   |   |  |
| SEGUNDO | ASOCIAL<br>AISLADO         |   |   |   |   | BIEN                      |   |   | ASOCIAL<br>ESQUIZOFRENICO |   |   |  |
| TERCERO | PARASOCIAL<br>EXTRAVAGANTE |   |   |   |   | COMUN                     |   |   | PARASOCIAL<br>DESVIADO    |   |   |  |
| CUARTO  | ANTISOCIAL<br>DESTRUCTIVA  |   |   |   |   | REGLA U ORDEN<br>JURÍDICO |   |   | ANTISOCIAL<br>DESTRUCTIVO |   |   |  |
| PESIMO  | P                          | L | A | N | O | S                         | O | C | I                         | A | L |  |

La pirámide tiene como piso y techo un plano social, siendo el primero el extremo negativo de la conducta individual y lo segundo el comportamiento óptimo deseado; entre uno y otro hay cuatro niveles e igual número de tipos de conductas que permiten delimitar los diferentes niveles de transgresiones del orden jurídico.

En la primera fila se ubica la forma de conducta normal, que corresponde a un Sujeto normal, al cual las fuerzas del ambiente han influido de manera positiva no intenta dañar el bien común ni transgredir la ley, es un *ciudadano dentro de la ley*.

En la segunda hilera se sitúa el comportamiento aislado y que pertenece a una persona que se califica de apática o de introvertida, que puede producir un daño leve a la sociedad merced a ese estado de indiferencia, al cual Aristóteles en la antigüedad calificó de "masedumbre" donde:

"semejante hombre no parece sentir, ni afligirse y al no irritarse no está dispuesto a defenderse".<sup>253</sup>

Dicha forma de conducta, de cierta manera se equipara a lo que los juristas denominan omisión que:

"radica en una abstención de obrar".<sup>254</sup>

Cuyos elementos son un olvido "volitivo" y una actividad ligada a las fuerzas del ambiente que ha conjugado los factores personales –religiosos, políticos, sociales, económicos y teóricos- para producir la respuesta omisa o apática frente a un colectivo o grupo humano, acaso en contra de la misma o bien de plano se opone al ordenamiento jurídico.

La tercer línea es ocupado por la forma de proceder etiquetada como desviada o

<sup>253</sup> Ibidem pp. 22 a 25.

<sup>254</sup> Aristóteles, op. cit., pp. 53.

<sup>255</sup> Castellanos, Fernando; LINEAMIENTOS ELEMENTALES DE DERECHO PENAL; Ed. Porrúa; pp. 152.

extravagante y que atañe al individuo "desviado", el cual tiende a tomar posturas "raras" y contrarias a lo establecido que puede, conducta que puede:

"..ser racial, cultural, económica, religiosa o cualquier tipo de diferencia física .... es peligroso cuando es tomado como diferente".<sup>256</sup>

Semejante estado al aparecer es un síntoma de transgresión al ordenamiento jurídico y por sus características es la antesala del delito, pues las manifestaciones objetivas y subjetivas son contrarias a los ordenes social y jurídico, aunque no dañan en sí al bien común común ni a las leyes, si son proclives a la delincuencia al conjugarse con las fuerzas del ambiente en actos u omisiones gravantes para el físico de las personas o los bienes materiales

Finalmente, el cuarto nivel lo ocupa el comportamiento destructivo, dañoso parcial o totalmente grave, es la conducta dirigida a atentar en contra del bien común y a traspasar las fronteras marcadas por el precepto legal.

Dentro del comportamiento antisocial sobresale:

"1....el atractivo que se encuentra unos individuos en otros -pues- determinan en gran parte la cohesión de los grupos que se forman, este atractivo entre los miembros de un grupo produce la unión dentro de l grupo y depende principalmente la forma como se perciben los individuos dentro de él..."<sup>257</sup>

Y al producirse la falta de atractivo se fomenta el fraccionamiento, que trae consigo la fragmentación, de desunión y la controversia, causas cuyos efectos entre otros son la transgresión al ordenamiento legal, la conflagración social y el crecimiento delictivo en un territorio específico, por ende se crean daños de toda índole alterando el orden o el bien común.

"2.- ..el aprendizaje, que consiste en un cambio relativo permanente de la conducta producida por la experiencia".<sup>258</sup>

El aprendizaje alimenta de imágenes al subconsciente del individuo para que éste responda asumiendo una posición respecto al orden jurídico y al bien común, pues el aprender fomenta cambios sustanciales al interior del sujeto principalmente en:

- a) Las habilidades motoras; asir objetos, andar en escaleras, reaccionar ante el ambiente.
- b) El uso de símbolos, como las palabras y los números.
- c) Los hábitos como el orden, la limpieza y la veracidad; y,
- d) Agilidad en la búsqueda de alternativas".<sup>259</sup>

Al intercalar atractivo y aprendizaje se producen un cierto grado de las condiciones

<sup>256</sup> Rodríguez, Manzanera, Luis; PENOLOGÍA; Ed. UNAM/SUA/DERECHO; pp. 44.

<sup>257</sup> Méneses, op. cit., pp. 189.

<sup>258</sup> Ibidem pp. 205.

<sup>259</sup> Ibidem pp. 206.

exteriores, implicando esto que el sujeto responda de la manera que su subconsciente le marque, hasta encuadrar en alguna de las formas de conducta descritas, de las cuales, la asocial y parasocial deben ser el objeto de análisis del derecho administrativo, pues una y otra son comportamientos transgresores de la regla jurídica común, ya que:

**"una conducta será delictiva no sólo cuando sea típica y antijurídica, sino además culpable...se considera culpable la conducta cuando a causa de las relaciones psíquicas existentes entre ella y su autor deben serlo jurídicamente reprobadas...Porte Petit define la culpabilidad como el nexo intelectual y emocional que liga al sujeto con el resultado del acto".<sup>260</sup>**

En el caso de las formas de conducta asocial y parasocial, se cumplen los requisitos anteriores y que se ligan a los acontecimientos, entonces existe un acto u omisión deliberado contrario al ordenamiento jurídico, consecuentemente son procederes transgresores, es decir delictivos, pues son comportamiento destructivo, injusto, dañoso o grave.

No obstante debe señalarse que el estado apático, omitivo y el desvisionismo, se contraponen a los criterios de urbanidad y buen gobierno, por tanto puede haber culpabilidad y por ende se encuentra en los límites de la regla jurídica, juega con ella y, relativamente se encuentran y se alejan de la antijuridicidad, obedeciendo al relajamiento onirico, excitado por las fuerzas del ambiente, que al influir en su subconsciente los puede estimular hacia la transgresión de la regla jurídica.

Por lo mismo, es alarmante el grado de transgresión al que ha llegado la sociedad capitalina. El fenómeno desvisionista de la regla gubernativa o cívica arrojó desde enero de 1995 a julio de 1997 las siguientes cifras:

**Cuadro Núm. 15: Transgresión en materia cívica.**

| ANO.                  | 1995   | 1996          | 1997           |
|-----------------------|--------|---------------|----------------|
| FLAGRANCIA.           | 75,175 | 116,930       | 100,180        |
| CITATORIOS.           | 17,045 | 12,678        | 1,787          |
| AUDIENCIAS.           | 92,220 | 129,608       | 111,015        |
| ARRESTOS.             | 33,343 | 49,733        | 41,884         |
| REMITIDOS AL M. P.    | 3,391  | 259           | 673            |
| REMITIDOS AL CONSEJO  | 2,580  | 3,180         | 1,314          |
| AMONESTADOS.          | 15,479 | 19,804        | 11,743         |
| LIBRES.               | 18,783 | 32,220        | 48,565         |
| MULTADOS.             | 18,634 | 24,422        | 6,837          |
| RECAUDACION.          | S/D    | \$1'618,218.4 | \$1'138,244.97 |
| CONSTANCIAS EMITIDAS. | 45,843 | 34,332        | 27,202         |

FUENTE: CONCENTRADORES DE LOS ASUNTOS ATENDIDOS POR LOS JUZGADOS CÍVICOS DEL DISTRITO FEDERAL.- DIRECCIÓN DE JUSTICIA CÍVICA-DDF.- 1977.

Si del total de contravenciones, tan sólo se suman las relativas a la flagrancia, se tiene

<sup>260</sup> Castellanos, op. cit., página 359.

que en 30 meses 292,285 ciudadanos han faltado a las normas jurídicas cívicas y al pormenorizar arroja los resultados siguientes:

- 1.- *Cada mes fueron infraccionados 8,119.*
- 2.- *Cada día se sometió a 321.2; y*
- 3.- *Cada hora 13.9 transgreden el orden jurídico.*

Lo relevante de la cuantificación anterior no son las cifras, sino en que estos números son harto rebasados por las contravenciones no denunciadas o toleradas.

Baste recordar que si se infracciona al proxenetismo, la obstrucción a las vías de comunicación por el comercio informal, el consumo de alcohol o drogas, la conducta de los operadores de microbuses o unidades de traslado de pasajeros; las agresiones leves y en fin todo lo que se considera falta cívica administrativa la cuantía sería exorbitante.

En tales circunstancias, se debe encender los focos de alarma, merced a que la ciudad de México se ha convertido en un inmenso espacio donde impera el comportamiento asocial y parasocial. En este respecto se refería el General Tomás Salgado, el miércoles 24 de septiembre de 1997, al mencionar que se arribaba "al toque de queda". Él entonces Secretario de Seguridad Pública reconoce y a la vez denuncia que la capital del país ya es un campo agresivo y tajantemente desvisionista respecto de la regla jurídica en lo particular aquella referente a la ética, los valores, la moral, la costumbre y la convivencia social.

La falta cívica además lleva implícito un permanente agravio al pleno desenvolvimiento de la acción desplegada por los órganos que integran la administración pública del Distrito Federal, pero sobre todo es una antijuricidad a las reglas. Provoca un fuerte flujo de interacción ácida, cuya respuesta manifiesta claros síntomas de cualquiera de las conductas asocial o parasocial; esto es un gesto de rechazo de parte del actor hacia la colectividad de la que forma parte y la cual ha contribuido a estimular las fuerzas del ambiente que le provocan las tendencias apáticas y/o desvisionistas.

Estas son manifestaciones del grado de descomposición al que están arribando urbes como la ciudad de México, panorama en donde toman realce la administración de justicia cívica.

#### **IV.1.5 Tipos de infracciones cívico administrativas**

Los rasgos del comportamiento del ciudadano de alguna manera se manifiestan

adoptando diversos matices, por lo cual en la teoría debiera haber *muestras-tipo* que bien pueden servir para evaluar, medir y aplicar la sanción correspondiente. La tipología como tal es un vacío existente en materia cívico administrativa, sin embargo, al analizar las diversas disposiciones jurídicas capitalinas,<sup>261</sup> se ha podido detectar que puede ser cubierta la ausencia de los *esquemas-tipos* en el ámbito que nos ocupa, es decir a través de conjuntar los diversos datos obtenidos de los ordenamientos jurídicos permite configurar los siguientes cinco modelos generales de tipos de comportamiento desvicionistas, a saber:

1. **ÉTICA Y VALORES SOCIALES.-** *Bloque compuesto por toda contravención que orientada a contrarrestar las conductas que atenten en contra de los valores éticos y morales a fin de resguardar la ética y los valores asociales; por ejemplo:*
  - i.- *Actos u omisiones propias de la conducta*
  - ii.- *Los lenguajes, arcaísmos, localismos, etc.*
  - iii.- *Modales, modas y otras.*
  - iv.- *Efectuar actos ofensivos u obscenos; etc.*
2. **PROTECCIÓN DE IMAGEN URBANA.-** *Están conformadas por las transgresiones que tiene la pretensión, impedir daños a los muebles o inmuebles públicos o privados y a mantener la vía pública en buen estado, a objeto de preservar la imagen de la ciudad de México, a decir:*
  - i.- *Maltrato, deterioro o mal uso de edificios.*
  - ii.- *Destrucción de la flora y vegetación.*
  - iii.- *De prevención y/o protección de inmuebles.*
  - iv.- *De resguardo al la señalización y nomenclatura de la ciudad de México.*
  - v.- *Para conservar limpias las calles, etc.*
3. **EN OPOSICIÓN A LA ACTIVIDAD SOCIAL.-** *Donde se aglutinan las infracciones correctivas para impedir, el pleno funcionamiento de las arterias de la ciudad:*
  - i.- *Obstrucción de calles y avenidas.*
  - ii.- *Mal estacionamiento.*
  - iii.- *Mal uso de calles.*
  - iv.- *Circulación vehicular inapropiada, etc.*
4. **MALTRATO A LOS ANIMALES.-** *Orientadas a corregir la transgresión que atenté en contra de animales y en sí para impedir el deterioro de la zoología capitalina, ya sea doméstica, rural o urbana, por citar:*
  - i.- *Para impedir el mal trato a los animales.*
  - ii.- *Medidas de seguridad animal.*
  - iii.- *Esparcimiento animal, etc.*
5. **TRANSPORTE URBANO DE PASAJEROS.-** *Integrado por toda aquella contravención relativa al buen funcionamiento y servicio de los medios de transporte en cualquiera de sus modalidades; por ejemplo:*
  - i.- *Palabras y actos ofensivos u obscenos.*
  - ii.- *Mal trato a niños y ancianos.*
  - iii.- *Obstrucción de la vía pública, etc.*

En lo relativo al comportamiento, evidente que al explorar con mayor profundidad

---

<sup>261</sup> Las Leyes estudiadas son de entre otras materias las de Transporte; Participación Ciudadana, Participación Civil; Protección de Animales; Celebración de Espectáculos Públicos; Seguridad Pública; Fomento para el Desarrollo Económico; Funcionamiento de Establecimientos Mercantiles, entre otras, así como los Reglamentos de Justicia Cívica y de Policía y Tránsito, se llegó a la conclusión de que es posible distinguir diversos tipos de Infracción Cívico Administrativa.

el marco legal, los tipos enlistados pueden ser ampliados sustancialmente, empero con los cinco modelos descritos basta para mostrar la generosidad de la materia. Ahora bien no sale de sobra recordar que el corregir las desviaciones cívicas compete a los jueces cívicos diseminados en las 16 delegaciones.

#### IV.1.6. Clases de infracciones cívico administrativas

Previo a enumerar los géneros de transgresión cívico administrativas, es recurrente hacer un reconocimiento histórico de las diversas clases de contravención cívica, primero para detectar la antigüedad que tienen algunas infracciones contrarias al buen comportamiento; segundo, que por lo mismo hay infracciones cuyo sentido no han variado en el transcurso de los años. Por lo extenso que resultaría el trabajo, ahora a manera de ejemplo tan sólo se detallan la contravención, llamémosle “constante” en cada etapa histórica:

Cuadro Núm. 16 Cronología de las infracciones cívicas “constantes”

| ETAPA               | CONTRAVENCIÓN  |
|---------------------|--|
| MÉXICO.             | ARROJAR DESECHOS A LA VÍA PÚBLICA.<br>CAUSAR TRANSTORNOS EN EL TRÁNSITO LOCAL.   |
| PRECOLONIAL.        | TENER HÁBITOS INSALUBRES.<br>TENER ACTITUDES AMORALES.<br>CAMINAR EN ESTADO DE HEBRIDAD.   |
| COLONIAL.           | CABALGAR SIN PREVENSIÓN.<br>EXPANDIR LÍQUIDOS EN LAS CALLES.<br>ENSUCIAR LA RED HIDRÁULICA Y DE DRENAJE.<br>EXPENDER MERCANCIAS EN VÍA PÚBLICA.  |
| INDEPENDIENTE       | NO ASEAR EL PERÍMETRO DEL DOMICILIO.<br>OBSTACULIZAR LA VÍA PÚBLICA.<br>ENSUCIAR LAS CALLES (DEFECAR Y ORINAR).<br>CONDUCCIÓN CARRUAJES EN MANERA LENTA.   |
| PRE REVOLUCIONARIA. | NO ORDENAR CON HIGIENE.<br>NO TENER LUZ EN LA CALLE.<br>NO COLOCAR LOS CHIFLONES.<br>FALTAS ORTOGRÁFICAS A COMERCIOS.<br>VENTA DE CARNE NO REGULADA.<br>IMPEDIR EL LIBRE CONSUMO.  |
| POS REVOLUCIONARIA. | ESTACIONAR MAL LOS CARRROS Y CABALGADURAS.<br>CREAR DESORDEN EN FESTIVIDADES.<br>ALTERAR LA TRANQUILIDAD EN LAS PARROQUIAS.<br>NO DENUNCIAR EL ABANDONO DE CRIATURAS.<br>ELEVAR PAPALOTES SIN PRECAUCIÓN.<br>REALIZAR VITORES SIN AUTORIZACIÓN.<br>LLEVAR CARGAS MAL ASEGURADAS. |
| ACTUAL.             | NO REPARAR LAS FACHADAS.<br>PINTAR EN LAS FACHADAS DE LOS INMUEBLES.<br>SACUDIR LOS BALCONES.<br>BARRER SIN REGAR.   |

La cronología del *comportamiento ciudadano* revela contravenciones cívico administrativas que hoy en día se identifican con modalidades de infracciones previstas en el artículo 7° del RGJC-DF, precepto que en términos generales contienen treinta clases de

<sup>262</sup> Cfr. México a través de los Informes Presidenciales, op. cit.; Andrés Ortega, op. cit.; y Fray Juan de Torquemada, op. cit. página 86.

infracciones.

Dichas clases de infracciones se identifican con algún tipo de transgresión conducta propuestas en el punto anterior, por lo cual al realizar un ejercicio de enlace entre los tipos propuestos y las contravenciones cívicas, en resumen los géneros se agrupan en:

- a) **CLASE 1.- FORMAS DE CONDUCTA CONTRARIAS A LA ETICA URBANA:**  
I.- Expresar o realizar actos que causen ofensa a una o más personas (parasocial).  
IV.- Orinar o defecar en lugares no autorizados (parasocial).  
VIII.- Faltar al respeto a los asistentes a eventos o espectáculos públicos, expresando palabras, realizando actos o señas obscenas Insultantes, por parte del propietario del establecimiento, los organizadores o los trabajadores de ambos, así como actores, artistas o deportistas (parasocial). No se considerará infracción cuando las palabras, actos o señas empleadas formen parte del libreto, trama o guión de las respectivas obras o espectáculos que provengan de los actores o artistas (parasocial).  
IX.- Realizar en forma exhibicionista, actos obscenos o insultantes que ofendan la dignidad de una o más personas (parasocial).  
XIII. Permitir a menores de edad el acceso a lugares a los que expresamente le esté prohibido (parasocial).
- b) **CLASE 2.- FORMAS DE CONDUCTA VIOLENTA:**  
III.- Dar, en un lugar público a una persona un golpe que no cause lesión (parasocial).  
V.- tratar de manera violenta a los niños y ancianos o personas discapacitadas (parasocial/antisocial).
- c) **CLASE 3.- FORMAS DE CONDUCTA CONTRA EL REPOSO COLECTIVO:**  
VI.- Producir ruidos por cualquier medio o causar desorden, que altere la tranquilidad de las personas o el orden público (parasocial).
- d) **CLASE 4.- FORMAS DE CONDUCTA EN CONTRA LA IMAGEN URBANA Y CONTRA LOS SERVICIOS PÚBLICOS:**  
II.- Participar en juegos de cualquier índole que afecte el libre tránsito de personas o vehículos o molesten a las personas (parasocial).  
VII.- Arrojar en la vía pública animales muertos, desechos no peligrosos, o cualquier objeto en general, así como tirar cascajo (parasocial).  
X.- Solicitar con falsedad alarmas, los servicios de emergencia, policía bomberos o de establecimientos médicos o asistenciales públicos o privados, o impedir de cualquier manera el funcionamiento de las líneas de teléfonos destinados a los mismos (parasocial).  
XIV.- Maltratar, ensuciar o hacer mal uso de las fachadas de inmuebles Públicos o privados estatuas, monumentos, postales, arbotantes, semáforos, buzones, tomas de agua, señalizaciones viales o de obras (parasocial).  
XV.- Cubrir, borrar, alterar o desprender los letreros o señales que identifiquen los lugares públicos o las señales oficiales o los números y letras que identifiquen los inmuebles o vías públicas (parasocial).  
XVII.- Desperdiciar el agua, desviarla o impedir su uso a quienes deben tener acceso a ella en tuberías, tanques o tinacos almacenadores (parasocial).  
XXII.- Portar, transportar o usar, sin precaución objetos o sustancias que por su naturaleza sean peligrosos y sin observar, en su caso las disposiciones aplicables (asocial/parasocial).  
XXIII.- Arrojar en la vía pública desechos o sustancias tóxicas o peligrosos para la salud de las personas o que despidan olores desagradables (parasocial).  
XXV.- Dañar árboles, césped, flores o tierra o removerlos sin el permiso de la autoridad (parasocial/ antisocial).  
XXVI.- Detonar cohetes, encender juegos pirotécnicos, hacer fogatas o elevar aerostatos, sin el permiso de la autoridad, así como utilizar o manejar, negligentemente, en lugar público, combustibles o sustancias peligrosas o tóxicas (parasocial).  
XXVII.- Proferir voces, realizar actos o adaptar actitudes que constituyan falsas alarmas de siniestros o que puedan producir o produzcan el temor o pánico públicos (parasocial).  
XXVIII.- Utilizar indebidamente los hidrantes públicos, obstruirlos o impedir su uso (parasocial).

XXXIX.- Alterar el orden, arrojar líquidos u objetos, prender fuego o provocar altarcados en los eventos o espectáculos públicos o en sus entradas o salidas (parasocial).

XXX.- Ofrecer o propiciar la venta de boletos de espectáculos públicos, con precios superiores a los autorizados (parasociales).

e) CLASE 5.- FORMAS DE CONDUCTA CONTRARIAS A LA LIBERTAD Y AL PATRIMONIO DE LAS PERSONAS:

XI.- Impedir, por cualquier medio la libertad de acción de las personas (parasocial).

XII.- Impedir o estorbar el uso de la vía pública (parasocial).

XXIV.- Penetrar, en lugares públicos o zonas de acceso prohibido, sin la autorización correspondiente (parasocial).

XVIII.- Permitir al propietario de un animal que éste transite libremente o con cualquier persona, sin tomar las medidas de seguridad, en prevención de posibles ataques a las personas (asocial).

XIX.- Azuzar o no contener a cualquier animal que pueda atacar a las personas por parte de los propietarios o quien transite con ellos (parasocial).

f) CLASE 6.- FORMAS DE CONDUCTA ANTISOCIAL:

XVI.- Invitar a la prostitución o ejercerla.

XX.- Ingerir bebidas alcohólicas en lugares públicos no autorizados.

XXI.- Consumir estupefacientes o psicotrópicos o inhalar sustancias tóxicas, sin perjuicio de lo previsto en otros ordenamientos.

Las clases de infracciones cívico administrativas delineadas tipifican una conducta ciudadana, en cuyo espacio de validez oficial es el Distrito Federal, en el cual no es ocioso remarcar, por un lado coexisten y subsisten una población originaria (prevista en el art. 4° EG-DF), habitante (contemplada en el art. 5° EG-DF), ciudadana (descrita en el art. 6° EG-DF), las que en conjunto congregan unos 8.5 millones de habitantes (Censo INEGI 1995); y por el otro, las poblaciones flotantes provenientes de los municipios conurbados, por lo que en total en el Distrito Federal para que en una forma global se estime que diariamente compartimos su suelo intermitente o continuamente alrededor de 20 millones de personas.

El grueso poblacional confluyente en el suelo de la ciudad de México, de cierta manera ha propiciado la creación de un abundante ordenamiento jurídico, en cuyo articulado se ven incorporadas las clases de infracciones cívico administrativas enlistadas en el RGJ-DF, formándose un *“paralelismo legal”*, pues pese a que las leyes por jerarquía tiene supremacía sobre cualquier reglamento (aún sobre el de tipo autónomo), el hecho de haber otra compilación sancionadora en gran medida fecundan confusiones y en cierto momento propicia el entorpecimiento del pleno desarrollo de los órganos de la administración pública, responsable de regular y corregir la conducta y en general en materia que relaciona servicios y actos de índole gubernativo.

Sobre esto dice el maestro Miguel Acosta Romero que se han:

“identificado 144 cuerpos normativos en que se establecen infracciones”.<sup>263</sup>

<sup>263</sup> Acosta Romero, Miguel, op. cit., pp. 1035.

Cantidad que genera el llamado "paralelismo legal" en materia gubernativa, pero en lo concreto en lo referente a la administración de justicia administrativa, que por supuesto, interesa al estudio en virtud de que las infracciones producidas por las conductas asociales y parasociales guardan una íntima relación con el delito, con lo que quizás el exceso regulatorio obedece a la intención por frenar la vorágine delictiva, aunque sin la adecuada congruencia.

Sobre lo anterior el piso legal en primer lugar debe estar dirigida a 10 mil asentamientos humanos en que se divide la Ciudad de México: 1,270 colonias, 164 barrios, 82 pueblos, 12 grandes fraccionamientos, 40 zonas residenciales, 12 áreas ejidales y 8 parques nacionales. De estos en 300 puntos poblacionales según estimaciones de la misma policía y operadores de taxis, no es posible transitar de las 22:00 p.m. a las 7:00 a.m. horas.<sup>264</sup>

En segundo lugar el marco jurídico propone sujetar las conductas asociales o parasociales más comunes que afectan a la persona en sí, merced y que puede desembocar en delitos como lesiones en riñas u homicidios, delitos que en buena medida son iniciados por un simple intercambio de palabras ofensivas, golpes leves actos obscenos, estado de embriaguez u otras faltas cívicas; aunque el problema radica en que las sanciones se encuentran dispersas. De las 16 Delegaciones Cuauhtémoc, Gustavo A. Madero, Iztacalco y Venustiano Carranza son las que presentan el mayor índice transgresor de esta naturaleza, y que se asocia de igual manera a la infracción cívica, luego conduce al delito.<sup>265</sup>

Hechos igualmente aparejados con una modalidad de conducta asocial o parasocial y dadas las características de las demarcaciones mucho tiene que ver el flujo poblacional y comercial, en tanto en ambos se encuentra el centro de la interacción humana.

El cuadro siguiente muestra un tanto más la problemática de la que se habla, pero de manera global:

---

<sup>264</sup> Cfr. Revista *Época* del 8 de agosto de 1997 op. cit. página 31 y el periódico *Reforma*, Sección Metropolitana; página 8, donde aparece la relación de las colonias.

<sup>265</sup> Cfr. Angélica Ortiz y Marissa Macías; el *Economista* del día 11 de agosto de 1997; pp. 44 y 45.

Cuadro Núm. 17: Relación delito/Infracción cívica.

| M. P. DELITO:               | 1995   | X DÍA  | 1996   | X DÍA  | 1997   | X DÍA |
|-----------------------------|--------|--------|--------|--------|--------|-------|
| LESIONES.                   | 17,885 | 49     | 28,973 | 79.4   | 15,312 | 85.1  |
| HOMICIDIOS.                 | 1,202  | 3.53   | 1,076  | 4.24   | 455*   | 2.53  |
| TOTAL                       | 20,087 | 52.53  | 30,049 | 83.64  | 15767  | 87.63 |
| JUZGADO CÍVICO. INFRACCIÓN: |        |        |        |        |        |       |
| ESTADO DE EBRIEDAD          | 25,999 | 71.23  | 75,552 | 207.0  | S/D    | S/D   |
| ACTOS OFENSIVOS.            | 17,610 | 48.25  | 12,462 | 34.14  | S/D    | S/D   |
| DAR GOLPES LEVES.           | 1,624  | 4.45   | 835    | 2.29   | S/D    | S/D   |
| CONSUMO DE ESTUPEFACIENTES. | 4,117  | 11.28  | 6,851  | 18.77  | S/D    | S/D   |
| TOTAL.                      | 49,350 | 135.21 | 95,700 | 243.43 | S/D    | S/D   |
| REMÍTIDOS AL M. P.          | 3,391  | 9.30   | 259    | .8     | 663    | 1.8   |
| CONSEJO TUTELAR.            | 2,580  | 7.7    | 3,180  | 8.7    | 1,31   | 7.3   |

FUENTE: INFORMES ANUAL Y SEMESTRAL- PG/JDF. CUADRO CONCENTRADOR DE LOS ASUNTOS LLEVADOS POR LOS JUZGADOS CÍVICOS.- DIRECCIÓN DE JUSTITICA CÍVICA.- DDF.- A JULIO DE 1997: CABE SEÑALAR QUE EN EL DISTRITO FEDERAL HAY 36 JUECES CÍVICOS EN IGUAL NÚMERO DE JUZGADOS.

Los números revelan una igualdad transgresora en cuanto a infracciones y delitos que en determinado momento se encuentran íntimamente relacionados, como bien afirma el Lic. Santiago Cruz, ex subdirector de Justicia Cívica del Departamento del Distrito Federal pues:

"una persona 'x' inicia ingiriendo bebidas alcohólicas en lugares no permitidos, luego 'piropea' groseramente a las damas, pasa a orinar en la vía pública y por último ofende, y realiza actos ofensivos u obscenos, acabando con una rifa de la cual se producen lesiones, homicidios, ataques a las vías de comunicación, daños en propiedad privada, divorcios, fraudes, etc.".<sup>266</sup>

Derivado de esta opinión es posible presuponer que las actividades del Juzgado Cívico y del Ministerio Público debieran encontrarse igualmente entrelazadas, en virtud de que tanto la falta administrativa como el delito trascienden en el ámbito social y dañan la moral las buenas costumbres y los valores sociales; por lo que incluso la contravención cívica en cierto momento cobra una mayor relevancia si se parte de que el Juzgado Cívico al que compete calificarla y sancionarla, se encuentra más cerca del acontecer social, siendo una de las funciones:

"Intervenir...en conflictos vecinales, familiares o conyugales, con el único fin de avenir a las partes".<sup>267</sup>

O sea el juzgador cívico se convierte en un conciliador social, en un ente mediante el cual es posible impedir el conflicto social y además fungir como el estabón de conexión entre

<sup>266</sup> Entrevista al funcionario el 13 de agosto de 1997.

<sup>267</sup> Cfr. RGJC-DF. Artículo 60, fracción V.

el gobierno y la sociedad.

A fin de soportar el argumento anterior, en el cuadro siguiente se muestra la fluctuación de la transgresión (global) por demarcación política, mismas en las que hay diseminados treinta y seis 36 Juzgados Cívicos:

Cuadro Núm. 18: Incidencia por delegación.

| ENERO                                     | 1995   | A | JULIO  | 1997                 |
|---|--------|---|--------|----------------------|
| I N C I D E N C I A                       |        |   |        |                      |
| DELEGACIÓN                                | 1995   |   | 1996   | 1997                 |
| ALVARO OBREGÓN.<br>J.C. No 24 Y 25        | 5,124  |   | 8,697  | 7,330                |
| AZCAPOTZALCO.<br>J.C. 14 Y 30             | 4,555  |   | 7,390  | 5,908                |
| BENITO JUAREZ.<br>J.C. 8, 10 Y 12         | 6,3335 |   | 8,476  | 5,940                |
| COYOACAN.<br>J.C. 222, 34 Y 35            | 5,605  |   | 10,081 | 13,162               |
| CUAJIMALPA.<br>J.C. 26                    | 1,791  |   | 1,463  | 1,757                |
| CUAUHTEMOC.<br>J.C. 2, 4, 5, 6, 7 Y 33    | 27,083 |   | 37,839 | 31,073               |
| GUSTAVO A. MADERO.<br>J.C. 13,15, 16 Y 21 | 5,833  |   | 5,077  | 4,312                |
| IZTACALCO.<br>J.C.18                      | 6,623  |   | 7,069  | 3,269                |
| IZTAPALAPA.<br>J.C. 19, 20, 31 CEDA       | 8,435  |   | 9,723  | 6,892                |
| MAGDALENA<br>CONTRERAS.<br>J. C. 25       | 2,553  |   | 2,894  | 2,624                |
| MIGUEL HIDALGO.<br>J.C. 9 Y 11            | 2,544  |   | 6,591  | 4,066                |
| MILPA ALTA.<br>J.C. 29                    | 1,034  |   | 924    | 630                  |
| TLAHUAC.<br>J.C. 28                       | 2,049  |   | 2,128  | 3,197                |
| TLALPAN.<br>J.C. 23                       | 2,889  |   | 4,443  | 4,706                |
| VENUSTIANO<br>CARRANZA.<br>J.C. 1, 2 Y 17 | 6,865  |   | 9,181  | 11,546               |
| XOCHIMILCO.<br>J.C. 27                    | 2,902  |   | 5,032  | 4,565 <sup>268</sup> |

Como se aprecia la que llamaremos pre-violencia en las calles tiende a ser una constante; circunstancias en las que se infringe y se violenta el orden jurídico, en las que el Juzgado Cívico desempeña una función de suma importancia toda vez que son el medio de interlocución inicial para impedir el repunte delictivo manifestado en forma de conducta antisocial, que depredan y alteran el orden jurídico y social.

Entre estas modalidades de contravención administrativa están:

**1.- La producción de las miles de empresas asentadas en el Valle y Ciudad**

<sup>268</sup> Cuadro concentrador sobre los asuntos atendidos por los juzgados cívicos de enero a diciembre de 1995; de enero a diciembre de 1996; y de enero a julio de 1997. Dirección de Justicia Cívica 16 de agosto de 1997.

- de México;
- 2.- El arrojar desechos sólidos y líquidos a las arterias urbanas;
  - 3.- Los bloqueos de las vías generales de comunicación;
  - 4.- En el aspecto socio-organizativo, en la capital perviven asentamientos poblacionales con un alto grado de marginalidad que son caldo de cultivo para la contravención administrativa, derivada de una sensible agitación de las fuerzas del ambiente, las cuales activan el subconsciente del individuo para producir formas de conducta asocial y antisocial; los focos más visibles son:

"San Miguel Amatlán en Azcapotzalco; San Clemente, la Peñita, Ampliación Águilas, San José del Olívar, Pueblo Tetelpa y Alcañarillas, en Alvaro Obregón; una parte de Nalvarte y Noche Buena en Benito Juárez; San Francisco Culhuacán y Pedregal de Santo Domingo en Coyoacán; Cacalote, San Pedro, Las Manzanitas y Pueblo Cuajmaipa en Cuajmaipa; Santa María la Ribera en Cuauhtémoc; Cusutepec de Madero y Castillo Chico en Gustavo A. Madero; El Molinito, Ex hacienda de San Nicolás Tolentino, de Iztapalapa; Mariano Moreno, Unidad Profesional IPN; Barrio Santiago Norte y Sur y Plaza San Sebastián en Iztacalco; Reforma Pensil, Lago Norte y Sur, Los Manzanos y México Nuevo en Miguel Hidalgo; Las Cruces y Pueblo de San Bernabé Ocotepc de la Magdalena Contreras; Santa Martha y San Mateo de Milpa Alta; San Juan Ixtayopan de Tlahuac; Belddevere y Tlacoligla en Tlalpan; Areana Primera Sección y Magdalena Mixuca -sic- de Venustiano Carranza; y Ejido de Tejomulco en Xochimilco".<sup>269</sup>

5.- También sobresalen como faltas reglamentarias las:

"falsas alamas que causan pánico colectivo".<sup>270</sup>

Mismas que se refieren a siniestros telúricos y de toda índole, las colonias capitalinas más vulnerables se ubican en la parte central y oriente del Distrito Federal; zonas en las cuales de igual manera son proclives a:

A lo anterior súmese las contravenciones derivadas de los severos desajustes de la política económica, misma que ha propiciado que muchos ciudadanos "tomen" las calles en la búsqueda de mejorar sus ingresos familiares u otras, para encontrar el sustento diario; por lo mismo el comercio en la vía pública revela las inercias en la política del empleo de la autoridad capitalina, dado que este crece cada vez más.

Hasta septiembre de 1997 el crecimiento del ambulante ya era desproporcionado según se observa en el cuadro siguiente:

---

<sup>269</sup> Cfr. Reportaje de Alfredo Joyner, Alejandro Bordón, Carlos Uriega y Anabel Hernández, periódico Reforma del 23 de abril de 1996.

<sup>270</sup> Cfr. RGJC-DF. Artículo 7º.

Cuadro Núm. 19: Ambulantes global y por delegación.

| DELEGACION.          | AMBULANTES 1996/7 |
|----------------------|-------------------|
| CUAUHTEMOC           | 25,568            |
| GUSTAVO A. MADERO    | 12,763            |
| VENUSTIANO CARRANZA. | 12,030            |
| MIGUEL HIDALGO.      | 7,913             |
| IZTAPALAPA.          | 7,895             |
| COYOACAN.            | 5,282             |
| IZTACALCO.           | 5,048             |
| ALVARO OBREGÓN.      | 5,012             |
| BENITO JUÁREZ.       | 3,403             |
| TLALPAN.             | 3,073             |
| XOCHIMILCO.          | 2,993             |
| AZCAPOTZALCO.        | 2,913             |
| TLAHUAC.             | 2,770             |
| CUAJIMALPA.          | 810               |
| MILPA ALTA.          | 781               |
| MAGDALENA CONTRERAS. | 725               |
| TOTAL.               | 98,979            |

La cuantía en realidad es mucho más amplia para septiembre de 1998 y seguramente para el nuevo milenio, ese número alcanzará dimensiones mayores. En la informalidad es posible encontrar todo tipo de conductas asociadas y parasociales que no son denunciadas.

No es ocioso advertir que el ambulante tiene sus propias normas, que nada tiene que ver con la formalidad existente y en sus entrañas ya se ha creado un intrincado nudo socio-comercial, que de no contenerse devorará al andamiaje formal de una manera lenta pero progresiva hasta apropiarse de todos los corredores y pisos sociales.

En transgresiones similares incurren quienes asisten a bares, cantinas, restaurantes, discotecas u otros centros que cuentan con licencia para el consumo de alcohol, que por igual trae consigo otras clases de infracciones cívico-administrativas.

Que decir del cuidado de los animales, de la fauna y flora de la ciudad de México en general, aquí lo más común es observar como sin el menor cuidado para los ciudadanos es ya un hábito el pasear a la mascota sin protección y dejar que ésta cumpla en la vía pública con el "llamado de la naturaleza".

En cuanto a la práctica deportiva, la falta de espacios en el Distrito Federal estimula al sujeto a efectuar juegos colectivos, con los cuales se obstruye la vialidad, se dan golpes leves, se emiten ruidos, o voces fuertes, también actos obscenos.

Del traslado de pasajeros sale sobrando cualquier comentario, es por demás sabida la brusca manera de conducir de parte de los operadores de las unidades y más aún el trato que se le da al pasajero.

<sup>271</sup> Cfr. Informe. Secretaría de Gobierno-DDF; julio de 1997.

Todos los casos expuestos amén de servir de sustento para matizar la importancia de la Justicia Cívica, revelan el nivel de informalidad a la que ha llegado la ciudad de México y el porque es importante darle más atención a la administración de la justicia cívica.

## IV.2 La sanción administrativa

La transgresión cívico administrativa también esta sujeta a una penalidad. La sanción en sí por lo mismo merece guardar un lugar muy especial en el orden jurídico y social, siendo importante conceptualizarla por separado para posteriormente dar un acabado respecto a la penalidad cívico administrativa; ello permite establecer un punto de criterio para relacionar la sanción cívico administrativa con la clase de conducta infractora gubernativa; de igual manera, saber el impacto que tiene la sanción entre la sociedad y cuales son los elementos que la componen, allende las clases y tipos hay actualmente.

### IV.2.1 Concepto

La sociedad descansa en un orden jurídico, en el que:

*"lo central no es la costumbre –cotidianidad- y el uso, sino la violencia".*<sup>272</sup>

La violencia en si es un estado de ánimo causado por la conjugación de los factores del ambiente, por lo cual la violencia es uno de los efectos producidos por una alta emotividad, siendo por ello que todo ordenamiento jurídico tiene como objeto básico el contrarrestar la conducta vehemente, allende dirimir las asperezas en las relaciones humanas, en donde el atractivo y el aprendizaje forjan los hábitos y la cotidianidad y en consecuencia:

*"La costumbre.. –que opera subconscientemente, quebrante el uso y la costumbre crucial constituye la conciencia".*<sup>273</sup>

Es decir:

*"de acuerdo con la forma en la cual se lleva a cabo la conducta social –en tanto costumbre- deseada pueden distinguirse varios tipos de ordenes sociales. Estos tipos...hállense caracterizados por la motivación específica utilizada por el orden social, para inducir al individuo a comportarse en la forma que se desea. La motivación puede ser directa o indirecta".*<sup>274</sup>

La motivación en referencia es la sanción, que de alguna manera viene a constituirse como el medio "ideal" para menguar el ánimo destructivo y los síntomas de violencia del ser humano hacia ese orden jurídico.

El catedrático Miguel Acosta Romero al abordar el tema precisa:

<sup>272</sup> Coser, Lewis; NUEVOS APORTES A LA TEORÍA DEL CONFLICTO SOCIAL; pp. 31.

<sup>273</sup> Ibidem pp. 29.

<sup>274</sup> Kelsen; Teoría General del Derecho, op. cit., pp. 18.

