

40 721
395



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA
DE MÉXICO**

**ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES
"CAMPUS ARAGÓN"**

**"LA APLICACIÓN DE LA LEY DE JUSTICIA
CÍVICA PARA EL DISTRITO FEDERAL, COMO UN
FACTOR COADYUVANTE PARA LA CONVIVENCIA
ARMÓNICA EN LA SOCIEDAD".**

T E S I S
QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:
LICENCIADO EN DERECHO
P R E S E N T A:
MARIO ALBERTO RIVERA RIVERA

ASESOR : LIC. JESÚS ARMANDO PEREA RIVERA

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

MÉXICO

2003

A



Universidad Nacional
Autónoma de México



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.

A DIOS:

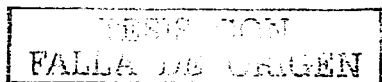
*Por darme el ser y la
sabiduría necesaria para
afrontar las adversidades.*

A MI PAPA:

*Que adoro con todo mi corazón
y por quien lucho cada día.*

A MI MAMÁ:

*Que Dios tenga en su gloria y
de quien aprendí los valores que rigen mi vida.*



A MI HERMANO CON CARINO:

*Ricardo David
Por su incondicional apoyo.*

*A la Universidad Nacional
Autónoma de México
porque me abrió las puertas
del camino a la superación.*

A mis Amigos:

José

Ericka

Dulce

Oswaldo

José Angel y

Christian

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

*Al Lic. Armando Perea Ríveras.
por brindarme parte de su valioso
tiempo para el logro de ésta
meta.*

C

*A Blanca Nelly que me ha apoyado tanto,
por su comprensión y cariño;
quién espero siempre permanezca a mi lado .*

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

ÍNDICE.

“LA APLICACIÓN DE LA LEY DE JUSTICIA CÍVICA PARA EL DISTRITO FEDERAL, COMO UN FACTOR COADYUVANTE PARA LA CONVIVENCIA ARMÓNICA EN LA SOCIEDAD.”

	Página
INTRODUCCIÓN	5

CAPÍTULO 1.

PANORAMA HISTORICO DE LA JUSTICIA CÍVICA EN EL DISTRITO FEDERAL.

1.1. Lincamientos precortesianos orientados a una armonía cívica.	7
1.1.1. Mexicanos.	7
1.1.2. Tarascos.	12
1.1.3. Mayas.	13
1.2. Legislación colonial que adecúa conductas cívicas	16
1.3. Derecho Administrativo en la época independiente	18
1.4. Normatividad contemporánea que rige el orden cívico en el Distrito Federal . . 19	
1.4.1. Antecedentes	19
1.4.1.1. Código Penal de 1871.	20
1.4.1.2. Código Penal de 1929.	21
1.4.1.3. Código Penal de 1931.	22
1.4.2. Evolución histórica de la justicia cívica como una rama independiente del Derecho	23
1.4.2.1. Reglamento de Faltas de Policía y Buen Gobierno.	23
1.4.2.2. Reglamento de los Tribunales Calificadores del Distrito Federal.	25

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

1.4.2.3.Reglamento sobre Justicia en Materia de Faltas de Policía y Buen Gobierno del Distrito Federal de 1985.	25
1.4.2.4.Reglamento Gubernativo de Justicia Cívica para el Distrito Federal.	27
1.5. Ley de Justicia Cívica para el Distrito Federal.	30
1.5.1. Aspectos sobresalientes de la Ley de Justicia Cívica.	32

CAPITULO 2.

CONCEPTUALIZACIONES LEGISLATIVAS FUNDAMENTALES.

2.1. Ley	36
2.2. Reglamento	37
2.3. Diferencias entre ley y reglamento	39
2.4. Policía	41
2.5. Derecho penal administrativo	44
2.6. Justicia cívica	47
2.7. Infracciones administrativas	48
2.8 Sanción	51
2.9 Naturaleza jurídica de la Ley de Justicia Cívica como ordenamiento de policía y buen gobierno	54

CAPÍTULO 3

DIRECTRICES CÍVICAS QUE PERMITEN LA ADECUADA CONVIVENCIA CIUDADANA.