**"que el concepto de sanción es más moderno que el de pena".<sup>275</sup>**

Sin embargo, el término sanción a juicio de Juan Palomar de Miguel era usado ya por los romanos mediante la voz <<**sanctio**>> cuya conceptualización es la:

**"pena que la ley establece para aquel que la infrinja punitivamente consistente en multa o reparación del daño".<sup>276</sup>**

Y en un momento dado la sanción se toma como:

**"el conjunto de normas que regulan de modo específico la conducta humana.. - al citar— a John Austin – sostiene que - ... una persona que este bajo un deber o que tiene un deber esta sujeto a un mal o molestia (que le será infringida por una autoridad suprema) en el caso de que viole su deber o desobedezca el mandato que le imponga".<sup>277</sup>**

De tal suerte la sanción es un correctivo emitido por una autoridad, con el fin de rectificar las desviaciones que un individuo tenga respecto del ordenamiento jurídico, facultad que como quedo claro en el primer capítulo de la tesis, no puede tener un particular. Dicho argumento permite explicar el que:

**"Nadie puede ser juzgado por las leyes particulares ni por tribunales especiales. Ninguna persona o corporación puede tener fuero, no gozar más emolumentos que los que sean compensatorios de servicios públicos y estén fijados por la ley".<sup>278</sup>**

Lo anterior es hasta cierto punto un beneficio para el colectivo humano, ya que si transgrede el orden jurídico, compete la atribución sancionadora a un órgano del gobierno, de lo contrario, al permitirse que cada uno defendiera su derecho, se corre el riesgo de generarse excesos y que de alguna manera impere la anarquía, al respecto Hans Kelsen aseguraba que:

**"el orden puede entazar ciertas ventajas a su observancia y ciertos perjuicios a su inobservancia y por lo tanto, convertir el deseo en las ventajas prometidas o el temor de los perjuicios con que se amenaza, en un motivo del comportamiento. La conducta conforme al orden establecido es a través de una sanción estimulada por el mismo orden. El principio de la recompensa y el castigo –o principio de retribución- fundamentalmente para la vida social consistente en ligar la conducta que se ajusta al orden establecido y la contraria a éste, con la ventaja prometida o con el perjuicio objeto de la amenaza, considerando recompensa en caso de obediencia".<sup>279</sup>**

Es decir que con el propósito de preservar el apego a las normas jurídico, es necesario establecer un sistema retributivo, que estimule el sentido afectivo por el orden legal tal configuración concentra dos extremos: uno negativo consistente en castigar al infractor, ya sea afectando su patrimonio bien limitándolo en algunas de sus prerrogativas como la

<sup>275</sup> Acosta Romero, op. cit., pp. 108.

<sup>276</sup> DICCIONARIO PARA JURISTAS; Ed. Mayo; pp. 2340

<sup>277</sup> DICCIONARIO JURISTA MEXICANO; Vol. "P-Z"; pp. del volumen. 2303-3272 y 2872.

<sup>278</sup> Cfr. CPEUM. Artículo 122.

<sup>279</sup> Kelsen, op. cit., pp. 225.

libertad, a esto se suma la penalidad moral que produce el desprestigio y rechazo social; y en el otro extremo se ubica el ángulo positivo de la sanción, siendo primero el no tener que afrontar las disposiciones y su obediencia a la ley le permite mantener un estatus social apegado a la moral y las buenas costumbres practicadas en su núcleo social, su patrimonio y derechos no se ven afectados por el contrario son resarcidos cuando son dañados.

Por lo mismo el maestro Luis Ricasens anota:

**"el propósito de las sanciones es lograr la uniformidad, la solidaridad y la continuidad de un grupo, comunidad o sociedad... las sanciones fomentan la solidaridad y la integración de igual modo, hacen posible la continuidad... se convierten en normas cuando una sociedad decide que una manera muy usada de enseñar una norma es la acertada".** <sup>280</sup>

Adquiriendo la sanción por esa peculiaridad, al igual que la ley, una función bilateral, pues beneficia la conducta normal sin ningún correctivo, en consecuencia, a la observancia de la regla se otorgan beneficios como la libertad para actuar, hecho que al regenerarse constituye el andamiaje de la conjunción social, de la solidaridad, en virtud de que el interés común se impone al interés particular; pero la sanción al igual que la ley se vuelve obligatoria para todo aquel que infrinja el orden jurídico, buscando con ello evitar:

**"los sentimientos de hostilidad que pueden expresarse a través de las tres formas siguientes de conducta.**

- a) **Expresiones directas de hostilidad en contra de la persona o grupo que constituyen su objeto primordial, es decir el causante de la frustración.**
- b) **Desplazamiento de la conducta hostil hacia el objeto sustituido; y,**
- c) **Actividad que libera de la tensión que satisface por el mismo sin necesidad del objeto primordial causante de la frustración, ni de sus sustitutos".** <sup>281</sup>

Es decir que el propósito fundamental de la sanción es corregir las expresiones, los desplazamientos y actividades emotivas contrarias a las disposiciones jurídicas vigentes cuyos causes forme enormes conglomerados de estados emotivos con una capacidad explosiva tal, que desemboquen en la llamada ingobernabilidad, etapa preliminar al conflicto social.

De esto John Rex asegura:

**"El grado es función de dos conjuntos de variables; por un lado las que afectan a la distribución real de patrones de orientación motivacional o el compromiso del cumplimiento de las expectativas importantes.. la antítesis de la plena institucionalidad, es con todo, la anomia, la ausencia de complementariedad estructural del proceso de intermediación o lo que es lo mismo la ruptura del orden normativo en ambos sentidos".** <sup>282</sup>

En opinión de Rex entonces el conflicto tiene su origen en dos factores:

- a) **Por la alteración de los patrones de conducta, violentada merced a la frustración anímica de los sujetos, quienes han incrementado su grado de alteración en virtud de las fuerzas del ambiente que han alimentado su subconsciente; y**

<sup>280</sup> Ricasens, Siches, Luis; SOCIOLOGÍA; Ed. Porrúa; pp. 223.

<sup>281</sup> Azúara, Pérez Leonardo; SOCIOLOGÍA; pp. 260.

<sup>282</sup> Rex, John; EL CONFLICTO SOCIAL; Ed. Siglo Veintiuno; pp. 34.

b) *Por la inadecuada atención de los problemas los que se ven soslayados o minimizados, hasta que estos engloban una cuantía tal, imposible ya de contener. Al respecto si se miran un tanto los cuadros concentradores de la conducta acívica se observará que el comportamiento con mayor crecimiento es el asociado al estado anímico, a saber:*

- i.- Ingerir bebidas embriagantes; en el Distrito Federal; hay registrados (192,898 casos)
- ii.- Impedir o estorbar la vía pública; hay una gran cantidad de ambulantes, que contravienen todo el RGJC-DF (38,750)
- iii.- Empezar o realizar actos que causen ofensa (35-380)
- iv.- Impedir la libertad de acción de una persona (40,923) “. <sup>283</sup>

Los cuatro rubros mencionados arrojan un total de 307,951 personas sancionadas por hechos antirreglamentarios, pero de 1994 a 1997 las cifras en proporción señalan que diariamente 338.41 capitalinos transgredieron la regla gubernativa en aspectos relativos a la personalidad:

*“que se pueden ser concebidas, como una serie de resoluciones del conflicto social respecto de una valencia negativa y una positiva”. <sup>284</sup>*

Siendo la valencia negativa la transgresión y la positiva la regla jurídica. En este caso la vertiente negativa esta alcanzando cifras verdaderamente alarmantes.

Bajo tal óptica, las ventajas que tendría los ciudadanos “normales” es que el castigo motive a respetar los bienes éticos y materiales, la sanción aleja a los extraños; en tanto para el infractor, la sanción provendrá de un individuo ajeno al daño que provocó, evitando que pueda volver a causar desperfectos, expresiones o actos transgresores en contra de la víctima de delimitar el desplazamiento, las expresiones y actos que atenten en contra del orden jurídico y social, así impedir la creación de un conflicto mayor.

En este sentido la sanción bien definida contribuye a frenar el crecimiento transgresor en el ámbito cívico. Algo coincidente es la relativa facilidad con la que perdió las elecciones en el Distrito Federal el Partido Revolucionario Institucional, ya que la población le otorgó tan sólo un tercio de la votación general, colocándolo como segunda fuerza política de la ciudad de México, el indicativo en mención tiene una cierta similitud con la tendencia del ciudadano a contravenir la norma jurídica gubernativa y por ende a ser sancionado, acaso influido por lo que Bobbio da en llamar como:

*“una situación en la que un sujeto se ve obligado a actuar en dos direcciones recíprocamente excluyentes. Como ha advertido S. Freud, el inconsciente alberga en perfecta armonía instintos opuestos. El conflicto surge solamente en el momento en que las respuestas para satisfacer un instinto (motivación) resulta inaplicable con las necesarias para satisfacer otro”. <sup>285</sup>*

<sup>283</sup> Cfr. Ver cuadros anexos que sirven de fuente para diseñar dichos comentarios.

<sup>284</sup> Bobbio, Norberto; Diccionario de Política, op. cit., pp. 354.

<sup>285</sup> *Ibidem* pp. 354.

En el caso del Distrito Federal las fuerzas del ambiente presionan al individuo capitalino hasta bifurcar su conducta, creando en su subconsciente una valencia negativa, con la cual se genera un cierto grado emotivo para oponerse tanto a la regla jurídica como a las formas de participación política. En consecuencia aflora una forma de comportamiento reivindicativo con lo cual cubren los satisfactores faltantes.

Por lo mismo la sanción como tal, es la carga económica y moral que dispone el orden jurídico para delimitar las expresiones, desplazamientos y actos que un sujeto realiza en contra de la regla jurídica y estatus social dados, penalidad que permite resarcir el daño a la propiedad privada y común, alerta al transgresor a no incurrir más en actos violatorios y dirimir las valencias negativas que excitan a las fuerzas del ambiente a fin de equilibrar las relaciones asociales en una comunidad.

#### **IV.2.2 Diferencias entre la sanción administrativa y la sanción cívico administrativa**

La sanción en términos generales es un castigo económico o moral que se le impone al transgresor de la norma jurídica, a fin de menguar los daños que el desvió de su comportamiento provocó, si se hable de administración y de justicia cívica entonces se infieren las siguientes diferencias entre uno y otro tipo de sanciones:

- 1. La sanción administrativa se impone a todo aquel que infrinja la norma administrativa relacionada a los servicios que prestan los órganos de la Administración Pública, servicios tales como: agua, luz, drenaje, lo relativo a los establecimientos mercantiles, expedición de licencias, trámites inmobiliarios etc.; la sanción cívico administrativa, se refiere a la penalidad que se le impone a las personas que dañan a la urbanidad, alteran las reglas jurídicas de comportamiento, modales y buenas costumbres.**
- 2. La sanción administrativa, encuentra su fundamento constitucional en el artículo ...16 al establecerse primeramente la función inquisidora, actividad que lleva implícita la atribución sancionadora, a saber:**

**"la autoridad administrativa podrá practicar visitas domiciliarias para cerciorarse de que se han cumplido los reglamentos sanitarios y de policía; exigir la exhibición de los libros y papeles indispensables para comprobar que se han acatado las disposiciones fiscales, sujetándose en ese caso a las leyes respectivas y a las formalidades prescritas, para los cateos".<sup>286</sup>**

En tanto que la infracción cívico administrativa, encuentra sus bases constitucionales en el artículo 21, como ya se había planteado:

**"Competa a la autoridad administrativa la aplicación de sanciones por las infracciones de los reglamentos gubernativos y de policía".<sup>287</sup>**

- 3. La sanción administrativa tiene como fuente los diversos cuerpos legales,**

<sup>286</sup> Cfr. CPEUM. Artículo 16.

<sup>287</sup> Ibidem artículo 21.

*disposiciones así descritas en la ley de Procedimientos Administrativos del Distrito Federal en el Título Quinto de las sanciones administrativas, Capítulo Único, artículo 129:*

*"las sanciones administrativas deberán estar previstas en las leyes respectivas.."<sup>288</sup>*

Ejemplo de lo anterior son:

*a).- Ley de Protección Civil para el Distrito Federal las sanciones se prevén:*

*"Artículo 51.- La violación a las disposiciones de esta ley, sus reglamentos y demás disposiciones, serán sancionadas administrativamente por las Delegaciones, o en su caso por el Juez Cívico, conforme a sus respectivas competencias, sin el perjuicio de la aplicación de las penas que correspondan cuando sean constitutivas de delito".<sup>289</sup>*

*b).- En la Ley para el Funcionamiento de Establecimientos Mercantiles en el Distrito Federal, se ordena:*

*"Artículo 72.- La Delegación ejercerá las funciones de vigilancia que correspondan para verificar el cumplimiento a lo dispuesto por la ley.."<sup>290</sup>*

*c).- En la Ley del Transporte del Distrito Federal.- Capítulo II se instruye:  
II.- de las atribuciones:*

*"Calificar las infracciones e imponer las sanciones correspondientes por violaciones a la presente ley y su reglamento".<sup>291</sup>*

*En cuanto a la sanción cívico administrativa, salvo algunos casos como el escrito en el primer ejemplo anterior, tiene su base legal en el Reglamento Gubernativo de Justicia Cívica del Distrito Federal, a saber:*

*"A los jueces corresponde:*

*III.- Aplicar las sanciones establecidas en este Reglamento y otros de Carácter gubernativo cuya aplicación no corresponda otra autoridad administrativa..."<sup>292</sup>*

*Los jueces en referencia son los Jueces Cívicos; empero, ésta facultad se ve acotada por las atribuciones que el propio reglamento concede a la Subsecretaría de Asuntos Jurídicos, la que a través de la Dirección de Justicia Cívica y esta a su vez mediante la Subdirección de Justicia Cívica que es:*

*"Corregir en cuanto tenga conocimiento, las calificaciones irregulares de infracciones y la aplicación indebida de sanciones impuestas por los jueces".<sup>293</sup>*

*4. Por último, la sanción administrativa tiene un procedimiento regulado por la ley de los Tribunales de lo Contencioso Administrativo; en tanto que la sanción cívico administrativo el proceso lo aplica, lleva y sanciona el propio Juzgador Cívico (ésta se analiza en el apartado IV).*

De esta manera como bien apunta el maestro Miguel Acosta:

*"...no deben ser confundidas las medidas de seguridad con las medidas de prevención general de delincuencia; estas son actividades del estado referentes a toda la población y en muchos casos tienen un fin ajeno al derecho Penal aún cuando redunden en la disminución de los delitos, como la educación pública el alumbrado nocturno de las calles o la organización de la Justicia y de la Asistencia Social. Las medidas de seguridad en cambio*

<sup>288</sup> Cfr. LPA-DF.

<sup>289</sup> Cfr. LPC-DF. Artículo 51.

<sup>290</sup> Cfr. LFEM-DF. Título sexto; verificaciones, medidas de seguridad, sanciones y recursos...capítulo I.

<sup>291</sup> Cfr. LT-DF. Capítulo II.

<sup>292</sup> Cfr. RGJC-DF. Artículo 60.

<sup>293</sup> *Ibidem* artículo 57 fracción IX.

recaen sobre una persona especialmente determinada, en cada caso, por haber cometido una infracción típica".<sup>294</sup>

Tal y como son las infracciones cívico administrativas, las que de igual manera se constituyen como la parte inicial de una pirámide preventiva para impedir que se viole el orden jurídico social.

Entonces:

**"La sanción administrativa en términos generales puede definirse como el castigo que aplica la sociedad a través del Derecho, a las violaciones de los ordenamientos administrativos pretendiéndose por medio de ésta asegurar el cumplimiento de los deberes que tienen los ciudadanos con respecto a la sociedad".**<sup>295</sup>

**Y por tanto la sanción cívico administrativa, se dirige a buscar el equilibrio y el orden de lo urbano, se enfoca a resguardar la ética, los valores y buenas costumbres de la sociedad.**

#### **IV.2.3 Elementos que componen las conductas sancionadas por infracciones cívico administrativas**

La sanción cívico administrativa como ha quedado explicado es la penalidad que la autoridad administrativa aplica al ciudadano transgresor de la norma jurídica de urbanidad

En este sentido la sanción debe contemplar:

**UN ACTOR.- Es quien infringe la regla escrita, siendo este el particular o ciudadano el cual actúa dañando levemente la moral, los objetos públicos y privados, atentan en contra de la paz y tranquilidad de la comunidad capitalina.**

**UN ÓRGANO DE GOBIERNO.- Es el que sanciona; por regla general es un órgano de la autoridad administrativa, en este caso dependiente del Jefe de Gobierno del Distrito Federal; más concretamente la facultad del Juez Cívico.**

**UNA ACCIÓN.- Es el comportamiento deliberado o imprudencial efectuado por el ciudadano y el cual es contrario a la regla jurídica gubernativa.**

**UNA REGLA ESCRITA.- Es que es la norma jurídica de índole administrativa que regula el comportamiento del particular frente a la moral, las costumbres, la tranquilidad y la seguridad pública, así como hacia el respeto por los bienes materiales, morales o espirituales tanto públicos como de particulares. En esta norma se contempla además el correctivo ya sea pecuniario o físico en contra del transgresor.**

**UNA SERIE DE ACONTECIMIENTOS ACAECIDOS.- Son la actuación en sí, viene a constituir la tipificación de la infracción y en los que en mucho tienen que tomarse en consideración los factores que hicieron posible que el sujeto adquiera el calificativo de transgresor.**

#### **IV. 2. 4 Clases de sanciones cívico administrativas**

Toda contravención a las leyes se le aplica un correctivo, que puede ser físico o moral (definidos en el apartado referente a la Secretaría de Seguridad Pública), para toda infracción el ordenamiento jurídico prevé sanciones que son:

<sup>294</sup> Acosta Romero, Miguel, op. cit., pp. 1045.

<sup>295</sup> *Ibidem* pp. 1045.

"los premios o castigos empleados para instituir el control social, es decir para hacer cumplir las normas vigentes en una sociedad; las sanciones pueden aplicarse de múltiples maneras: desde por el uso de la fuerza física hasta por el método simbólico; tales como la adulación..".<sup>296</sup>

A partir de la idea anterior el profesor Luis Ricasens clasifica las sanciones en:

"Informales.- son las costumbres, los usos y la opinión pública; y Formales.- que son las impuestas por el Estado, la ley, las instituciones".<sup>297</sup>

Al explicar esto encontramos que en las:

"sanciones jurídicas: la infracción de un modo colectivo entraña una ilegalidad, que la coacción del Derecho trata de evitar a todo trance, o de subsanar también a todo trance, si se trata de una manera de ilegalidad; y que además reprime con una pena si se trata de delito....Las sanciones por inobservancia o violación de las normas de un grupo institucionalizado por ejemplo, de una asociación suele constituir multas, en suspensión temporal de la calidad de socio o en expulsión...Las ..sanciones por incumplimiento o infracción de los modos colectivos de los grupos no rigidamente organizados, por ejemplo de los llamados grupos sociales, suele consistir en varias formas de censura por parte de la opinión predominante de los miembros del grupo; esta censura o reprobación puede tener muy diversos grados desde la expulsión acompañada de persecución, como por ejemplo la puesta en el índice, la declaración de expulsión, la negativa para todo contacto o relación, hasta la mera sanción satírica o del ridículo, que entraña una especie de desaprobación o depreciación".<sup>298</sup>

Si nos referimos al caso de la sanción cívico administrativa, ésta encuadra en el último subgrupo de las llamadas "sociales", aunque debe aclararse que son sanciones jurídicamente penalizadas, toda transgresión al reglamento, e incluso constitucionalmente esta avalada siendo las que:

"Unicamente consistirán en multas o arrestos hasta por treinta y seis horas; pero si el infractor no pagare la multa que se le hubiera impuesto, se permutará ésta por el arresto correspondiente, que no excederá en ningún caso de treinta y seis horas".<sup>299</sup>

En este caso:

"...las sanciones administrativas tienen una diversa gama, que desde las nulidades de los actos, la suspensión, la amonestación, la multa, hasta llegar, en el caso de México, hasta la privación de la libertad, sin que pueda ascender de 36 horas o, en su caso la sanción pecuniaria, pero que ésta no pague el infractor, se permutará por arresto, que no podrá exceder de 36 horas".<sup>300</sup>

Con todo lo escrito en realidad hasta aquí sólo son visibles dos clases de sanción cívico administrativa: una la penalidad económica; y la otra, la privación eventual de la libertad. ambas claramente enunciadas en la Carta Magna y se alude, como se dijera: la multa o privación de la libertad, ello salvo:

"Tratándose de no asalariados la multa no excederá del equivalente a un día de sus ingresos...".<sup>301</sup>

<sup>296</sup> Acosta, Romero, op. cit., pp. 1056.

<sup>297</sup> Recasens, op. cit., pp. 223.

<sup>298</sup> Ibidem pp. 223.

<sup>299</sup> Cfr. CPEUM. Artículo 21.

<sup>300</sup> Acosta, Romero, op. cit., pp. 1041.

<sup>301</sup> Cfr. CPEUM. Artículo 21.

En la letra, parece estar relacionado el factor monetario, pero en realidad representa una tercera opción, en la que al Juez se le faculte para interpretar la letra como un perdón al infractor, sin éste observa una marginalidad tal que aquél que no pueda cubrir el débito con la autoridad, siendo entonces que la tercera forma es: el criterio del juzgador.

Ahora bien, en el artículo 8° del Reglamento Gubernativo de Justicia Cívica del Distrito Federal se encuentran delimitadas las sanciones en conformidad al cuadro siguiente:

**Cuadro Núm. 20: Evaluación de clases de sanciones.**

| I N F R A C C I O N |             | S A N C I O N                    |                           |
|---------------------|-------------|----------------------------------|---------------------------|
| ARTICULO 8°         | ARTICULO 7° | ECONOMICA.                       | PRIVATIVA DE LA LIBERTAD. |
| FRACCIÓN I          | I A LA IV   | 1-10 DSMV*<br>26.5 A 265 PESOS** | 6 A 12 HORAS              |
| FRACCIÓN II         | V A LA VIII | 11-20 DSMV*<br>291 A 530 PESOS** | 13 A 24 HORAS             |
| FRACCIÓN III        | IX A LA XXX | 21-30 DSMV*<br>556 A 795 PESOS** | 25 A 36 HORAS             |

\*DSMV.- DÍAS DE SALARIO MÍNIMO VIGENTE.

\*\*CANTIDAD EQUIVALENTE EN PESOS SOBRE LA BASE DE 26.5 POR JORNADA DIARIA DE TRABAJO.

FUENTE: REGLAMENTO GUBERNATIVO DE JUSTICIA CÍVICA DEL DISTRITO FEDERAL.

Con base en la anterior clasificación al efectuar operaciones matemáticas con los resultados arrojados en 30 meses de actividades de los Juzgados Cívicos, se obtuvo la correlación económica social siguiente:

**Cuadro Núm. 21: Trascendencia económica de la infracción cívica.**

|   |
|---|
| i.- EN UN TOTAL DE 332,843 INFRACCIONES ENTRE 940 DÍAS. CADA DÍA HUBO 354 INFRACCIONES.   |
| ii.- DEL TOTAL SEGUN EL CUADRO CONCENTRADOR, 124 960 FUERON SANCIONADOS CON PENA PRIVATIVA DE LIBERTAD.   |
| iii.- BAJO UNA TASA ESTADÍSTICA MEDIA ES DECIR $6+12+13+24+25+36=116$ ENTRE $6=19.33$ HORAS/HOMBRE.   |
| iv.- QUE MULTIPLICADAS POR LOS 124 960 ARROJA UNA CIFRA DE 2'415 476 HORAS PERDIDAS EN LOS SEPAROS.   |
| v.- ES DECIR QUE DIARIAMENTE SE DILUYE EN EL TIEMPO 2 MIL 560 HORAS/HOMBRE.   |
| vi.- SI ESTA ULTIMA SE OBTIENE POR CALCULOS DE LA JORNADA DE TRABAJO QUE ES DE OCHO HORAS Y POR UN SMDV QUE ES DE 26.5 TENEMOS:<br>a) DIARIAMENTE SE PERDIERON 321 JORNADAS DE TRABAJO (2,569 ENTRE OCHO)<br>b) DÍA A DÍA ESTO SIGNIFICA UNA PERDIDA ECONOMICA DE 8 MIL 506 PESOS (321x26.5). |
| vii.- EN LOS 940 DÍAS, LAS CIFRAS SE ELEVAN PUES:<br>a) EN 30 MESES SE PERDIERON 301 934 JORNADAS DE TRABAJO.<br>b) EN 30 MESES SE PERDIERON 8'001 251 PESOS.   |

FUENTE: CUADROS CONCENTRADORES DE LAS ACTIVIDADES DE LOS JUZGADOS CÍVICOS.- DIRECCIÓN DE JUSTICIA CÍVICA; REGLAMENTO GUBERNATIVO DE JUSTICIA CÍVICA DEL DISTRITO FEDERAL ARTÍCULOS 7° Y 8°.

Al hacer un ejercicio similar con lo recaudado por concepto de sanción económica, quizás los números sean menos dramáticos; empero con la sanción privativa de la libertad, es más que suficiente para demostrar la trascendencia que hoy en día tiene la administración de la justicia cívico administrativa, para una sociedad sumamente interactiva y con un claro

síntoma de incremento en sus índices de violencia, lo que se traduce en la ruptura del orden jurídico y social.

Aunque algo de llamar la atención es el hecho de que esta sanción sea aplicada a nombre del Jefe de Gobierno del Distrito Federal, por uno de los órganos de la Administración Pública capitalina, que ni siquiera es mencionada en el Estatuto General de gobierno y peor aún ni en la Ley Orgánica ni en el Reglamento de la Administración Pública del Distrito Federal, dado que tal parece es una tarea menor, por lo mismo olvidada para el gobierno de la ciudad de México.

#### IV. 3 Apuntes sobre el derecho administrativo penal

Como punto final de este apartado es necesario definir la rama del derecho, denominada Derecho Penal Administrativo conceptualizando como:

**"...el conjunto de aquellas disposiciones las cuales la administración estatal encargada de favorecer el bienestar público estatal vincula a la transgresión de una disposición administrativa como supuestos de hecho una pena como consecuencia administrativa ~James Golschmidt".** <sup>302</sup>

La primera impresión es la de suponer que es una disciplina jurídica para proteger al ciudadano de todo acto emanado de la autoridad administrativa, empero al ser igualmente un:

**"conjunto de disposiciones que asocian el incumplimiento de un concreto deber de los particulares con la administración con una pena ~Jiménez de Azúa".** <sup>303</sup>

Entonces se complica la apreciación, dado que:

- a) *En la actividad administrativa se involucra un hacer o no hacer.*
- b) *La función administrativa involucra a un órgano de gobierno y un particular; y,*
- c) *El acto en sí produce una relación jurídica que en ciertos momentos puede ser tirante y friccionada.*

Derivado de estos tres elementos, el actor en tanto órgano de gobierno, a fin de aterrizar los intereses sociales que representan a través del Derecho Penal Administrativo, entonces crea las condiciones para regular los casos de controversias entre las entidades públicas y el particular, pero principalmente cuando el actor es el ciudadano, cuando éste transgrede la regla jurídico administrativa, de esta manera el Derecho Penal Administrativo delinea la:

**"competencia de las autoridades administrativas para imponer sanciones u omisiones antijurídicas.- Adolfo Merk".** <sup>304</sup>

<sup>302</sup> Acosta, Romero, op. cit., pp. 1024.

<sup>303</sup> Ibidem pp. 1025.

<sup>304</sup> Acosta, Romero, op. cit., pp. 1025.

En consecuencia para el connotado jurista Andrés Serra Rojas el Derecho Penal

Administrativo es:

**"la rama del derecho que se propone un estudio especializado sobre categorías delictivas y las sanciones que tiene a su disposición el estado para el aseguramiento del orden público y para lograr el eficaz funcionamiento de los servicios y demás actividades que regulen el interés general".** <sup>305</sup>

O bien como asegura:

**"Sebastián Soler son el conjunto de normas que garantizan bajo amenaza de una pena dirigida contra los particulares el cumplimiento de un deber particular con respecto a la administración".** <sup>306</sup>

Empero como se detalló en el apartado de la función administrativa, el Poder Ejecutivo a través de sus órganos de gobierno, deben efectuar en lo correspondiente a la ejecución de leyes, pero no en la de juzgar los efectos de la aplicación del orden jurídico –se convierte en juez y parte -, pues al ser el objeto del Derecho el resguardar la propiedad privada (masa de bienes que son inherentes incluso a los propios miembros que integran los órganos de gobierno), no hay una imparcialidad en cuanto a decidir sobre los resultados de la ejecución de esas leyes en aquella propiedad privada y en este universo el Derecho Penal Administrativo contribuye a mantener la situación.

---

<sup>305</sup> Ibidem página 1025.

<sup>306</sup> Ibidem página 1026.

## CAPÍTULO QUINTO ENCUESTA DE OPINIÓN: LA JUSTICIA CÍVICA Y LOS CIUDADANOS.

A fin de tener un mayor panorama sobre la importancia de estimular el conocimiento en torno a la llamada FALTA ADMINISTRATIVA, que es lo relativo al comportamiento, las buenas costumbres y los valores, se realizó un ejercicio de opinión abordando a 555 ciudadanos de entre 18 y 55 años o más <sup>307</sup>

Lo anterior contribuirá a formar un precedente para dar paso al siguiente apartado en donde se expone el marco constitucional y/o legal que funciona como ordenamiento jurídico de la justicia cívica, misma que como se apreciará es extensa y valiosa, en caso de que el ciudadano pretenda inconformes a los actos administrativos que los órganos dependientes del Jefe de Gobierno del Distrito Federal pretendan en lo relativo a la conducta y Comportamiento del ciudadano en su medio social.

### **METODOLOGÍA**

Esta primera y única encuesta del ensayo fue realizada entre los días 13 de Octubre de 1997 y 5 de Enero de 1998, a fin de darle cobertura a una coyuntura en la cual se deba el relevó en la titularidad del gobierno del Distrito Federal, cuya característica, fue el hecho de haber cambiado el calificativo de REGENTE POR JEFE DE GOBIERNO, era importante saber si la gente se encontraba dentro de esta dinámica.

De los 555 cuestionarios se pretendió obtener otro sentido de la opinión a decir: emitir las respuestas, escribir otro punto, recomendar alguna acción, etc.

Las 555 encuestas se realizaron de manera directa para lo cual previó a abordar a la persona se le cuestionaba VIVE EN LA CIUDAD DE MÉXICO, si la respuesta era positiva, se solicitaba la opinión, si era negativa se daba algún otro argumento que no propiciara algo Ofensivo para el receptor.

El método de muestreo utilizado fue polietápico por conglomerados. Así se eligió ciertas áreas geográficas procediéndose a efectuar las entrevistas. La división se determinó en razón del peso específico de cada espacio en cuanto a la confluencia de personas. Para la captura de las opiniones se eligieron las sientes zonas:

- 1. Los Mercados Públicos de las Colonias: Romero Rubio (V. Carranza), San Ángel y Tacuba (Miguel Hidalgo), Mixcalco (Cuauhtémoc), Apatlaco (Iztacalco), San Pedro (Milpa Alta).**

---

<sup>307</sup> Se realizó la encuesta con base en el RGJC-DF.

2. En las afueras de las estaciones del Metro Puerto Aereo y Aragón, Boulevard Aeropuerto, Insurgentes e Indios Verdes, Etiopía y M. A. de Quevedo (Línea 3); Puebla; Mixiuhca y Chilpancingo (línea 9); Tasqueña, Portales, San Antonio, Normal y Cuatro Caminos (línea 2).
3. En las explanadas de las facultades de Derecho y Ciencias Políticas de la UNAM, en el Campus Santa Fe de la Universidad Iberoamericana; en las afueras de la Universidad La Salle, ubicada en Av. Benjamín Franklin; la Escuela Libre de Derecho de Izazaga; en la Escuela comercial y Bancaria en Av. Insurgentes y Paseo de la Reforma, Universidad de la Ciudad de México Av. Insurgentes cerca de la glorieta del Metro Insurgentes.
4. En las escuelas de Nivel Medio Superior, CONALEP-IZTAPALAPA V y V. CARRANZA II, CCH-ORIENTE Y VALLEJO.

El tamaño de la muestra se determinó en razón del grado de exactitud precisado y la heterogeneidad de la población respecto al conocimiento en materia de Falta Administrativa y/o Reglamentaria, a la cual para el presente ensayo se le califica como Justicia Cívica.

Así, las 555 entrevistas (en Anexo ver el modelo) realizadas permite:

1. Tener una referencia sobre el grado de conocimiento que tiene la población en torno al hoy JEFE DE GOBIERNO de la ciudad de México; saber si al menos conocen su nombre.
2. Si la ciudadanía tiene una noción del concepto sobre Justicia Cívica, por ende de la falta administrativa.
3. Conocer si sabe o han estado en un Juzgado Cívico y cual fue la causa; y,
4. Si se tienen antecedentes o conocimientos sobre el Reglamento en la materia y cuáles son las faltas que este regula; así como a quien compete sancionarlas.

De esta manera se obtuvo:

Cuadro Núm. 22: Perfil del entrevistado: global por género, grupo de edad y actividad básica.

| GRUPO DE EDAD | MUJERES |      |      |        |       | HOMBRES |      |        |       |       |
|---------------|---------|------|------|--------|-------|---------|------|--------|-------|-------|
|               | A. C.   | EST. | TIM. | COMER. | PROF. | EST.    | TIM. | COMER. | PROF. | TOTAL |
| 18-24         | 5       | 15   | 5    | 15     | 5     | 15      | 5    | 15     | 5     | 85    |
| 25-29         | 10      | 10   | 5    | 10     | 10    | 10      | 5    | 10     | 10    | 80    |
| 30-34         | 10      | 5    | 5    | 10     | 10    | 10      | 10   | 10     | 10    | 80    |
| 35-39         | 10      | -0-  | 10   | 10     | 10    | -0-     | 10   | 10     | 10    | 70    |
| 40-44         | 10      | -0-  | 10   | 15     | 10    | -0-     | 15   | 15     | 10    | 85    |
| 45-49         | 10      | -0-  | 5    | 10     | 5     | -0-     | 10   | 10     | 10    | 60    |
| 50-54         | 10      | -0-  | 5    | 5      | 5     | -0-     | 10   | 10     | 5     | 50    |
| 55-MÁS        | 10      | -0-  | 5    | 5      | 5     | -0-     | 5    | 10     | 5     | 45    |
| TOTAL         | 75      | 30   | 50   | 80     | 60    | 35      | 70   | 90     | 65    | 555   |

NOTA: LAS SIGLAS UTILIZADAS EN LAS CASILLAS TIENEN EL SIGUIENTE SIGNIFICADO:

A. C. = AMA DE CASA;

EST. = ESTUDIANTE;

TIM = TRABAJADORES TÉCNICOS O MANUALES;

COM. = COMERCIANTES;

PROF. = PROFESIONISTAS.

FUENTE: ENCUESTA REALIZADA ENTRE EL 15 DE NOVIEMBRE DE 1997 Y EL 4 DE ENERO DE 1998.

El primer recuadro encuentra cuotas representativas por el género, en el cual se entrevistaron a 295 mujeres, es decir un 53 por ciento de los encuestados, ello en razón de que, se determinó utilizar la variable de "A. C." en alusión a las mujeres cuya actividad preponderante es el hogar y que permite captar el nivel de información que tiene este sector en

materia de infracción cívico administrativo, además de que este grupo es uno de los ejes de enlace del núcleo familiar con la sociedad.

Asimismo, las cuotas se fincaron por grupo de edades a fin de identificar que segmento de la población tiene mayor información sobre la falta administrativa. Finalmente se optó por recabar la opinión de cinco sectores poblacionales, merced a ser considerados como aquellos que aglutinan la imagen rural, urbana y productiva de la Ciudad de México.

Debe resaltarse el hecho de haber dejado fuera al sector campesino, en virtud de presuponer que este de alguna manera se encuentra aglutinado en cualquiera de las cinco variables.

En lo que respecta a la opinión los resultados por pregunta fueron:

**Cuadro Núm. 23: 1.- ¿Sabe quien es el Jefe de Gobierno del Distrito Federal?**

| G.<br>D<br>E. | M U J E R E S |    |       |    |        |    |          |    |         |    | H O M B R E S |    |        |    |          |    |         |    |          |    |     |
|---------------|---------------|----|-------|----|--------|----|----------|----|---------|----|---------------|----|--------|----|----------|----|---------|----|----------|----|-----|
|               | A. C.         |    | ES TU |    | T I M. |    | CO ME R. |    | PR OF E |    | ES T.         |    | T I M. |    | CO ME R. |    | PR OF E |    | T O A L. |    |     |
|               | SI            | NO | SI    | NO | SI     | NO | SI       | NO | SI      | NO | SI            | NO | SI     | NO | SI       | NO | SI      | NO | SI       | NO |     |
| 18-24         | 3             | 2  | 12    | 3  | 2      | 3  | 11       | 4  | 5       | 0  | 11            | 4  | 5      | 0  | 13       | 2  | 5       | 0  | 67       | 18 |     |
| 25-29         | 10            | 0  | 7     | 3  | 3      | 2  | 10       | 0  | 10      | 0  | 10            | 0  | 4      | 1  | 10       | 0  | 10      | 0  | 74       | 6  |     |
| 30-34         | 10            | 0  | 5     | 0  | 4      | 1  | 10       | 0  | 10      | 0  | 10            | 0  | 10     | 0  | 8        | 2  | 10      | 0  | 77       | 3  |     |
| 35-39         | 10            | 0  |       |    | 9      | 1  | 9        | 10 | 10      | 0  |               |    | 10     | 0  | 10       | 0  | 10      | 0  | 68       | 2  |     |
| 40-44         | 8             | 2  |       |    | 7      | 3  | 14       | 1  | 9       | 1  |               |    | 13     | 2  | 13       | 2  | 10      | 0  | 74       | 11 |     |
| 45-49         | 6             | 4  |       |    | 5      | 0  | 10       | 0  | 5       | 0  |               |    | 8      | 2  | 10       | 0  | 10      | 0  | 54       | 6  |     |
| 50-54         | 7             | 3  |       |    | 3      | 2  | 4        | 1  | 5       | 0  |               |    | 10     | 0  | 10       | 0  | 5       | 0  | 44       | 6  |     |
| 55-M.         | 5             | 5  |       |    | 3      | 2  | 4        | 1  | 5       | 0  |               |    | 5      | 0  | 10       | 0  | 5       | 0  | 37       | 8  |     |
| T.            | 59            | 16 | 24    | 6  | 36     | 14 | 72       | 8  | 59      | 1  | 31            | 4  | 65     | 5  | 84       | 6  | 65      | 0  | 495      | 60 |     |
|               |               |    |       |    |        |    |          |    |         |    |               |    |        |    |          |    |         |    |          |    | 555 |

FUENTE: ENCUESTA REALIZADA ENTRE EL 13/10/97 Y 05/01/98.

Al desglose de manera global de acuerdo con el género se obtuvo:

| MUJERES      |             | HOMBRES     |          |
|--------------|-------------|-------------|----------|
| SI           | NO          | SI          | NO       |
| 252 (45.40%) | 43 (8.10)   | 245 (45.76) | 15(2.70) |
| GLOBAL       |             |             |          |
| SI           | NO          |             |          |
| 497( 89.55%) | 58 (10.45 ) |             |          |

Lo primero que se distingue, es el hecho de que más mujeres saben quien es el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, pero no hay que olvidar la variable "A. C.", por lo cual, se puede afirmar que los hombres tienen más conocimientos en torno al titular del Departamento

del Distrito Federal.

Por el otro lado sobresale que de los 555 entrevistados sólo 58 desconocían el nombre de su gobernante.

Ahora si se observa el recuadro se infiere:

1.- En el sector femenino, (bajo el criterio de razón directa). El segmento esta más informado, respecto al estudiantil ello no deja de ser paradójico, pues este último es el subnivel natural del profesionalismo.

2.- Ahora bien en cuanto a la edad el conocimiento aumenta conforme tienen mayor edad, es decir, empero esa lógica contrasta con el grado de conocimiento del segmento estudiantil, particularmente el subgrupo de 18-24 que es el menos informado.

3.- En el segmento masculino, hay una similitud en cuanto a conocimiento con respecto a la población femenina.

La siguiente interrogante quedó de la siguiente manera:

Cuadro Núm. 24: 2.- ¿Puede definir el concepto de justicia cívica?

| G.<br>D.<br>E. | M U J E R E S |    |        |    |       |    |          |    |       |    | H O M B R E S |    |       |    |          |    |         |    |     |     |     |
|----------------|---------------|----|--------|----|-------|----|----------|----|-------|----|---------------|----|-------|----|----------|----|---------|----|-----|-----|-----|
|                | A. C.         |    | ES TU. |    | TI M. |    | CO ME R. |    | PR OF |    | ES T.         |    | TI M. |    | CO ME R. |    | PR F. O |    | T.  |     |     |
|                | SI            | NO | SI     | NO | SI    | NO | SI       | NO | SI    | NO | SI            | NO | SI    | NO | SI       | NO | SI      | NO | SI  | NO  |     |
| 18-24          | 1             | 4  | 1      | 14 | 0     | 5  | 4        | 11 | 2     | 3  | 1             | 14 | 0     | 5  | 7        | 8  | 1       | 4  | 17  | 68  |     |
| 25-29          | 2             | 8  | 6      | 4  | 0     | 5  | 3        | 7  | 4     | 6  | 5             | 5  | 0     | 5  | 4        | 6  | 5       | 5  | 29  | 51  |     |
| 30-34          | 1             | 9  | 3      | 2  | 0     | 5  | 3        | 7  | 5     | 5  | 7             | 3  | 2     | 8  | 4        | 6  | 4       | 6  | 29  | 51  |     |
| 35-39          | 0             | 10 |        |    | 2     | 8  | 2        | 8  | 8     | 2  |               |    | 2     | 8  | 3        | 7  | 5       | 5  | 22  | 48  |     |
| 40-44          | 0             | 10 |        |    | 4     | 6  | 1        | 14 | 6     | 4  |               |    | 0     | 15 | 1        | 14 | 3       | 7  | 15  | 70  |     |
| 45-49          | 3             | 7  |        |    | 3     | 2  | 0        | 10 | 3     | 2  |               |    | 1     | 9  | 2        | 8  | 5       | 5  | 17  | 43  |     |
| 50-54          | 2             | 8  |        |    | 1     | 4  | 0        | 5  | 5     | 0  |               |    | 4     | 6  | 4        | 6  | 4       | 1  | 20  | 30  |     |
| 55-M.          | 2             | 8  |        |    | 0     | 5  | 2        | 3  | 5     | 0  |               |    | 2     | 3  | 0        | 5  | 5       | 0  | 19  | 27  |     |
| T.             | 11            | 64 | 2      | 28 | 11    | 39 | 15       | 65 | 38    | 22 | 13            | 22 | 11    | 59 | 27       | 63 | 32      | 33 | 167 | 388 |     |
|                |               |    |        |    |       |    |          |    |       |    |               |    |       |    |          |    |         |    |     |     | 555 |

FUENTE: ENCUESTA REALIZADA ENTRE EL 13/10/97 Y 05/01/98.

Las cantidades alojan un sentido contrario a la primera pregunta en virtud de:

1. Globalmente 84 mujeres pueden definir o tienen una idea del concepto de Justicia Cívica, mientras que 211 declararon ignorar sobre la materia; en tanto entre los hombres los números arrojados fueron de 83-162. Consecuentemente hay una falta de consentimiento en la materia.
2. Por el nivel de edad, al igual que la primera interrogante, el rasgo característico es el incremento de años, aunque no se entrevistó al respecto, durante la entrevista se infirió que ello esta directamente relacionado con la responsabilidad familiar.
3. Finalmente, por la actividad productiva, los números fueron:

**Cuadro Núm. 25: Factor productivo**

| ACTIVIDAD. | MUJERES |     | SUBTOTAL | HOMBRES |     | SUBTOTAL | TOTALES |     |     |
|------------|---------|-----|----------|---------|-----|----------|---------|-----|-----|
|            | SI      | NO  |          | SI      | NO  |          | SI      | NO  |     |
| A. C.      | 11      | 64  | 75       |         |     |          | 11      | 64  | 75  |
| EST.       | 2       | 28  | 30       | 13      | 22  | 35       | 15      | 50  | 65  |
| TIM.       | 11      | 39  | 50       | 11      | 59  | 70       | 22      | 98  | 120 |
| COMER.     | 15      | 65  | 80       | 27      | 63  | 90       | 42      | 128 | 170 |
| PROF.      | 38      | 22  | 60       | 32      | 33  | 65       | 70      | 55  | 125 |
| TOTAL      | 77      | 218 | 295      | 83      | 177 | 260      | 160     | 395 | 555 |

Observándose una mayor información en el nivel profesional en ambos géneros y en ocasión las amas de casa son el sector más rezagado, sin embargo es insoslayable mirar la falta de atención del segmento estudiantil sobre una materia que primeramente es parte de su entorno social y segundo que al haberse encuestado a educandos de derecho, administración pública y ciencia política, entonces deben encenderse los focos rojos en esa área social.

La siguiente pregunta arroja los siguientes resultados:

**Cuadro Núm. 26: 3.-¿Ha estado en un juzgado cívico...por qué?**

| G. D. E. | MUJERES |    |         |    |        |    |            |    |           |    | HOMBRES |    |        |    |            |    |           |    |     |     |
|----------|---------|----|---------|----|--------|----|------------|----|-----------|----|---------|----|--------|----|------------|----|-----------|----|-----|-----|
|          | A. C.   |    | ES. TU. |    | TI. M. |    | CO. ME. R. |    | PR. F. O. |    | ES. T.  |    | TI. M. |    | CO. ME. R. |    | PR. F. O. |    | T.  |     |
|          | SI      | NO | SI      | NO | SI     | NO | SI         | NO | SI        | NO | SI      | NO | SI     | NO | SI         | NO | SI        | NO | SI  | NO  |
| 18-24    | 3       | 2  | 2       | 13 | 0      | 5  | 12         | 3  | 0         | 5  | 1       | 14 | 0      | 5  | 14         | 1  | 0         | 5  | 32  | 53  |
| 25-29    | 0       | 10 | 1       | 9  | 0      | 5  | 9          | 1  | 0         | 10 | 3       | 7  | 3      | 2  | 6          | 4  | 1         | 9  | 23  | 57  |
| 30-34    | 2       | 8  | 0       | 5  | 1      | 9  | 10         | 0  | 0         | 10 | 0       | 10 | 4      | 6  | 8          | 2  | 3         | 7  | 27  | 53  |
| 35-39    | 0       | 10 |         |    | 3      | 7  | 3          | 7  | 0         | 10 |         |    | 7      | 3  | 6          | 4  | 1         | 9  | 20  | 50  |
| 40-44    | 0       | 10 |         |    | 5      | 0  | 11         | 4  | 0         | 10 |         |    | 4      | 11 | 11         | 4  | 0         | 10 | 31  | 54  |
| 45-49    | 4       | 6  |         |    | 2      | 3  | 5          | 5  | 2         | 3  |         |    | 1      | 9  | 7          | 3  | 2         | 8  | 23  | 37  |
| 50-54    | 3       | 7  |         |    | 1      | 4  | 4          | 1  | 0         | 5  |         |    | 5      | 5  | 7          | 3  | 2         | 3  | 22  | 28  |
| 55-M.    | 6       | 4  |         |    | 0      | 5  | 2          | 3  | 0         | 5  |         |    | 6      | 4  | 5          | 5  | 1         | 4  | 15  | 30  |
| T.       | 18      | 57 | 3       | 27 | 12     | 38 | 56         | 24 | 2         | 58 | 4       | 31 | 30     | 40 | 64         | 26 | 10        | 55 | 193 | 362 |
|          |         |    |         |    |        |    |            |    |           |    |         |    |        |    |            |    |           |    |     | 555 |

FUENTE: ENCUESTA REALIZADA ENTRE EL 13/10/97 Y 05/01/98.

Respecto a la interrogante del ¿por qué?, un 80 por ciento de las mujeres entrevistadas, coinciden en haber estado en un juzgado en apoyo de una persona, para asistir o librar a un familiar (generalmente de ascendencia consanguínea).

En tanto entre los hombres, un 40% de ellos afirman haber sido remitidos merced a infracciones por estado de ebriedad, golpes leves, palabras obscenas u otras variantes similares.

Sin embargo, cabe aclarar que ambos géneros confunden al Juzgado Cívico con el ministerio Público, o con los puntos de aseguramiento de personas ubicadas por ejemplo en las estaciones del Metro, puntos que como se sabe hay oficinas de la Policía Judicial.

La penúltima pregunta quedó:

**Cuadro Núm. 27: 4.- ¿Conoce el Reglamento Gubernativo de Justicia Cívica para el Distrito Federal?**

| G.<br>D<br>E. | M U J E R E S |    |        |    |       |    |          |    |          |    | H O M B R E S |    |       |    |          |    |         |    |     |     |
|---------------|---------------|----|--------|----|-------|----|----------|----|----------|----|---------------|----|-------|----|----------|----|---------|----|-----|-----|
|               | A. C.         |    | ES TU. |    | TI M. |    | CO ME R. |    | PR FE. O |    | ES T.         |    | TI M. |    | CO ME R. |    | PR F. O |    | T.  |     |
|               | SI            | NO | SI     | NO | SI    | NO | SI       | NO | SI       | NO | SI            | NO | SI    | NO | SI       | NO | SI      | NO | SI  | NO  |
| 18-24         | 0             | 5  | 3      | 12 | 1     | 4  | 11       | 4  | 3        | 2  | 1             | 14 | 0     | 5  | 14       | 1  | 4       | 1  | 37  | 48  |
| 25-29         | 4             | 6  | 6      | 4  | 1     | 4  | 8        | 2  | 2        | 8  | 3             | 7  | 0     | 5  | 6        | 4  | 5       | 5  | 35  | 45  |
| 30-34         | 2             | 8  | 4      | 1  | 0     | 5  | 6        | 4  | 5        | 5  | 4             | 6  | 2     | 8  | 5        | 5  | 6       | 4  | 34  | 46  |
| 35-39         | 5             | 5  |        |    | 1     | 9  | 8        | 2  | 4        | 6  |               |    | 1     | 9  | 6        | 4  | 6       | 4  | 31  | 39  |
| 40-44         | 4             | 6  |        |    | 1     | 9  | 12       | 3  | 5        | 5  |               |    | 0     | 15 | 13       | 2  | 10      | 0  | 45  | 40  |
| 45-49         | 1             | 9  |        |    | 0     | 5  | 9        | 1  | 1        | 4  |               |    | 0     | 10 | 6        | 4  | 9       | 1  | 26  | 34  |
| 50-54         | 0             | 10 |        |    | 2     | 3  | 3        | 2  | 2        | 3  |               |    | 0     | 10 | 8        | 2  | 3       | 2  | 18  | 32  |
| 55-M.         | 0             | 10 |        |    | 0     | 5  | 1        | 4  | 4        | 1  |               |    | 0     | 5  | 8        | 2  | 3       | 2  | 16  | 29  |
| T.            | 16            | 59 | 13     | 17 | 6     | 44 | 58       | 22 | 24       | 36 | 8             | 27 | 3     | 67 | 66       | 24 | 46      | 19 | 242 | 313 |
|               |               |    |        |    |       |    |          |    |          |    |               |    |       |    |          |    |         |    |     | 555 |

NOTA: Toda respuesta tentativa, relativa o similar a ello se tomó como "no sabe", por tanto en no.  
FUENTE: ENCUESTA REALIZADA ENTRE EL 13/10/87 Y 05/01/88

La respuesta relativa no se tomó como negativa.

En lo particular en esta pregunta resaltó primero que los estudiantes, incluyendo a los de los centros donde se imparte derecho, pese a contestar que sí (mujeres y hombres), se confundieron con otros ordenamientos jurídicos reglamentarios en la secuencia siguiente:

1. *Reglamento de Tránsito del Distrito Federal*
2. *La Ley de establecimientos Mercantiles para el Distrito Federal.*
3. *El Bando que Prohíbe el Ambulantaje en el Centro Histórico.*
4. *El Código Civil.*
5. *La Ley de Procedimientos Administrativos para el D. F.*

Lo anterior difiere del grado de información que poseen los comerciantes, particularmente los de índole informal, los cuales al contestar que sí de inmediato asociaron la pregunta con la del Juzgado Cívico, en virtud de que en la práctica diaria se enfrentan a una situación relacionada con faltas administrativas, las cuales los conducen al Juzgado en mención.

La última interrogante "cerrada" proporcionó los números siguientes.

Cuadro Núm. 28 5.- ¿Sabe que es una falta administrativa y/o reglamentaria?

| G.<br>D.<br>E. | M U J E R E S |    |        |    |       |    |          |    |          |    | H O M B R E S |    |       |    |          |    |         |    |     |     |     |
|----------------|---------------|----|--------|----|-------|----|----------|----|----------|----|---------------|----|-------|----|----------|----|---------|----|-----|-----|-----|
|                | A. C.         |    | ES TU. |    | TI M. |    | CO ME R. |    | PR FE. O |    | ES T.         |    | TI M. |    | CO ME R. |    | PR F. O |    | T.  |     |     |
|                | SI            | NO | SI     | NO | SI    | NO | SI       | NO | SI       | NO | SI            | NO | SI    | NO | SI       | NO | SI      | NO | SI  | NO  |     |
| 18-24          | 4             | 1  | 9      | 6  | 2     | 3  | 11       | 4  | 3        | 2  | 12            | 3  | 1     | 4  | 14       | 1  | 4       | 1  | 60  | 25  |     |
| 25-29          | 5             | 5  | 7      | 3  | 0     | 5  | 8        | 2  | 7        | 3  | 5             | 5  | 0     | 5  | 9        | 1  | 9       | 1  | 50  | 30  |     |
| 30-34          | 8             | 2  | 3      | 2  | 1     | 4  | 6        | 4  | 6        | 4  | 5             | 5  | 3     | 7  | 10       | 0  | 10      | 0  | 52  | 28  |     |
| 35-39          | 8             | 2  |        |    | 5     | 5  | 8        | 2  | 5        | 5  |               |    | 5     | 5  | 8        | 2  | 8       | 2  | 47  | 23  |     |
| 40-44          | 6             | 4  |        |    | 4     | 6  | 13       | 2  | 6        | 4  |               |    | 4     | 11 | 12       | 3  | 9       | 1  | 54  | 31  |     |
| 45-49          | 7             | 3  |        |    | 2     | 3  | 7        | 3  | 4        | 1  |               |    | 4     | 6  | 9        | 1  | 9       | 1  | 42  | 18  |     |
| 50-54          | 9             | 1  |        |    | 2     | 3  | 5        | 0  | 2        | 3  |               |    | 5     | 5  | 7        | 3  | 5       | 0  | 35  | 15  |     |
| 55-M.          | 9             | 1  |        |    | 2     | 3  | 5        | 0  | 4        | 1  |               |    | 2     | 3  | 10       | 0  | 5       | 0  | 37  | 8   |     |
| T.             | 56            | 19 | 19     | 11 | 18    | 32 | 63       | 17 | 37       | 63 | 22            | 13 | 24    | 46 | 79       | 11 | 59      | 6  | 377 | 178 |     |
|                |               |    |        |    |       |    |          |    |          |    |               |    |       |    |          |    |         |    |     |     | 555 |

NOTA: LA RESPUESTA FUE DE TIPO CERRADA.

FUENTE: ENCUESTA REALIZADA ENTRE EL 13/10/97 Y 05/01/98

Como se distingue en cuanto a saber sobre una falta administrativa, prevalece la afirmación. sin embargo, como se distinguirá en adelante, sólo algunas de las faltas son conocidas, en tanto que una gran mayoría no son tomadas en cuenta por los ciudadanos.

Ahora bien, al concretizar sobre las menciones en lo particular la falta administrativa,<sup>308</sup> de los cuales hablan por sí mismos los números en algunos casos se precisa la relación o confusión con otras áreas jurídicas o administrativas los resultados fueron:

"I.- EXPRESAR O REALIZAR ACTOS QUE CAUSEN OFENSA A UNA O MÁS PERSONAS"

|          | MENCION |     | TOTAL |
|----------|---------|-----|-------|
|          | SI      | NO  |       |
| HOMBRES. | 50      | 210 | 260   |
| MUJERES. | 20      | 275 | 295   |
| TOTAL.   | 70      | 485 | 555   |

Este tipo de falta es confundida con ofensas e injurias.

"II.- PARTICIPAR EN JUEGOS DE CUALQUIER ÍNDOLE QUE AFECTEN EL LIBRE TRÁNSITO DE PERSONAS O VEHÍCULOS O MOLESTEN A LAS PERSONAS".

|          | MENCION |     | TOTAL |
|----------|---------|-----|-------|
|          | SI      | NO  |       |
| HOMBRES. | 15      | 245 | 260   |
| MUJERES. | 5       | 290 | 295   |
| TOTAL.   | 20      | 535 | 555   |

No se contempla como falta sino como una conducta irregular en contra de las vías de comunicación.

<sup>308</sup> Las faltas administrativas a las que se alude y se cuantifica son las enumeradas en el artículo 7 del RGJC-DF.

**"III.- DAR, EN LUGAR PÚBLICO, A UNA PERSONA UN GOLPE QUE NO LE CAUSE LESIÓN".**

|          | MENCION |     | TOTAL |
|----------|---------|-----|-------|
|          | SI      | NO  |       |
| HOMBRES. | 4       | 256 | 260   |
| MUJERES. | 0       | 295 | 295   |
| TOTAL.   | 4       | 551 | 555   |

Se asocia más bien con lesiones.

**"IV.- ORINAR O DEFECAR EN LUGARES NO AUTORIZADOS".**

|          | MENCION |     | TOTAL |
|----------|---------|-----|-------|
|          | SI      | NO  |       |
| HOMBRES. | 150     | 110 | 260   |
| MUJERES. | 180     | 115 | 295   |
| TOTAL.   | 330     | 225 | 555   |

**"V.- TRATAR DE MANERA VIOLENTA A LOS NIÑOS, ANCIANOS O PERSONAS DISCAPACITADAS".**

|          | MENCION |     | TOTAL |
|----------|---------|-----|-------|
|          | SI      | NO  |       |
| HOMBRES. | 0       | 260 | 260   |
| MUJERES. | 0       | 295 | 295   |
| TOTAL.   | 0       | 555 | 555   |

Se vincula más a lesiones o violencia familiar.

**"VI.- PRODUCIR RUIDOS POR CUALQUIER MEDIO O CAUSA DESÓRDENES, QUE ALTEREN LA TRANQUILIDAD DE LAS PERSONAS".**

|          | MENCION |     | TOTAL |
|----------|---------|-----|-------|
|          | SI      | NO  |       |
| HOMBRES. | 70      | 190 | 260   |
| MUJERES. | 55      | 240 | 295   |
| TOTAL.   | 125     | 430 | 555   |

Se confunde con las leyes sobre ecología e industria.

**"VII.- ARROJAR O ABANDONAR EN LA VÍA PÚBLICA ANIMALES MUERTOS, DESECHOS NO PELIGROSOS, O CUALQUIER OBJETO EN GENERAL, ASÍ COMO TIRAR CASCAJO"**

|          | MENCION |     | TOTAL |
|----------|---------|-----|-------|
|          | SI      | NO  |       |
| HOMBRES. | 25      | 235 | 260   |
| MUJERES. | 40      | 235 | 295   |
| TOTAL.   | 65      | 490 | 555   |

Se confunde con las leyes ecológicas.

**"VIII.- FALTAR EL RESPETO A LOS ASISTENTES A EVENTOS O ESPECTÁCULOS PÚBLICOS, EXPRESANDO PALABRAS, REALIZANDO ACTOS O SEÑAS OBSCENAS O INSULTANTES, POR PARTE DEL PROPIETARIO DEL ESTABLECIMIENTO, LOS ORGANIZADORES O LOS TRABAJADORES DE AMBOS, ASÍ COMO LOS ACTORES, ARTISTAS O DEPORTISTAS NO SE CONSIDERARÁ INFRACCIÓN, CUANDO LAS PALABRAS, ACTOS O SEÑAS EMPLEADAS FORMEN PARTE DEL**

**LIBRETO, TRAMA O GUIÓN DE LA RESPECTIVA OBRA O ESPECTÁCULO Y PROVENGA DE LOS ACTORES O ARTISTAS"**

|          | MENCIÓN |     | TOTAL |
|----------|---------|-----|-------|
|          | SI      | NO  |       |
| HOMBRES. | 10      | 250 | 260   |
| MUJERES. | 18      | 277 | 295   |
| TOTAL.   | 28      | 527 | 555   |

Se asocia más a injurias, amenazas, lesiones, etc.

**"IX.- REALIZAR, EN FORMA EXHIBICIONISTA, ACTOS OBSCENOS O INSULTANTES QUE OFENDAN LA DIGNIDAD DE UNA O MÁS PERSONAS.**

|          | MENCIÓN |     | TOTAL |
|----------|---------|-----|-------|
|          | SI      | NO  |       |
| HOMBRES. | 85      | 175 | 260   |
| MUJERES. | 150     | 145 | 295   |
| TOTAL.   | 235     | 320 | 555   |

**"X.- SOLICITAR CON FALSAS ALARMAS, LOS SERVICIOS DE EMERGENCIA, POLICÍA, BOMBEROS O DE ESTABLECIMIENTOS MÉDICOS O ASISTENCIALES PÚBLICOS O PRIVADOS, O IMPEDIR DE CUALQUIER MANERA EL FUNCIONAMIENTO DE LAS LÍNEAS TELEFÓNICAS DESTINADAS A LOS MISMOS".**

|          | MENCIÓN |     | TOTAL |
|----------|---------|-----|-------|
|          | SI      | NO  |       |
| HOMBRES. | 5       | 255 | 260   |
| MUJERES. | 38      | 257 | 295   |
| TOTAL.   | 43      | 512 | 555   |

Hay confusión con las actividades de protección civil.

**"XI.- IMPEDIR POR CUALQUIER MEDIO, LA LIBERTAD DE ACCIÓN DE PERSONAS".**

|          | MENCIÓN |     | TOTAL |
|----------|---------|-----|-------|
|          | SI      | NO  |       |
| HOMBRES. | 15      | 245 | 260   |
| MUJERES. | 17      | 278 | 295   |
| TOTAL.   | 32      | 523 | 555   |

Se vincula a una garantía individual.

**"XII.- IMPEDIR O ESTORBAR LA VÍA PÚBLICA".**

|          | MENCIÓN |     | TOTAL |
|----------|---------|-----|-------|
|          | SI      | NO  |       |
| HOMBRES. | 118     | 142 | 260   |
| MUJERES. | 105     | 190 | 295   |
| TOTAL.   | 223     | 332 | 555   |

Hay inclinación por pensar en vías de comunicación.

**"XIII.- PERMITIR A MENORES DE EDAD EL ACCESO A LUGARES A LOS QUE EXPRESAMENTE LES ESTÉ PROHIBIDO".**

|          | MENCIÓN |     | TOTAL |
|----------|---------|-----|-------|
|          | SI      | NO  |       |
| HOMBRES. | 22      | 238 | 260   |
| MUJERES. | 45      | 250 | 295   |
| TOTAL.   | 45      | 250 | 555   |

Se relaciona con el linocinio y la violencia familiar.

**"XIV.- MALTRATAR, ENSUCIAR O HACER USO INDEBIDO DE LAS FACHADAS DE INMUEBLES, POSTES ARBOTANTES, SEMAFÓROS, BUZONES, TOMAS DE AGUA, SEÑALIZACIONES VIALES O DE OBRAS".**

|          | MENCIÓN |     | TOTAL |
|----------|---------|-----|-------|
|          | SI      | NO  |       |
| HOMBRES. | 98      | 162 | 260   |
| MUJERES. | 86      | 209 | 295   |
| TOTAL    | 184     | 371 | 555   |

Se versa en torno a protección civil, ecología y vialidad.

**"XV.- CUBRIR, BORRAR, ALTERAR O DESPRENDER LOS LETREROS O SEÑALES QUE IDENTIFIQUEN LOS LUGARES O LAS SEÑALES OFICIALES O LOS NÚMEROS Y LETRAS QUE IDENTIFIQUEN LOS INMUEBLES O VÍA PÚBLICAS".**

|          | MENCIÓN |     | TOTAL |
|----------|---------|-----|-------|
|          | SI      | NO  |       |
| HOMBRES. | 80      | 180 | 260   |
| MUJERES. | 105     | 190 | 295   |
| TOTAL    | 185     | 370 | 555   |

Se asocia más a protección civil.

**"XVI.- INVITAR A LA PROSTITUCIÓN O EJERCERLA.**

|          | MENCIÓN |     | TOTAL |
|----------|---------|-----|-------|
|          | SI      | NO  |       |
| HOMBRES. | 202     | 58  | 260   |
| MUJERES. | 230     | 65  | 295   |
| TOTAL    | 432     | 123 | 555   |

**"XVII.- DESPERDICIA EL AGUA, DESVIARLA O IMPEDIR SU USO A QUIENES DEBAN TENER ACCESO A ELLOS EN TUBERIAS O TINACOS ALMACENADORES".**

|          | MENCIÓN |     | TOTAL |
|----------|---------|-----|-------|
|          | SI      | NO  |       |
| HOMBRES. | 28      | 232 | 260   |
| MUJERES. | 72      | 223 | 295   |
| TOTAL    | 100     | 455 | 555   |

Se vincula con ecología.

**"XVIII.- PERMITIR AL PROPIETARIO DE UN ANIMAL, QUE ÉSTE TRÁNSITE LIBREMENTE CON CUALQUIER PERSONA, SIN TOMAR LAS MEDIDAS DE SEGURIDAD, EN PREVENCIÓN DE POSIBLES ATAQUES A LAS PERSONAS".**

|          | MENCIÓN |     | TOTAL |
|----------|---------|-----|-------|
|          | SI      | NO  |       |
| HOMBRES. | 0       | 260 | 260   |
| MUJERES. | 12      | 283 | 295   |
| TOTAL    | 12      | 543 | 555   |

Hay prácticamente un desconocimiento total, en todo caso lo relacionan con leyes

sobre animales y ecológicas.

**"XIX.- AZUZAR O NO CONTENER A CUALQUIER ANIMAL QUE PUEDA ATACAR A LAS PERSONAS, POR PARTE DE LOS PROPIETARIOS O QUIEN TRANSITE CON ELLOS".**

|          | MENCIÓN |     | TOTAL |
|----------|---------|-----|-------|
|          | SI      | NO  |       |
| HOMBRES. | 8       | 252 | 260   |
| MUJERES. | 0       | 295 | 295   |
| TOTAL.   | 8       | 547 | 555   |

Igual que la anterior.

**"XX. INGERIR BEBIDAS ALCOHOLICAS EN LUGARES PÚBLICOS NO AUTORIZADOS".**

|          | MENCIÓN |    | TOTAL |
|----------|---------|----|-------|
|          | SI      | NO |       |
| HOMBRES. | 245     | 15 | 260   |
| MUJERES. | 260     | 35 | 295   |
| TOTAL.   | 505     | 50 | 555   |

**"XXI.- CONSUMIR ESTUPEFACIENTES O PSICOTRÓPICOS O INHALAR SUSTANCIAS TÓXICAS, SIN PERJUICIO DE LO PREVISTO EN OTROS ORDENAMIENTOS".**

|          | MENCIÓN |     | TOTAL |
|----------|---------|-----|-------|
|          | SI      | NO  |       |
| HOMBRES. | 198     | 62  | 260   |
| MUJERES. | 170     | 125 | 295   |
| TOTAL.   | 368     | 187 | 555   |

Aunque se mencionó esta como falta, hay confusión en cuanto a consumir y traficar.

**"XXII.- PORTAR, TRANSPORTAR O USAR SIN PRECAUCIÓN OBJETOS O SUSTANCIAS QUE POR SU NATURALEZA SEAN PELIGROSOS Y SIN OBSERVAR EN SU CASO, LAS DISPOSICIONES APLICABLES".**

|          | MENCIÓN |     | TOTAL |
|----------|---------|-----|-------|
|          | SI      | NO  |       |
| HOMBRES. | 3       | 257 | 260   |
| MUJERES. | 7       | 288 | 295   |
| TOTAL.   | 10      | 545 | 555   |

Se piensa que esta es una transgresión a leyes de índole ecológicas.

**"XXIII.- ARROJAR EN LA VÍA PÚBLICA DESECHOS O SUSTANCIAS TÓXICAS O PELIGROSAS PARA LA SALUD DE LAS PERSONAS O QUE DESPIDAN OLORES DESAGRADABLES".**

|          | MENCIÓN |     | TOTAL |
|----------|---------|-----|-------|
|          | SI      | NO  |       |
| HOMBRES. | 4       | 256 | 260   |
| MUJERES. | 4       | 291 | 295   |
| TOTAL.   | 8       | 547 | 555   |

Es igual a lo comentado en la infracción anterior.

**"XXIV.- PENETRAR, EN LUGARES PÚBLICOS O ZONAS DE ACCESO PROHIBIDO, SIN AUTORIZACIÓN".**

|          | MENCION |     | TOTAL |
|----------|---------|-----|-------|
|          | SI      | NO  |       |
| HOMBRES. | 15      | 245 | 260   |
| MUJERES. | 19      | 276 | 295   |
| TOTAL.   | 34      | 521 | 555   |

Se ubica más como invasión o despojo.

**"XXV.- DAÑAR ÁRBOLES, CÉSPEDES, FLORES O TIERRA O REMOVERLOS, SIN PERMISO DE LA AUTORIDAD".**

|          | MENCION |     | TOTAL |
|----------|---------|-----|-------|
|          | SI      | NO  |       |
| HOMBRES. | 10      | 250 | 260   |
| MUJERES. | 14      | 281 | 295   |
| TOTAL.   | 24      | 531 | 555   |

Se relaciona con la ecología.

**"XXVI.- DETONAR COHETES, ENCENDER JUEGOS PIROTÉCNICOS, HACER FOGATAS O ELEVAR AEROSTATOS, SIN PERMISO DE LA AUTORIDAD, ASÍ COMO UTILIZAR O MANEJAR, NEGLIGENTEMENTE EN LUGAR PÚBLICO, COMBUSTIBLE O SUSTANCIAS PELIGROSAS O TÓXICAS".**

|          | MENCION |    | TOTAL |
|----------|---------|----|-------|
|          | SI      | NO |       |
| HOMBRES. | 245     | 15 | 260   |
| MUJERES. | 280     | 15 | 295   |
| TOTAL.   | 525     | 30 | 555   |

Sin embargo, todavía hay una ligera confusión por asociarla con la actividad de la Secretaría de la Defensa Nacional y las armas de fuego.

**"XXVII.- PROFERIR VOCES, REALIZAR ACTOS O ADOPTAR ACTITUDES QUE CONSTITUYAN FALSAS ALARMAS DE SINIESTROS O QUE PUEDAN PRODUCIR O PRODUZCAN EL TEMOR O PÁNICO COLECTIVO".**

|          | MENCION |     | TOTAL |
|----------|---------|-----|-------|
|          | SI      | NO  |       |
| HOMBRES. | 25      | 235 | 260   |
| MUJERES. | 40      | 255 | 295   |
| TOTAL.   | 65      | 490 | 555   |

Hay una tendencia hacia la protección civil.

**"XXVIII.- UTILIZAR INDEBIDAMENTE LOS HIDRANTES PÚBLICOS, OBSTRUIRLOS O IMPEDIR SU USO".**

|          | MENCION |     | TOTAL |
|----------|---------|-----|-------|
|          | SI      | NO  |       |
| HOMBRES. | 18      | 242 | 260   |
| MUJERES. | 9       | 286 | 295   |
| TOTAL.   | 27      | 258 | 555   |

**"XXIX.- ALTERAR EL ORDEN, ARROJAR LÍQUIDOS U OBJETOS, PRENDER FUEGO O PROVOCAR ALTERCADOS EN LOS EVENTOS O ESPECTÁCULOS PÚBLICOS O EN SUS ENTRADAS O SALIDAS".**

|          | MENCIÓN |     | TOTAL |
|----------|---------|-----|-------|
|          | SI      | NO  |       |
| HOMBRES. | 0       | 260 | 260   |
| MUJERES. | 1       | 294 | 295   |
| TOTAL.   | 1       | 554 | 555   |

**"XXX.- OFRECER O PROPICIAR LA VENTA DE BOLETOS DE ESPECTÁCULOS, CON PRECIOS SUPERIORES A LOS AUTORIZADOS.**

|          | MENCIÓN |     | TOTAL |
|----------|---------|-----|-------|
|          | SI      | NO  |       |
| HOMBRES. | 210     | 50  | 260   |
| MUJERES. | 232     | 63  | 295   |
| TOTAL.   | 442     | 113 | 555   |

El ejercicio anterior como se ha detectado ofrece como un resultado global, que el ciudadano adolece de una información y/o conocimiento en cuanto a la falta administrativa salvo cinco excepciones que se asocian a una práctica o cercanía las demás se confunden como otras actividades de la administración pública, como es la ecología, la protección civil, etc.; o de plano priva la ignominia total.

Por lo mismo, para subsanar dichas lagunas pasemos a replantear lo concierne al marco constitucional y legal recurrentes, con los cuales se puede ir edificando el andamiaje necesario para fortalecer los conocimientos mínimos que debe poseer el habitante de la ciudad de México en la materia.

De tal suerte el segundo paso, es señalar los medios de defensa y las dependencias a las cuales pueden acudir el gobernado cuando pretenda corregir el accionar de una autoridad administrativa, ello se menciona en siguiente capítulo.

## **CAPÍTULO SEXTO LA LEGISLACIÓN APLICABLE**

En un orden jurídico, la norma funciona como regulador de la conducta de aquellos quienes comúnmente actúan al interior de la sociedad, por lo mismo, dentro de este ordenamiento, la constitución y el conjunto de normas que de él se desprenden rigen en el marco jurídico el comportamiento, por consiguiente es el contexto en el que se resuelven las diferencias en el conglomerado social y se establecen límites al ejercicio del poder. Sólo de esta manera se ha podido alcanzar y mantener uno de nuestros más preciados valores: la administración de justicia.

En este marco, corresponde en lo particular en el caso de la ciudad de México, procurar, emitir y sancionar la justicia cívico-administrativa, al Jefe de Gobierno del Distrito Federal, a través de uno de sus órganos de la administración pública: denominado Juzgado Cívico.

Es por lo anterior que resulta importante dar a conocer de manera jerárquicamente descendente el ordenamiento jurídico, con la finalidad de hacer notar la relación entre los artículos de la Ley General y de los cuerpos normativos jurídicos secundarios, con la administración de justicia cívico administrativa, a fin de delimitar mejor las atribuciones del Jefe de Gobierno capitalino en la materia.

### **VI.1 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. (CPEUM)**

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos vigente se encuentra integrada por 136 artículos ordinarios y 17 preceptos transitorios, de los cuales a continuación se enumeran aquellos que de una u otra manera se encuentran asociación con la justicia cívico- administrativa:

#### **VI.1.1 Artículo 3°**

**" Todo Individuo tiene derecho a recibir educación... será gratuita... el Estado promoverá y tenderá todos los tipos y modalidades educativas... necesaria para el desarrollo de la Nación... VIII el Congreso de la Unión, con el fin de unificar y coordinar la educación en toda la "República, expedirá las leyes necesarias, destinadas a distribuir la función social educativa entre la Federación, los estados y los municipios, a fijar las aportaciones económicas correspondientes a ese servicio público y señalar las sanciones aplicables a los funcionarios que no cumplan o no hagan cumplir las disposiciones relativas, lo mismo que todos aquellos que las**

infrinjan".<sup>309</sup>

En este rubro, parece relevante destacar que la educación es:

**"la institución de la estructura social que se orienta a la comunicación del conocimiento".<sup>310</sup>**

Por medio de ella se asimila el aprendizaje es decir la educación tiene:

**"La tarea de transmitir la cultura".<sup>311</sup>**

A través de lo cual se crean, por un lado organizaciones formales como la escuela y, por el otro se configura una organización de tipo informal (núcleo de amigos) siendo que el objetivo de ambas es el de:

**"socializar a jóvenes y viejos por igual para instituirles valores, normas y prácticas fundamentales de sus propias colectividades".<sup>312</sup>**

En otras palabras:

**"Las Instituciones educativas son capaces con la ayuda de los mitos y ritos, de provocar la creencia en la eficacia de una variedad de experiencias".<sup>313</sup>**

Lo cual contribuye a que:

**"...persista un sistema cultural de legalidad, obediencia y patriotismo y los numerosos principios relativos a las buenas maneras y a la participación común de la vida colectiva".<sup>314</sup>**

Parece más que evidente que la alteración del orden jurídico se ve reducido en virtud de que esos valores no excitarían a las fuerzas del ambiente hacia los límites transgresores.

En este contexto la educación cívica adquiere suma relevancia, si se considera que ésta, gira en torno a la urbanidad, el trato persona a persona, de la cual depende el equilibrio y la unidad social, por lo que hay que reconocer el sentido prospectivo de quienes elaboran el Reglamento Gubernativo de Justicia Cívica, pues los capítulos VIII y IX, se orientan difundir la instrucción cívica, como una medida para buscar los eslabones que unen a la sociedad.

Además el reglamento como tal, es hasta cierto punto un instructivo para regular la conducta de los individuos, a la vez, aporta los principios relativos a las buenas maneras y/o costumbres, por tanto es una materia encomendada a preservar el sentido de buena urbanidad

---

<sup>309</sup> Cfr. CPEUM, Artículo 3º.

<sup>310</sup> Phillips, Bernard; SOCIOLOGÍA DEL CONCEPTO A LA PRÁCTICA; Ed. McGraw Hill, pp. 333.

<sup>311</sup> Raymond W Marck/Pease John; SOCIOLOGÍA Y VIDA SOCIAL; Ed. UTEHA; pp. 404.

<sup>312</sup> Ibidem, pp. 407.

<sup>313</sup> Phillips, o.p. cit., pp. 246.

<sup>314</sup> Raymond, o.p. cit., pp. 410

en los ciudadanos.

A pesar de ser una actividad colectiva, la lógica señala al interpretar el artículo 3° que la educación cívica es una responsabilidad del Estado, no de los particulares, merced a ser ésta una actividad colectiva, dada en la urbe a cada momento, en cada barrio y en cada colonia capitalina.

#### VI.1.2 Artículo 4°

**“ El varón y la mujer son iguales ante la ley”.<sup>315</sup>**

Es decir que la justicia cívica debe ser aplicada sin distinguir género o sexo alguno.

Por otro lado el precepto constitucional claramente establece:

**“es deber de los padres de familia preservar el derecho de los menores a la satisfacción de sus necesidades y a la salud física y mental. La ley determinará los apoyos a la protección de menores, a cargo de las instituciones públicas”.<sup>316</sup>**

En contra posición en materia de Justicia Cívica, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, a través del Reglamento Gubernativo de Justicia Cívica puede hacer:

**“...Responsables de las infracciones a las personas mayores de once años que lleven al cabo acciones u omisiones que alteren el orden público o la tranquilidad de las personas”.<sup>317</sup>**

Con ello la disposición administrativa no es congruente con la otra de las normas constitucional, ya que en el Capítulo IV “De los Ciudadanos Mexicanos”, en el artículo 34 sé específica:

**“Son ciudadanos de la República los varones y mujeres que reúnan, además los siguientes requisitos:  
I.- Haber cumplido dieciocho años  
II.- Tener un modo honesto de vivir”.<sup>318</sup>**

Instrucción general recuperada en el artículo 646 del Código Civil para el Distrito Federal en Materia Común y para toda la República en Materia Federal, que a la letra señala:

**“La mayoría de edad comienza a los dieciocho años cumplidos”.<sup>319</sup>**

Con lo que el sujeto puede actuar y disponer de sí, amén de responder por sus actos hasta alcanzar los 18 años, dado que como se escribe en el artículo 647 del mismo Código:

**“El mayor de edad dispone libremente de su persona y de sus bienes”.<sup>320</sup>**

---

<sup>315</sup> Cfr. CPEUM. Artículo 4

<sup>316</sup> Cfr. CPEUM. Artículo 4°

<sup>317</sup> Cfr. RGJC-DF. Artículo 4°.

<sup>318</sup> Cfr. CPEUM. Artículo 34.

<sup>319</sup> Cfr. CC-DF. Artículo 34.

<sup>320</sup> Cfr. CC-DF. Artículo 647.

En otras palabras, una persona de once años legalmente no es ni un ciudadano ni una persona libre, siendo ante la ley incapaz, de tal manera que no se le puede hacer imputación alguna, a menos que sea ante su representante.

Aunque sí debe señalarse que en el artículo 29 del Reglamento se regula la comparecencia del menor de edad, sin embargo, ante la interpretación de la ley la fracción primera mantiene un sesgo importante respecto a la preservación de las garantías individuales pues describe:

**"I.- Tratándose de las infracciones previstas en las fracciones IX –actos obscenos-, XVI –invitar a la prostitución o ejercerla-, XX -ingerir bebidas alcohólicas- y XXI –consumir drogas- del artículo 7° del presente reglamento, el menor será remitido sin demora al Consejo Auxiliar, debiendo el Juez informar a quienes ejercen la custodia o tutela".<sup>321</sup>**

Consecuentemente el órgano de gobierno, actúa de manera unilateral, pues primero debiera dar parte a los tutores y luego disponer de la persona del menor de edad. además el Consejo Auxiliar en referencia, es el Consejo Tutelar, que al igual que el Juzgado Cívico, depende funcional y orgánicamente del Jefe de Gobierno capitalino, según se distingue en el artículo 631 del Código Civil para el Distrito Federal el cual establece:

**"En cada Delegación habrá un Consejo Local de Tutelas compuestas por un presidente y de dos vocales que durarán un año en el ejercicio del cargo, serán nombrados por el Jefe del Departamento del Distrito Federal o quien por él autorice al efecto o por los Delegados, según el caso, en el mes de enero de cada año, procurando que los nombramientos recaigan en personas que sean de notorias buenas costumbres y que tengan interés en proteger a la infancia desvalida".<sup>322</sup>**

De este artículo lo infuncional es que a partir del 5 de Diciembre de 1997, ya no es Jefe del DDF, sino de Gobernador del Distrito Federal; así como el hecho de que no todo menor es desvalido, aunque sí incapaz, por lo que la autoridad administrativa de ninguna manera debe disponer de manera tan quisquillosa del destino de la persona del menor de edad, pues contradice al artículo 4° Constitucional.

Por otro lado:

**"El Consejo Tutelar es un órgano de vigilancia y de información que, además de su función que expresamente le asignen varios de los artículos que preceden tienen la obligación de:**  
I.- Formar y remitir a los jueces de lo Familiar una lista de las personas de la localidad que, por su actitud legal y moral pueden desempeñar la tutela...  
II.- Velar porque los tutores cumplan sus deberes especialmente en lo referente a la

<sup>321</sup> Cfr. RGJC-DF. Artículo 29.

<sup>322</sup> Cfr. CC-DF. Artículo 631.

educación de los menores; dando aviso al juez de lo familiar cuando tenga conocimiento...".<sup>323</sup>

Por lo que se dice en ese artículo, el Juez Cívico remite de inmediato al Consejo, empero de nueva cuenta es menester ser reiterativo, en el sentido de que la autoridad debe cavilar, contar con un padrón actualizado y conocer su lugar.