3.1 Ley de Justicia Cívica para el Distrito Federal: una normatividad impero atributiva	59
3.2 La Ley de Justicia Cívica para el Distrito Federal como una legislación intrínsecamente sancionadora	61
3.3 La coercitividad de la Justicia Cívica. una postura preventiva del factor criminológico existente dentro de algunas conductas antisociales previstas en la ley .	63
3.4 Adecuación e interpretación de infracciones cívicas	64

3.5 Substanciación procedimental de la justicia cívica	74
3.6 La justicia cívica y su proceso conciliador	81
3.7 Una objetiva e imparcial imposición de sanciones administrativas	82
3.8 Los Juzgados Cívicos; espacios e instituciones conciliadores que vislumbran una armonía cívica en la sociedad	87

**CAPÍTULO 4.
LA JERARQUÍA DE LA JUSTICIA CÍVICA EN EL ÁMBITO
ADMINISTRATIVO.**

4.1 Principios rectores de la Ley de Justicia Cívica para el Distrito Federal, el artículo 21 y 122 constitucionales	90
4.2 La difusión de la legislación cívica en el Distrito Federal, como el medio idóneo para el reconocimiento de la institución	92
4.3 La profesionalización del servidor público que integra el Juzgado Cívico; una nueva perspectiva de esta institución	93
4.4 Condiciones institucionales que han de imperar en los Juzgados Cívicos para su adecuado funcionamiento	96
PROPUESTAS	98
CONCLUSIONES	103
BIBLIOGRAFÍA	106
LEGISLACIÓN	106

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

INTRODUCCIÓN.

Ubicada dentro del marco del Derecho Administrativo encontramos a la Justicia Cívica, encargada de regular las conductas de las personas, orientando ésta hacia la sana vecindad de las mismas, sirviéndose para tal objeto de la sanción de determinadas conductas consideradas como contrarias al fin que persigue, es decir, la convivencia armónica; asimismo en ocasiones conoce de conflictos derivados de la vecindad, problemas familiares, con el único fin de mediar en el conflicto, buscando el avenimiento de las partes.

Es de reconocerse que la importancia que merece la Justicia Cívica, no se le ha dado en su justa medida, pues históricamente ha sido relegada, no siendo prioridad dentro de la administración pública, por lo que se le ha descuidado, no sólo materialmente, sino incluso con su contenido, pues no ha sido objeto de una revisión para adecuar sus procedimientos, infracciones, y demás contenidos a la realidad de la ciudad de México, que por su complejidad, requiere de un ordenamiento que responda a sus necesidades y realidad.

Y es en este sentido que versa el presente estudio, en el que se pretende, adecuar la Ley, a las actuales condiciones que presenta una ciudad como la nuestra, haciendo observaciones que creemos se ajustan a los fines que se pretenden con la citada Ley, sin olvidar que sobre todo se deben tener en cuenta el respeto a los derechos humanos y las garantías plasmadas en nuestra Constitución para toda persona.

Siendo de tal suerte, el presente, un análisis del cuerpo legal en comento, para lograr una adecuada interpretación del mismo, para así materializar los objetivos que le fueron conferidos en el momento de su creación.

Resaltaremos la importancia de la Justicia Cívica como un medio preventivo, tomando en consideración que de su correcta aplicación se puede evitar el llagar a otras

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

instancias, pues muchas de las conductas antisociales que prevé y sanciona, pueden derivar otras que causan una lesión grave al interior de la sociedad, asimismo destacaremos la intervención de los juzgados en conflictos derivados de una mala convivencia vecinal y familiar, con el ánimo de mediar y poder conciliar a las partes, a fin de que no se tenga que llegar a una segunda instancia, pues si llegase a lograr este objetivo se aliviaría la saturada carga de trabajo tanto en Ministerios Públicos como en el ámbito judicial, a través de la prevención que desde cualquier punto de vista resulta ser el mejor camino.

CAPÍTULO 1

PANORAMA HISTÓRICO DE LA JUSTICIA CÍVICA EN EL DISTRITO FEDERAL.