#### VI.1.3 Artículo 5°

"A ninguna persona podrá impedirse que se dedique a la profesión, industria, comercio o trabajo que le acomode siendo lícitos".<sup>324</sup>

El trabajo con tales características no es motivo de infracción, pero al respecto Sobresale el comercio popular, labor cuyas particularidades en muchos de los casos si raya en la ilicitud, al menos reglamentariamente. El ambulante como tal, ha sido considerado como uno de los factores más importantes que denotan las fallas estructurales de la economía nacional, y es antirreglamentario ilícito en tanto que en su seno se regeneran de una u otra forma las TREINTA clases de infracciones en la materia y hasta el momento la autoridad no ha podido dar una solución adecuada a este problema, ni en materia civil ni en materia mercantil.

#### VI. 1. 4 Artículo 6°

"Las manifestaciones de ideas no serán objeto de ninguna Inquisición judicial y administrativa".<sup>325</sup>

En el Reglamento Gubernativo de Justicia Cívica dispone que se sancionará al que coarte por:

"Cualquier medio, la libertad de acción".<sup>326</sup>

#### VI.1.5 Artículo 7°

"Ninguna ley ni autoridad pueden establecer la previa censura, ni exigir, fianza a los autores o impresores, ni a coartar la libertad de imprenta que no tiene más límite que el respeto a la vida privada, a la moral y a la paz pública".<sup>327</sup>

La justicia cívica por su cuenta debe impedir que esas manifestaciones, sean imprimidas en los muros de la ciudad, o causen ruidos, obstruyan las vías públicas, alteren,

---

<sup>323</sup> Cfr. CC-DF. Artículo 632.

<sup>324</sup> Cfr. CPEUM. Artículo 5°.

<sup>325</sup> Cfr. CPEUM. Artículo 6°.

<sup>326</sup> Cfr. RGJC-DF. Artículo 7 fracción XI.

<sup>327</sup> Cfr. CPEUM. Artículo 7°.

perturben o vayan en contra de las éticas y de los valores urbanos.

#### VI.1.6 Artículo 8°

**"Los funcionarios y empleados públicos respetarán el ejercicio del derecho de petición, siempre que ésta se formule por escrito, de manera pacífica y respetuosa, pero en materia política sólo podrán hacer uso de ese derecho los ciudadanos de la República...A toda petición deberá recaer un acuerdo escrito de la autoridad a quien se haya dirigido, la cual tiene la obligación de hacerlo conocer en breve término al peticionario".**<sup>328</sup>

En este caso toda persona puede solicitar la intervención de los funcionarios encomendados a administrar la justicia cívico-administrativa, por lo que el funcionario deberá actuar a petición del individuo; solicitud a la que de igual manera se le deberá dar una respuesta.

En lo relativo a la justicia cívico-administrativa, la petición se ve regulada en virtud de lo señalado en los artículos 7° y 14 del RGJC-DF donde se asevera:

**"El derecho de formular la denuncia correspondiente prescribe en seis meses, contados a partir de la comisión de la infracción".**<sup>329</sup>

Para el funcionario el darle trámite dice el mismo artículo:

**"Las facultades para la imposición de sanciones por infracciones, prescribe por el transcurso de seis meses, contados a partir de la comisión de la infracción, de la prestación de la denuncia o de la petición del ofendido".**<sup>330</sup>

Ahora bien, la prescripción se interrumpe de acuerdo con el artículo 15 del Reglamento, por la interposición de la denuncia o por las diligencias o por practicar las sanciones, con lo cual se presupone que el Juez Cívico o los funcionarios dieron una respuesta a la petición del individuo.

#### VI.1. 7 Artículo 9

**"No se podrá coartar el derecho de asociarse o reunirse pacíficamente con cualquier objeto; pero solamente los ciudadanos de la República podrán hacerlo para tomar parte en los asuntos políticos del país. Ninguna reunión armada tiene derecho a deliberar. No se considerará ilegal, y no podrá ser disuelta una asamblea o reunión que tenga por objeto hacer una petición, o presentar una protesta por algún acto a una autoridad, sino se profieren injurias contra ésta, ni se hiciera uso de violencias o amenazas para intimidar y obligar a resolver en el sentido que se desee".**<sup>331</sup>

---

<sup>328</sup> Cfr. CPEUM. Artículo 8°.

<sup>329</sup> Cfr. RGJC-DF. Últimos párrafos del artículo 7 y artículo 14.

<sup>330</sup> Ibidem artículo 14 segundo párrafo.

<sup>331</sup> Cfr. CPEUM. Artículo 9°.

La justicia cívica administrativa, en este caso regula que esos actos aunque sean ilícitos no obstruyan las calles, no produzcan sonidos molestos, no sean realizados actos obscenos o perturben la tranquilidad pública, pues de ser así se convierten en faltas administrativas.

#### VI.1.8 Artículo 11

**“Todo hombre tiene derecho para entrar en la República, salir de ella, viajar por su territorio y mudar de residencia, sin necesidad de carta de seguridad. El ejercicio de este derecho estará subordinado a las facultades de la autoridad judicial, en los casos de responsabilidad criminal, y a la de la autoridad administrativa, por lo que toca a las limitaciones que impongan las leyes sobre inmigración y salubridad general de la República, o sobre extranjeros perniciosos residente en el país”<sup>332</sup>**

En lo relativo a la libertad de tránsito la autoridad administrativa, ha reflejado una desinterés, merced al incremento del índice delictivo, puesto que en gran parte de las colonias de la ciudad de México como respuesta al crimen, los colonos han decidido montar rejas con lo que se obstruye la vía pública (art. 7º-F XII), asimismo, se impide la libertad de acción (art. 7º-F XI). En tanto colocar un guardia y solicitar una identificación se transgrede la disposición constitucional de “viajar sin necesidad de carta de seguridad.”

#### VI.1.9 Artículo 13

**“Ninguna persona puede ser juzgada por leyes privativas ni por tribunales especiales. Ninguna persona o corporación puede tener fuero ni gozar más emolumentos que los que sean fijados por la ley”.**<sup>333</sup>

Esta disposición, se enfila a manifestar que al referirse a la aplicación de la justicia cívica administrativa, en conformidad al artículo 21 constitucional compete llevar la autoridad administrativa, en este rubro al Jefe de Gobierno del Distrito Federal, el cual a través de los órganos jurídicos competentes crearán y dispondrán de los recursos humanos, financieros y materiales para que se imparta la justicia, así como calificar y administrar las infracciones aplicando las sanciones a las transgresiones de las mismas.

#### VI.1.10 Artículo 14

**“Nadie puede ser privado de la vida, la libertad o de sus propiedades, posesiones o derechos, sino mediante juicio seguido ante tribunales previamente establecidos, en el que cumplan las formalidades esenciales del procedimiento y conforme a las leyes expedidas con anterioridad del hecho”.**<sup>334</sup>

---

<sup>332</sup> Cfr. CPEUM. Artículo 11.

<sup>333</sup> Cfr. CPEUM. Artículo 13.

<sup>334</sup> Cfr. CPEUM. Artículo 14.

En materia cívico administrativa, el juez puede privar de la libertad a una persona hasta por treinta y seis horas a decir:

**"De 6 a 12 horas por expresar actos ofensivos participar en juegos que impidan el libre tránsito; dar un golpe leve; y por, orinar y defecar en lugares no autorizados. De 13 a 24 horas: tratar de manera violenta a los niños, ancianos o personas discapacitadas; producir ruidos; arrojar o abandonar animales muertos, o desechos calle; y, faltar al respeto a los asistentes de un evento; y De 25 a 36 horas, 21 casos siguientes enumerados en el artículo 7° del Reglamento de Justicia Cívica".**<sup>335</sup>

En cuanto a la privación de la libertad, desde un punto de vista filosófico, se atenta en contra de las garantías que el maestro Juventino V. Castro anota como de:

**"libertad...personal... de acción".**<sup>336</sup>

Contraponiéndose entonces, a la razón de la persona como una entidad económica y productiva, aún más violando la propiedad privada "per se", es decir como individuo. Un ejemplo de lo anterior lo significa la figura de "protección a los derechos de imagen" resaltando el caso del periodista Germán Dahesa, quien en 1997, promueve una acción para protegerse de su "empeluchamiento", es decir impedir que su persona, sea satirizada mediante un muñeco de peluche.<sup>337</sup>

Dicha circunstancia matiza el valor moral, ético, económico y cultural que una persona adquiere en el actual régimen de mercado, en donde lo más importante es proteger la propiedad privada, por eso en el caso del señor Dahesa, no hace sino resguardar su calidad de persona.

Por consiguiente, al privar de la libertad a un sujeto, aunque ésta se le etiquete de "arresto", se atenta contra la esfera jurídica que debe resguardar el orden. Sin embargo, si existe un proceso debidamente realizado entonces la libertad esta condicionada a:

**"tesis 157. LIBERTAD PERSONAL, RESTRICCIÓN DE LA.- (Cambio de situación jurídica). La libertad personal puede restringirse por cuatro motivos: la aprehensión, la detención, la prisión preventiva y la pena, cada uno de los cuales tiene características peculiares. El conjunto de normas jurídicas que condiciona y rigen la restricción de la libertad, en los distintos casos de que se ha hablado, se llama situación jurídica; de modo que cuando esta situación cambia, cesan los efectos de la situación jurídica anterior, pues cada forma de restricción de la libertad excluye a las otras, y por lo mismo desaparece el acto reclamado.."**<sup>338</sup>

Como se aprecia el arresto no se contempla en la jurisprudencia, empero, desde un ángulo constitucional sí, ya que al interpretar el artículo 21 constitucional, se infiere que al privar a

<sup>335</sup> Cfr. RGJC-DF. Artículo 8°.

<sup>336</sup> Castro, Juventino; GARANTÍA Y AMPARO; Ed. Porrúa; pps. 29 y 31.

<sup>337</sup> Cfr. Semanario Proceso Núm. 1085, 17-VIII-1997; pps.50 a 55.

<sup>338</sup> Castro, Juventino, o.p. cit., pps. 46 y 47.

un individuo de la libertad bajo el arresto, la persona modifica su situación jurídica, convirtiéndose en la de un transgresor del orden jurídico, por lo que este último precepto muestra el impacto negativo que para la persona y para la economía del infractor resulta el arresto ordenado por la autoridad administrativa.

#### VI.1.11 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. No podrá librarse orden de aprehensión sino por autoridad judicial y sin que preceda denuncia, acusación o querrela de un hecho determinado que la ley señale como delito, sancionado por lo menos con pena privativa de libertad y existan datos que acrediten los elementos que integran el tipo penal y la probable responsabilidad del indiciado. La autoridad que ejecute una orden judicial de aprehensión deberá poner al inculcado a disposición del juez, sin dilación alguna y bajo su más estricta responsabilidad. La contravención a lo anterior se sancionará por la ley penal. En los casos de delito flagrante cualquier persona puede detener al indiciado poniéndolo sin demora a disposición de la autoridad inmediata y ésta, con la misma prontitud, a la del Ministerio Público.. Sólo en casos urgentes, cuando se trate de delito grave, así calificado por la ley y ante el fundado de que el indiciado puede sustraerse a la acción de la justicia, siempre y cuando no se pueda acudir ante la autoridad judicial por razón de la hora, lugar o circunstancia, el Ministerio Público podrá bajo responsabilidad, ordenar su detención fundando y expresando los indicios que motiven su proceder.... La autoridad administrativa podrá practicar visitas domiciliarias únicamente para cerciorarse de que se han cumplido los reglamentos sanitarios y de policía; y exigir la exhibición de los libros y papeles indispensables para comprobar que se han acatado las disposiciones fiscales, sujetándose, en estos casos a las leyes y a las formalidades para los cateos".<sup>339</sup>**

El artículo 16 de nuevo nos lleva a reflexionar en torno a la libertad de los individuos y sobre todo a la propiedad privada, en donde para afectarlos se necesita un mandamiento judicial. En materia de justicia cívica, se cumple lo anterior con las siguientes etapas:

- 1.- DEBE HABER UNA DENUNCIA, QUERRELA O FLAGRANCIA (ARTÍCULO 7° PÁRRAFOS FINALES).
- 2.- EN CASO DE FLAGRANCIA:
  - a) Que amerite presentación: el policía preventivo presenta boleta de remisión.
  - b) Que no amerite presentación: el policía preventivo entrega un citatorio.
- 2.1.- EN CASO DE QUERRELA O DENUNCIA:
  - a) El juez cívico gira un citatorio.
- 3.- CONSIDERACIONES:
  - a) Si no cumple el infractor con el citatorio se le presenta.
  - b) En estado de ebriedad se ordena su revisión.
  - c) Alto grado de peligrosidad se le envía al área de seguridad.
  - d) Indiciado, se cita a persona capaz.
  - e) Si no habla español se le proporciona traductor.
  - f) Extranjero se le notifica a la autoridad migratoria
  - g) Menor de edad de 11 a 18 años:
    - i. Actos obscenos, invitar a la prostitución, ingerir bebidas alcohólicas, consumo de drogas, se le remite al Consejo Tutelar de Menores.
    - ii. Resto se cita a tutores responsables:
  - h) El infractor tiene derecho a comunicarse.

<sup>339</sup> Cfr. CPEUM. Artículo 16°.

- l) El infractor podrá tener defensor, para lo cual se le concede un plazo de dos horas para que se presente el mismo.
- 4.- HAY UNA AUDIENCIA.- (ARTS. 33|43):
- a) Es oral y pública; privada cuando el juez lo mande.
  - b) Se realiza en un solo acto.
  - c) El juez verifica a las partes, en caso de flagrancia; se inicia con la boleta de remisión del preventivo si es por citatorio el juez inicia con la lectura del mismo
  - d) El juez concede al infractor para que manifieste lo que a su derecho corresponda.
  - e) Se pueden ofrecer pruebas, si es necesario más tiempo para descargo, el juez suspende y fija nueva fecha.
- 5.- RESOLUCIÓN (ARTS. 44|53):
- a) Concluida la audiencia se determina la sanción.
  - b) El juez debe tomar en cuenta los daños que se derivan de la infracción y calificará la clase de pena que merezca el infractor.
  - c) El juez apercibe al infractor a no reincidir.
  - d) Si no se acredita la falta se decide el retiro.
  - e) La sanción es económica o privativa de la libertad.

Las personas sancionadas dice el artículo 52 del Reglamento pueden inconformarse mediante un juicio de nulidad.”<sup>340</sup>

A la luz de la reflexión el proceso en materia de justicia cívica guarda una similitud con el de tipo penal; por lo que el juzgador, a pesar de lo que digan los especialistas, es precisamente una persona que sentencia y al estar adscrito al Poder Ejecutivo local, absorbe dos facultades: ejecuta y sentencia; contradiciendo el principio de la División de Poderes, pues puede concentrar dos atribuciones en un sólo Poder, como es el caso de la administración de justicia cívica, en donde el Juez Cívico en tanto delegado del Jefe de Gobierno del Distrito Federal, entre otras de sus atribuciones reglamentaria, aplica y sanciona las infracciones administrativas. Dicha situación conlleva a formar vicios que de ninguna manera pueden ser sanos para un colectivo social.

Por otro lado, el procedimiento cívico de alguna manera contradice el artículo 17° constitucional, ya que:

“Nadie puede ser aprisionado por deudas de carácter puramente civil”.<sup>341</sup>

En el caso de la sanción cívico administrativa, los montos se relacionan a deudores que atentan contra la civilidad, encontrándose una nueva ambigüedad en esta llamada administración de justicia cívica.

#### VI.1.12 Artículo 18

“Sólo por delito que merezca pena corporal habrá lugar a prisión preventiva, el sitio de ésta será distinto del que se destinará para la extinción de las penas y estarán completamente separados...”<sup>342</sup>

<sup>340</sup> Cfr. RGJC-DF. Capítulo III y ver Diagrama de Flujo en el capítulo primero de ésta tesis.

<sup>341</sup> Cfr. CPEUM. Artículo 17 párrafo último.

<sup>342</sup> Cfr. CPEUM. Artículo 18.

En materia de justicia cívico administrativa el Reglamento dice:

**"Los juzgados contarán con los espacios físicos siguientes: ..VI.- Área de seguridad".**<sup>343</sup>

Los espacios de seguridad no son otro lugar sino los separos para la privación de la libertad de aquéllos rijosos que hayan infringido el artículo 7° del Reglamento, sólo que como se escribe con antelación, la transgresión cívica, pese sus coincidencias lo penal, si se habla de lo cívico es civil, entonces no es procedente una pena corporal.

#### VI. 1.13 Artículo 20

**"En todo proceso de orden penal, tendrá el inculpado las siguientes garantías:  
FRACCIÓN I.- Inmediatamente que lo solicite, el juez deberá otorgarle la libertad provisional bajo caución, siempre y cuando no se trate de un delito en que, por su gravedad, la ley expresamente, prohíba conceder este beneficio..."**<sup>344</sup>

En este sentido la Instrucción de la Ley General se cumple en materia cívica pues al alternar lo correspondiente del Reglamento con el marco constitucional tenemos que:

- \* \* Cuando el presunto infractor se encuentre en estado de ebriedad o bajo el influjo de estupefacientes o sustancias psicotrópicas o tóxicas el juez ordenará al médico del juzgado, que previo examen que practique, dictamine su estado y señale el plazo probable de recuperación..
  - \* Tratándose de presuntos infractores, que por su estado físico o mental denoten peligrosidad o intención de evadirse del juzgado, se les retendrá en el área de seguridad hasta que se inicie la audiencia.
  - \* Cuando la infracción cometida derive de daños y perjuicios..se tomara en cuenta para la sanción.
  - \* Podrá elegir entre la multa o el arresto.
- FRACCIÓN III.- Se le hará saber en la audiencia pública el nombre de su acusador y la naturaleza y causa de la acusación.**
- ARTÍCULO 33.- El procedimiento será oral y público, o privado cuando el juez, por motivos graves así lo determine.**
- ARTÍCULOS 36 al 39.- Inicia la audiencia con la lectura del reporte policial o del citatorio, donde se hará saber la acusación.**
- FRACCIÓN IV.- Siempre que lo solicite será careado en presencia del juez con quienes depongan en su contra..**
- ARTÍCULO 35.- Al inicio de la audiencia el Juez verificará que las personas citadas se encuentren presentes..**
- V.- Se le recibirán los testigos y demás pruebas.**
- ARTÍCULO 42.- Para comprobar la comisión de la infracción y la responsabilidad del presunto infractor, se podrán ofrecer todas las pruebas. Igualmente el presunto infractor podrá ofrecer cualquier elemento probatorio de descargo. El juez aceptará o rechazará las pruebas ofrecidas, de conformidad con la legislación supletoria que se refiere el artículo 53 de este Reglamento.**
- ARTÍCULO 53.- En lo previsto en este capítulo se aplicará supletoriamente el Código de procedimientos Penales para el Distrito Federal.**
- VI.- Será juzgado en audiencia pública, por un juez..**
- VII.- Le serán facilitados todos los datos para su defensa.**
- ARTÍCULO 31.- Si el presunto infractor solicita comunicarse con persona que le asista y defienda, el juez suspenderá el procedimiento, dándole al efecto las facilidades necesarias y le concederá un plazo que no excederá de dos horas para que se presente el defensor o persona que le asista.**
- En caso de que no cuente con defensor o persona de su confianza, se le**

<sup>343</sup> Cfr. RGJ-DF. Artículo 75.

<sup>344</sup> Cfr. CPEUM. Artículo 20.

nombrará un defensor de oficio".<sup>345</sup>

Con lo anterior parece más que indudable la coincidencia que a la justicia cívico administrativa con la esfera de índole penal, incluso al invocar la figura jurídica de supletoriedad, los vacíos jurídicos del Reglamento se subsanan con el Código de Procedimientos Penales del Distrito Federal. Sin embargo, el reglamento dentro de la jerarquía jurídica de Kelsen y desde el punto de vista de especialistas como Miguel Acosta Romero, Andrés Serra Rojas, Gabino Fraga entre otros (sobre la posición que guardan los Reglamentos), es un cuerpo de normas jurídicas que debiera dar cobertura a las lagunas de una ley y no a la inversa como se advierte en el Reglamento Gubernativo, es decir que éste último, debiera ser supletorio del Código de Procedimientos Penales y no a la inversa, lo cual se analizará con mayor amplitud más adelante.

Por consiguiente, lo relevante no es que quienes elaboraron el Reglamento lo hayan colocado sobre el Código citado, sino que de alguna manera éste aduce supletoriedad penal, sólo que en la Ley Orgánica del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, no se contempla como tal, incluso ni siquiera se menciona al juzgador y mucho menos se alude al Juzgado Cívico. En dicha Ley según el artículo 4º fracción II los *auxiliares en la administración de justicia*, que se relaciona con la materia del presente estudio son *El Consejo de Menores* (artículo 4º-II) y los *Agentes de la Policía Preventiva* (artículo 4º-VII).

#### VI.1.14 Artículo 21

"Compete a la autoridad administrativa las sanciones por las infracciones de los reglamentos gubernativos y de policía, las que únicamente consistirán en multas o arrestos 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.

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

La seguridad pública es una función a cargo de la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios, en las respectivas competencias que esta Constitución señala. La actuación de las Instituciones Policiales se regirá por los principios de legalidad, eficiente, profesionalismo y honradez.

La Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios se coordinarán, en los términos que la ley señale, para establecer un sistema nacional de seguridad pública".<sup>346</sup>

Este artículo ya fue ampliamente discutido.

<sup>345</sup> Cfr. CPEUM. Artículo 20; cotejar artículos de RGJC-DF, en el orden siguiente 24,25,46,49-f-III, 31, 33, 36,37,38,39,42 y 53

<sup>346</sup> Cfr. CPEUM. Artículo 21.

### VI.1.15 Artículo 22

**"Quedan prohibidas las penas de mutilación y de infamia, la marca, los azotes, los palos, el tormento de cualquier especie, la multa excesiva, la confiscación de bienes y cualesquiera otras penas inusitadas y trascendentales.**

**No se considerará confiscación de bienes la aplicación total o parcial de los bienes de una persona hecha por la autoridad judicial, para el pago de la responsabilidad civil..."**<sup>347</sup>

Al interpretar al artículo descrito, en el ámbito de la justicia cívico administrativa, el juez en conformidad con los artículos 44 al 50 debe tomar en cuenta:

- a) La responsabilidad comprobada.**
- b) Fundar y motivar la sanción**
- c) Que la sanción cubra los daños y perjuicios causados por la transgresión**
- d) En su caso dar a elegir entre multa o arresto.**
- e) En caso de insolvencia económica poder diferir la sanción.**
- f) Tomar en cuenta y analizar las condiciones del infractor.**

### VI. 1.16 Artículo 23

**"Ningún juicio criminal deberá tener más de tres instancias. Nadie puede ser juzgado dos veces por el mismo delito, ya sea que en el juicio se le absuelva o se le condene. Queda prohibido la práctica de absolver de la instancia"**<sup>348</sup>

En este punto, cabe señalar que en materia cívico administrativa la autoridad administrativa funge como instancia única, para lo cual la disposición correspondiente indica:

**"ARTÍCULO 34.- El procedimiento administrativo se substanciará en una sola audiencia considerando lo previsto en el artículo 42.**

**ARTÍCULO 42.- Si fuera necesario la presentación de nuevas pruebas o no fuera posible en ese momento desahogar las aceptadas, el juez suspenderá la audiencia y fijará día y hora para su continuación"**<sup>349</sup>

No es ocioso subrayar que es competencia del juzgador cívico la infracción administrativa como los actos obscenos, palabras ofensivas y la obstrucción de la vía pública entre otros, a los cuales también se pueden relacionar las peregrinaciones y todo evento de carácter religioso, realizado fuera del templo o mejor dicho en la vía pública, hechos por cuyas particularidades tienen que ver con el derecho de libertad de expresión, que igualmente es de injerencia de la norma cívico administrativa, pues se establece:

**ARTÍCULO 24.- Todo hombre es libre para profesar la creencia religiosa que más le agrade y para practicar las ceremonias, devociones o actos de culto respectivo"**<sup>350</sup>

<sup>347</sup> Cfr. CPEUM. Artículo 22.

<sup>348</sup> Cfr. CPEUM. Artículo 23.

<sup>349</sup> Cfr. RGJC-DF. Artículo 34 y 42.

<sup>350</sup> Cfr. RGJC-DF. Artículo 24.

Empero dichas manifestaciones deben cumplir el orden legal, pues de lo contrario deberán ser sancionados por la autoridad administrativa.

En adelante sólo se escribe el texto constitucional, en virtud de que la pretensión del trabajo se orienta a dejador asentado que la justicia cívico administrativa, guarda una estrecha vinculación con las garantías individuales de los ciudadanos. No obstante los siguientes preceptos por su naturaleza dogmática u orgánica influyen en la administración de la justicia cívica, o bien son de relevancia para las prerrogativas del habitante de la ciudad de México, a saber:

#### VI. 1.17 Artículo 35

" Son prerrogativas de los ciudadanos..

- III.- Asociarse individual y libremente para tomar parte en forma pacífica en los asuntos políticos del país.
- V.- Ejercer toda clase de negocios, el derecho de petición".<sup>351</sup>

#### VI.1.18 Artículo 38

" Los derechos o prerrogativas de los ciudadanos se suspenden:

- II.- Por estar sujeto a un proceso criminal por delito que merezca pena corporal, a contar desde la fecha del auto de formal prisión.
- III. Durante la extinción de una pena corporal.
- IV. Por vagancia o ebriedad consuetudinaria, declarada en los términos que prevengan las leyes...".<sup>352</sup>

#### VI.1.19 Artículo 71

" El derecho de iniciar las 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".<sup>353</sup>

#### VI. 1. 20 Artículo 72

" Todo proyecto de ley o decreto, cuya resolución no sea exclusiva de las Cámaras, se discutirá sucesivamente en ambas..."<sup>354</sup>

#### VI. 1. 21 Artículo 73

"El Congreso tiene facultad:

- X.- Expedir las leyes del trabajo reglamentarias al artículo 123.
- XI.- Para crear y suprimir empleos públicos...
- VII.- Para dictar leyes sobre vías generales de comunicación...
- XX I.- Para establecer los delitos y faltas a la Federación y fijar los castigos..
- XXIX g.- Para expedir leyes... protección al ambiente y de preservación y restauración del equilibrio ecológico.
- XXXIX h. Para expedir leyes que instruyan tribunales de lo contencioso administrativo, dotados de plena autonomía para dictar sus fallos que tenga a su cargo, dirimir las controversias entre la administración pública y los particulares, estableciendo las normas

---

<sup>351</sup> Cfr. CPEUM. Artículo 35.

<sup>352</sup> Cfr. CPEUM. Artículo 38.

<sup>353</sup> Cfr. CPEUM. Artículo 71.

<sup>354</sup> Cfr. CPEUM. Artículo 72

para su organización, su funcionamiento, el procedimiento y los recursos contra sus resoluciones".<sup>355</sup>

#### VI. 1. 22 Artículo 89

"Son facultades y obligaciones del Presidente de la República:  
I.- Promulgar y ejecutar las leyes que expida el Congreso de la Unión proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia".<sup>356</sup>

#### VI. 1.23 Artículo 108

"Para los efectos de las responsabilidades... se repuntarán como servidores públicos... a los funcionarios y empleados, y, en general a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la Administración Pública Federal o en el Distrito Federal".<sup>357</sup>

#### VI. 1. 24 Artículo 110

"Podrán ser sujetos a juicio político...los jefes de departamento administrativo, los Diputados de la Asamblea del Distrito Federal, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal".<sup>358</sup>

#### VI. 1. 25 Artículo 122

Este artículo fue ya discutido en apartados anteriores".<sup>359</sup>

#### VI. 1. 26 Artículo 123

"B.- Entre los Poderes de la Unión, el Gobierno del Distrito Federal y sus trabajadores:  
I.- La jornada diaria máxima de trabajo diurna y nocturna será de ocho horas.  
II.- Por cada seis días de trabajo... disfrutará de un día de descanso.  
III.- Los trabajadores gozarán de vacaciones...  
IV.- El salario será fijado en los presupuestos respectivos..."<sup>360</sup>

En suma la CPEUM como primer nivel en nuestra jerarquía jurídica tiene una enorme importancia, pues de ésta, parten los fundamentos para regular el comportamiento de los ciudadanos, mismos que son absorbidos por las disposiciones subsecuentes como es el caso del Reglamento Gubernativo de Justicia Cívica para el Distrito Federal, el que tiene como misión el normar la conducta, los valores, los hábitos y porque no decirlo la moral de la población de la ciudad de México.

Bajo tal óptica es cuestionable hasta ahora, el hecho de que una materia tan importante concentre factores contradictorios siendo el más destacable el que administre, legisle y sancione en el ámbito cívico el Poder Ejecutivo, lo cual no se justifica ni aún aceptando que la autoridad

---

<sup>355</sup> Cfr. CPEUM. Artículo 73.

<sup>356</sup> Cfr. CPEUM. Artículo 89.

<sup>357</sup> Cfr. CPEUM. Artículo 108.

<sup>358</sup> Cfr. CPEUM. Artículo 110.

<sup>359</sup> Cfr. CPEUM. Artículo 122.

<sup>360</sup> Cfr. CPEUM. Artículo 123.

administrativa vela porque estos criterios jurídicos se cumplan, pues entonces, la labor de Jefe de Gobierno del Distrito Federal, a través del Juez Cívico, es la de hacer cumplir la observancia de la Ley General y las leyes secundarias y los reglamentos que derivan de aquélla, colocando en un marco de total dependencia a una materia que se puede considerar como la antesala del delito.

## **VI. 2.- Las Leyes Secundarias**

Dice Kelsen que las leyes secundarias son normas jurídicas derivan de una ley fundamental o general, con lo que en conjunto complementa los mandatos globales y funcionan en sí para regular el comportamiento de los individuos, las relaciones gobernador-gobernados y sobre todo especificar las atribuciones de los órganos de gobierno. Estas compilaciones son de diferentes texturas y adjetivaciones, su diversificación es amplia pero una bifurcación común contempla a los códigos y leyes complementarias.

Empero, en razón de que el ensayo no pretende analizar todos los aspectos de índole jurídico salvo los más representativos para el tema, consecuentemente la finalidad es poder establecer los eslabones que unen a la justicia cívica con el órgano administrativo auxiliar del Jefe de Gobierno del Distrito Federal.

Por consiguiente, se enuncia en primera instancia el Estatuto General de Gobierno del Distrito Federal, en el cual se desarrolla una metodología similar a la utilizada en el marco constitucional, para mostrar los elementos referidos a la justicia cívica.

Luego se abordan brevemente algunas leyes secundarias ligadas a la administración de la justicia cívica y que a su vez están sirven de marco de facultades para el funcionamiento de la autoridad administrativa que mediante un acto de autoridad administra la justicia cívica.

### **VI.2.1 El Estatuto General de Gobierno del Distrito Federal (EGG-DF)**

El EGG-DF (D.O.F 4-XII-1997) es la Ley General de la ciudad de México, pues como se sabe el Distrito Federal adolece de una Constitución. El Estatuto para su aplicación se divide en seis títulos, a saber: Disposiciones Generales, de los derechos y obligaciones de carácter público; de las atribuciones de los Poderes de la Unión para el Gobierno del Distrito Federal; de las bases de la organización y facultades de los órganos locales de gobierno del Distrito Federal; de las

bases para la organización de la Administración Pública del Distrito Federal y la distribución de atribuciones entre sus órganos; finalmente de los Consejos de Ciudadanos.

Como el presente trabajo no tiene la pretensión de analizar a profundidad cada uno de los apartados citados, para los fines del mismo es suficiente señalar los siguientes:

#### VI. 2. 1.1 Del Gobierno

**"ARTÍCULO 8°.-** Los órganos locales del Gobierno del Distrito Federal son:  
II.- El Jefe de Gobierno del Distrito Federal".<sup>361</sup>

Dicho funcionario se desempeña como titular del Poder Ejecutivo local, siendo por tanto el administrador y conductor de los recursos de la capital de la República.

#### VI. 2.1. 2 Administración Pública del Distrito Federal

- "ARTÍCULO 12.-** La organización política y administrativa del Distrito Federal atenderá los siguientes principios estratégicos:
- I.- Existencia, integración estructura y funcionamiento de órganos, unidades, dependencias o entidades paraestatales, con ámbito de actuación en el conjunto de la Ciudad.
  - II.- El establecimiento por demarcación territorial, de órganos administrativos desconcentrados, con la autonomía funcional en las materias y en los términos dispuestos en este estatuto y las leyes respectivas;
  - III.- La previsión de la actuación gubernativa con criterio de unidad autonomía, funcionalidad, eficacia, coordinación e imparcialidad.
  - IV.- La planeación y el ordenamiento del desarrollo territorial..... considere la óptica integral.
  - V.- La simplificación, agilidad, información, precisión, legalidad, Transparencia e imparcialidad en los procedimientos y actos administrativos.
  - VI.- La cobertura amplia, oportuna...de los servicios.
  - VII.- La observancia, respeto y atención de recomendaciones...
  - XI.- La juridicidad de los actos de gobierno, la revisión y adecuación de la organización de la administración, la programación de su gasto y el control de su ejercicio.
  - XII.- La participación ciudadana para canalizar la multiplicidad de intereses que se dan en la ciudad.
- ARTÍCULO 88.-** Las atribuciones de las unidades administrativas, así como la forma en que sus titulares podrán ser suplidos en sus ausencias, se determinarán en reglamentos que expedirá el Jefe de Gobierno del Distrito Federal.
- ARTÍCULO 92.-** La administración pública...implantará un programa de difusión pública acerca de las leyes y decretos... así como de la realización de obras y prestaciones de servicios públicos.
- ARTÍCULO 93.-** La administración...tendrá a su cargo, los servicios que la ley establezca, considerando la capacidad administrativa y financiera".<sup>362</sup>

En síntesis la administración pública debe realizarse bajo los principios que le ordena el EGG-DF, siendo a través de ésta que se da cumplimiento a las leyes y a la vez se distribuyen los asuntos encomendados al Ejecutivo local en tantos órganos como sean necesarios.

<sup>361</sup> Ibidem artículo 8°.

<sup>362</sup> Ibidem artículos 12-I, II, III, IV, V, VI, VII, IX Y XIII; 88, 92 Y 93; para el 4 de diciembre se plasma en los artículos 91 al 93 las disposiciones aplicables a los servidores públicos.

### VI. 2.1.3 Sobre los derechos y obligaciones de los ciudadanos

- "ARTÍCULO 17.-** Los habitantes del Distrito Federal, en los términos y condiciones que las leyes establezcan, tienen derecho a:
- I. Protección de las leyes, reglamentos..
  - II.- Prestación de servicios.
  - III.- Utilizar los bienes de uso común, conforme a su naturaleza.
  - IV. Ser indemnizados por daños y perjuicios.
  - V.- Ser informado sobre leyes, decretos..
- ARTÍCULO 18.-** Son obligaciones...utilizar las vías y espacios públicos conforme a su naturaleza y destino; y ejercer sus derechos sin perturbar el orden y la tranquilidad pública ni afectar la continuidad del desarrollo normal de las actividades de los demás habitantes".<sup>363</sup>

Dentro del esquema del Estatuto este apartado es importante en virtud de considerarse como la parte dogmática del mismo, por tanto concentra las prerrogativas a las que tienen derecho los habitantes del Distrito Federal.

#### VI. 2. 1. 4 Facultades de la Asamblea Legislativa:

- "ARTÍCULO 36.-** La función legislativa del Distrito Federal corresponde a la Asamblea de Diputados del Distrito federal..
- ARTÍCULO 42.-** La Asamblea tiene facultades para:
- I.- Expedir la Ley Orgánica...para el Distrito Federal.
  - VI.- Expedir la Ley Orgánica de los Tribunales de Justicia.
  - VII.- Expedir la Ley Orgánica de los Tribunales de lo Contencioso administrativo.
  - IX.- Legislar en materia de ..justicia cívica sobre faltas de policía y buen gobierno".<sup>364</sup>

El EGG-DF, alude de esta manera al Poder Legislativo local, al cual faculta para emitir los ordenamientos jurídicos capitalinos, incluyendo las normas jurídicas relativas a la administración de la justicia cívica.

#### VI. 2. 1. 5 Del Jefe de Gobierno

- "ARTÍCULO 67.-** Las facultades y obligaciones del Jefe de Gobierno del Distrito federal son las siguientes:
- III.- Cumplir y ejecutar las leyes relativas que expida el Congreso de la Unión en la esfera y competencia del órgano ejecutivo.
  - IV.- Formular proyectos de Reglamentos sobre leyes del Congreso de la Unión relativos al Distrito Federal.
  - V.- Nombrar y remover libremente a los titulares de las unidades, órganos y dependencias de la Administración Pública del Distrito Federal.
  - VI.- Nombrar magistrados del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal y del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal y someter los nombramientos a la aprobación de la Asamblea".<sup>365</sup>

En términos generales, el Estatuto de Gobierno como se distingue, no establece aspectos más generalizados en torno a la educación cívica, salvo que a partir de 1997, la legislatura local,

<sup>363</sup> Ibidem artículos 17-I, II, III, IV y V; y 18.

<sup>364</sup> Ibidem artículos 36, 42-I, VI, VII y IX.

<sup>365</sup> Ibidem artículo 67-III, IV y VI.

esta facultada para emitir los reglamentos que crea pertinentes, obviamente en coordinación con el Jefe de Gobierno del Distrito Federal.

#### **VI. 4) Leyes complementarias.**

Sobre justicia cívica, es más común encontrar fundamentos en otros preceptos jurídicos secundarios, tales como las leyes que regulan determinada actividad en la sociedad.

A continuación se enuncian las disposiciones que más trascendencia tienen para la justicia cívica, luego de dar paso a un ejercicio donde se relacionan la ley con la materia cívica.

#### **VI.3.1. Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal**

##### **a) SOBRE EL OBJETO DE LA LEY.**

**"ARTÍCULO 1º.- La presente ley tiene por objeto establecer la organización de la Administración Pública del Distrito Federal y asignar las facultades para el despacho de los asuntos del orden administrativo a cargo del Jefe del Distrito Federal, a los órganos centrales..."**<sup>366</sup>

##### **b) DEL NOMBRAMIENTO DEL JEFE DE GOBIERNO.**

**"ARTÍCULO 10.- Será nombrado y ejercerá sus funciones conforme a lo establecido por la Constitución".**<sup>367</sup>

##### **c) DE LA TITULARIDAD ADMINISTRATIVA:**

**"ARTÍCULO 4º.- El Jefe del Distrito Federal será el titular de la administración pública del..."**<sup>368</sup>

##### **d) DE LA DELEGACIÓN DE LAS ATRIBUCIONES:**

**"ARTÍCULO 13.- El Jefe del Distrito Federal se auxiliará en el ejercicio de sus atribuciones de los negocios del orden administrativo, en los términos de esta ley, de las siguientes dependencias:**

**I. Secretaría de Gobierno.**

**VIII.- Secretaría de Transporte y Vialidad.**

**IX.- Secretaría de Seguridad Pública.**

**"ARTÍCULO 20.- A la Secretaría de Gobierno corresponde primordialmente el despacho de las materias relativas a la orientación asistencia jurídica; gobierno..**

**XXV.- Cumplir y hacer cumplir...reglamentos..."**<sup>369</sup>

La LOAP-DF por obvias razones influyen en el funcionamiento del órgano competente en el ámbito cívico, pues aunque no se delinea de manera directa, al adscribirse en la organización administrativa local, jerárquicamente dependen del Jefe de Gobierno.

Ahora bien, aunque la responsabilidad de dirigir la administración de justicia cívica, ya fue

<sup>366</sup> Cfr. LOAP-DF. Artículo 1º.

<sup>367</sup> Ibidem artículo 10.

<sup>368</sup> Ibidem artículo 4º.

<sup>369</sup> Ibidem artículos 13-I, VIII y IX; y 20-XXV.

detallada en el apartado de organización, toca sobresaltar ciertas leyes administrativas, que por su naturaleza se asocian a la materia, de estas a continuación se aporta una síntesis, sobresaltando los rasgos más importantes para el estudio, a saber:

### VI.3.2. Ley de Seguridad Pública del Distrito Federal

**AUTORIDADES:** Presidencia de la República.  
Jefe de Gobierno del Distrito Federal.  
Secretario de Seguridad Pública.  
Directores Generales de Operación Policial  
Delegado Político.  
Subdelegado Jurídico y de Gobierno.  
Policia Preventivo.

**OBJETIVOS:** Cuidar el orden, la seguridad y el Interés público.  
Velar por la tranquilidad de los ciudadanos.  
Vigilar la observancia del orden jurídico.  
Auxiliar en la prevención de la delincuencia.  
Regular la actividad privada en la materia.  
Fomentar la participación civil.

#### CONTRAVENCIÓN

**ADMINISTRATIVA:** Todo lo que vaya en contra de los objetivos.

#### INFRACCIÓN

**CÍVICA:** Las 30 enumeradas en el art. 7º del RGJC-DF.<sup>370</sup>

En cuyo caso, a la policía le sirve de apoyo el hecho de que:

“cualquier persona puede detener al indiciado, poniéndolo sin demora a disposición de la autoridad inmediata”.<sup>371</sup>

Que tratándose de la justicia cívico administrativa, la autoridad receptora es el Juez Cívico y en determinado momento, el propio cuerpo de policía.

### VI.3.3. Ley de Protección Civil para el Distrito Federal

**AUTORIDADES:** Jefe de Gobierno del Distrito Federal.  
Secretario de Gobierno.  
Subsecretario de Gobierno.  
Director General de Protección Civil.  
Delegado Político.  
Subdelegado Jurídico y de Gobierno.  
Subdirector de Gobierno.  
Unidad de Protección Civil.