1.1. LINEAMIENTOS PRECORTECIANOS ORIENTADOS A UNA ARMONÍA CÍVICA.

Dentro de estos asentamientos, las culturas existentes habían alcanzado distintos grados de desarrollo llegando algunas de estas a contar con complejas formas de organización política, jurídica, religiosa y económica. El área constituía en sí misma un entramado de alianzas y dominaciones, con complicados sistemas tributarios y de prestación de servicios. Existiendo un gran contraste en esta región pues si bien es cierto que en algunos lugares la civilización se encontraba en un alto grado de desarrollo, también hubo numerosos grupos de cazadores y recolectores seminómadas, entre estos dos extremos se daba una amplia gama de situaciones intermedias.

Al igual que ocurre con aquellas civilizaciones que han alcanzado un amplio grado de desarrollo, el derecho de las culturas prehispánicas se desarrolló paralelamente con su compleja estructura social, esto es, la complejidad de su estructura social y política se refleja en su derecho. Sobresale de entre los demás el derecho de los aztecas o mexicas, por ser quizá del que mayor atención a recibido, pues la mayor parte de los testimonios de que se disponen fueron elaborados fundamentalmente por religiosos, cronistas e historiadores españoles, lo que obliga a ponderar la información que ofrecen sobre las culturas prehispánicas en los territorios ocupados por los mismos.

1.1.1. MEXICAS

Los mexicas eran un pueblo errante que tras una larga peregrinación, se asentó en la zona lacustre del valle de México, donde al cabo de cien años de su llegada se perfilaron como la cabeza de lo que fue el Imperio Azteca.

Los mexicas contaban con un sistema jurídico que sólo puede explicarse en relación con la visión cosmogónica que tenían; el derecho descansaba en el orden cósmico, señalándolos como un pueblo elegido. La intervención del Estado en la vida de los pobladores era muy amplia, no sólo por razones religiosas, sino por imitación sobre la tierra del orden matemático de la divinidad. Teniendo como postulados la unidad de pensamiento, de fines y de motivaciones. Así su concepción filosófica no los orientaba a la búsqueda de un ideal prototípico, pues su permanencia en la tierra según su creencia era transitoria.

En este orden de ideas, como la realización de la misión que les había sido encomendada era inmediata y la presencia del hombre sobre la tierra era precaria, su derecho estaba destinado a la satisfacción de los intereses colectivos inmediatos, y descansaban en la realidad cambiante. Su derecho, se distinguía por el pragmatismo, ya que al no existir un ideal, cualquier dogmatismo quedaba prácticamente excluido. Así pues, los intereses materiales marcaban la pauta de las instituciones porque los objetivos del pueblo eran: la riqueza, el predominio, el poder y el triunfo. El individuo formaba parte del cuerpo social que tenía como objetivo alimentar a los dioses. Nunca postularon la igualdad y dentro del grupo recibían más responsabilidades quienes tenían mayores méritos y una vida ejemplar.

Hasta ahora, como hemos visto, se entiende que el derecho de los mexicas era un orden jurídico muy rígido, ya que el orden cósmico exigía la obediencia de las leyes y los castigos por infringirlas eran muy severos.

Dentro del Estado, la más alta autoridad desde el punto de vista jurídico era el Tlatoani, a quien correspondían las funciones como máximo juez así como las de promulgar las leyes. A su lado se encontraba el Cihuacóatl, encargado también de algunas funciones vinculadas al derecho. Para tomar decisiones relativas a sus facultades, el Tlatoani solía oír la opinión de los miembros de los diversos consejos que se hallaban constituidos para dicho fin, así aunque a él correspondía la decisión final, era

preciso escuchar a este tipo de órganos colegiados encargados de auxiliarlo en diversos asuntos.

Por lo que hace a los tribunales, éstos se dividían en razón de su competencia, cuantía, territorio y el lugar que la persona ocupaba dentro del funcionamiento estatal. Observamos en este aspecto que aquellos tribunales guardan cierta semejanza con los actuales.

Correspondía a los grupos religiosos importantes funciones dentro del Estado, ya que participaban en la elección de tlatoani, en la decisión de asuntos militares, en los nombramientos de funcionarios públicos, en la resolución de asuntos administrativos y en la educación del pueblo.