**OBJETIVOS:** Protección en estados de emergencia social.  
Prevención de contingencias sísmológicas.  
Hidrometeorológicas, sanitarias, físico-químicas y socio-organizativas.

#### CONTRAVENCIÓN

**ADMINISTRATIVA:** Toda aquella que contradiga a los objetivos y no sea

<sup>370</sup> Cfr. LSP-DF y el RGJCJ-DF.

<sup>371</sup> Cfr. CPEUM. Artículo 16.

acorde a los criterios de protección civil.

**INFRACCIÓN  
CÍVICA:**

Obstaculizar la vía pública.  
Deterioro de inmuebles.  
Daño de flora y fauna.  
Provocar falsas alarmas.  
Desperdicio de hidrantes.  
Actos y expresiones ofensivas.  
Intentar penetrar en zonas prohibidas.  
Arrojar, objetos o líquidos dañinos a la calle, etc.”.<sup>372</sup>

A manera de comentario, la ciudad de México día a día necesita 27 mil toneladas de alimentos y 35 mil litros de agua por segundo,<sup>373</sup> la obviedad señala que por lo mismo se generan una gran cantidad de desechos sólidos, los que se colectan en basureros “municipales” o puntos fito-sanitarios, desde donde se lleva a cabo una separación y reciclaje de la basura.

En cuanto al agua, hay un enorme desperdicio, particularmente si se piensa que año tras año, las lluvias no son aprovechadas, por la falta de una política de recuperación fluvial, a lo que se suma el uso continuo en labores como el lavado de vehículos, aceras, edificios etc.

Por otro lado el Distrito Federal es sumamente vulnerable a los siniestros de índole físico-químicos, las cifras en este caso son el mejor ejemplo del problema que pudiera llegar a ser algo como esto, ya que en la metrópoli hay:

- “a) 63,293 industrias maquiladoras.
- b) 34,000 industrias transformadoras y productoras de servicios:
  - 4,860 son químicos-laboratorios.
  - 2,890 Fundidoras de metal mecánicas.
  - 2,260 Acelereras.
  - 940 Pasteleras.
  - 740 Vidrieras.
  - 570 de Alimentos.
  - el resto son industrias varias”.<sup>374</sup>

Consecuentemente el riesgo y la contravención cívico administrativa producidas por un siniestro, son elevadas. Además para nadie es desconocido que a través de la ciudad pasen los gasoductos propiedad de la paraestatal Petróleos Mexicanos los cuales según el documento:

“Estrategia para la Prevención de Desastres, Minimización de Riesgos y Protección Civil ... en la ciudad de México hay 18 gasoductos, 7 poliductos, 303 gasolineras y 7 zonas Flamables”.<sup>375</sup>

Es de remarcar que la problemática físico-químicos se agudiza en proporción directa a las condiciones climatológicas. Entre las múltiples irregularidades denunciadas a diario, por citar

<sup>372</sup> Cfr. LPC-DF y el RGJC-DF.

<sup>373</sup> Revista Época, 31 de marzo de 1997, pps. 9/17.

<sup>374</sup> CENSO INEGI 1995.

<sup>375</sup> El Financiero, Félix, Edgar; Diario; México D. F 17 de noviembre de 1996, pp. 34.

destacan las hechas por Alejandro Suverza quien afirma que muy cerca de algunas estaciones del Metro, hay ubicadas gasolineras y escribe:

"La línea 1 pasa por cuatro; la 2 por dos; la 3 y 9 por tres cada una; la 5 y 6 por una respectivamente; la línea 7 por siete y la 8 por nueve".<sup>376</sup>

Se distingue entonces que en este rubro tampoco hay una debida planeación para la ubicación de puntos de latencia físico-química, por tanto no se miden los factores de riesgos y existe una falta de prevención en el desarrollo y equipamiento urbano (otros datos se aportan en el apartado de CLASES DE INFRACCIONES).

#### **VI.3.4. Ley de Fomento Económico para el Distrito Federal**

**AUTORIDADES:** Jefe de Gobierno del Distrito Federal.  
Secretario de Desarrollo Económico.  
Subsecretarios.  
Delegado político.  
Subdelegado Administrativo.  
Unidades de Desarrollo Económico.

**OBJETIVOS:** Promover el orden e interés públicos.  
Promover y fomentar la actividad económica.  
Conservar y aumentar el empleo.  
Informar sobre los aspectos económicos, etc.

#### **CONTRAVENCIÓN**

**ADMINISTRATIVA:** Todas las contrarias a los objetivos.

#### **INFRACCIÓN**

**CÍVICA:** Obstaculizar la vía pública.<sup>377</sup>

Como observación a los objetivos de esta ley, cabe señalar que entre otros aspectos que debe vigilar es el crecimiento de una planta productiva sana y formalmente constituida para que ésta a su vez produzca y proporcione empleos a los capitalinos.

Por lo mismo la informalidad, como reducto indiscutible del comercio popular o ambulante, es sin lugar a dudas el fenómeno en el que sin mayor preámbulo germina toda la gama de transgresiones cívico administrativas prevista en el reglamento correspondiente. (ver recuadro y comentarios en CLASES DE INFRACCIONES).

#### **VI.3.5. Ley de Funcionamiento de Establecimientos Mercantiles, para el Distrito Federal**

**AUTORIDADES:** Jefe de Gobierno del Distrito Federal.  
Secretario de Gobierno.  
Delegado.  
Subdelegado Jurídico y de Gobierno.

<sup>376</sup> El Financiero S/A Diario; México D. F. 13 de octubre de 1996; pp. 13.

<sup>377</sup> Cfr. LFE-DF y el RGJC-DF.

Subdirección de Inspección y Reglamentos.  
Coordinador de Vía Pública.  
Coordinador de Establecimientos Fijos.  
Inspectores.

**OBJETIVOS:** Guardar el orden e interés públicos.  
Normar y guardar el funcionamiento de los establecimientos mercantiles, en lo relativo a la Apertura, operación y cese de actividades.

**CONTRAVENCIÓN ADMINISTRATIVA:** Todas las que contradigan a los objetivos.

**INFRACCIÓN CÍVICA:** Actos y expresiones ofensivas.  
Golpes leves.  
Orinar y defecar en lugares no autorizados.  
Producir ruidos.  
Arrojar objetos y líquidos a la calle.  
Abandonar animales muertos.  
Faltar al respeto a los asistentes.  
Realizar actos obscenos.  
Obstruir la vía pública.  
Daño a la flora.  
Prostitución.  
Transportar sin prevención.  
Ingerir bebidas alcohólicas.  
Consumo de drogas, etc.<sup>378</sup>

#### **VI.3.6. Ley de Protección a Animales para el Distrito Federal**

**AUTORIDADES:** Jefe de Gobierno del Distrito Federal.  
Secretario de Educación y Desarrollo Social.  
Director General de Acción Social, Cívica y Cultural.  
Delegado Político.  
Subdelegado de Desarrollo Social.  
Unidad de Protección Animal.

**OBJETIVOS:** Guardar el orden e interés públicos.  
Evitar el deterioro del ecosistema animal.  
Proteger y regular el crecimiento animal.  
Promover el trato y cuidado animal.  
Fomentar la educación sobre los animales.

**CONTRAVENCIÓN ADMINISTRATIVA:** Las que contradigan a la norma y objetivos.

**INFRACCIÓN CÍVICA:** Arrojar animales muertos a la vía pública.  
Azuzar a un animal en contra de una persona.  
Tránsito de animales sin el menor cuidado.<sup>379</sup>

#### **VI.3.7. Ley de Transporte del Distrito Federal**

**AUTORIDADES:** Jefe de Gobierno del Distrito Federal.  
Secretario de Transporte y Vialidad.  
Directores Generales.

**OBJETIVOS:** Guardar el orden e interés públicos.  
Controlar, asegurar y vigilar las actividades en el Traslado de pasajeros.  
Regular el servicio y derroteros.  
Normar el comportamiento del conductor.

<sup>378</sup> Cfr. LFEM-DF y el RGJC-DF.

<sup>379</sup> Cfr. LPA-DF y el RGJC-DF.

Regir los trámites que haga el concesionario.  
Regular la conducta del concesionario.  
Vigilar la observancia de los derechos del peatón.  
Expedir, permisos, licencias de conducir.  
Realizar todos los trámites concernientes al transporte.

#### **CONTRAVENCIÓN**

**ADMINISTRATIVA:** Toda irregularidad que contradiga a los objetivos.

#### **INFRACCIÓN CÍVICA.**

Obstruir la vía pública.  
Actos obscenos.  
Faltar al respeto a los asistentes.  
Ingerir bebidas alcohólicas.  
Consumo de droga  
Invitar a la prostitución.  
Arrojar objetos y líquidos a la calle.  
Impedir la libertad de acción, etc.<sup>380</sup>

A manera de citar el tipo de leyes secundarias de carácter Federal, basten los siguientes tres ejemplos para demostrar la estrecha asociación que hay entre lo meramente cívico y lo administrativo.

#### **VI.3.8. Ley de Vías Generales de Comunicación.**

**AUTORIDADES:** Presidente de la República.  
Secretario de Comunicaciones y Transportes.  
Directores de Área.

**OBJETIVOS.** Construcción, mejoramiento, conservación y explotación de vías generales de comunicación.  
Inspección y vigilancia.  
Otorgamiento, interpretación y cumplimiento de concesiones.  
Celebrar contratos en la materia.  
Trámites sobre las vías de comunicación.

#### **INFRACCIÓN**

**ADMINISTRATIVA:** Todas las que contradigan los objetivos.

#### **INFRACCIÓN**

**CÍVICA:** Obstruir la vía pública.  
Maltratar los muebles e inmuebles públicos.  
Dañar la flora.  
Expresiones ofensivas (x teléfono).<sup>381</sup>

Sobre la Ley de Vías de Comunicación, se escriben como tal según su artículo 1°:

"Los caminos....

b) Cuando comuniquen a dos o más entidades federativas entre sí (Distrito Federal y México);

c) Cuando en su totalidad o en su mayoría sean construidos por la Federación.

IX. Las líneas telefónicas...

X. Las líneas conductoras de electricidad.

XI. Las rutas del servicio postal".<sup>382</sup>

<sup>380</sup> Cfr. LT-DF y el RGJC-DF.

<sup>381</sup> Cfr. LGVC y el RGJC-DF.

<sup>382</sup> Cfr. LGVC. Artículo 1°.

En el artículo 2° se dice:

**"Son parte integrante de las vías generales de comunicación:  
I.- Los servicios auxiliares, obras, construcciones y demás dependencias  
y accesorios de las mismas..."**<sup>383</sup>

Es decir que las vías de comunicación inevitablemente se ven asociadas a las relaciones humanas que hacen posible el establecimiento del urbanismo social.

### **VI.3.9. Ley de Amparo**

**AUTORIDADES:** Todo órgano de gobierno.

**OBJETIVOS:** Resolver toda controversia, que se suscite:  
I.- Por leyes o actos de la autoridad que violen  
Las garantías Individuales.

**INFRACCIÓN ADMINISTRATIVA:** No las hay visibles.

**INFRACCIÓN CÍVICA:** No las hay visibles.<sup>384</sup>

La importancia de la Ley de Amparo radica en verla como un ordenamiento jurídico, cuya finalidad básica es el evitar que la seguridad legal se vea oscurecida, a través de actos provenientes de los Poderes de la Unión y que violan las garantías de los ciudadanos, que como lógica, en materia de justicia cívica pese a que no se contempla en el juicio de garantías, al relacionarse de tal manera lo cívico con los derechos de los individuos, el amparo se debe tomar como un medio de defensa en contra de las decisiones de los juzgados cívicos, en virtud de que estos son una autoridad administrativa.

### **VI.3.10. Legislación Federal del Trabajo Burocrático**

**AUTORIDADES:** Dependencias y Entidades de Gobierno, Federal, Estatal y Municipal.

**OBJETIVOS:** Regular, la actividad laboral de los trabajadores gubernamentales y todo lo que se relaciona con ella.

**INFRACCIÓN ADMINISTRATIVA:** No las hay tajantemente.

**INFRACCIÓN CÍVICA:** No las hay.<sup>385</sup>

La importancia de la legislación burocrática radica en ser el marco legal que regula la

<sup>383</sup> Ibidem artículo 2°.

<sup>384</sup> Cfr. Ley de Amparo Vigente.

<sup>385</sup> Cfr. LFTB y el RGJC-DF; funciones de los servidores públicos del Juzgado Cívico.

seguridad social de los empleados de gobierno de la ciudad de México en donde se encuentra el personal de los Juzgados Cívicos.

En la misma situación que las tres leyes de carácter federal se encuentran entre otros cuerpos legales en materia común y federal los siguientes:

- 1.- *La Legislación Forestal y de Caza.*
- 2.- *La Legislación Minera.*
- 3.- *La Ley Federal de Aguas.*
- 4.- *La Ley Federal de Armas de Fuego y Explosivos.*
- 5.- *La Ley Federal del Consumidor.*
- 6.- *La Ley Federal del Turismo.*
- 7.- *La Ley Federal de Pesca.*
- 8.- *La Ley General de Asentamientos Humanos.*
- 9.- *La Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.*
- 10.- *La Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal.*
- 11.- *La Ley Federal de Vivienda.*
- 12.- *La Ley de Condominios.*
- 13.- *La Ley General de Salud.*
- 14.- *La Ley General de Equilibrio Ecológico y la Protección al Medio Ambiente.*
- 15.- *La Ley que Establece las Normas Mínimas sobre Readaptación Social de Sentenciados.*
- 16.- *Ley Para el Tratamiento de Menores Infractores, Para el Distrito Federal en Materia Común y Para Toda la República en Materia Federal.*

Todos estas compilaciones jurídicas concentran aspectos referentes a la aplicación de la administración de la justicia cívica, en el Distrito Federal, la cual le compete al Jefe de Gobierno Capitalino aplicarla en la ciudad de México.

Con las leyes descritas y las enumeradas se complementa la parte relativa a las leyes secundarias; con lo cual se da por asentado que sólo es una primera investigación que tiene entre otras finalidades la de mostrar el encimamiento legal que priva actualmente en la administración de justicia cívica.

#### **VI. 4 Los Reglamentos**

El reglamento en materia jurídica se puede definir como:

- 1.- *“..una institución escrita para el régimen de gobierno de una institución e empresa.*
- 2.- *Como una disposición complementaria o supletoria de una ley, dictada aquella por el Poder Ejecutivo sin intervención del Legislativo”.*<sup>386</sup>

Sendas apreciaciones lleva a mirar al reglamento primero como un instrumento jurídico que puede aparecer en la actividad pública o bien en la actividad privada; luego habrá que ubicar al reglamento como un mecanismo auxiliar para la ley, adquiriendo el rol de “subsancador” o mejor

---

<sup>386</sup> Cabaneta, Guillermo, op. cit., pp. 104.

dicho adecuadon a la norma secundaria emitida por el legislador, pero que en sí, se sobre entiende, que el reglamentar es un privilegio del Poder Ejecutivo.

En este último aspecto, el Reglamento es como afirma Kelsen:

**"Normas generales que no son creadas por el legislativo, sino por otros órganos, sobre la base de normas generales".**<sup>387</sup>

Por lo mismo se suscribe el hecho de que el Reglamento proviene de la voz latina <<regulare>> que es regular, en la materia sirve para regular el derecho, el derecho ya escrito, de aquí se desprende que el Reglamento sea:

**"...una norma que complementa y amplía el contenido de una ley, por lo que aquel, esta subordinado a esta, de tal manera que si unas leyes son reformadas, derogadas o abrogadas, el reglamento corre la misma suerte".**<sup>388</sup>

En este sentido el Reglamento en la esfera pública:

**"Es un acto de voluntad jurídica, producto de la voluntad de un órgano que tiene competencia para causar efectos en la esfera jurídica de los ciudadanos".**<sup>389</sup>

Por lo cual se constituyen en:

**"una norma o conjunto de normas jurídicas de carácter abstracto e imparcial que expide el Poder Ejecutivo en uso de una facultad propia y que tiene por objeto facilitar la exacta observancia de las leyes..".**<sup>390</sup>

Dicha atribución es señalada en la fracción I del artículo 89 Constitucional, en el que se establece que una de las facultades del titular del Poder Ejecutivo Federal es:

**"Promulgar y ejecutar las leyes que expida el congreso de la Unión, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia".**<sup>391</sup>

En tal apreciación se ha dicho que por la naturaleza semántica del Reglamento, que es adecuar la norma a la actividad específica, para que se cumpla o se lleve a la práctica, el asunto, atribución o facultad del órgano de gobierno ejecutivo, se puede reafirmar que:

- 1.- Compete al Poder Ejecutivo el subsanar a través del reglamento las deficiencias de las leyes; y**
- 2.- El reglamento entonces es el instrumento con el que se provee a las leyes en la esfera administrativa en su exacta observancia.**

Ahora bien el criterio constitucional, doctrinal y el punto de vista particular, luego de la reforma al artículo 122 de la Carta Magna, se le adjudica al Jefe de Gobierno del Distrito Federal,

<sup>387</sup> Kelsen Hans. Teoría General del Derecho, op. cit., pp. 154.

<sup>388</sup> Instituto de Investigaciones Jurídicas, Diccionario, op. cit., pp. 2751.

<sup>389</sup> Mondragón Javier, TEORÍA GENERAL DEL REGLAMENTO; apuntes del instrumento Metodológico. pp. 1.

<sup>390</sup> Fraga, Gabino, op. cit., pp. 104.

<sup>391</sup> Cfr. CPEUM. Artículo 89-I.

encontrándose esto en la Base Segunda fracción II, donde se indica:

**"El Jefe de Gobierno del Distrito Federal tendrá las facultades y obligaciones siguientes:  
b) Promulgar, publicar y ejecutar las leyes que expida la Asamblea Legislativa, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia, mediante la expedición de reglamentos..".<sup>392</sup>**

Es decir que en la capital del país, al Ejecutivo local le corresponde ejecutar las leyes y proveerlas en la esfera administrativa en su exacta observancia, facultad conocida como la atribución de reglamentar, con la cual hipotéticamente el Jefe o adalid, cumple su función ejecutiva y encuadra las leyes en un orden administrativo.

Hay que precisar que los reglamentos son autónomos y heterónomos:

**"El reglamento Autónomo.- Es el acto regla que proviene del Ejecutivo y que tiende a desarrollar y explicar directamente el texto constitucional. El reglamento autónomo no tiende a la ejecución de ninguna ley en particular sino que se prevé su expedición directamente de la Carta Magna".<sup>393</sup>**

Mientras que:

**"El Reglamento Heterónimo.- Es el acto regla que proviene del Ejecutivo y que tiende a desarrollar y explicar una ley que emanó del Congreso —o de la Asamblea— y se emite con fundamento en la fracción I del artículo 89 Constitucional".<sup>394</sup>**

De tal suerte el Jefe del Gobierno del Distrito Federal, bajo la interpretación que se le puede hacer al artículo 122 Constitucional, tiene la facultad de crear ambos tipos de Reglamentos. En este sentido, el Reglamento Gubernativo de Justicia Cívica del Distrito Federal, por sus particularidades es el prototipo de un **reglamento autónomo**, cuyo caso se analizará más adelante.

#### **VI.4.1. Reglamento Interior de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal**

El RILOAP-DF es uno de los llamados Reglamentos Heterónomos, pues tiene como cometido el proveer en la esfera administrativa en su exacta observancia a la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal.

Las funciones de cada una de las entidades que dependen del Jefe de Gobierno del Distrito Federal, en materia de Justicia Cívica, ya se han discutido en la parte de organización, por

---

<sup>392</sup> Ibídem artículo 122 Base Segunda –II.

<sup>393</sup> Mondragón, op. cit., pp. 17.

<sup>394</sup> Ibídem pp. 18.

lo mismo sólo se menciona una relación jurídico funcional, partiendo de la regla cuya orientación se refiera a la materia objeto del estudio, a saber:

**a) DISPOSICIONES GENERALES:**

**\*ARTÍCULO 1°.-** La administración pública centralizada del Distrito Federal tiene a cargo el desempeño de las funciones que expresamente le encomienda el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, su Ley Orgánica, así como las disposiciones jurídicas aplicables.

**ARTÍCULO 2°.-** Para el estudio, planeación y el despacho de los asuntos que le competen, la administración pública del Distrito Federal, contará con las siguientes unidades administrativas..:

\* Jefatura.

\* Secretaría de Gobierno.

\* Subsecretaría de Asuntos Jurídicos.

**ARTÍCULO 10.-** Corresponde al Titular de la Subsecretaría..:

**XIV.-** Proponer al Jefe de Gobierno del Distrito Federal, el Nombramiento y remoción de los Jueces y secretarios de los Juzgados Cívicos, así como el número de Juzgados en el Distrito Federal y en su ámbito de jurisdicción territorial".<sup>395</sup>

Con lo anterior, queda demostrada la dependencia directa que el juzgador cívico tiene respecto al Jefe de Gobierno, lo cual le resta autonomía para aplicar imparcialmente la justicia cívica en el Distrito Federal, pues el funcionario en sí debe rendir cuentas a un superior, el Subdirector de Justicia Cívica, quien a su vez informa al titular de esta área, y éste a su vez turna las comunicaciones respectivas al Subsecretario, quien hace lo propio al Secretario y éste al Jefe de Gobierno.

#### **VI.4.2. Reglamento Gubernativo de Justicia Cívica del Distrito Federal**

En la exposición de motivos del Reglamento establece que es el 27 de abril y el 18 de mayo de 1993, cuando cronológicamente se analiza, diagnostica y dictamina el Proyecto de Reglamento en "materia de faltas administrativas", correspondiendo a la fracción del Partido de la Revolución Democrática (PRD), el tomar y hacer los trabajos pertinentes.

Al proyecto del PRD se sumaron el Partido Acción Nacional (PAN) y el Partido de la Revolución Institucional (PRI), en conjunto a grandes rasgos se manifestó:

- 1.- Que en conformidad al artículo 21 Constitucional la autoridad administrativa corresponde aplicar las sanciones administrativas.
- 2.- Que hay una gran deficiencia en la conocida justicia de barandillas.
- 3.- Que las faltas administrativas están incorporadas en el Código Penal Sustantivo.
- 4.- Que la capital del país por su acelerado crecimiento necesitaba ser reglada.
- 5.- Que se propone una normatividad que atienda a las costumbres sociales, y
- 6.- Que las reglas jurídicas anteriores eran obsoletas".<sup>396</sup>

<sup>395</sup> Cfr. RILOAP-DF. Artículos 1°, 2° y 10°.

<sup>396</sup> Cfr. RGJC-DF, exposición de motivos.

Dichas premisas dan lugar a formar un bosquejo reglamentario, al cual se adhieren los fundamentos jurídicos y en conjunto dan cuerpo al Reglamento Gubernativo de Justicia Cívica del Distrito Federal (RGJC-DF) y se adujo:

**"Que de conformidad con lo dispuesto por el Artículo Tercero Transitorio del Decreto por que se reforman, entre otros, el artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, de fecha 29 de Julio de 1987 y publicado el 10 de agosto del mismo año en el Diario Oficial de la Federación, cesa la vigencia de la Ley sobre Justicia en materia de faltas de Policía y Buen Gobierno, de fecha 28 de Diciembre de 1983 y Publicada en el Diario Oficial de la Federación con fecha 13 de enero de 1984 y su Reglamento de fecha 9 de Julio de 1985, publicado el 10 del mismo mes y año en el Diario Oficial de la Federación".<sup>397</sup>**

Así la supresión de sendas compilaciones jurídicas según se interpreta derivó en la articulación de un solo ordenamiento el RGJC-DF, que es publicado en el Diario Oficial de la Federación el 27 de julio de 1993 y en la Gaceta Oficial del Departamento del Distrito Federal el 29 de Julio de 1993.

El Reglamento de esta manera sustituyó a una ley y a un reglamento heterónimo, y se presupuso a éste mismo como un reglamento autónomo; empero desde la creación de tal ordenanza jurídica, esta tiene ciertos factores contradictorios legales y doctrinales entre otros se pueden destacar los siguientes:

- 1.- La Asamblea de Representantes del Distrito Federal en 1993, estaba facultada para emitir reglamentos más no para derogar o crear una ley, atribución que aún en los tiempos actuales, en ciertas materias le corresponde al Congreso de la Unión, es más la nueva Asamblea de Diputados tan sólo es constitucionalmente un órgano ejecutivo de aquell imposibilitándola aún más en la tarea de derogar un cuerpo jurídico, por lo tanto, el Reglamento al nacer viciado, es nulo.*
- 2.- El Artículo 21 Constitucional pese a la interpretación no da pie a que la autoridad administrativa genere un ordenamiento para regular la conducta social, en todo caso, ésta era y es una atribución por delegación que hace el Presidente de la República al Jefe de Departamento del Distrito Federal. Aunque actualmente, como se ha descrito la nueva figura de Jefe de Gobierno del Distrito Federal, si tendrá la facultad constitucional de crear y emitir reglamentos, al igual que la Asamblea.*
- 3.- Por último, aún en el caso de que los motivos gozarán de certidumbre, doctrinalmente el reglamento, se concibe como una norma o conjunta de normas jurídicas, cuyo objetivo es facilitar la plena observancia de las leyes, y en el caso del Reglamento Gubernativo de Justicia Cívica, sin tomar en consideración suficiente el ángulo jurídico, se borró una ley para sustituirla por un Reglamento.*

En otro orden de ideas, para su aplicación el RGJC-DF se divide en nueve capítulos y 103 artículos ordinarios más ocho transitorios. De ellos ya se ha venido hablando a lo largo del trabajo, por lo cual sólo resta hacer algunos señalamientos, particularmente al capitalino.

<sup>397</sup> Ibidem parte de considerandos.

El capítulo primero establece las disposiciones generales como el carácter del Reglamento que es de interés y orden social, los objetivos los cuales son básicamente tres:

- 1.- Procurar una convivencia armónica.
- 2.- Establecer las bases de profesionalización del servidor público.
- 3.- Promover la participación ciudadana.
- 4.- Calificar y establecer infracción y sanción cívicas; y,
- 5.- Promover una cultura cívica”.<sup>348</sup>

Además en este mismo apartado se delimitan los conceptos, se proporciona una definición un tanto ambigua de infracción cívica, catalogándola como una acción u omisión, de igual manera que se determina al delito (se habla de ello en la parte de infracción).

Se establece la jurisdicción y la capacidad procesal administrativa de los transgresores, asimismo se proclama al “Departamento del Distrito Federal” –sic- (ver el Reglamento), como la autoridad rectora y sancionadora en la materia.

El capítulo segundo delimita a grandes rasgos las clases de infracciones (ampliamente discutidas); señala a los sujetos capaces infractores; indica el monto de la multa, la cual debiera aparecer junto con las clases de sanción; por último, enuncia el “derecho” a la denuncia y la prescripción de esta (lo cual también ya fue analizado).

El capítulo tercer trata sobre el procedimiento en materia cívico administrativo, del que se presenta a continuación los siguientes cuadros comparativos con los procedimientos penal y civil, a fin de determinar:

- PRIMERO. Que el procedimiento de Justicia Cívica poca relación tiene con el Poder Ejecutivo y es un procedimiento judicial;**  
**SEGUNDO. Observar las partes que componen el proceso cívico diferenciándolos de los otros; y,**  
**TERCERO. Sentar las bases para la etapa conclusiva.**

A saber:

---

<sup>348</sup> Cfr RGJC-DF, objetivos

CUADRO NÚM. 29: Sujetos directos de la relación procesal.

| MATERIA            | CIVIL | PENAL | CIVICO |
|--------------------|-------|-------|--------|
| SUJETO             |       |       |        |
| DEMANDANTE         | XX    | XX    | XX     |
| DEMANDADO          | XX    | XX    | XX     |
| MINISTERIO PUBLICO | XX    | XX    | XX     |
| JUEZ 1ª INSTANCIA  | XX    | XX    | OO     |
| JUEZ 2ª INSTANCIA  | XX    | XX    | OO     |
| UNICA INSTANCIA    | OO    | OO    | XX     |
| SECRETARIOS        | XX    | XX    | XX     |
| MÉDICO LEGISLA     | XX    | XX    | XX     |
| ÓRGANO EJECUTIVO   | OO    | OO    | XX     |

CUADRO NÚM. 30: Sujetos indirecto de la relación procesal

| MATERIA              | CIVIL | PENAL | CIVICO |
|----------------------|-------|-------|--------|
| SUJETO               |       |       |        |
| MINISTERIO PÚBLICO   | XX    | XX    | XX     |
| TERCEROS             | XX    | XX    | XX     |
| TESTIGOS             | XX    | XX    | XX     |
| PERITOS              | XX    | XX    | XX     |
| MIEMBROS DEL JUZGADO | XX    | XX    | XX     |
| POLICÍA JUDICIAL     | XX    | XX    | OO     |
| POLICÍA PREVENTIVA   | OO    | OO    | XX     |

CUADRO NÚM. 31: Etapas del Juicio y/o audiencia

| MATERIA                 | CIVIL | PENAL | CIVICA |
|-------------------------|-------|-------|--------|
| ETAPA                   |       |       |        |
| PRIMERA:                |       |       |        |
| TIPO DE JUICIO          |       |       |        |
| ORDINARIO               | XX    | XX    | OO     |
| EJECUTIVO               | XX    | OO    | OO     |
| SUMARIO                 | OO    | XX    | XX     |
| SEGUNDA:                |       |       |        |
| INSTRUMENTACIÓN         |       |       |        |
| DEMANDA                 | XX    | XX    | XX     |
| AVER. PREVIA            | XX    | XX    | OO     |
| QUERRELLA               | XX    | XX    | XX     |
| EMPLAZAMIENTO           | XX    | XX    | XX     |
| INCIDENTES              | XX    | XX    | XX     |
| PROMOCIÓN DE RECURSOS   | XX    | XX    | XX     |
| TERCERA:                |       |       |        |
| PROBATORIA              |       |       |        |
| PRESENTACIÓN DE PRUEBAS | XX    | XX    | XX     |
| DESAHOGO                | XX    | XX    | XX     |
| ALEGATOS                | XX    | XX    | XX     |
| CAREOS                  | XX    | XX    | XX     |
| CUARTA:                 |       |       |        |
| CONCLUSIONES            | XX    | XX    | XX     |
| SENTENCIA               | XX    | XX    | XX     |
| SEGUNDA INSTANCIA       | XX    | XX    | OO     |

FUENTES DE LOS CUADROS:  
REGLAMENTO GUBERNATIVO DE JUSTICIA CÍVICA DEL DISTRITO FEDERAL.  
Carlos N. Oronos Santana MANUAL DE DERECHO PROCESAL PENAL; 1ª edición, editorial Limusa; México 1996; y,  
Aarón Hernández López; MANUAL DE PROCEDIMIENTOS CIVILES TOMO I; 1ª edición, Editorial PAC; México 1991.

Como ya se explicó el Juez Cívico al formar parte del aparato administrativo, capitalino dependen jurídica, orgánica y funcionalmente del Jefe de Gobierno del Distrito Federal, determinándose por tanto que es una autoridad administrativa que aplica, califica y sanciona el ramo cívico administrativo.

Sin embargo, según se muestra en los cuadros anteriores el procedimiento de justicia cívica que igual se apega al orden civil o al orden penal, no se le ha dado una ubicación congruente con su actividad, pues como se revela hay una clara proclividad hacia la función judicial y aunque si pertenece a la rama del derecho administrativo, por las relaciones gobernante-gobernado, la materia cívico administrativa, debe esta en el Poder Judicial y quizá por sus particularidades, bien se le puede ubicar un piso abajo del delito, es decir, su espacio se encuentra en lo penal, pues:

- a) *La justicia cívica tiene relación con los valores éticos, la costumbre y la convivencia social; y*
- b) *Entonces las tareas centrales de juez cívico radican precisamente en impedir que se violente dichos aspectos, así evitar el resquebrajamiento de las relaciones humanas en la que da pie a asperezas y ambientes hostiles o a conductas asociales y parasociales, que conduzcan al individuo hacia el daño grave e irreparable de tipo delictivo.*

El capítulo IV aborda lo referente a la organización administrativa, igualmente comentada, salvo que por lo vetusto del Reglamento, se debe modificar el artículo 54 en sus fracciones I en el cual se habla aún del Jefe del Departamento del Distrito Federal y no del Jefe de Gobierno del Distrito Federal; en la fracción II, no se contemplan la Secretaría de Seguridad Pública y la de Transporte y Vialidad; en la fracción III, igualmente se mantiene a la Coordinación General Jurídica que tampoco existe. De tal suerte es urgente que los artículos 55, 56 y 57 se reformen, a fin de readecuarlos a la nueva etapa en la iniciada el 6 de Julio de 1997 (un gobernante por sufragio)

El capítulo V se aboca a las funciones del llamado Juzgado Cívico: de sus integrantes, las funciones y tareas de cada uno de ellos, la división del Juzgado y en si se sobresalta la dependencia respecto al Jefe de Gobierno del Distrito Federal.

En el capítulo V habría que replantear la fracción X del artículo 60; los artículos 67 y 68,

que versan sobre la sanción, con el objetivo de formar un apartado específico en este rubro; igualmente hay que modificar el artículo 73 que alude a la "Coordinadora", así como el 74.

Del capítulo VI, el cual trata lo relativo a la supervisión es recurrente advertir sobre el replanteamiento del mismo en su totalidad, en cuanto al concepto de "Coordinadora".

La profesionalización del servidor público de la que versa el capítulo VII, debe corregirse al eje rector, que es la "Coordinadora" y lo referente al "Comité", además de retomar la propuesta señalada en el artículo 88 relativo a:

**"Contar con un Instituto...para el desempeño de las funciones a que se refiere el presente capítulo".<sup>399</sup>**

En cuanto a la "Prevención y la Cultura Cívica" y a la "Participación Vecinal" subrayadas en los capítulos VIII y IX respectivamente, tal parece que los esfuerzos de la autoridad capitalina se han diluido en la compleja y enorme estructura de la sociedad capitalina, pues aunque entre 1995 y 1997:

**"Se intensificaron las actividades relacionadas con la participación social y el fomento de la cultura, mismas que han permitido entre otras cosas; la realización de 133 pláticas en materia de justicia cívica a diversos grupos sociales, integrados por representantes vecinales, alumnos de escuelas de nivel básico y consejeros ciudadanos entre otros y 58 a los diversos actores de policía preventiva, así como la impartición de 105 cursos a los grupos de colaboradores comunitarios, en los que participan 508 ciudadanos que de manera voluntaria y gratuita, participan en apoyo de las actividades gubernamentales relacionadas con el funcionamiento de los juzgados cívicos y en las difusiones de cultura cívica".<sup>400</sup>**

Los trabajos, no han sido todo lo fructífero que se deseaba, sin embargo las labores han redituado en crear polos centrifugos de opinión, cuya finalidad es la de transmitir la enseñanza sobre el aspecto cívico, generando así un marco instructor permeable al entorno social para conducir a que los grupos humanos adquieran un respeto por su medio, pero particularmente, en no producir relaciones destructivas. Dicho esfuerzo actualmente lo llevan a cabo los que pudiéramos decirles "agentes inductores", los cuales más adelante se analizarán.

#### **VI. 4.3 Reglamento de Tránsito del Distrito Federal (RT-DF)**

Un último compendio jurídico que se aborda es el RT-DF, compilación legal que regula la conducta de los ciudadanos en su paso por las aceras en su carácter de peatón y por las vías

<sup>399</sup> Cfr. RGJC-DF. Artículo 88.

<sup>400</sup> Entrevista con el Subdirector de Participación Social y Cultura Cívica de la Dirección de Justicia Cívica del DDF, 18 de agosto de 1997.

asfaltadas, en caso de usar la vía pública con un automotor; las faltas más comunes que se relacionan con la administración de la justicia son:

- \*\* El cruce indebido de la vía pública, ante vehículos detenidos momentáneamente (artículo 5-III y VI).
- \* Que un automovilista no ceda el paso a un peatón (artículo 7).<sup>401</sup>

Lo anterior es de llamar la atención pues en la ciudad de México, al no obedecer esta instrucción, en muchos de los casos deriva en golpes leves, palabras y actos ofensivos u obscenos, etc., siendo esto motivo de sanción desde el ángulo del RGJC-DF.

Otras faltas reglamentarias son:

- \*\* La emisión de contaminantes.
- \* Transportar materiales peligrosos.
- \* Realizar ruidos excesivos".<sup>402</sup>

Estas faltas traducidas al RGJC-DF posibilitan en emitir olores desagradables, ruidos excesivos, desecho de materiales sólidos o líquidos en la vía pública, etc.

La vía pública el RT-DF la clasifica de la siguiente manera:

- I.- Vías primarias:
  - a) Vías de acceso controlado:
    - 1.- Anular o periférico.
    - 2.- Radial.
    - 3.- Viaducto.
  - b) Arterias Principales:
    - 1.- Eje Vial.
    - 2.- Avenida.
    - 3.- Paseo.
    - 4.- Calzada.
- II.- Vías secundarias:
  - a) Calle colectora.
  - b) Calle local.
    - 1.- Residencial.
    - 2.- Industrial.
  - c) Callejón.
  - d) Callejuela.
  - e) Rinconada.
  - f) Cerrada.
  - g) Privada.
  - h) Terracería.
  - i) Pasaje.
  - j) Calle peatonal.
  - k) Pasaje.
  - l) Andador.
  - m) Portal".<sup>403</sup>

<sup>401</sup> Cfr. RT-DF. Artículos 5-III y VI, y 7; el 2 de diciembre con las nuevas disposiciones en artículo 5° se eliminan las fracciones, y versa sobre el debido tránsito peatonal; mientras que el artículo 7 establece como sanción al peatón transgresor la amonestación verbal por agentes de la policía preventiva.

<sup>402</sup> Cfr. RT-DF. Artículos 46, 52, 52-Bis; para el 2 de diciembre el nuevo RT-DF en el artículo 46 se habla de las obligaciones del agente y el 52 del uso de combustible; el 52 Bis fue derogado.

<sup>403</sup> Ibidem artículo 73; para el RT-DF el artículo 73 hace alusión a la prohibición de circular en carriles centrales a bicimotos, bicitaxis, etc.

En estos espacios que poca gente califica así día con día se efectúa, una constante interacción, que en no contadas veces desembocan en faltas cívico administrativas, como las ya enunciadas.

En esta misma lógica, también destacan comportamientos sancionados como:

**"Entorpecer la marcha de columnas militares, escolares, desfiles cívicos, cortejos fúnebres y manifestaciones..y... Efectuar competencias de cualquier índole en la vía pública".<sup>404</sup>**

Los que se relacionan con la obstrucción de la vía pública, y son previstas en el RGJC-DF en el artículo 7°, calificando estos actos como "obstáculos a la vialidad y dificultar la libertad de acción".<sup>405</sup>

Algunas infracciones asociadas con lo cívico administrativo son:

- " - Obstáculo al tránsito.
- Caravanas de vehículos.
- Conducir con exceso de velocidad o inapropiadamente.
- Estacionarse en vía pública no autorizada.
- Reparar vehículos en la calle.
- Manejar en estado de ebriedad...etc."<sup>406</sup>

No es ocioso subrayar que la autoridad competente en la esfera del transporte, es el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, a través de las Secretarías de Transporte y Vialidad y de Seguridad Pública.

No se considera pertinente extender los comentarios en la materia, bajo supuestos de haber quedado explicada la función y/o relación íntima que guarda el área del transporte con la de la Justicia Cívico Administrativa.

---

<sup>404</sup> Cfr. RT-DF. Artículo 76-IV y V.

<sup>405</sup> Cfr. RGJC-DF. Artículo 7°-XI y XII.

<sup>406</sup> Ibidem artículos 78, 79, 88 a 99, 100, 101, 103, 104, etc.: para el 2 de diciembre el transporte de sustancias peligrosas se mencionará en los artículos 76 al 82; del 83 y 84 se establecen las normas aplicables al consumo de sicotrópicos y alcohol; del 85 al 89 se prevén las sanciones que dan desde los 2 salarios mínimos vigentes en el DF, a los 30 salarios y, arresto de 12 a 36 horas; 90 al 92 los recursos y del 100 en adelante se excluyeron.

## VI.5 La jurisprudencia en materia cívico administrativa

La maestra Sara Bialostoky en su glosario de términos, anota que la palabra Jurisprudencia proviene del vocablo latino <<JURISPRUDENS>>, cuyo sentido literal indica que son:

**"los que tienen el conocimiento de la ciencia jurídica".<sup>407</sup>**

El razonamiento de la catedrática universitaria, nos hace meditar en una disciplina al exterior y al interior, merced a:

**PRIMERO: Todo conocimiento esta basado en la experiencia de los hechos, que van hilvanándose hasta ser coherentes en algo; y  
SEGUNDO: Al devolver el producto se tiene ya una reflexión de esos hechos.**

De aquí se desprende que Kelsen hablará de dos tipos de jurisprudencia, una sociológica y otra jurídica. En lo social la comprensión de la realidad la miraba como algo convencional de costumbre, es decir, ve y analiza la conducta, por lo que la jurisprudencia jurídica:

**"...esta constituida por normas y no por tipo de comportamientos...son juicios acerca de lo que debe ser".<sup>408</sup>**

O sea son imágenes captadas y traducidas al sentido del orden jurídico, o sea que para Kelsen la jurisprudencia jurídica:

**"Considera al derecho desde afuera y trata de obtener una representación enteramente objetiva del mismo".<sup>409</sup>**

Así la jurisprudencia, debe actuar con base en la norma jurídica y no respecto del comportamiento humano o de los colectivos sociales.

Bajo dicha apreciación encontramos que para el profesor Rigoberto D. Almazán Vega, la jurisprudencia jurídica es la:

**"Ciencia del Derecho.. mediante la cual los órganos constitucionalmente facultados interpretan la ley o colman puntos oscuros de esta mediante el pronunciamiento de las sentencias ejecutorias que deben reunir ciertos requisitos establecidos por la ley".<sup>410</sup>**

Estos órganos son como dijera la maestra Bialostoky "quienes saben" e interpretan la

<sup>407</sup> Bialostoky, Sara; PANORAMA DE DERECHO ROMANO; Ed. UNAM; pp. 246.

<sup>408</sup> Kelsen, Hans. Teoría General del Derecho, op. cit., pp. 194.

<sup>409</sup> Ibidem pp. 194.

<sup>410</sup> Almazán, Vega Rigoberto B; LECCIONES DE AMPARO; Ed. UNAM/SUA; pp. 164.

norma jurídica, a saber:

- 1.- Cualquiera de las dos Salas competentes de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.
- 2.- Los Tribunales Colegiados de Circuito.
- 3.- Los Tribunales de lo Contencioso Administrativo.
- 4.- El Tribunal Fiscal de la Federación; y,
- 5.- El Tribunal Superior Agrario”.<sup>411</sup>

Estos órganos colegiados al interpretar la ley, forman la jurisprudencia jurídica de la siguiente manera:

“las resoluciones constituirán jurisprudencia, siempre que lo resuelto en ellas se sustente en cinco sentencias no interrumpidas por otra en contrario, y que haya sido aprobada por lo menos por catorce ministros, si se trata de jurisprudencia del Pleno o por cuatro ministros en el caso de Jurisprudencia de las Salas. También constituyen jurisprudencia las resoluciones que diluciden las contradicciones de tesis de Salas y Tribunales colegiados”.<sup>412</sup>

Las resoluciones del Pleno, Salas son obligatorias para:

“Tribunales Unitarios y colegiados de circuito; los Juzgados de Distrito, los Tribunales Militares y Judiciales del orden común de los Estados y Distrito Federal, y Tribunales Administrativos y del Trabajo, Locales o Federales”.<sup>413</sup>

Por otro lado las resoluciones emitidas por los Tribunales Colegiados, son obligatorias para:

“Los Tribunales Unitarios, los Juzgados de Distrito, los Tribunales Militares y Judiciales del fuero común de los Estados y del Distrito Federal y los Tribunales Administrativos y del Trabajo, locales o federales”.<sup>414</sup>

En otro orde de ideas, la jurisprudencia es depositada para su archivo y consulta en una unidad administrativa de la Suprema Corte de Justicia de la Federación, denominado

“Coordinación de Compilación y Sistematización, que es:

“El órgano competente para compilar, sistematizar y publicar las tesis y jurisprudencia emitidas por los órganos del poder judicial en la Federación...”.<sup>415</sup>

En dicha unidad del Poder Judicial en jurisprudencia se encontraron los siguientes pronunciamientos en materia de justicia cívica:

- 1.- “Conforme al Código Penal del Distrito Federal son faltas, sólo las infracciones de los Reglamentos o Bandos de Policía y Buen Gobierno”.<sup>416</sup>

---

<sup>411</sup> Cfr. CPEUM. Artículo 94; LA. Artículos 192 al 197; LTCA. Artículos 89 al 94; CFF. Artículos 259 al 261; LA. Artículo 61.

<sup>412</sup> Cfr. Ley de Amparo. Artículo 192.

<sup>413</sup> Ibidem artículo 192.

<sup>414</sup> Ibidem artículo 193.

<sup>415</sup> Cfr. LEY ORGÁNICA DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN, vigente, artículo 178.

<sup>416</sup> Semanario Judicial Tomo V; AMPARO EN REVISIÓN; Monroy Antonio de P. Julio de 1919; Quinta Época; Instancia Plena; pp. 91.

En esta tesis se encuentra la distinción entre el delito y la falta administrativa.

2.- "ARRESTO Y MULTA POR FALTA A REGLAMENTOS DE POLICÍA, GARANTÍAS DEL DETENIDO Y CARGA DE LA PRUEBA.- Si el acto reclamado consiste en la imposición de una multa, en su permutación por el arresto correspondiente, en términos del artículo 21 Constitucional, a las autoridades señaladas como responsables corresponde la carga de justificar sus actos, probando que la sanción estuvo debidamente fundada y motivada, narrando y acreditando los hechos que se hayan basado, así como exponiendo los razonamientos que apoyen la imposición de la sanción, y acreditando también que se dio al afectado una oportunidad legal razonable para su defensa. Pues si el quejoso alega que no le dio oportunidad de defensa, al ser detenido y sancionado, y que siendo jornalero la multa impuesta rebasa el término máximo señalado en el párrafo final del precepto a comento, se le impondría una carga diabólica si se pretendiese que fuese el propio quejoso quien acreditase que al ser detenido por los agentes de policía y sancionado por el Juez Calificador, se le negó la oportunidad de defensa para alegar y probar lo que a su derecho convino, pues al ser detenido y privado de su libertad, sin que pruebe por las autoridades que se le haya dado oportunidad de asesorarse de persona de su confianza, se le vendría a privar de la garantía de audiencia y a dejarlo de absoluto estado de indefensión, a más de que se le privaría de derecho adecuado procedimental legal, con violación de los artículos 14, 16 y 21 de la Constitución Federal, ya que en las condiciones normales un detenido carecería de oportunidades y elementos razonables para acreditar los extremos de su pretensión mientras que las autoridades si pueden allegar los elementos probatorios, adecuados para demostrar y fundar sus actos, y que dieron oportunidad de defensa al quejoso. Por lo demás la garantía al artículo 20, fracción IX Constitucional relativa a que un detenido puede nombrar defensor desde el momento en que sea aprehendido, es obviamente aplicable a quienes son detenidos y sujetos a arresto por la violación a los Reglamentos de Policía y Buen Gobierno, puesto que en el espíritu de los preceptos constitucionales comentados, la integridad y la libertad personales son respetables aunque se trate de la mera posibilidad de un arresto de quince días, y las garantías de audiencia y de debido proceso legal no pueden satisfacer si quien se encuentra detenido va a ser juzgado por faltas que se le atribuye, sin darle oportunidad de tener el asesoramiento necesario para salvaguardar razonable de sus más elevados derechos, como lo son los que se refieren a su libertad y no sólo a su patrimonio".<sup>417</sup>

En la tesis anterior es posible observa la importancia que tiene la libertad para el ser humano, y que cualquier hecho que atenté en contra de ella, flagela las garantías personales, pese a que esta, se deriven de una infracción en contra de los Reglamentos de Policía y Buen Gobierno.

3.- "COMERCIO, LIBERTAD DE SUSPENSIÓN.- El artículo 5° Constitucional otorga a los ciudadanos el derecho a ejercer el comercio, derecho que, por ende no es una concesión graciosa de las autoridades administrativas. Por otro lado el precepto constitucional establece que el ejercicio del comercio sólo podrá vedarse por las autoridades administrativas cuando se satisfagan dos condiciones; una que se ofendan los derechos de la sociedad, y otra, que el acto administrativo se apoye en una ley, que naturalmente para serlo, deberá emanar del Congreso, que es el único facultado constitucionalmente para legislar sobre comercio, conforme al artículo 73, fracción X de la mencionada Constitución Federal. Luego los Reglamentos de Policía y Buen Gobierno cuando mucho establecen requisitos de control para el ejercicio del comercio, pero no podrán ni prohibir las actividades comerciales, ni reglamentarlas en forma que vengan a limitar substancialmente el ejercicio de dicha actividad. Luego, si los actos reclamados se hacen consistir básicamente en que las Autoridades tienden a impedir o al menos obstaculizar el ejercicio del comercio ambulante; y si las autoridades niegan los actos reclamados sin pretender fundarlos en leyes de interés público emanadas del Congreso; y si los actos a pesar de esa negativa, están al menos presuntamente acreditados

<sup>417</sup> Semanario Jurídico Tomo LVIII Sexta Parte. AMPARO EN REVISIÓN 1783/69: Eduardo Bedolla Torres, 22 de octubre de 1973: Unanimidad de votos ponente Guillermo Guzmán Orozco; Instancia Tribunales Colegiados de Circuito, pp. 18.

para los efectos de la suspensión, deben concederse esa medida a los quejosos para que no les estorbe ni impida el ejercicio del comercio a que se dedica, no se les prive de la libertad, ni se les decomise la mercancía. Pues de no concedérseles la suspensión se les puede causar daño de difícil y aún imposible reparación, sin que las autoridades suelen pensar que la concesión del amaro y la restitución de las cosas al estado anterior les imponga la obligación de pagar daños y perjuicios por sus actos ilícitos (sin que de aquí se proceda resolver al respecto); y por otra parte no se ve que pueda causar daño alguno, y menos en forma ilegal, a las autoridades, al suspender actos que según dicen no pretenden ejecutar. Siendo de notarse que tampoco se ve que el interés público resulte dañado con la suspensión, a falta de pruebas en contrario, y menos aún en época de crisis inflación elevada y desempleo, en que escasean los medios de subsistencia para grandes grupos de población".<sup>418</sup>

Merced al pronunciamiento descrito, se infiera que el comercio popular, en circunstancia de crisis, es legal, empero siempre y cuando no ofenda a la sociedad, por lo que hogafío es menester volver a reivindicar su reglamentación su reglamentación.

#### 4.- "VÍA PÚBLICA CLAUSURA POR EL USO (MUNICIPIO DE PUEBLA)

Si de acuerdo con el acta correspondiente de la cláusula se funda en el artículo 70 fracción IV del Reglamento de Faltas de Policía y Buen Gobierno del Municipio de Puebla, el acto es ilegal porque tal disposición establece claramente que las sanciones que corresponden a quienes impiden el uso de la vía pública, o sea multado o arrestado más no la clausura, por lo cual es evidente que ésta resulta violatoria de las garantías individuales consagradas en los artículos 14 y 16 Constitucionales".<sup>419</sup>

En la ciudad de México como se sabe en lo particular los restauranteros recurren a una falta similar.

5.- "ARRESTO POR FALTA AL REGLAMENTO DE POLICÍA Y BUEN GOBIERNO PRUEBA INSUFICIENTE DE SU EXISTENCIA.- La constancia y copia de la orden de partes de Comandancia de policía municipal son insuficientes para acreditarse plenamente que una persona estuvo internada en la cárcel por faltas cometidas en contra del Reglamento de Policía y Buen Gobierno cuando dichas documentales están debidamente apoyadas o robustecidas con el expediente que se haya formado ante la autoridad municipal que conoció de la falta respectiva, pues todas las actuaciones que se practiquen con motivo del procedimiento que se instaure por la autoridad que conozca de una falta de las contempladas en dicho ordenamiento, deben constar en una acta. Por tales motivos es correcto que el Juez desestime la documental del mérito".<sup>420</sup>

En el Distrito Federal, con la prestación del infractor, de igual manera se inicia el proceso cívico administrativo, con la Boleta de Remisión, que no es una Acta.

6.- "ATAQUE A LAS VÍAS DE COMUNICACIÓN, INTEGRACIÓN DEL DELITO. VALIDEZ DE LA BOLETA DE INFRACCIÓN.- El delito de las vías previsto en la fracción II del artículo 171 del Código Penal para el Distrito Federal, se

<sup>418</sup> Semanario Jurídico de la Federación Tomo 109-114 Sexta Parte; Séptima Época pp. 50. Incidente de revisión 747/77. Marcos Lozano Sierra y coagraviado. 15 de marzo de 1978. Tribunal Colegiado de Circuito. Ponente Guillermo Guzmán Orozco. Unanimidad de votos.

<sup>419</sup> Semanario Jurídico de la Federación Tomo XIV- Julio, pp. 862. Octava Época. Amparo en revisión 395/88. Regulo Quevedo Villanueva, 12 de enero de 1998. Tribunal Colegiado de Circuito. Ponente Vicente Martínez Sánchez, unanimidad de votos.

<sup>420</sup> Semanario Jurídico de la Federación Tomo XIV- Julio, pp. 458. Amparo en revisión 170/89. José Morales Velázquez. 27 de julio de 1989. Tribunal Colegiado de Circuito. Ponente Jorge Alberto González Álvarez, unanimidad de votos.

integra al conducir un vehículo automotor en estado de ebriedad o bajo el influjo de drogas enervantes y cometer alguna infracción al Reglamento de Tránsito, que se justifica con la boleta que expide el juez calificador, siendo inexacto que carezca de validez cuando no la firma también el secretario de juzgado, pues además de que no se trata de una actuación judicial, de conformidad con lo establecido en el artículo 21 fracción V del reglamento de la ley sobre justicia en materia de faltas y buen gobierno del Distrito Federal, el juez calificador tiene facultades para expedir constancia sobre hechos asentados en los libros de registro del juzgado, siendo suficiente en la boleta se asiente por el juez los artículos de reglamento de tránsito que fueron infringidos, diferentes de los que se relacionan con los de manejar en estado de ebriedad, teniendo validez la boleta infracción, para los efectos de justicia la integración del delito que se trata cuando esta firmada por el juez calificador que la expide".<sup>421</sup>

En estas circunstancias, el juez cívico cumple el papel *coadyuvante* en la configuración de un delito producido merced a una falta administrativa, por lo cual posee fe pública y tiene el carácter de autoridad, empero autoridad administrativa.

7.- "MULTAS. LAS IMPUESTAS POR UN JUEZ DE DISTRITO A LAS AUTORIDADES RESPONSABLES POR OMISIÓN DE RENDIR INFORME JUSTIFICADO, NO VIOLAN EL ARTÍCULO 21 CONSTITUCIONAL.- Es inexacto que el juez de Distrito al imponer a las autoridades responsables una multa, viole en perjuicio de está lo dispuesta por el artículo 21 Constitucional, cuenta habida que las disposiciones del precepto aludido tutelan garantías del gobernador en torno a que las sanciones pecuniarias impuestas por autoridades por faltas a los reglamentos de Policía y Buen Gobierno no excederán del equivalente de su jornal o salario de un día, siempre y cuando el infractor sea un jornalero, obrero o trabajador lo cual no rige respecto de las autoridades responsables, toda vez que no corre a cargo de una autoridad administrativa, sino de una judicial como lo es el juez de Distrito, ni su destinatario es un gobernado sino una autoridad, es producto de la inobservancia al imperativo contemplado por el artículo 149 de la Ley de Amparo, de rendir su informe"<sup>422</sup>

Con esta tesis se tiene el argumento jurisprudencial para sostener el carácter de autoridad administrativa del juez calificador y derivado del principio de la *división de poderes*, su actividad debe delimitarse en el ámbito de la función ejecutiva o bien, propugnar por *incrustarse* en el Poder Judicial como debería de ser.

8.- "CLAUSURA, LA ESTABLECIDA COMO SANCIÓN EN LA FRACCIÓN VI DEL ARTÍCULO 84 DEL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN, NO INFRINGE LO DISPUESTO EN EL ARTÍCULO 21 CONSTITUCIONAL.- La fracción VI del artículo 84 del Código Fiscal de la Federación faculta a las autoridades fiscales para imponer en caso de reincidencia de las infracciones señaladas en las fracciones VII y IX del artículo 83 del propio código, una sanción consistente en la clausura preventiva del establecimiento del contribuyente por un plazo de 3 a 15 días. La citada fracción del artículo 84 del Código Tributario Federal no es contraria al artículo 21 Constitucional que faculta a la autoridad a sancionar las infracciones a los reglamentos gubernativos y de buen gobierno, con multas o arrestos hasta de treinta y seis horas.

<sup>421</sup> Semanario Jurídico de la Federación Tomo IV segunda parte. Octava Época, pp. 117. Amparo en revisión. Miguel Alfonso Velázquez Uriostegui, 29 de agosto de 1998. Tribunales Colegiados de Circuito. Ponente Guillermo Velázquez Félix, Secretaria María Helen Robles Utrilla, unanimidad de votos.

<sup>422</sup> Semanario Jurídico de la Federación Tomo VIII 2º. 33K. Octava Época pp. 187. Amparo en revisión. Agentes N°6573 adscrito a la Dirección General de Seguridad Pública y Protección Ciudadana de Torreón Coahuila, 11 de noviembre de 1994. Tribunales Colegiados de Circuito. Ponente Enrique Rodríguez Olmedo, Secretario Hurgo Arnaldo Aguilar Espinosa.

Lo anterior es así, porque la norma constitucional distingue entre autoridad judicial y la administrativa, asignándole a la primera de ellas la potestad de imponer penas y a la segunda la de sancionar las faltas a los reglamentos de policía y buen gobierno, pero no se refiere a los actos de la autoridad legislativa, por lo que, para ésta última no rige la limitación impuesta por el Constituyente para sancionar exclusivamente con arresto o multa las infracciones a las leyes".<sup>423</sup>

La tesis escrita es una pieza auxiliar para diferenciar la actuación de autoridad judicial y de la autoridad ejecutiva en la administración de la justicia, intuyéndose que a la primera le corresponde sancionar las desviaciones del primer y segundo nivel del orden jurídico, a decir, juzgar; mientras que a la segunda, compete sancionar, el orden jurídico reglamentario, el cual, ella misma emite, o sea la autoridad administrativa puede autoregularse.

Con base en las ocho tesis de jurisprudencia expuestas, las cuales por cierto en materia cívico administrativo es toda la disponible en los archivos del Palacio de Justicia de la Federación, es posible arribar a las tres conclusiones siguientes:

- 1.- En la esfera cívico administrativa si existen inconformidades, estas se desahogan por la propia autoridad administrativa, en este caso representada por el Juez Cívico.**
- 2.- El Juez Cívico, por tanto es una autoridad administrativa, y,**
- 3.- Como autoridad que es el Juez Cívico, igual que otras autoridades, puede ser sujeto a todo tipo de procesos que tengan por objeto cuestionar su actuación en contra a favor de uno o varios gobernados.**

---

<sup>423</sup> Semanario Jurídico de la Federación Tomo V febrero de 1997. Tesis P XXIV/97. Novena Época pp. 120. Amparo en revisión 1587/94. Almacenes Tokio S. A. de C. V. 26 de noviembre de 1996. Pleno Ausente Humberto Ramón Palacios, ponente Guillermo I. Ortiz Mayagoitia. Secretario Homero Fernando Reed Ornelas, unanimidad de diez votos. El Tribunal Pleno en su sesión privada celebrada el diez de febrero en curso aprobó con el número XXIV/1997, la tesis aislada que antecede y determinó que la votación es idónea para integrar tesis jurisprudencia. México D. F a 10 de febrero de 1997.

## CAPÍTULO SÉPTIMO DE LOS RECURSOS ADMINISTRATIVOS Y EL CIUDADANO

### VII. 1 El recurso administrativo

Los recursos a juicio de la mayoría de los especialistas son medios de defensa para oponerse a una decisión de una autoridad, de tal suerte encontramos que el recurso es:

“...acudir a un juez u otra autoridad con alguna demanda o petición, para que sea resuelta...”.<sup>424</sup>

En atención a esta definición en primer lugar el recurso responde al derecho de petición delineado en el artículo octavo constitucional, en consideración a que recurso adquirir la forma de un escrito, cuyo fin es reivindicar que:

“ninguna persona podrá hacerse justicia por sí... toda persona tiene derecho a que se le administre justicia... y... las leyes Federales y locales establecerán los medios necesarios para que garanticen la independencia de los tribunales y la plena ejecución de sus resoluciones”.<sup>425</sup>

Así el recurso es:

“.. el medio por el cual las partes pueden promover el control de la legalidad”.<sup>426</sup>

Legalidad de reivindicar su derecho de petición, legalidad de exigir que se le administre justicia y legalidad para que la justicia sea independiente e imparcial en su aplicación. Confirmando entonces que el recurso es:

“..por regla general..el re-exámen de las cuestiones resueltas que se lograrán a través de la promoción de la parte interesada que en el proveído o la sentencia pronunciada haya causado agravio legalmente válido”.<sup>427</sup>

Igualmente los recursos sirven como:

“medio de impugnación... mediante los cuales las partes y demás sujetos legitimados combaten la validez o legalidad de los actos procesales a las omisiones del órgano jurisdiccional y solicitan una resolución que anule, revoque o modifique el acto impugnado o que ordene subsanar la omisión”.<sup>428</sup>

Es decir que el recurso tiene la característica de actuar como un instrumento para oponerse a las resoluciones de quienes administran la justicia siendo entonces que el recurso se considera como:

“... el camino de vuelta, de regreso, de retorno”.<sup>429</sup>

En las decisiones que toman los juzgadores sea en materia penal, civil o bien sean en

---

<sup>424</sup> Hernández Armienta, Gonzalo; TRATADO TEÓRICO-PRÁCTICO DE LOS RECURSOS ADMINISTRATIVOS. Ed. Porrúa, pp. 53.

<sup>425</sup> Cfr. CPEUM. Artículo 17.

<sup>426</sup> Hernández, op. cit., pp. 53.

<sup>427</sup> Becerra Bautista, José; INTRODUCCIÓN AL ESTUDIO DEL DERECHO PROCESAL CIVIL; Ed. Cárdenas; pp. 123.

<sup>428</sup> Ovalle Favela, op. cit., pp. 322.

<sup>429</sup> Instituto de Investigaciones Jurídicas, op. cit., pp. 2702.

materia administrativa; el recurso es el medio o instrumento que a juicio de otros juristas de la talla de Héctor Fix Zamudio, Andrés Serra Rojas, Miguel Acosta, Ignacio Burgoa Orihuela y otros más, es el arma o instrumento más apropiado para oponerse a un agravio que sufre un particular de parte de alguna autoridad.

Al respecto particularmente el Dr. Serra Rojas indica:

**"El recurso administrativo es la esfera que antecede a cualquier Intervención judicial o contenciosa administrativa. Los recursos administrativos se plantean antes y se resuelven por la administración".**<sup>430</sup>

O a decir del maestro Rafael Martínez:

**"el recurso administrativo es la posibilidad que tiene la administración pública de reconocer corrigiendo, un error de su actuación, y lo hará en virtud de una petición del particular en ese sentido.."**<sup>431</sup>

En esta misma lógica el maestro Gabino Fraga sostiene una determinación similar, acaso igual, sobre el tema, al afirmar que el recurso administrativo es:

**"..un medio legal del que dispone el particular afectado en sus derechos e intereses por un acto administrativo determinado, para obtener en los términos legales, de la autoridad administrativa una revisión del propio acto a fin de que dicha autoridad lo revoque, lo anule o lo reforme en caso de encontrar comprobada la ilegalidad o la inoportunidad del mismo".**<sup>432</sup>

Encontrando como consecuencia que el recurso administrativo además de ser parte de un derecho de petición, es un instrumento con el que al ciudadano se le otorga la libertad que el connotado jurista Juventino V. Castro denomina de *procedimiento*, libertad, que el considera se integra por:

**"La libertad de legalidad, la libertad de exacta aplicación de la ley y, de la libertad de procedimiento judicial".**<sup>433</sup>

De tal suerte, el recurso administrativo como tal, no sólo es un medio que tiene el particular para defenderse del agravio que sufre de parte de algún órgano de la administración pública, sino que también es una prerrogativa para exigir el cumplimiento de los derechos que la ley le concede como individuo y como parte del colectivo social.

Por lo mismo el recurso administrativo debe contener los siguientes elementos:

1. **"La existencia de una resolución administrativa que afecte un derecho o un interés legítimo del particular recurrente**
2. **La fijación en la ley de las autoridades administrativas ante quienes debe presentarse.**
3. **La fijación de un plazo del cual deba interponerse el recurso.**
4. **Los requisitos de forma y elementos que deben incluir en el escrito de interposición del recurso.**
5. **La fijación de un procedimiento para la tramitación del recurso, específicamente de prueba, etc.**

<sup>430</sup> Andrés Serra, op. cit., pp. 642.

<sup>431</sup> Martínez Rafael, op. cit., pp. 401.

<sup>432</sup> Fraga Gabino, op. cit., pp. 435.

<sup>433</sup> Juventino V. Castro. GARANTÍAS Y AMPARO; Ed. Porrúa; pp. 33.

6. La obligación de la autoridad revisora de dictar nueva resolución en cuanto al fondo”.<sup>434</sup>

Dichos requisitos no hacen sino matizar la tendencia del recurso administrativo toda vez que es cierto.

**“es una garantía del particular como dice Eduardo García de Entería, -pero este concluye con un nuevo acto administrativo y de ninguna manera con una sentencia, puesto no sé esta en presencia de un proceso jurisdiccional”.**<sup>435</sup>

Ello en virtud de que, es la misma autoridad administrativa la que califica y juzga su proceder, sin la intervención de un órgano judicial, por consiguiente el recurso administrativo se encuentra un tanto limitado en esa libertad de exacta aplicación de la ley, dado que al interior de los órganos en la decisión se aplica la figura jurídico-administrativo de la delegación, pero esta acotada merced a la facultad de libre designación que posee el Poder Ejecutivo del que dependen los órganos administrativos.

O sea que el órgano de gobierno actúa de manera autónoma, pero no de una forma independiente, con lo cual se ve limitada la prerrogativa del particular, pues el recurso interpuesto es calificado dentro del mismo universo de la administración pública.

#### VII. 1.1 Concepto de recurso administrativo

No obstante las líneas finales del párrafo último, el recurso administrativo es.

- a) *Un instrumento que concede el propio órgano administrativo a los particulares, para que estos a su vez lo use como un medio con el cual aquél revise, modifique o renueve su proceder en una determinada acción, por lo tanto es un mecanismo de autocontrol; y,*
- b) *Una prerrogativa constitucionalmente otorgada al individuo que este pueda exigirle sean reintegrados sus derechos afectados por la autoridad administrativa.*

Derivado de ambas apreciaciones se concluye que el recurso administrativo es:

**UN MEDIO, A LA VEZ UNA PRERROGATIVA OTORGADA AL PARTICULAR POR EL ORDENAMIENTO JURÍDICO, PARA QUE ESTE A SU VEZ LO UTILICE EN CONTRA DE RESOLUCIONES EMITIDAS POR LOS ÓRGANOS DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL O LOCAL, CUYO SENTIDO LLEVE IMPLÍCITA UNA DECISIÓN NEGATIVA O AFIRMATIVA O SE PRETENDA CONTRARRESTAR UNA TRANSGRESIÓN A LAS LEYES DEL ORDEN ADMINISTRATIVO, MISMA POR LA CUAL EL PARTICULAR SE SIENTE AGRAVIADO EN VIRTUD DE CONSIDERAR AFECTADA SU ESFERA JURÍDICA.**

#### VII.1. 2 Concepto de recurso cívico administrativo

Tomando como fundamento la conceptualización hecha sobre el recurso administrativo,

es posible inferir la terminación de lo que habremos de llamar *recurso cívico administrativo*, aunque preliminarmente no es ocioso apuntalar algunos aspectos concernientes a la función de administrar lo cívico, con lo cual sé este en posibilidades de dar un mejor sentido a esta

<sup>434</sup> Fraga, Gabino, op. cit., pp. 436.

<sup>435</sup> Martínez Rafael, op. cit., pp. 402.

modalidad de recurso a decir:

En primer lugar debe quedar claro que la actividad del juez cívico encaja en la definición del acto administrativo que se expone en el artículo segundo de la Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal, que asienta:

**"I.- Acto administrativo: Declaración unilateral de voluntad, externa, concreta y ejecutiva emanada de la Administración Pública del Distrito Federal que le son conferidas por los ordenamientos jurídicos que tiene por objeto crear, transmitir, modificar o extinguir una situación del interés general".**<sup>436</sup>

Al pormenorizar estos requerimientos se tiene que el acto administrativo :

1. **Es una declaración unilateral de voluntad, y discrecionalmente al juez se le confiere la facultad de emitir las resoluciones. El personal e instalaciones dependen del Jefe de Gobierno del Distrito Federal (como ya se ha descrito);**
2. **Es emitido por el personal e instalaciones que dependen del Jefe de Gobierno del distrito Federal (como ya se ha descrito);**
3. **Es un acto concreto que tiende a modificar o crear una nueva situación jurídica, de aquél que la resista;**
4. **El ordenamiento jurídico es el Reglamento Gubernativo de Justicia Cívica del Distrito Federal, que ya se analizó; y**
5. **Por último es de interés general en tanto su función se orienta a corregir y sancionar las transgresiones a las normas relacionadas con la moral, la costumbre, los valores éticos, la moral y la seguridad pública.**

Por tanto el acto en materia de justicia cívica queda comprendido entre aquellos que el maestro Fraga denomina:

**"acto directamente -encaminado- a limitar esa esfera jurídica".**<sup>437</sup>

Y ese acto se desprende de la administración de justicia cívica, que por supuesto le compete a un órgano de la administración pública local llevar a la práctica.

En consecuencia al ser un acto administrativo, la resolución dictada por un Juez Cívico de igual manera debe tener los tres requisitos fundamentales que todo acto de esta naturaleza concentra, que adaptados a lo cívico son como sigue.

- 1.- **UNILATERALIDAD.- De lo que se dijo que el juez emite una decisión individual, sin tomar en consideración otra voluntad;**
- 2.- **COERCITIVO.- Merced a que el ordenamiento jurídico faculta al juez para que "a fin de hacer cumplir sus ordenes y resoluciones", se auxilie de la Fuerza Pública (art. 68 fracción III del reglamento Gubernativo de Justicia Cívica); e,**
- 3.- **IMPERATIVO.- Por último el mismo Reglamento es un ordenamiento que prevé obligaciones y derechos, siendo uno de ellos imperativo para los ciudadanos.**

En resumidas cuentas la Justicia Cívica, al igual que otros ámbitos del orden administrativo es competencia del aparato central de la administración pública del Distrito Federal, por tanto, también el Juez Cívico esta facultado para emitir un acto administrativo.

Entonces el Recurso Cívico Administrativo es:

<sup>436</sup> Cfr. LPA pp. 677.

<sup>437</sup> Fraga, Gabino, op. cit., pp. 259.

*Un medio o prerrogativa con la que cuenta un particular para oponerse a las resoluciones emitidas por las autoridades competentes en el área de la justicia cívica, toda vez que puede considerar la SANCIÓN a la que se sujeta por alterar el orden jurídico excesivo o que en el proceso se vio agraviado por una decisión de dicha autoridad.*

### VII.1.3 Tipos y clases de recursos administrativos.

Los recursos son un mecanismo de control sobre la autoridad administrativa, pero también es una prerrogativa que tiene el ciudadano, para defenderse de los excesos en los que incurran los órganos de gobierno y que afectan la esfera jurídica del gobernado, causándole daños y/o perjuicios.

En este sentido:

*"Héctor Jorge Escola los divide según su finalidad en recursos de jurisdicción y de oportunidad; según su objeto, el de revocación, el de adecuación y el de sustitución; según su causa en recursos subjetivos y objetivos; según su clase en recursos ordinarios, especiales, extraordinarios y excepcionales".<sup>438</sup>*

Mientras tanto el maestro Andrés Serra Rojas señala que son:

- I. Recursos ordinarios.- los que pueden imponerse en lo general, contra cualquier acto o motivo ante la misma autoridad que dictó la resolución que agravió al particular. Agotan la vía administrativa y abren el procedimiento judicial o el procedimiento administrativo. A ello hace referencia los artículos 104 y 107 fracción IV de la Constitución.
- II. Recursos ordinarios los que pueden interponer ante el superior jerárquico de la autoridad que dictó la resolución que agravia al particular, pero no agota la vía administrativa. Se le llama también recurso alzado, recurso de revisión, jerárquico, recurso de inconformidad.
- III. Recursos especiales los que pueden interponerse ante un organismo, que ha dictado la resolución y puede afectar o no la vía administrativa. Tal es el caso del recurso de inconformidad al cual la ley alude la ley del Seguro Social. Deben considerarse otros casos; cuando el órgano que conoce el recurso no es una entidad jerárquica superior y no es autoridad administrativa. Este recurso se denomina en la doctrina recurso jerárquico impropio".<sup>439</sup>

En lo particular el artículo 104 Constitucional, en materia de lo contencioso administrativo prevé el recurso de revisión, en tanto que el artículo 107 de la carta Magna alude al Juicio de Garantías. Por lo mismo con el fin de tener un mayor panorama sobre las clases de recursos y su campo de aplicación se presenta en el cuadro siguiente:

<sup>438</sup> Hernández, Armienta, op. cit., pp. 71.

<sup>439</sup> Serra Rojas, op. cit., pps. 642y 643.

Cuadro Núm. 32: Los recursos y su campo de aplicación.

| TIPO.                                     | RECURSO                 |            |               |            |
|---|-------------------------|------------|---------------|------------|
|   | CIVIL.                  | PENAL.     | ADMVO.        | CÍVICO.    |
| GENERAL/<br>ORDINARIO.                    |                         |            |               |            |
| ART.104 I-A<br>CPEUM                      | APELACIÓN.              | APELACIÓN. | -O-           | -O-        |
| ART.104 I-B<br>ART. 107                   | -O-                     | -O-        | REVISIÓN      | -O-        |
| JUICIO DE AMPARO                          | PROCEDE                 | PROCEDE    | PROCEDE       | PROCEDENTE |
| LEYES<br>SECUNDARIAS/<br>ORDINA. Y EXTRA. |                         |            |               |            |
| C.P.C.-DF                                 | REVOCACIÓN              | -O-        | -O-           | -O-        |
|   | APELACIÓN               | -O-        | -O-           | -O-        |
|   | APELACIÓN               | -O-        | -O-           | -O-        |
|   | EXTRAORDINARIO<br>QUEJA | -O-        | -O-           | -O-        |
|   | RESPONSABILIDAD         | -O-        | -O-           | -O-        |
| C.P.P.-DF                                 | -O-                     | REVOCACIÓN | -O-           | -O-        |
|   | -O-                     | APELACIÓN  | -O-           | -O-        |
|   | -O-                     | DENEGADA   | -O-           | -O-        |
|   | -O-                     | APELACIÓN  | -O-           | -O-        |
|   | -O-                     | QUEJA      | -O-           | -O-        |
| L.P.A-DF                                  | -O-                     | -O-        | INCONFORMIDAD | -O-        |
|   | -O-                     | -O-        | RECLAMACIÓN   | -O-        |
|   | -O-                     | -O-        | REVISIÓN      | -O-        |
|   | -O-                     | -O-        | APELACIÓN     | -O-        |
| LEYES TERCARIAS<br>ORDINARIOS.            |                         |            |               |            |
| R.G.J.C.-DF                               | -O-                     | -O-        | -O-           | QUEJA      |

Para una más amplia información remítase a las disposiciones jurídicas correspondientes

Como se distingue hay diversos medios para oponerse los excesos de la autoridad sea esta de índole administrativa o de carácter judicial, aunque si es de destacar que en el caso de la justicia cívica, el RGJC-DF, sólo contempla una clase de recurso, lo cual de cierto modo contradice la teoría del recurso, veamos cuales son las razones.

## VII. 2 De los recursos que dispone el ciudadano en materia de justicia cívica.

Dentro del ordenamiento jurídico que regula el ámbito de la justicia cívica, se enlista un solo medio para oponerse a los posibles excesos de la autoridad administrativa, mismo que se encuentra detallado en el artículo 81 del RGJC-DF como sigue:

"Las personas a quienes el juez haya impuesto una SANCIÓN correctiva o medio de apremio, cuando considere que dicha imposición fue injustificada, podrán presentar su queja ante la Coordinación... dentro de los quince días hábiles siguientes a la fecha en que se les notifique la resolución o se les imponga la corrección disciplinaria o medio de apremio, sin perjuicio de lo que establezca en el artículo 52 del presente Reglamento".<sup>440</sup>

A su vez en el artículo 52 del mismo ordenamiento establece:

"Las personas a quienes se haya impuesto una multa, podrán Interponer un juicio de nulidad ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal. Para este efecto el pago que se hubiere efectuado de la multa, se

<sup>440</sup> Cfr. RGJC-DF. Artículo 85.

entenderá hecha bajo protesta".<sup>441</sup>

Tanto el artículo 81 como el 52 del Reglamento pareciera que brinda dos alternativas al particular que se siente agraviado por la SANCIÓN, pues de acuerdo a lo descrito, el ciudadano en primer lugar puede quejarse y en función del resultado según se interpreta tendría como otro medio el *Juicio de Nulidad*, en donde por supuesto se prevé la utilización de los recursos en materia administrativa.

No obstante lo anterior en el artículo primero de la Ley de Procedimiento Administrativo para el distrito Federal se crea una contradicción jurídica que se ordena:

**"Queda excluida de la aplicación de esta ley los actos y procedimientos administrativos relacionados con la ... Justicia Cívica en el Distrito Federal".<sup>442</sup>**

Es decir, que la ley como ordenamiento jerárquicamente superior al Reglamento, desconoce los medios y acciones emprendidas por un particular agraviado por las multas impuestas por el Juez Cívico, empero a su vez esta ley secundaria se antepone al principio de libertad procesal en la administración de justicia distinguido en los artículos 16 y 17 de la Constitución, pues las leyes locales en este caso impiden la garantía de independencia de aquel órgano que le compete la administración de justicia del orden administrativo.

De tal suerte no siendo el Reglamento un ordenamiento mayor a la ley, el ciudadano en un momento dado esta en su derecho de reivindicar a la Constitución e invocar la libertad procesal y exigir el cumplimiento del artículo 52 del reglamento, con lo que sería procedente el juicio de nulidad.

Ahora, retomando al artículo 81 lo primero que exhibe es un notable retraso respecto con la modernización administrativa, pues como ya se escribió *la Coordinadora* fue sustituida por la *Subsecretaría de Asuntos Jurídicos*, a su vez esta se vio sujeta a un redimensionamiento orgánico y funcional, quedando como se describe en la parte de organización del presente trabajo.

Lo anterior tiene importancia pues el recurso de queja y en su caso la procedencia del juicio de nulidad compete substanciar, calificar y sancionar a un órgano dependiente de dicha Secretaría, siendo esta la Subdirección de Normatividad y Supervisión a Juzgados Cívicos, a través de las Unidades de Seguimiento de Inconformidad y Vinculación

---

<sup>441</sup> *Ibidem* artículo 52.

<sup>442</sup> Cfr. LPA-DF pp. 648.

Institucional Supervisión y Vigilancia, lo cual se comprueba en el documento intitulado "Curso de Reglamento Gubernativo de Justicia Cívica" y que es emitido y promovido por la Subdirección menciona, adjudicándose funcionalmente el:

**"Supervisar la atención y resolución de las quejas denunciadas o inconformidades que se presenten por demoras, excesos o diferencias en el despacho de los asuntos de los Juzgados Cívicos".**<sup>443</sup>

Esas quejas de acuerdo al documento pueden provenir incluso de Organismos no Gubernamentales; Consejeros Ciudadanos, Organizaciones de Vecinos; Derechos Humanos; Delegaciones y de la Procuraduría Social.

En tales circunstancias los pasos que siguen las quejas son:

- 1.- **La Unidad Competente recibe la queja.**
- 2.- **La Unidad Competente turna el expediente.**
- 3.- **La Unidad Competente analiza y diagnóstica.**
- 4.- **La Unidad Competente recaba pruebas.**
- 5.- **La Unidad Competente fija fecha para careo Juez Cívico-particular.**
- 6.- **La Unidad Competente emite un fallo.**
- 7.- **La SANCIÓN en caso de proceder se sujeta al Procedimiento de Responsabilidad Administrativa.**

No es ocioso subrayar que el recurso de queja cuando sea presentado por una persona física o moral debe cumplir mínimamente con los siguientes requisitos:

- 1.- **Fecha y lugar del acto reclamado.**
- 2.- **Nombre completo y domicilio del o de los quejantes.**
- 3.- **Mencionar la autoridad emisora y /o responsable**
- 4.- **Precisar y motivar el acto reclamado.**
- 5.- **Incorporar las pruebas que se posean.**
- 6.- **Firmar el documento.**
- 7.- **La queja pueda presentarse oral o escrita.**

Los pasos y el proceso vienen a constituir un "microprocedimiento" fiscalizador interno, sin embargo, con todo lo virtuoso que pudiera ser este mecanismo, se ve deteriorado en razón de que:

**El juzgador que juzga al particular dentro de la intrincada organización administrativa, resulta ser el jefe superior de quien juzga al infractor.**

Silogismo veleidoso engendrador de suspicacias pues en un determinado momento la imparcialidad de la medida correctiva aplicada al funcionario acusado aloja ciertas dudas, en virtud del híbrido enlace administrativo-jerárquico que priva en el procedimiento y con toda razón crea sospechas con base en que:

- a) **La Justicia Cívico-Administrativa, por la misma anfibología a diferencia de las otras dependencias, no es inquirida por un tribunal.**
- b) **La Justicia Cívico-Administrativa, no obstante producir actos de autoridad, estos son "fugaces", "instantáneos", pues las características de la infracción así lo requiere, ello, induce al afectado a soslayar otro medio de defensa.**

---

<sup>443</sup> Dirección de Justicia Cívica, op. cit., pp. 5.

- c) *Finalmente, la Justicia Cívico-Administrativa al estar tan estrechamente asociada al Poder Ejecutivo, asume un ritmo de modernización al paso del que se le imprime al aparato administrativo en conjunto, es decir es reformada y aplicada de acuerdo al criterio y al interés administrativo.*

Ahora bien a fin de subsanar estas inercias, la misma autoridad ha procurado configurar prototipos de *defensa asesoría, orientación y/o protección* de los derechos de los ciudadanos

de frente al acto de administración de justicia cívica emitido por los órganos auxiliares del Jefe de Gobierno del Distrito Federal.

Dichos mecanismos actualmente esta adscritos a la Subdirección de Participación Social y Cultura Cívica, de la Dirección de Justicia Cívica, a la Procuraduría Social y a la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, siendo estos los:

*Órganos del gobierno capitalino de defensa y asesoría; y  
La propia Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal.*

### VII.3 Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal

Particularmente es la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal la instancia de defensa ligada al Gobierno capitalino es la más llamativa con todo y que en dicho organismo:

*"El presidente de la Comisión...será nombrado por el titular del Poder Ejecutivo del Distrito Federal".* <sup>444</sup>

Pues pese a ello este órgano de gobierno es un:

*"...organismo público descentralizado, con personalidad jurídica y patrimonio propios".* <sup>445</sup>

Lo cual al menos ofrece una garantía de que se podrán fiscalizar los actos irregulares en que incurrn las autoridades capitalinas.

La Comisión como se dice en el mismo artículo segundo es un organismo creado ex profeso para:

*"...la protección, defensa, vigilancia, promoción, estudio y difusión de los derechos humanos establecidos en el orden jurídico".* <sup>446</sup>

Derechos humanos que se conocen como garantías individuales, de lo que por cierto, en lo particular:

*"Garantía proviene del término anglosajón 'Warranty' o 'Warantre' que significa la acción de asegurar, proteger, defender o salvaguardar (TO WARRANT), por lo que tiene una connotación muy amplia; 'garantía' equivale, pues en su sentido lato al aseguramiento o afianzamiento,*

<sup>444</sup> García Ramírez Efraín com.; LEY DE LA COMISIÓN DE DERECHOS HUMANOS DEL DISTRITO FEDERAL; Ed. SISTA; pp. 236.

<sup>445</sup> Ibidem pp. 235; LCDH-DF. Artículo 2º.

<sup>446</sup> Ibidem pp. 235.

puéldense denotar también 'protección', 'respaldo', 'salvaguarda' o 'apoyo'. Jurídicamente el vocable y el concepto 'garantía' se origina en el derecho privado".<sup>447</sup>

Por consiguiente la Comisión como su nombre lo indica tiene como misión defender, asegurar y proteger las prerrogativas conferidas a los capitalinos.

Al respecto el maestro Ignacio Burgoa señala esas garantías:

"Jellinek las clasifica...en sociales, tales como la religión, las costumbres, las fuerzas culturales y en general los elementos diversos que se den en la dinámica social; garantías políticas, dentro de las que se comprende la organización misma del estado y el principio de la división de Poderes; y Garantías Jurídicas que se traducen en los sistemas de fiscalización de los órganos estatales de responsabilidad oficial, de jurisdicción y de los medios para hacer efectivas las normas del Derecho Objetivo".<sup>448</sup>

Y por su cuenta el connotado jurista Juventino V. Castro en su texto Garantías y

Amparo divide las prerrogativas siguiente manera:

- a) "DE LIBERTAD.- Que engloban las libertades personales, de Acción, ideológica y económica en estas sostiene, las anteriores formas las libertades política y civil.
- b) DEL ORDEN JURÍDICO.- Grupo al que pertenecen las prerrogativas de Igualdad, Competencia, Justicia, Propiedad; y,
- c) DE PROCEDIMIENTO.- En donde se incluye a las garantías de irretroactividad y exacta aplicación de las leyes de legalidad y de procedimiento judicial".<sup>449</sup>

En este sentido, las garantías a las que se refieren los especialistas en mención, son los derechos que tiene como propósito resguardar la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, siendo entonces competente en conformidad al artículo 3° de la ley que reglamenta las funciones de la Comisión, siendo estas:

"...conocer de quejas y denuncias por presuntas violaciones a los derechos humanos cuando éstas fuesen imputadas a cualquier autoridad o servidor público que desempeñe un empleo, cargo o comisión en la Administración Pública del Distrito Federal..".<sup>450</sup>

Además de las anteriores se suman las suscritas en el artículo 17 de la misma ley.

"II.- Conocer e investigar a petición de parte o de oficio, presuntas violaciones de derechos humanos en los siguientes casos:

- a. Por actos u omisiones de índole administrativo de los servicios Públicos o de las autoridades de carácter local del Distrito Federal a que se refiere el artículo 3° -cualquier autoridad- de esta ley.
- b. Cuando los particulares o algún agente social cometa ilícitos con la tolerancia o anuencia de algún servidor público o autoridad del Distrito Federal o bien cuando estos últimos se nieguen infundadamente a ejercer las atribuciones que legalmente les correspondan en relación con dicho ilícito a ejercer las atribuciones que legalmente les correspondan en relación con dicho ilícito, particularmente tratándose de conductas que afecten la integridad física de las personas.<sup>451</sup>

Que en otras palabras son las resoluciones emitidas por los órganos de la

<sup>447</sup> Burgoa, Ignacio; LAS GARANTÍAS INDIVIDUALES; Ed. Porrúa; pp. 162.

<sup>448</sup> Ibidem pp. 33.

<sup>449</sup> Castro V. Juventino; GARANTÍAS Y AMPARO; Ed. Porrúa; pps. 18, 19 y 39.

<sup>450</sup> García Ramírez, op. cit., pp. 235.

<sup>451</sup> Ibidem pp. 237.

Administración Pública capitalina, las cuales auxilian en el desempeño de sus atribuciones al Jefe de Gobierno, entendiéndose esta decisión según narra el artículo 19 como toda:

**"... materia administrativa, los análogos a los señalados en las fracciones anteriores –sentencias definitiva o interlocutoria, laudos y autos de acuerdo. Todos los demás actos u omisiones procedimentales diferentes a los señalados en las fracciones anteriores, serán considerados de carácter administrativo y en consecuencia susceptibles de ser reclamadas ante la Comisión..."**<sup>452</sup>

Siendo importante apuntalar, que en virtud de las características del acto de administración de justicia cívica dichas resoluciones se refieren igualmente a las emitidas por las autoridades competentes en esa materia, sea cual fuere su nivel jerárquico.

En conclusión tenemos que de las dos opciones la Comisión se ve un tanto más confiable en comparación a otros órganos de gobierno. No obstante debe señalarse que a los órganos de gobierno del Distrito Federal abocados a la fiscalización de la administración de la justicia cívica les atañe:

#### **CONTROLAR Y REGULAR EL ACTO DE LA AUTORIDAD ADMINISTRATIVA.**

Entonces si el particular se ve afectado por un Juez Cívico primero puede levantar su queja ante la Dirección de Justicia Cívica, de no ser resuelta entonces acude a la Procuraduría Social y en caso de ver el riesgo sus garantías entonces recurriría a la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal.

La secuencia anterior encaja en una lógica de intervención coherente en el caso de la procuración de justicia cívica, empero esto no es así merced a que:

1. *Las leyes o reglamentos están diseñadas con una metodología administrativa y no jurídica; por lo tanto se piensa más en la administración que en lo jurídico.*
2. *Hay una notable injerencia de los órganos administrativos, que en sí procuran ser lo menos censurado posible; y*
3. *No se busca la coordinación sino la independencia de una y otras dependencias, aunque sí se apuntala el cordón umbilical hacia el Poder Ejecutivo Local.*

Lo anterior entre otras anomalías produce:

1. *Una enorme confusión en cuanto la competencia de los órganos administrativos.*
2. *Una duplicidad de atribuciones, que origina un "paralelismo" en el que nadie quiere ser cuestionado en sus funciones; y,*
3. *Un retraso en la vigencia de los cuerpos jurídicos, pues estos se producen o reforman en los tiempos que la propia autoridad fija de manera unilateral.*

#### **VII.4 Procuraduría Social.**

Por lo anterior analicemos ahora el caso de la Procuraduría Social. Éste es un órgano Dependiente del Jefe de Gobierno del Distrito Federal tal y como se prevé en el artículo 2° del Reglamento Interno de la Administración Pública del Distrito Federal, que a la letra establece:

---

<sup>452</sup> *Ibidem* pp. 238.

“..Para el estudio, planeación y despacho de los asuntos que le compete –al Jefe de Gobierno-, la Administración Pública del Distrito Federal, contará con las siguientes dependencias... La Procuraduría Social”.<sup>453</sup>

La Procuraduría Social, como órgano de gobierno fue creado:

1. “Como un medio de control para la administración pública del Distrito Federal, evitando las irregularidades o deficiencias de sus actos;
2. Para coadyuvar en mejorar las relaciones entre los órganos de gobierno el ciudadano;
3. Para servir como arbitro en las controversias entre particulares y gobierno; y,
4. Para lograr una mayor sensibilidad de los funcionarios”.<sup>454</sup>

Los anteriores objetivos se desprenden del artículo primero del Manual de

Organización de las dependencias, se enlista las siguientes atribuciones de la Procuraduría:

- I. “Ser una instancia gratuita coadyuvante del Jefe del Departamento del Distrito Federal, a la que podrán acudir los particulares para lograr que los actos administrativos de las autoridades dependientes del propio Departamento y la prestación de los servicios públicos a cargo del mismo y de las entidades paraestatales sectorizadas a él, se realicen conforme a los principios de legalidad, eficiencia, honestidad y oportunidad;
- II. Elaborar estudios y realizar investigaciones con el propósito de recomendar la simplificación de procedimientos, reglamentar o dejar sin efecto las que resulten innecesarias, mejorar la prestación de los servicios y elevar las actividades de los servicios públicos...
- IV. Intervenir en todos aquellos asuntos de interés social particularmente de carácter colectivo, que le encomiende el titular del Departamento del Distrito Federal
- V. En general, facilitar a los ciudadanos una vía expedita y sin formalidades procedimentales para lograr la solución de sus problemas ante la Administración Pública del Distrito Federal”.<sup>455</sup>

Reflexionando un tanto sobre las pretensiones de la Procuraduría se intuye

**PRIMERO:** *La Procuraduría Social se le presenta como un órgano consejero y asesor del ciudadano afectado, a decir funge como un defensor social; y*

**SEGUNDO:** *Sus opiniones en un momento dado tienen la virtud de subordinar y contradecir los argumentos de otras autoridades administrativas.*

En este sentido la Procuraduría incluso se constituye en un órgano de “arbitraje”, por tanto tendría una jerarquía jurídico-administrativa en el Distrito Federal en materia de procuración de la justicia cívica, con ello tiene el beneficio de la duda, en virtud de haber sido constituida como una dependencia de carácter “contralor”, por tanto es más ideal para corregir la acción u omisión de un Juzgado Cívico.

Bajo esta lógica se tiene que la a Procuraduría Social corresponde a través de su Dirección de Quejas (ver artículo 8° del Manual) y en conformidad al artículo 11 del Manual:

- I. Recibir las quejas que presenten los ciudadanos u organizaciones de

<sup>453</sup> Cfr. LPA-DF pp. 677.

<sup>454</sup> PROCURADURÍA SOCIAL DEL DISTRITO FEDERAL; 8 de mayo de 1996, vigente hasta agosto de 1997.

<sup>455</sup> DDF; MANUAL DE ORGANIZACIÓN DE LA PROCURADURÍA SOCIAL DEL DEPARTAMENTO DEL DISTRITO FEDERAL; Gaceta Oficial, 17 de julio de 1989; pp. 3.

- particulares, abriendo expedientes respecto a aquellas que proceden en los términos del acuerdo que crea a la Procuraduría Social y de no ser así, proporcionar al denunciante la información u orientación correspondiente.
- II. Formular verbalmente o por escrito a las autoridades y a los prestadores de servicios a cargo del Departamento del Distrito Federal..
  - III. Procurar la conciliación cuando la queja del ciudadano se refiera a otro particular o a quienes presenten servicios públicos por virtud de una concesión o autorización.
  - I. Proporcionar la asesoría jurídica que corresponda a quienes soliciten.
  - II. Solicitar informes de las autoridades o prestadores de servicios respecto de las cuales se presentan las quejas.
  - III. Establecer un sistema de seguimiento respecto de la queja..”<sup>456</sup>

Las quejas como se describe también en el Manual, pueden ser presentadas de manera verbal o escrita, en la sede de la Procuraduría o en las oficinas que dicha dependencia tienen en las Delegaciones Políticas, en las demandas se incluyen las actividades de los:

“Juzgados Cívicos.- remisión injustificada, tardanza en la atención del asunto, incomunicación de detenido, maltrato al ciudadano, etc.”<sup>457</sup>

Por consiguiente la Procuraduría hasta cierto punto resulta ser un mejor punto de apoyo para “autorregularizar” la función administrativa en materia de Justicia Cívica.

Para esta actividad la Procuraduría como se dice cuenta con los asesores apropiados y es relativamente un órgano con un objeto jurídico fijo, amén de también promover la cultura social y la cívica.

#### **VII.5 Subdirección de Participación Social y Cultura Cívica de la Dirección de Justicia Cívica.**

Una de las labores que se le encomienda al Jefe de Gobierno del Distrito Federal, es lo relativo a regular, calificar y sancionar las faltas gubernativas, siendo la otra cara de la moneda de dichas atribuciones el prevenir la contravención administrativa.

Para cumplir con sus funciones el Jefe de Gobierno capitalino, apoyado en la figura jurídica de la delegación, se apoya una dependencia exclusivamente para atender dichas labores, descargando la responsabilidad en la Dirección de Justicia Cívica, la cual a través de la Subdirección de Participación Social y Cultura Cívica, es competente para:

- Proponer, instrumentar, determinar y supervisar los programas que promuevan una mayor participación ciudadana, al mismo tiempo que fomenten valores y normas para una convivencia vecinal en el marco del respeto, paz y armonía.
- Organizar y dirigir la participación vecinal en la administración de la justicia cívica y tiempo que se establece vínculo permanente con los grupos sociales.

<sup>456</sup> Ibidem pp. 6.

<sup>457</sup> Procuraduría, op. cit. pp. 7.

- Adicionalmente, coordinar y supervisar las acciones tendientes a promover la formación y fortalecimiento de una cultura cívica entre la población como base de las relaciones armónicas y pacíficas de la comunidad; así mismo aprueba, supervisa y evalúa los programas de capacitación de colaboradores comunitarios y los de difusión de la educación cívica, entre otros trabajos”.<sup>458</sup>

De esta forma:

- 1.- La actividad de la SPSyCC se reduce a fomentar la justicia cívica; y
- 2.- Por tanto las funciones de la SPSyCC en un momento dado pueden quedar subordinados a las atribuciones de otros órganos de gobierno como la CDH-DF o de la PS.

Por consiguiente la dependencia en mención viene a dar cumplimiento al mandato a los capítulos VIII y IX del Reglamento Gubernativo de Justicia Cívica, que expresamente ordena en el artículo 94, que expresa lo siguiente:

- “El Departamento, en la promoción y fomento de una cultura de convivencia vecinal armónica y pacífica, deberá tomar en cuenta los siguientes lineamientos:
- I. Todos los habitantes del Distrito Federal tienen derecho a disfrutar de un ambiente social armónico y pacífico, porque favorece el mejoramiento de su calidad de vida.
  - II. La prevención de la comisión de infracciones y cultura cívica, son la base de las relaciones armónicas y pacíficas de la comunidad;
  - III. Las autoridades y los particulares deben asumir la responsabilidad de conservar la armonía en las relaciones cívicas en la comunidad”.<sup>459</sup>

Así la autoridad administrativa apegada a la legalidad establece las pretensiones a fin de fomentar una cultura cívica, allende colocar la semilla de la cautela entre las comunidades capitalinas y promover entre la ciudadanía valores éticos y morales, para ello se vale de:

1. “EL VISITADOR COMUNITARIO.- Que realiza visitas al Juzgado Cívico que se le asigna a fin de observar el funcionamiento y detectar en su caso deficiencias, omisiones y méritos de los servidores públicos verificar el estado de las instalaciones, que se comprometerá a visitar por lo menos una vez a la semana, llenar los formatos y entregarlos mensualmente a su coordinador.
2. EL ORIENTADOR COMUNITARIO.- Que orienta a su comunidad inmediata (vecinos), sobre aspectos básicos de cultura cívica, enfatizando la prevención de infracciones, (da a conocer el Reglamento Gubernativo de Justicia Cívica para el Distrito Federal). Informar en forma coloquial el ámbito de la Justicia Cívica y el Servicio Gratuito de la Defensoría de Oficio para las clases vulnerables...Programa y realiza al menos una plática a la semana con vecinos de su delegación, elabora listas de asistencia y observaciones de cada reunión y entrega mensualmente informes por escrito a su Coordinador; y,
3. EL DEFENSOR VECINAL.- Que hace las veces de Defensor de Oficio exclusivamente para asistir a los presuntos infractores, cuando son presentados en los Juzgados Cívicos, a fin de que se cumpla con los derechos de que sea informado por el juez”.<sup>460</sup>

Estos cooperadores cívicos-sociales hacen una encomiable labor, por ejemplo en 1997 obtuvieron los buenos dividendos, a saber:

“En conjunto se realizaron 13,345 pláticas de orientación en materia de Justicia Cívica a población abierta; 2,634 visitas de inspección a Juzgados Cívicos; y, se brindaron 12,140 asistencias legales a igual número de presuntos

<sup>458</sup> Documento, op. cit., pp. 7.

<sup>459</sup> Cfr. RGJC-DF pp. 41.

<sup>460</sup> Documento, op. cit., pp. 32 y 33.

infractores que fueron puestos a disposición de los distintos Juzgados Cívicos".<sup>461</sup>

Dicha tarea de promoción cívica es una causa interesante, pero aún incipiente en comparación de la población capitalina, sin embargo, en la última administración de un Jefe del DDF ya se ha instalado esta actividad y deberá rendir frutos en lo futuro, sobre todo si se piensa que el régimen de gobierno ya tiene una mayor soltura.

## VII.6 Juicio de nulidad en materia cívico administrativa

La función administrativa en si encarna la dinámica de uno de los Poderes de la Unión que es el Ejecutivo, el que mediante el aparato de la Administración Pública de cumplimiento y a los negocios del orden administrativo y observancia a las leyes.

Empero la operatividad de la estructura administrativa, en cierto momento se fricciona con el particular, surgiendo así controversias en las que el gobernado supone haber sido flagelado por un acto u omisión de la autoridad administrativa, es en esos instantes cuando surge la necesidad de controlar a la vez que supervisar y regular por un lado la acción del gobernante, así como la veracidad tanto de la demanda como de quien reivindica el supuesto derecho violado, concretamente busca un reexamen del acto de autoridad que lo haya afectado.

En nuestro sistema jurídico, el acto administrativo es revisado mediante el proceso de lo contencioso administrativo, el que:

"se puede definir desde un punto de vista formal..en razón de los órganos competentes para conocer las controversias que provocan la actuación administrativa, cuando dichos órganos son tribunales especiales llamados tribunales administrativos".<sup>462</sup>

Los órganos administrativos revisores, particularmente en la ciudad de México, se organizan al interior del Tribunal de lo Contencioso Administrativo; instancia que encuentra su fundamento constitucional en el artículo 122, que para este fin establece en su:

"BASE QUINTA.- existirá un Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, que tendrá plena autonomía para dirimir las controversias entre los particulares y las autoridades de la Administración Pública Local del Distrito Federal. Se determinarán las normas para su integración y atribuciones, mismas que serán desarrolladas por su ley orgánica".<sup>463</sup>

<sup>461</sup> Reporte de actividades primer semestre 1997 SPSyCC.

<sup>462</sup> Fraga Gabino, op. cit., pp 443.

<sup>463</sup> Cfr. CPEUM. Artículo 122 Base Quinta.

De acuerdo a la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, este se integra como sigue:

**BASE JURISDICCIONAL.**

SALA SUPERIOR  
CINCO MAGISTRADOS  
SALA ORDINARIA      SALA ORDINARIA  
TRES MAGISTRADOS    TRES MAGISTRADOS    TRES MAGISTRADOS

**BASE ORGÁNICA ADMINISTRATIVA.**

UN PRESIDENTE (ELEGIDO DE ENTRE LOS CINCO MAGISTRADOS QUE COMPONEN LA SALA SUPERIOR)  
UN SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS Y/O SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS DE LA SALA SUPERIOR.  
UN SECRETARIO GENERAL DE COMPILACIÓN Y DIFUSIÓN.  
UN SECRETARIO DE ASESORÍA Y DEFENSORÍA JURÍDICA.  
SECRETARIOS  
ACTUARIOS  
ASESORES JURÍDICOS  
DEFENSORES JURÍDICOS. <sup>464</sup>

Por otro lado:

"Desde el punto de vista material, existe el Contencioso Administrativo cuando hay una controversia, entre un particular afectado en sus derechos y la administración de un acto de este último". <sup>465</sup>

En otras palabras la justicia administrativa implica:

1. *La existencia de una controversia.*
2. *La concurrencia de las partes; y,*
3. *Que esas partes sean por un lado un particular afectado en sus derechos y por el otro un órgano de la Administración Pública del Distrito Federal.*

Cumpléndose estos requisitos:

"..la naturaleza Jurídica de las acciones administrativas, pueden clasificarse en dos grandes grupos:

- a) Acciones administrativas, entre los organismos administrativos;
- b) Acciones administrativas ante los tribunales judiciales federales". <sup>466</sup>

Lo anterior nos conduce a meditar sobre la afirmación del maestro Andrés Serra Rojas, quien señala:

"..el Procedimiento administrativo no reclama una ley ad hoc, sino que debe incluirse en el código de enjuiciamiento civil y acomodarse, en líneas generales de tramitación del mismo". <sup>467</sup>

Ello según distingue obedece a que:

"El derecho administrativo es una rama joven del derecho, tiene todos los defectos de la juventud su inexperiencia y su improvisación, pero también tiene todas las cualidades de la juventud, un mayor horizonte y audacia para proyectar la solución de los problemas...". <sup>468</sup>

No obstante, todo proceso:

<sup>464</sup> Datos de la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo ..op. cit. pps. 728 a la 732.

<sup>465</sup> Fraga Gabino, op. cit., pp. 444.

<sup>466</sup> Ibidem pp. 444.

<sup>467</sup> Serra Rojas, op. cit., pp. 698.

<sup>468</sup> Ibidem pp. 699.

“es el conjunto de actos realizados conforme a determinadas normas, que tienen unidad entre sí y busca una finalidad que es la solución de un conflicto, la restauración de un derecho o resolver una controversia preestablecida, mediante una sentencia”.<sup>469</sup>

En este caso el procedimiento administrativo se afirma:

“surge en virtud de considerar que la Administración Pública por ser uno de los poderes de Estado no tiene porque someter la solución al conocimiento de otro poder, el cual sería para el caso del Judicial. Por esta razón se crean órganos dentro de la propia Administración Pública, investidos de mayor o menor autonomía, que habrán de resolver jurisdiccionalmente las controversias surgidas entre este y el particular cuando se considere afectado por algún acto administrativo”.<sup>470</sup>

Pero dentro del contexto de sana impartición de justicia, aunque se intente justificar el autocontrol administrativo y en materia cívico administrativa este en sí, debería incluirse en un Código de su propia naturaleza.

Retomando lo señalado, los tipos de proceso administrativo son:

- a. “Contencioso de Plena Jurisdicción o Subjetiva.
- b. Contencioso de Anulación, de ilegalidad u objetivos.
- c. Contencioso de Represión.
- d. Contencioso de Interpretación”.<sup>471</sup>

De los anteriores Procesos Contenciosos Administrativos, el segundo es el que se denomina Juicio de Nulidad.

#### VII.6.1 Concepto de juicio de nulidad.

Dice la Ley que:

“Nulidad declaración emanada del órgano competente, en el sentido de que un acto administrativo no cumple con los elementos de validez que se establece en esta ley y que por lo tanto no genera efectos jurídicos”.<sup>472</sup>

En este caso:

“..el órgano administrativo se limitará a declarar la nulidad o validez del acto”.<sup>473</sup>

Ahora ese órgano en el caso del Gobierno del Distrito Federal es el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito, como ya se escribiera, en que en la letra debiera ser autónomo, lo cual es criticable pues para que haya una imparcialidad en la administración de la justicia su carácter debiera ser independiente respecto del aparato administrativo capitalino, empero, como ya se describió, esto no ocurre, en tanto los Magistrados del tribunal son son “propuestos” por el Jefe de Gobierno capitalino.

No obstante, el Tribunal analiza, diagnóstica, comprueba y dicta sentencia sobre un

<sup>469</sup> Acosta Ramírez, op. cit., pp. 815.

<sup>470</sup> Martínez Morales, op. cit., pp. 405.

<sup>471</sup> Ibidem pp. 405 y Serra Rojas.. Tomo II, op. cit., pp. 694.

<sup>472</sup> Cfr. LPA. Artículo 2-XXI.

<sup>473</sup> Martínez Morales, op. cit., pp. 405.

acto administrativo, que un particular reivindica como agravante para él, empero:

**"El contencioso de anulación hace antítesis con el contencioso de plena jurisdicción. El Tribunal no tiene todos los poderes habituales del juzgador, ya que no puede pronunciar, más que la anulación del acto que le es presentado, pero sin poder reformarlo, es decir, sin poder modificar el acto".**<sup>474</sup>

Es decir si se medita en el caso de una decisión de un Juez Cívico, se tiene que el juicio de nulidad, sólo anula la decisión empero no lo que dio origen a la resolución del juzgador y el acto en todo caso, sólo se mediatizaría pero en si subsistiría.

La importancia de lo anterior radica en el hecho de que el juicio de nulidad como tal procede ante un acto de un Juez Cívico porque el juicio en si es:

**Un conjunto de determinados actos, sujetos a las normas, con unidad entre sí para solucionar un conflicto suscitado entre un órgano de la Administración Pública y un particular agraviado por una decisión emitida por aquél; con ello el particular puede obtener otra decisión más satisfactoria.**

#### VII.6.2 Casos en que procede el juicio de nulidad en materia cívico administrativa.

El Tribunal de lo Contencioso Administrativo de acuerdo con la ley conoce:

**"I.- De los juicios en contra de actos administrativos que las autoridades de la administración pública del Distrito Federal dicte, ordenen, ejecuten o traten de ejecutar, en agravio de personas físicas o morales".**<sup>475</sup>

A decir, las Salas del Tribunal están facultadas para atender los asuntos en que haya una controversia entre un particular y una autoridad capitalina, en materia de justicia cívica, entonces se encuentra incluido el Juez Cívico.

Por lo tanto:

**"Es competencia de la Sala Superior:**

- I. Fijar la Jurisprudencia del Tribunal.
  - II. Resolver los recursos en contra de las resoluciones de las salas.
  - III. Resolver las contradicciones que se susciten entre las sentencias de las Salas Ordinarias y Auxiliares.
  - IV. Resolver el recurso de reclamación en contra de los acuerdos de trámites dictados por el Presidente de la Sala Superior.
  - V. Conocer de las excitativas para la impartición de justicia que promuevan las partes, cuando los Magistrados no formulen el proyecto de resolución que corresponda o no emitan su voto respecto de proyectos formulados por otros Magistrados dentro de los plazos señalados.
  - VI. Calificar las recusaciones, excusas e impedimentos de los Magistrados que deban sustituirlos; y
  - VII. Establecer las reglas para la distribución de los asuntos entre las Salas del Tribunal, así como entre los Magistrados Instructores y Ponentes".
- <sup>476</sup>

Y en sí las Salas del Tribunal son competentes para conocer.

- I. De los juicios en contra de actos administrativos que las autoridades de la administración Pública del Distrito Federal dicten, ordenen, ejecuten o traten de ejecutar, en agravio de personas físicas o morales.
- II. De los juicios de los actos administrativos de la Administración Pública Paraestatal del Distrito Federal cuando actúen con el carácter de

<sup>474</sup> Serra Rojas, op. cit., pp. 695.

<sup>475</sup> Cfr. LPA-DF. Artículo 23.

<sup>476</sup> Cfr. LTCA-DF. Artículo 20.

- autoridad.
- III. De los juicios en contra de las resoluciones definitivas dictadas por la administración Pública del Distrito Federal, en las que se determine la existencia de una obligación fiscal, se fije esta en cantidad líquida o se den las bases para su liquidación, nieguen la devolución de un ingreso indebidamente percibido o cualquiera otra que cause agravio en materia fiscal.
  - IV. De los juicios en contra de la falta de contestación de las mismas autoridades, dentro de un término de treinta días naturales, a las promociones presentadas ante ellas por los particulares, a menos que las leyes y reglamentos fijen otros plazos o la naturaleza del asunto lo requiera.
  - V. De los juicios en contra de resoluciones negativas fictas en materia fiscal que se configuren transcurridos cuatro meses a partir de la recepción por parte de las autoridades demandadas competentes de la última promoción presentada por el o los demandantes, a menos que las leyes fiscales fijen otros plazos.
  - VI. De los juicios en que se demande la resolución positiva ficta, cuando la establezcan expresamente las disposiciones legales aplicables y en los plazos en que éstas lo determinen.
  - VII. De los juicios en que se impugne la negativa de la autoridad a certificar la configuración de la positiva ficta, cuando así lo establezcan las leyes;
  - VIII. De las quejas por incumplimiento de las sentencias que dicten.
  - IX. De los recursos de reclamación en contra de las resoluciones de trámites de la misma Sala.
  - X. De los juicios que promueven las autoridades para que sean nulificadas las resoluciones fiscales favorables a las personas físicas o morales que causen una lesión a la Hacienda Pública del Distrito Federal.
  - XI. De las resoluciones que dicten negando a las personas físicas o morales la indemnización a que se contrae el artículo 77 bis de la Ley Federal de Responsabilidad de los Servidores Públicos...El particular podrá optar por esta vía o acudir ante la instancia judicial competente; y,
  - XII. De los demás que expresamente señalen esta u otras leyes".<sup>477</sup>

Como se distingue, el juicio de nulidad procede en todo los casos en los que haya involucrados:

- a) *Una autoridad administrativa. El Juez Cívico es una autoridad administrativa, como ya se dejó asentado.*
- b) *Un particular agraviado por un acto administrativo. La decisión del Juez Cívico, es un acto administrativo, y*
- c) *Un acontecimiento acaecido. La infracción es un hecho efectuado.*

Consecuentemente una persona que se sienta afectado por el acto administrativo del Juez Cívico, puede recurrir al juicio de nulidad, como medio de defensa para contrarrestar los efectos negativos del proceder de la autoridad administrativa.

En este sentido:

**"Conforme a la actual legislación se aplicarán sanciones administrativas a los funcionarios públicos por actos u omisiones que vayan en demérito de la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia con que debe desempeñar sus empleos o comisiones.. las sanciones son la suspensión, destitución y multa; las multas habrán de establecerse conforme al beneficio económico logrado por el responsable y por los daños y perjuicios causados por su conducta u omisión; en todo caso no podrá ir más allá de tres veces el beneficio logrado a los daños y perjuicios originados".<sup>478</sup>**

O sea, un Juez Cívico, es un funcionario público dependiente de la Administración Pública del Distrito Federal, que a su vez, es el aparato donde se auxilia el Jefe del Gobierno

<sup>477</sup> Cfr. LTCA-DF, Artículo 23.

<sup>478</sup> Martínez Morales.. op. cit. pp. 393; la legislación a la que se refiere es entre otras la LFRSP y el CP-DF, de acuerdo al delito que además se configure con el comportamiento del empleado público.

capitalino para desempeñar sus tareas, por tanto es susceptible de que se le apliquen las sanciones correspondientes.

## VII. 7 ¿Es procedente el juicio de amparo en materia cívico administrativa?

En materia administrativa:

**"De conformidad con la fracción IV del artículo 107 reformado de la Constitución, el amparo en materia administrativa procede cuando se reclama por un particular sentencias dictadas por tribunales administrativos, no reparables por algún recurso, juicio o medio de defensa legal".**<sup>479</sup>

Además el Juicio de Garantías resuelve:

**"..toda controversia que se suscite:**

**I. Por leyes o actos de la autoridad que violen las garantías individuales.."**<sup>480</sup>

En la esfera de la administración de Justicia Cívica, ya se dijo que una decisión, que es la del Juez Cívico o de la autoridad que compete de acuerdo con el reglamento Gubernativo; por el origen es un acto administrativo o de autoridad, empero igualmente un grado de sentencia dado que el particular se ve sujeto a una SANCIÓN económica o privativa de la libertad, en consecuencia, y ante una posible respuesta negativa de la queja interpuesta por el particular y por supuesto el desconocimiento que se hace en el artículo 1° de la Ley de Procedimientos Administrativos del Distrito Federal, sé esta en la posibilidad de recurrir al Juicio de Amparo.

Esto es comparable en la parte donde se toca la Jurisprudencia existente en la materia, en cuyo capítulo se describió los diversos antecedentes jurisprudenciales en materia de justicia cívica, entre otros son:

**"ATAQUES A LAS VÍAS DE COMUNICACIÓN POR CONDUCIR EN ESTADO DE EBRIEDAD.- Configurándose el delito siendo que la boleta de remisión es prueba en consideración".**<sup>481</sup>

**"MULTAS.- LAS IMPUESTAS POR JUEZ DE DISTRITO A LAS AUTORIDADES POR OMISIÓN DE RENDIR INFORMES JUSTIFICATIVOS, NO VIOLA EL ARTÍCULO 21 CONSTITUCIONAL.- Un juez puede solicitar a una autoridad que sanciona las faltas a los reglamentos de Policía y buen gobierno un informe justificado, de un acto reclamado en su contra".**<sup>482</sup>

Y:

**"ARRESTO Y MULTAS POR FALTAS A REGLAMENTOS DE POLICÍA, GARANTÍA DEL DETENIDO Y CARGA DE LA PRUEBA.- En esta se dice que la autoridad debe comprobar la imputación y la SANCIÓN impuesta; además de que**

<sup>479</sup> Fraga Gabino..op. cit. pp. 446.

<sup>480</sup> Cfr. LA. Artículo 1°.

<sup>481</sup> Semanario Jurídico de la Federación Tomo IV, Segunda Parte, pp. 117. Amparo Directo 599/89, Miguel Alfonso Velázquez Uriostequí.

<sup>482</sup> Semanario Jurídico de la Federación Tomo XV, febrero Tesis VIII, 2°. 33K pp. 1187. Amparo Indirecto en revisión 429/4911 de noviembre de 1994.

se debe de dar al Inculpadó una oportunidad razonable para su defensa y si lo solicita nombrar defensor..”<sup>483</sup>

Los tres Amparos interpuestos por ciudadanos en contra de la autoridad administrativa, revela que en efecto éste es un recurso al que debe recurrir el capitalino a fin de controlar y mejorar la administración pública en materia de justicia cívica; o bien cuando se vea afectado en sus intereses por un acto excesivo o vertical.

---

<sup>483</sup> Semanario Jurídico de la Federación Tomo 58, Sexta Parte, pp. 18. Amparo Indirecto en revisión 1783/69 Eduardo Bedolla Torres, 22 de octubre de 1997.

## CONCLUSIONES Y PROPUESTAS

Materializar un cúmulo de deducciones en torno a los componentes de una acuñación lingüística abstracta como resulta ser la Justicia Cívica, siempre trae aparejado otro sentido polémico, acaso especulativo. La razón fundamental consiste en que la materia prima de esta rama de las ciencias jurídicas son los valores morales, los principios e ideas y los actos convencionales.

En otras palabras la Justicia Cívica alude al conjunto de bases y actividades cotidianas que un actor realiza y lo vincula a un medio; a decir, las reglas de urbanidad, de conducta de comportamiento que debe guardar el sujeto para ser considerado como normal, y que en buena medida, cada cual las retribuye a su medio de acuerdo a su formación e instrucción personales.

Lo anterior da la pauta para en primer lugar aclarar que por lo mismo, el esquema original de la investigación (índice), fue replanteado a fin de dar cabida a otros factores de relevancia los que fueron un complemento de la idea inicial.

En este mismo orden de ideas, el caudal de argumentos que brotaron, nos hace arribar a la segunda conclusión: EL TEMA DE LA JUSTICIA CÍVICA EN CUALQUIER PUNTO QUE SE TOQUE ES UNA RAMA DEL ESTUDIO ADMINISTRATIVO FERTIL Y LLAMATIVO, ES UNA ESFERA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, PORQUE INTERVIENE EN LAS RELACIONES PARTICULARES ÓRGANOS DE GOBIERNO, CUANDO AQUELLOS POR SU COMPORTAMIENTO ALTERA EL PLENO DESENVOLVIMIENTO DEL ACTO ADMINISTRATIVO.

Ahora bien, al ser la conducta humana el objeto directo de la actividad de la administración de la Justicia Cívica, se refuerza el sentir del un liderazgo ideal, en el cual un adalid o jefe sea el centro de atención, pero a diferencia de la antigüedad, los factores de la personalidad, hogaño deben asociarse a un proceso de legalidad y legitimidad con lo que se tiene una aceptación generalizada de las líneas emitidas por este líder, cuyo perfil al igual que antaño, trascienden en el animo de quién guía.

Con ello se encuentra una parte de la globalidad de los Estados contemporáneos, pues un buen gobernante rige con el ejemplo, valiéndose de la reputación, el grado de honor, los méritos alcanzados y la habilidad particular para conducir, a decir con el comportamiento y la

conducta propia.

En la actualidad, aquél caparazón autárquico del caudillo solitario, ha sido sustituido por lo que se ha dado en llamar órgano de gobierno, que funciona como el medio o instrumento rector del Estado; allende sirve para que el ocupante proceda a título personal, aunque ahora con la ventaja de ser considerado como el representante del GRAN RECTOR (el Estado), adquiriendo el calificativo de funcionario o trabajador público.

Los principios, doctrinas y demás argumentos vertidos en torno al buen funcionamiento, control y manejo del gobierno, preconizan una distribución equitativa de las tareas de ese GRAN LÍDER EN LEGISLATIVA, EJECUTIVA y JUDICIAL.

De esta manera el gobernante en turno, al correr de los siglos ha sido limitado, imponiendo la concentración de todas las actividades en un mismo órgano (persona, etc.) y creando un ambiente equilibrado y alejado de los conflictos.

Empero, al indagar sobre las circunstancias especiales del Gobierno del Distrito Federal, se ha detectado que la idea distributiva de los poderes o actividades del Estado, particularmente en materia de justicia cívica desde la antigüedad hasta nuestros días, con todo y las reformas al artículo 122 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, ha estado concentrada en manos del gobernante en turno, llamese este Cihuacoátl, Gobernador, Jefe del Departamento del Distrito Federal, Regente o Jefe de Gobierno del Distrito Federal.

El titular del órgano de gobierno distritense, a su vez ha fungido como un representante del Poder Ejecutivo, históricamente ha quedado demostrado esta subyugación, por lo cual el aparato administrativo público auxiliar del gobernador, hasta cierto punto no responde a una personalidad propiamente del titular del mismo, sino al perfil del Ejecutivo Federal.

Por esta razón, hoy la Justicia Cívica es la imagen del presidencialismo mexicano. Lo anterior tiene las siguientes agraviantes:

- PRIMERO:** Se faculta al gobernante a influir en las esferas Ejecutiva, Legislativa y Judicial.
- SEGUNDO:** Hay una excesiva centralización del poder público.
- TERCERO:** Se fecunda el conflicto social.
- CUARTO:** Existe un reglamento autónomo, no independiente.

Al considerar que la justicia cívica habla del comportamiento entonces, se interpreta como que la conducta del gobierno es altamente concentradora, centralista, conflictiva y subordinada.

Esto se comprueba a partir de regenerar la escala jerárquica que sigue la administración de justicia cívica, pues desde la elaboración hasta la aplicación de las sanciones, se deja sentir la presencia del Poder Ejecutivo local.

Ello, no obstante que la justicia cívica como tal es una tarea que en su concepto lleva implícito el rezago de dar a cada quién lo suyo, por tanto de distribuir los deberes y los derechos de manera equilibrada, la justicia cívica es como ha definido, un conjunto de reglas jurídicas dirigidas a fomentar la armonía urbana, a señalar los deberes y derechos que cada ciudadano debe cumplir en la metropoli y otorgar a cada quién lo suyo en la ciudad, tratándose de su comportamiento.

Consecuentemente, es una actividad legislativa en razón de que debe establecer (señalar) el contexto legal y emitir los patrones de conducta por los cuales deben regirse los capitalinos, esta labor por tanto compete al Poder Legislativo, a decir a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal.

Es una tarea ejecutiva, merced a dar a cada quien lo suyo. Significa el hacer cumplir y vigilar la observancia de las leyes, el inquirir y perseguir, es decir ejecutar, siendo una atribución del Jefe de Gobierno del Distrito Federal, a través de órganos de la Administración Pública capitalina que dependen de éste: Secretarías de Seguridad Pública y de Asuntos Jurídicos, asimismo de los órganos desconcentrados.

Funciona como una ocupación evaluativa, pues el carácter de otorgar y distribuir adecuadamente las obligaciones y derechos corresponde a un juzgador; no así a un ejecutor, el cual dentro de este campo auxilia para hacer el otorgamiento de ese deber o derecho que se traduce en una obligación económica o corporal (multa o arresto); a lo que llamamos sanción. Siendo una facultad de un Tribunal: el de lo Contencioso Administrativo.

En esto último la aplicación de que la multa tiene en la materia una característica fiscal lo inclina a la autoridad ejecutiva pero, el aceptar o no la sanción, de cierta manera no tiene una mayor relevancia en la tarea de juzgar, pues el juzgar se asocia al análisis pormenorizado de la violación al ordenamiento jurídico, derivado de ello se determina el tipo de sanción.

Bajo esta lógica, entonces es menester sostener que el llamado Juez Cívico, al cumplir una tarea de cabilación, reflexión y evaluación, cumple una labor judicial, de dictar a cada

quien lo suyo, su deber, derecho u obligación, consecuentemente su posición debe estar al interior de la organización de un órgano de esta naturaleza, el Tribunal de lo Contencioso Administrativo o por que no en el Poder Judicial del Distrito Federal.

Lo anterior implica reformar el marco jurídico relacionado a la administración de Justicia Cívica, primero retomando lo más importante de la Cata Magna; de leyes secundarias como los Códigos y por supuesto de los Reglamentos, a saber:

- **De la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, todos los aspectos básicos sobre las prerrogativas relacionadas con el tema, a fin de describir la importancia de la Justicia Cívica, los valores que representa y cual es su aportación para la sociedad.**
- **De los Códigos Civil y de Procedimientos:**
  - La conceptualización de la responsabilidad.
  - La aseveración de que la regla es de carácter obligatorio.
  - La irretroactividad de la norma jurídica.
  - Que es obligatorio para los capitalinos.
  - Que puede afectar a los bienes de los ciudadanos.
  - La definición exacta del domicilio.
  - La descripción de los actores físicos mayores y menores de edad.
  - Las limitaciones en problemas familiares (tutela, patria potestad, matrimonio, etc.)
  - La obligación de educar de los padres.
  - De los deberes y derechos de las personas respecto a los animales.
  - Del comportamiento personal en copropiedades.
  - La delimitación del tipo de acciones que tiene derecho el usuario para reivindicar una pretensión.
  - De las excepciones que en la materia existen.
  - Motivos de la incompetencia.
  - Requisitos de la capacidad personal.
  - La descripción del procedimiento.
  - Las partes del Procedimiento.
- **De los Códigos Penal y de Procedimientos Penales**
  - El concepto de delito.
  - Las penas pertinentes a objeto de adaptarlas como sanción.
  - Determinar el tipo y clase de sanciones.
  - A quien corresponde declarar el hecho, sancionar, evaluar, aplicar y ejecutar la sanción.

Una vez replanteado lo anterior se esta en la posibilidad de pasar a una segunda parte consistente en modificar, adherir o reformar el:

- Estatuto General de Gobierno del Distrito Federal.
- Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal.
- Reglamento Interior de la LOAP-DF.
- Ley Orgánica del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal.
- Ley de lo Contencioso Administrativo.
- Ley para el Tratamiento de Menores Infractores, para el Distrito Federal en Materia Común y para toda la República en Materia Federal.
- Ley General de Salud.
- Ley General de Población.
- Ley General de Condominos.
- Ley Federal de Responsabilidades de los servidores Públicos, etc.

Replantear legislativamente lo referente a la justicia cívica ayuda por un lado a estructurar administrativamente el Juzgado Cívico tal y como está pasa del Poder Ejecutivo al

Tribunal, en éste último ocuparía un último escalón, pero sería el más cercano a la población; con ello además se concluye con la centralización que por siglos se ha tenido en la materia, pues la función en sí debe ser desconcentrada administrativamente y luego descentralizada funcionalmente, a modo de darle una lógica a cada función y órgano encomendado a las tareas de administrar la Justicia Cívica.

Bajo esta lógica el cuadro siguiente muestra mejor la relación función-actividad correspondiente para cada órgano de gobierno, si se efectúa esa reforma integral, que contemple los tres poderes, a saber:

| ACTIVIDAD    | ÓRGANO   | FUNCIÓN  |
|--------------|--|--|
| LEGISLATIVA. | ASAMBLEA LEGISLATIVA DEL DISTRITO FEDERAL.                         | INICIAR Y REFORMAR LA LEY.   |
| EJECUTIVA.   | JEFE DE GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL.                             | EJECUTAR LA LEY.   |
|              | SECRETARÍA DE SEGURIDAD PÚBLICA.                                   | VIGILAR Y PREVENIR LA TRANSGRESIÓN.  |
|              | SECRETARÍA DE GOBIERNO.  | INSTRUIR Y COORDINAR.  |
|              | SUBSECRETARÍA DE ASUNTOS JURÍDICOS.                                | DETERMINAR Y OPERAR LAS PRÁCTICAS PARA FOMENTAR LA CULTURA CÍVICA. (EDUCAR, INSTRUIR, FORMAR). |
|              | DIRECCIÓN DE JUSTICIA CÍVICA.                                      | MANTENER AREA DE SEGURIDAD. ASEGURAR AL TRANSGRESOR.   |
|              | DIRECCIÓN GENERAL DE RECLUSORIOS Y CENTROS DE READAPTACIÓN SOCIAL. | COBRAR LA MULTA.   |
|              | TESORERÍA DEL DISTRITO FEDERAL.                                    |  |
| JUDICIAL     | TRIBUNAL DE LO CONTENCIOS ADMINISTRATIVO.                          | CONOCER DE LAS CONTOVERSIAS. NOMBRAR Y SUSTITUIR A LOS JUECES.                                 |
|              | JUZGADO CÍVICO.  | SECRETARIOS Y MÉDICOS LEGISTAS. DICTAR LAS SANCIONES.  |

Por el otro lado una segunda propuesta es dejar constancia del inmenso cúmulo de compilaciones legales que de una u otra forma se relacionan con la justicia cívica y que en el apartado de la Legislación se hizo alguna referencia. Ello nos proporciona bagaje de importancia primero para formar un marco conceptual exclusivamente asociadas a la Justicia Cívica, y que, viene a subsanar un vacío existente en esta rama del derecho administrativo sobre todo referente a la conformación de un marco conceptual propio, que sirve de guía para explicar el sentido de las acepciones o voces entre otras:

- a) **JUSTICIA CÍVICA CUYO SIGNIFICADO ES :**  
**UNA RAMA DEL DERECHO ADMINISTRATIVO QUE ESTUDIA TODOS AQUELLOS ACONTECIMIENTOS ACAECIDOS, RELACIONADOS A LA CONDUCTA, LOS VALORES ETICOS, MORLAES Y CONVENCIONALES QUE TIENDEN A TRANSGREDIR LA NORMA JURÍDICA; Y QUE POR LO MISMO AFECTA EL PLENO DESARROLLO DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DEL DISTRITO FEDERAL: SIENDO ADEMÁS DE SU ANÁLISIS EL ESTABLECER LOS PARAMETROS Y ESTUDIOS SOBRE LOS COMPORTAMIENTOS ASOCIALES Y PARASOCIALES, QUE SON LA ANTESALA DEL DELITO.**
- b) **INFRACCIÓN CÍVICO-ADMINISTRATIVA, COMO:**  
**LA CONTRAVENCIÓN MEDIANTE UN ACTO U OMISIÓN A DECIR UNA CONDUCTA ASOCIAL O PARASOCIAL, DAÑOSA LEVE QUE UN PARTICULAR EFECTUA EN CONTRA DE LA PROPIEDAD PÚBLICA O PRIVADA, CUYOS EFECTOS POR ALGUNA CIRCUNSTANCIA SE ANTEPONE AL PLENO DESARROLLO DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DEL DISTRITO FEDERAL.**

La conceptualización permite diferenciar la justicia cívica del delito allende de la infracción meramente administrativa, aspecto que no se ha realizado.

Además contar con una terminó, abre el abanico para desarrollar inicialmente una terminación de sanción y luego delinear los tipos y clases de estas, que correspondan a la infracción cívico-administrativa; así pues finalmente:

- c) **SANCIÓN CÍVICO-ADMINISTRATIVA QUEDA COMO:**  
**UNA MULTA O ARREATO QUE DISPONE EL ORDEN JURÍDICO PARA DELIMITAR LAS EXPRESIONES, DESPLAZAMIENTOS QUE UN SUJETO REALIZA EN CONTRA DE LA PROPIEDAD PRIVADA O PÚBLICA Y QUE AFECTAN EL PLENO DESENVOLVIMIENTO DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DEL DISTRITO FEDERAL; SANCIÓN QUE PERMITE RESARCIR EL DETERIORO SUFRIDO POR LA CONDUCTA ASOCIAL O PARASOCIAL DE LA PERSONA.**

Tanto la infracción como la sanción en la sociedad cumplen el cometido de graduar la transgresión, proveniente de los diversos actores que componen a la sociedad; por lo cual de una y otra, igualmente han quedado explicados tipos y clases de las mismas y el impacto que ambos actos tienen.

Empero la transgresión cívico - administrativa ya rebasa niveles que hace necesario encender los focos rojos, para anunciar su inmediata atención, en tanto que esta se relaciona al comportamiento humano que en la mayoría de las veces esta implícito el delito o la responsabilidad.

Por lo mismo se propone también retomar el carácter de ley que hasta 1993 tenía el Reglamento Gubernativo de Justicia Cívica para el Distrito Federal. Tarea que por supuesto deben corresponder a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, la que en todo caso puede solicitar del apoyo del Jefe de Gobierno a fin de sus dependencias con atribuciones para

intervenir en la administración de la justicia cívica, emitan su opinión y experiencia en la materia.

Por lo anterior se propone el esquema siguiente:

## **LEY DE JUSTICIA CÍVICA DEL DISTRITO FEDERAL**

### **EXPOSICIÓN DE MOTIVOS**

#### **CAPÍTULO I DISPOSICIONES GENERALES**

- Art. 1. La Justicia Cívica es un área de interés público de carácter general y de importancia social, por lo que es una tarea del Gobierno del Distrito Federal el:
- a. Educar a la población sobre el comportamiento que debe observar en lugares públicos.
  - b. Atender a toda la población en igual circunstancia, sin distinción de sexo o edad.
  - c. Hacer respetar la libertad de expresión, de ideas, de asociación, de trabajo, de reunión, de escritura, siempre bajo el apego del respeto y buena conducta.
- Art. 2. Debe entenderse por:
- I. Administración: A la Administración Pública del Distrito Federal.
  - II. Acto Administrativo: Declaración unilateral de voluntad, externa, concreta y ejecutiva de la Administración Pública del Distrito Federal.
  - III. Asamblea : la Asamblea Legislativa del Distrito Federal...
  - IV. Jefe de Gobierno: Al Jefe de Gobierno del Distrito Federal.
  - V. Tribunal: Al Tribunal de lo Contencioso Administrativo.
  - VI. Infacción Cívico- Administrativa: A la transgresión leve ocasionada por un particular en agravio del pleno funcionamiento de la Administración.
  - VII. Justicia Cívica
  - VIII. Sanción Cívico-Administrativa.
  - IX. Juez: Al Juez Cívico Administrativo.
  - X. Juzgado: Al Juzgado Cívico- Administrativo.

#### **CAPÍTULO II DE LAS ATRIBUCIONES Y FACULTADES DEL GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL**

- Art. 3. A la ALDF compete la revisión constante de la norma jurídica.
- Art. 4. Al Jefe de Gobierno compete, vigilar la observancia de la presente ley; y dotar de un espacio físico a los juzgados cívicos para su función; así como de un área de aseguramiento de infractores.
- Art. 5. Al Tribunal de lo Contencioso Administrativo le corresponde nombrar, remover, Capacitar, instruir y evaluar la función y desempeño de jueces, secretarios y médicos legistas cívico-administrativos.

#### **CAPÍTULO III DE LA INFRACCIÓN Y SANCIÓN CÍVICO ADMINISTRATIVA.**

- Art. 6 La Infacción Cívico Administrativa...
- Art. 7. Los tipos de infacción Cívico-Administrativa son:
- I. Las conductas, comportamientos, actos ademanos y expresiones lingüísticas contrarias a la moral pública u ofensivas leves para quien las recibe.
  - II. Las conductas, actos, hechos, escritos que dañen de manera leve inmuebles públicos o privados; destruyen la fauna o flora; o deterioren la

- imagen urbana; asimismo todo acto que altere el orden de la nomenclatura de las calles o provoque insalubridad en la vía pública.
- III. Las conductas o actos que impidan el libre tránsito, por el abuso de espacios o mal uso de sentido de la vía pública.
  - IV. Las conductas que atenten la vida o aspectos físicos de los animales; o que mediante estas intente o uden como medio de agresión para otra persona, o no tenga los cuidados adecuados para que los animales convivan adecuadamente en el entorno social y ecológico.
  - V. Las conductas, actos, expresiones, hechos y todo comportamiento agresivo de parte de los conductores del transporte urbano de pasajeros que dañe a la persona privada o moral de esta.
  - VI. Los actos, conductas, hechos y todo comportamiento que insite al delito o a la responsabilidad.
  - VII. Las conductas, actos o hechos que inspiren o provoque la violencia.
  - VIII. Todo aquel comportamiento que vaya en contra de las costumbres, la moral de la sociedad, cualquiera que sea su naturaleza.

Art. 8. Las clases de Infracción Cívico-Administrativa son:

- I. Contrarias a la moral urbana:
  - Expresar o realizar actos que causen ofensa.
  - Orinar o defecar en lugares no autorizados.
  - Faltar al respeto a los asistentes a un evento..etc.
- II. Violentas:
  - Dar en un lugar público un golpe leve.
  - Tratar violentamente a niños, ancianos y animales, etc.

Art. 9. La sanción Cívico-Administrativa debe ser imparcial y equilibrada, para lo cual el juez debe evaluar todos los aspectos que giran en torno a ella.

Art. 10. La sanción Cívico-Administrativa compete su aplicación al Juez del Juzgado adscrito en el espacio donde se lleva a cabo la infracción.

Art. 11. El Juez puede recurrir como sanciones a:

- I. El apremio.
- II. La multa.
- III. El arresto, hasta por treinta y seis horas.
- IV. Trabajo comunitario, etc.

#### CAPÍTULO IV DEL PROCEDIMIENTO ANTE LOS JUZGADOS CÍVICOS

Art. 12. El proceso Cívico administrativo inicia con:

- I. Una denuncia de hechos.
- II. La querrela del afectado.
- III. Por flagrancia.

Art. 13. En caso de denuncia esta debe contener minimamente:

- I. Los hechos, conductas o comportamientos.
- II. El nombre del infractor.
- III. El domicilio del infractor.
- IV. Lugar, hora y fecha de la infracción.

Art. 14. Cuando se trate de querrela, la hoja debe contener al menos:

- I. Nombre y domicilio del denunciante.
- II. Lugar, fecha y hora de la infracción.
- III. Nombre y domicilio del infractor.
- IV. Una breve descripción de los hechos.

Art. 15. Cuando sea por flagrancia debe llenarse la BOLETA DE REMISIÓN.

- Art. 16. El Secretario recibe.
- Art. 17. El Juez recibe y evalúa la infracción.
- Art. 18. El Juez ordenará la revisión médica, según el caso y si lo amerita el aseguramiento del infractor; o si es menor de edad el infractor, turnará al Ministerio Público y al Consejo Tutelar para Menores según las circunstancias.
- Art. 19. El Juez una vez cotejando y revizando, la remisión, el dictamen médico (si lo instruyó) y los elementos existen, emitirá una decisión, cerrando el caso.
- Art. 20. En caso de oposición, determinará fecha y hora de Audiencia.
- Art. 21. El Secretario enviará los exhortos y citatorios correspondientes; substanciado, previamente el expediente.
- Art. 22. Habrá sólo una audiencia llamada COTEJO Y DESAHOGO, en la que se derimirán las diferencias y se emitirá la sanción final que puede ser multa, arresto, perdón o trabajo a la comunidad.

## **CAPÍTULO V DE LA ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA**

En este capítulo se desarrollan los pormenores del diseño, composición y todo aquello relacionado con el funcionamiento y la organización administrativa del Juzgado Cívico.

## **CAPÍTULO VI RECURSOS DE DEFENSA**

Esta parte deben desarrollarse los recursos existentes que en lo particular sólo sería la QUEJA; habiendo mayor oposición por la sanción, se puede recurrir al JUICIO DE NULIDAD, un poco más allá se encuentra el JUICIO DE AMPARO.

## **CAPÍTULO VII DE LAS INSTANCIAS DE APOYO CIUDADANO**

El apartado en cuestión versa en cuanto a la participación y función que dentro de la Justicia Cívica tienen las Procuradurías Social, del Consumidor y General de Justicia del Distrito Federal; así como la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal.

De esta manera, hay la posibilidad de que se expida el Reglamento de la Ley de Justicia Cívica del Distrito Federal, permitiendo, que se abunden y se vaya perfeccionando esta rama del Derecho Administrativo que por tanto tiempo ha estado copado por el gobernante de la ciudad de México.

Lo anterior coadyuva a mirar a la justicia cívica como el campo cuya fecundidad da la pauta para explorar más de cerca la cotidianidad humana de la capital del país, ayuda a menguar mediante la regulación de la conducta, los altos índices de violencia que ya se resienten en la gran urbe.

Por lo mismo parece igualmente recurrente el meditar en cuanto a la pertinencia de instalar en los centros de instrucción de educación superior una materia especial que trate este

rama del derecho administrativo, que tiene influencia en la esfera de la administración pública.

El plan de trabajo escolar-académico comprende los siguientes aspectos:

## MATERIA ADMINISTRACIÓN DE LA JUSTICIA CÍVICA

- I. **Ojetivo General:**  
Estudiar y conocer a fondo lo relacionado con las conductas infractoras que se oponen al pleno desenvolvimiento de la Administración Pública Local (Distrito Federal).
- II. **Objetivos particulares:**
  - a) Recapitular todos los precedentes referentes a la Administración de la Justicia Cívica.
  - b) Analizar, el marco conceptual existente sobre la Justicia Cívica.
  - c) Detallar y distinguir los aspectos criminológicos de las conductas infractoras de las delictivas.
  - d) Reflexionar en torno a la competencia de los órganos de gobierno, de acuerdo al principio de poderes.
  - e) Meditar a fondo el proceso Cívico-Administrativo, identificando similitudes y diferencias con otros tipos de procesos.
  - f) Establecer una diferencia entre la infracción administrativa y la contravención cívico-administrativa; ello permitirá formar las clases de tipos en la materia.
  - g) Crear una terminación de la sanción cívico-administrativa y formar las clases y tipos de sanciones recurrentes en la Administración de la Justicia Cívica.
  - h) Estudiar los medios de defensa y las instancias auxiliares de los infractores: dependencias u órganos de la administración pública recurrentes.
- III. **Del acto de gobierno, Administrativo y/o de autoridad.**
  - a) Elementos que lo componen.
  - b) El servicio y la función pública.
- IV. **Aspectos Generales.**
  - a) Los aspectos históricos.
  - b) Los conceptos fundamentales.
  - c) Los elementos teóricos.
  - d) La diferencia entre un administrador público y un gerente público.
- V. **Los órganos competentes.**
  - a) **Del Poder Legislativo:**
    - Antecedentes de su participación en la materia.
    - Las funciones de la Cámara de Diputados.
    - Las atribuciones de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal.
    - Las disposiciones legales.
  - b) **Del Poder Ejecutivo:**
    - Antecedentes de su participación.
    - El Jefe de Gobierno del Distrito Federal.
    - La Administración Pública del Distrito Federal
      - \* La Secretaría de Seguridad Pública.
        - Antecedentes e ingerencias.
        - El concepto de la función policial.
      - \* La Secretaría de Transporte y Vialidad.
        - Por qué se involucra.
      - \* La Secretaría de Gobierno.
        - Participación en la materia.

- La Subsecretaría de Asuntos Jurídicos.
  - La Dirección de Justicia Cívica.
  - Los Órganos Desconcentrados.
  - El Juzgado Cívico.
    - + Antecedentes.
    - + Paso al poder Judicial.
- c) Del Poder Judicial:
- Antecedentes de su participación.
  - Del Tribunal Contencioso Administrativo.
- VI. El conflicto social: Impacto social y delictivo originado por la transgresión cívico-administrativa.
- a) El estudio de los antecedentes de la infracción.
  - b) El concepto.
  - c) Las diferencias con el delito y la responsabilidad del funcionario público y de las personas.
  - d) Las clases.
  - e) Tipos.
  - f) Casos prácticos.
- VII. Impacto social y delictivo de la sanción Cívico Administrativa.
- a) Estudio de los antecedentes.
  - b) Concepto.
  - c) Tipos y clases de sanciones Cívico- Administrativas.
- VIII. El procedimiento cívico-administrativo.
- a) Inicio.
  - b) Pasos.
  - c) Diagrama de flujo.
- IX. La legislación aplicable.
- a) La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
  - b) Las leyes secundarias:
    - Códigos.
    - Estatutos.
    - Leyes.
  - c) Reglamentos
  - d) Jurisprudencia.
- X. Los recursos con los que cuenta el infractor para controlar a los órganos y personas de la administración pública del Distrito Federal:
- a) La queja.
  - b) El juicio de nulidad.
  - c) El juicio de Amparo
- XI. Las dependencias auxiliares del infractor.
- a) Las Procuradurías.
  - b) La Comisión de Derechos Humanos.

Una última propuesta radica en ir más allá e insertar a los conceptos básicos de la administración de la justicia cívica en los libros de texto gratuitos (primaria y secundaria), merced a que esta área jurídica versa sobre la conducta que los seres humanos revelan en el medio donde se desenvuelven.

Siendo importante establecer que poner más atención en la Justicia Cívica, se puede

tener un medio para menguar otro tipo de comportamiento de mayor destructividad como lo son el delito y la irresponsabilidad, que realmente afecta a la propiedad y al mismo sujeto.

Conocer sobre la justicia cívica y sus problemas nos ayuda además a superar aquellos espacios donde hay una excesiva concentración del principio de división de poderes; con lo que podremos poner punto final a factores como estos que de alguna manera alimentan la desconfianza y desacreditación de un gobierno, de un líder social y que provocan por lo mismo un ambiente de estrés permanente con ello de conflicto, llámese este delictivo (altas tasas de criminalidad), político (corrupción) o jurídico.

En fin, saber de la Justicia Cívica es revalorar los valores sociales, morales, convencionales e históricos de nuestra sociedad; una sociedad que merece ser colocada en otro plano del comportamiento, de modales sanos.

## **ANEXOS**

**ENCUESTA DE OPINIÓN**  
**FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES DE LA U. N. A. M.**  
**-DIVISIÓN DE ESTUDIOS DE POSGRADO-**

**GENERALES**

---

| AÑOS DE EDAD | MASC. | FEM. | AMA DE CASA | ESTUD. | COMER. | TÉCNICO | PROFESIONAL |
|--------------|-------|------|-------------|--------|--------|---------|-------------|
| 18 a 24      | ( )   | ( )  | ( )         | ( )    | ( )    | ( )     | ( )         |
| 25 a 29      | ( )   | ( )  | ( )         | ( )    | ( )    | ( )     | ( )         |
| 30 a 34      | ( )   | ( )  | ( )         | ( )    | ( )    | ( )     | ( )         |
| 35 a 39      | ( )   | ( )  | ( )         | ( )    | ( )    | ( )     | ( )         |
| 40 a 44      | ( )   | ( )  | ( )         | ( )    | ( )    | ( )     | ( )         |
| 45 a 49      | ( )   | ( )  | ( )         | ( )    | ( )    | ( )     | ( )         |
| 50 a 54      | ( )   | ( )  | ( )         | ( )    | ( )    | ( )     | ( )         |
| 55 o más     | ( )   | ( )  | ( )         | ( )    | ( )    | ( )     | ( )         |

**QUESTIONARIO**

---

1. ¿Sabe quién es el Jefe de Gobierno del Distrito Federal?

---



---

2. ¿Puede definir el concepto de JUSTICIA CÍVICA?

---



---

3. Ha estado en un JUZGADO CÍVICO SI ( ) NO ( )  
 ¿Porqué?

---

4. ¿Conoce el Reglamento Gubernativo de Justicia Cívica para el Distrito Federal?  
 SI ( ) NO ( )

5. ¿Sabe qué es una FALTA ADMINISTRATIVA y/o REGLAMENTARIA?  
 SI ( ) NO ( )

---

6. ¿Cuáles son las faltas administrativas y/o reglamentarias que puede citar?

---



---

7. ¿A quién corresponde sancionar la FALTA ADMINISTRATIVA y/o REGLAMENTARIA?

---

## BIBLIOGRAFÍA

### OBRAS

#### A

- Acosta Romero Miguel; **TEORÍA GENERAL DEL DERECHO ADMINISTRATIVO**; 11ª edición; Editorial Porrúa, S. A. de C. V.; México 1993; XXXVIII-1120.
- Aristóteles; **LA ÉTICA NICOMAQUEA/POLÍTICA**; Colección Sepan Cuantos Número 70; 2ª edición; Editorial Porrúa S. A. de C. V.; México 1969; 319 páginas.
- Armienta Hernández, Gonzalo; **TRATADO TEÓRICO PRÁCTICO DE LOS RECURSOS ADMINISTRATIVOS**; 2ª edición; Editorial Porrúa S. A. de C. V.; México 1992; IX-362 páginas.
- Azuára Pérez, Leonardo; **SOCIOLOGÍA**; 1ª edición; Editorial Porrúa S. A. de C. V.; México 1992; 9-354 páginas.

#### B

- Becerra Bautista, José ;**INTRODUCCIÓN AL ESTUDIO DEL DERECHO PROCESAL CIVIL**; 4ª edición; Editorial Cárdenas; México 1985; 13-282 páginas.
- Burgoa Orihuela, Ignacio; **LAS GARANTÍAS INDIVIDUALES**; 24ª EDICIÓN; Editorial Porrúa, S. A. de C. V.; México 1992; 13-788 páginas.

#### C

- Calzada Padrón Feliciano; **DERECHO CONSTITUCIONAL**; Colección de Textos Jurídicos Universitarios; 1ª edición; Editorial Harla; México 1992; XVII-557 páginas.
- Cárdenas, Rafael F.; **RESPONSABILIDAD DE LOS FUNCIONARIOS PÚBLICOS**; 1ª edición; Editorial Porrúa S. A. de C. V.; México 1982; 315 páginas.
- Carrasco, Pedro; **HISTORIA GENERAL DE MÉXICO**, Tomo I: Estudio sobre la sociedad mexicana antes de la conquista; 2ª edición; Editorial Colegio de México; México 1987; 744 páginas.
- Castellanos, Fernando; **LINEAMIENTOS ELEMENTALES DEL DERECHO PENAL**; 31ª edición; Editorial Porrúa, S. A. de C. V.; México 1991; 10-359 páginas.
- Castro, Juventino V.; **GARANTÍAS Y AMPARO**; 7ª edición; Editorial Porrúa, S. A. de C. V.; México 1991; IX-591 páginas.
- Coser, Lewis; **NUEVOS APORTES A LA TEORÍA DEL CONFLICTO SOCIAL**; 1ª edición; Editorial Amorrortu; Buenos Aires Argentina 1967; 249 páginas.
- Cúe Cánovas, Agustín; **HISTORIA SOCIAL Y ECONÓMICA DE MÉXICO**; 3ª edición; Editorial Trillas; México 1987; 9-422 páginas.

#### D

- Dorantes Tamayo, Luis; **ELEMENTOS DE TEORÍA GENERAL DEL PROCESO**; 3ª edición; Editorial Porrúa, S. A. de C. V.; México 1990; 9-348 páginas.
- Departamento del Distrito Federal (DDF)/ Secretaría de la Presidencia (SP); **MÉXICO A TRAVÉS DE LOS INFORMES PRESIDENCIALES.- LA CIUDAD DE MÉXICO TOMOS I, II, III, IV Y V**; única edición; Editorial DDF/SP; México 1976; T-I 511 páginas; T-II 660 páginas; T-III 741 páginas; T-IV 585 páginas.

#### F

- Fingerman; Gregorio; **RELACIONES HUMANAS. FUNDAMENTOS PSICOLÓGICOS Y SOCIALES**; Serie Psicología y Relaciones Humanas; 9ª edición; Editorial Ateneo, S. A. de C. V.; México 1982; 179 páginas.
- Flores Caballero, Romeo F.; **ADMINISTRACIÓN Y POLÍTICA EN LA HISTORIA DE MÉXICO**; 2ª edición; Editorial FCE/INAP; México 1988; 13-386 páginas.
- Fraga, Gabino; **DERECHO ADMINISTRATIVO**; 24ª edición; Editorial Porrúa, S. A. de C. V.; México 1985; 10-506 páginas.

## G

- Galván Escobedo, José; **TRATADO DE ADMINISTRACIÓN GENERAL**; 8° edición; Editorial INAP; México 1980; 311 páginas.  
Gambra Ciudad, Rafael; **HISTORIA SENCILLA DE LA FILOSOFÍA**; 7° edición; Editorial Rialp, S. A.; Madrid, España 1973; 12-300 páginas.  
García Maynes, Eduardo; **FILOSOFÍA DEL DERECHO**; 6° edición; Editorial Porrúa S. A. de C. V.; México 1989; 9-542 páginas.  
Gomézjara, Francisco; **SOCIOLOGÍA**; 22° edición, Editorial Porrúa S. A. de C. V.; México 1994; X-484 páginas.

## H

- Hernández Armienta, Gonzalo; **TRATADO TEÓRICO PRÁCTICO DE LOS RECURSOS ADMINISTRATIVOS**; 2° edición; Editorial Porrúa, S. A. de C. V.; México 1992; 362 páginas.  
Hernández López, Aarón; **MANUAL DE PROCEDIMIENTOS CIVILES**, Tomo I; 1° edición; Editorial PAC; México 1991; 12-280 páginas.

## J

- Jiménez Castro, Wilburg; **INTRODUCCIÓN AL ESTUDIO DE LA TEORÍA ADMINISTRATIVA**; 3° edición; Editorial FCE; México 1982; 9-391 páginas.

## K

- Kelsen, Hans; **TEORÍA GENERAL DEL DERECHO Y DEL ESTADO** (traducción de Eduardo García Maynez); 2° edición; Editorial UNAM; México 1983; V-477 páginas.  
Kelsen, Hans; **LA TEORÍA PURA DEL DERECHO**; 3° edición; Editorial Colofón; México 1990; 83 páginas.  
Kelsen, Hans; **¿QUÉ ES LA JUSTICIA?**; 2° edición; Editorial Ariel, S. A.; Barcelona, España 1992; 8-283 páginas.

## M

- Margain Manatou, Emilio; **DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DE ANULACIÓN O DE ILEGITIMIDAD**; 4° edición; Editorial Porrúa, S. A. de C. V.; México 1981; 380 páginas.  
Mateos Ramón, Martín; **MANUAL DE DERECHO ADMINISTRATIVO**; 9° edición; Editorial Instituto de Derecho Administrativo; Madrid, España 1985; 673 páginas.  
Mateos, Agustín; **COMPENDIO DE ETIMOLOGÍAS GRECOLATINAS DEL ESPAÑOL**; 14° edición; Editorial Esfinge; México 1978; 408 páginas.  
Martín Morales, Rafael; **DERECHO ADMINISTRATIVO**, Segundo Curso; 9° edición Colección de Textos Universitarios; Editorial Harla; México 1991; X-452 páginas.  
Meneses Morales, Ernesto; **PSICOLOGÍA GENERAL**; 1° edición; Editorial Porrúa, S. A. de C. V.; México 1967; X-476 páginas.  
Miranda, José; **HISTORIA DE MEXICO**; 9° edición; Editorial E.C.L.C.S.A., México 1977; 573 páginas.  
Mondragón Alarcón, Francisco Javier; **TEORÍA GENERAL DEL REGLAMENTO.- INSTRUMENTO METODOLÓGICO**; s/ed.; Editorial SUA-Facultad de Derecho/UNAM; México 1995; s/p.  
Montesquieu, Carlos de Secodat; **DEL ESPÍRITU DE LAS LEYES**; Colección Sepan Cuentos; 5° edición; Editorial Porrúa, S. A. de C. V.; México 1982; IX-483 páginas.  
Moreno Daniel; **DERECHO CONSTITUCIONAL**; 4° edición; Editorial Porrúa, S. a. de C. V.; México 1990; VII-604 páginas.

## O

- Offe, Clauss; **CONTRADICCIONES EN EL ESTADO DE BIENESTAR**, (traducción de Antonio Escobedo); 1° edición; Editorial Consejo Nacional Para la Cultura y las Artes/Alianza; México 1990; 9-309 páginas.

Oronoz Santana, Carlos M.; MANUAL DE DERECHO PROCESAL PENAL; 1° edición; Editorial Limusa, S. A. de C. V.; México 1996; 9-196 páginas.

Ovalle Favela, José; TEORÍA GENERAL DEL PROCESO (Colección de Textos Jurídicos Universitarios); 3° edición; Editorial Harla; México 1991; XII-384 páginas.

Ovalle Favela, José; DERECHO PROCESAL CIVIL (Colección de Textos Jurídicos Universitarios); 5° edición; Editorial Harla; México 1992; XII-459 páginas.

## P

Pera Verdaguer, Francisco; JURISDICCIÓN. CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. LEY DEL 27 DE NOVIEMBRE DE 1956. JURISPRUDENCIA DICTADA HASTA EL 31 DE OCTUBRE DE 1976; 1° edición; Editorial Bosen; Barcelona, España 1977; 8-766 páginas.

Philips, Bernard; SOCIOLOGÍA. DEL CONCEPTO A LA PRÁCTICA; 1° edición; Editorial McGraw Hill; México 1982; VII-585 páginas.

## R

Rawls, John; TEORÍA DE LA JUSTICIA (traducción de María Dolores González), 1° edición; Editorial FCE; México 1979; 9-637 páginas.

Recasens Siches, Luis; SOCIOLOGÍA; 19° edición; Editorial Porrúa, S. A. de C. V.; México 1992; 670 páginas.

Reyes Ponce, Agustín; ADMINISTRACIÓN DE EMPRESAS. Teoría y Práctica T-I; 27° reimpression; Editorial Limusa, S. A. de C. V.; México 1981; 5-188 páginas.

Rex, John; EL CONFLICTO SOCIAL; 1° edición; Editorial Siglo Veintiuno Editores; México 1985; X-149 páginas.

Ríos Elizondo, Roberto; EL ACTO ADMINISTRATIVO; 1° edición; Editorial Porrúa, S. A. de C. V.; México 1975; 454 páginas.

Rodríguez Manzanares, Luis; CRIMINOLOGÍA; 1° edición; Editorial Porrúa, S. A. de C. V.; México 1985; 546 páginas.

Rodríguez Manzanarez, Luis; PENOLOGÍA REACCIÓN SOCIAL Y REACCIÓN PENAL; 1° edición; Editorial SUA-Facultad de Derecho/UNAM; México 1983; 146 páginas.

Rousseau, Juan Jacobo; EL CONTRATO SOCIAL (Colección Sepan Cuentos); 4° edición; Editorial Porrúa, S. A. de C. V.; México 1975; IX-178 páginas.

Raymond, Mark W./Pease, John; SOCIOLOGÍA Y VIDA SOCIAL (traduce Raúl Fernández Suárez); 5° edición; Editorial UTEHA; Madrid, España 1980; 7-564 páginas.

## S

Sáinz Gómez, S. José María; DERECHO ROMANO I; 1° edición; Editorial Limusa, S. A. de C. V.; México 1988; 9-240 páginas.

Serra Rojas, Andrés; DERECHO ADMINISTRATIVO Tomo II; 5° edición; Editorial Porrúa, S. A. de C. V.; México 1992; 783 páginas.

## T

Torquemada, Juan de Fray; MONARQUÍA INDIANA Tomo II; 1° edición; Editorial Porrúa, S. A. de C. V.; México 1969; 525 páginas.

## W

Weber, Marx; ECONOMÍA Y SOCIEDAD (traducen: José Medina Echeverría; Juan Roura Parella; Eugenio Imáz y Eduardo García Maynez), Sección de Obras de Sociología; 2° edición; 7° reimpression; Editorial FCE; México 1984; VII-1237 páginas.

## LEGISLACIÓN

## C

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS; versión vigente 1998.

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS Comentada; 5° edición; Editorial UNAM/PGJ-DF; México 1992 (Serie A fuente B, Textos y Estudios Legislativos Número 59); IX-609 páginas.  
CÓDIGO FEDERAL DE PROCEDIMIENTOS PENALES; 47° edición; México 1993.  
CÓDIGO PENAL PARA EL DISTRITO FEDERAL; 57° edición; Editorial Porrúa, S. A. de V. C.  
CÓDIGO DE PROCEDIMIENTOS CIVILES PARA EL DISTRITO FEDERAL; 42° edición; Editorial Porrúa, S. A. de V. C.  
CÓDIGO DE PROCEDIMIENTOS PENALES PARA EL DISTRITO FEDERAL Texto vigente; 50° edición; Editorial Porrúa, S. A. de V. C.

## E

ESTATUTO GENERAL DE GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL; 17° edición; Editorial Porrúa, S. A. de V. C.; México 1997.

## L

LEY DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA; Texto vigente 1997.  
LEY DE PARTICIPACIÓN CIVIL PARA EL DISTRITO FEDERAL; texto vigente 1997.  
LEY DE PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS DEL DISTRITO FEDERAL; texto vigente 1997.  
LEY DE SEGURIDAD PÚBLICA DEL DISTRITO FEDERAL; texto vigente 1997.  
LEY DE TRANSPORTE DEL DISTRITO FEDERAL; texto vigente 1997.  
LEY DEL TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL DISTRITO FEDERAL; texto vigente 1997.  
LEY DE LA COMISIÓN DE DERECHOS HUMANOS DEL DISTRITO FEDERAL; texto vigente 1997.  
LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS; texto vigente 1997.  
LEY ORGÁNICA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DEL DISTRITO FEDERAL; texto vigente 1997.  
LEY PARA EL TRATAMIENTO DE MENORES INFRACTORES EN MATERIA COMÚN PARA EL DISTRITO FEDERAL Y EN MATERIA FEDERAL PARA LA REPÚBLICA; texto vigente 1998.

## R

REGLAMENTO GUBERNATIVO DE JUSTICIA CÍVICA PARA EL DISTRITO FEDERAL; texto vigente 1997.  
REGLAMENTO INTERIOR DE LA LEY ORGÁNICA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DEL DISTRITO FEDERAL; texto vigente 1997.  
REGLAMENTO SOBRE POLICÍA Y TRÁNSITO DEL DISTRITO FEDERAL Y ESTADO DE MÉXICO; 31° edición; México 1997.

## JURISPRUDENCIA

### *SEMANARIO JURÍDICO DE LA FEDERACIÓN.*

- Quinta Época Tomo V, página 91; 7 de Julio de 1919.
- Séptima Época Tomo 58 Sexta Parte; 22 de octubre de 1973; página 18.
- Séptima Época Tomo 109-114 Sexta Parte; 15 de marzo de 1978; página 50.
- Octava Época Tomo XIV-Julio, 12 de enero de 1989; página 654.
- Octava Época Tomo XIV-Julio, 12 de enero de 1989; página 862.
- Octava Época Tomo XIV-Julio, 27 de junio de 1989; página 458.
- Octava Época Tomo IV Segunda Parte, 29 de agosto de 1989; página 117.
- Octava Época Tomo XV-Febrero; Tesis VIII .2° .33K ; 11 de noviembre de 1994; página 187.
- Novena Época Tomo II, noviembre de 1995; Tesis P. CIV/95; 18 de septiembre de 1995.
- Novena Época Tomo V Febrero de 1997; Tesis P. XXIV/97; 26 de noviembre de 1996; página 120.

## DICCIONARIOS

### A

Altamirano y Creves, Rafael; DICCIONARIO CASTELLANO DE PALABRAS JURÍDICAS Y TÉCNICAS TOMADAS DE LA LEGISLACIÓN INDIANA; s/edición; Editorial Instituto Panamericano de Geografía e Historia; México 1993; 399 páginas.

### B

Bobbio, Norberto; DICCIONARIO DE POLÍTICA, Tomo I; 4ª edición; Siglo Veintiuno Editores; México 1985; 354 páginas.

### D

DICCIONARIO JURISTA MEXICANO; Volumen P-Z; 2ª edición; Editorial Mago; México 1984; 2303-3272 páginas.

### E

ENCICLOPÉDIA JURÍDICA OMEBA, Tomos XI y IV; Buenos Aires Argentina 1968.

### F

Fernández de León, Gonzalo; DICCIONARIO JURÍDICO, Tomo II; 3ª edición; Ediciones Contabilidad Moderna; Buenos Aires Argentina 1972.  
Foulquie, Paul/Saint Jean Raymond; DICCIONARIO DE FILOSOFÍA; 1ª edición; Editorial Labor S. A.; Barcelona, España 1967; V-1099 páginas.

### L

López, Antonio (coordinador); DICCIONARIO ENCICLOPÉDICO UNIVERSAL; 1ª edición; Editorial Cultural; Madrid, España 1992; s/p.

### P

Presidencia de la República; GLOSARIO DE TÉRMINOS; Serie Organización y Métodos Número 11; 11ª edición; Editorial PR; México 1982; 9-171 páginas.  
Pratt, Farchild, Henry; DICCIONARIO DE SOCIOLOGÍA; 3ª edición; Editorial FCE; México 1993; 312 páginas.

## HEMEROGRAFÍA

### E

ÉPOCA; Abraham Zabludovsky, Presidente; Semanario de México; N° 323; México 8 de agosto de 1997.  
EL ECONOMISTA; Jose Gómez Cañibe, Presidente; Angélica Ortiz y Marissa Macías, reporteras; Diario; México 11 de agosto de 1997.  
EL FINANCIERO; Rogelio Cárdenas, Director General; Diario; México 13 de octubre de 1996 y 17 de noviembre de 1996.

### P

PROCESO; Julio Sherer García, Presidente; Semanario de Información y Análisis; N° 1085; 17 de agosto de 1997.

### R

REFORMA; Alejandro Junco, Presidente; Jilfredo Joyner, Alejandro Bordán; Carlos Uriega y Anabel Hernández; Diario; México 23 de abril de 1996.