Hasta lo que hemos expuesto, nos encontramos que existían figuras, órganos y estructuras especiales para dirigir a la sociedad, las cuales se encontrarían en lo que ahora llamamos derecho público.

Como estructura política dentro del Estado, en alguna medida semejante a la gens romana, se encontraba el Calpulli, entre sus funciones se encontraban las de participar, aunque no en forma amplia, en el gobierno así como administrar bienes de la comunidad. Asimismo distribuía el trabajo colectivo con fines tributarios. En cierta forma estos grupos contaban con un orden y estructura especial respecto de los demás miembros de la sociedad y que por ahora omitiremos para avocarnos a nuestro estudio.

El derecho que hoy llamaríamos privado se ocupaba de regular cuidadosamente las relaciones familiares, la transmisión de la propiedad, y las transacciones comerciales. Debe hacerse notar la intervención del Estado en este tipo de relaciones, las cuales estaban sujetas a los intereses estatales, tanto en lo que se refería al comercio interno, como en lo que podíamos llamar comercio internacional que realizaban los pochtecas (comerciantes).

Es importante destacar que en la ciudad de Tenochtitlan el concepto de justicia era diferente del nuestro, como ya hemos visto; sin embargo, el tecutlatoque o juez tenía algunas funciones y atribuciones importantes de tener presentes en el proceso de dignificación por el que ahora atraviesa la Justicia Cívica.

En primer lugar, como no existía la distinción entre justicia penal y administrativa, los Tecutlatoque se ocupaban de todos los casos de lesiones al orden público, pero curiosamente, el crimen con el que más comúnmente tenían contacto, el que preocupaba principalmente a los gobernantes de aquella Ciudad-Estado era la embriaguez, que se concebía como fuente principal de los desórdenes sociales. El carácter preventivo de la sanción de la embriaguez queda de manifiesto en el discurso que tradicionalmente pronunciaba el gobernante de Tenochtitlan (Tlatoani) cuando se dirigía por primera vez al pueblo, inmediatamente después de haber sido ungido, en la plaza principal de la ciudad:

“8.- Ahora, antes que muera, si por ventura dios determine de matarme, os quiero esforzar y consolar.

9.- Lo que principalmente encomiendo es que os apartéis de la borrachería, que no bebáis octli (pulque), por que es como beleños que sacan al hombre de su juicio, de lo cual mucho se apartaron y temieron los viejos y las viejas, y lo tuvieron por cosa muy aborrecible y asquerosa, por cuya causa los senadores [tecutlatoque] y señores [tlatoani] pasados ahorcaron a muchos, y a otros quebraron las cabezas con piedras y a otros muchos azotaron.

10.- Éste es el vino que se llama octli, que la raíz y principio de todo mal y de toda perdición, porque este octli y esta borrachería es causa de toda discordia y disensión, y de todas revueltas y desasosiegos de los pueblos y reinos: es como un torbellino que todo lo revuelve y desbarata: es como una tempestad infernal, que trae consigo todos los males juntos.

11.- De esta borrachera proceden todos los adulterios, estupro y corrupción de vírgenes y violencia de parientes y afines; de esta borrachera proceden hurtos y robos, y latrocinios y violencias: también proceden las maldiciones y testimonios, y murmuraciones, y detracciones, y las vocerías, riñas y gritas; todas estas cosas causa el oclli, y la borrachera".¹

La importancia del Tecutlatoque en aquella ciudad era tal, que formaba parte de la corte del Tlatoani, y puesto que servían como garantes de orden público tenían una sala reservada en el palacio llamada tlaxitlan, por lo tanto, su selección debía ser sumamente cuidadosa:

"1.- También los señores tenían cuidado de la pacificación del pueblo y de sentenciar los litigios y pleitos que habían en la gente popular, y para esto elegían jueces, personas nobles y ricas y ejercitadas en las cosas de la guerra, y experimentadas en los trabajos de las conquistas; personas de buenas costumbres, que fueron criadas en los monasterios de Calmécac, prudentes y sabias, y también criadas en el palacio.

2.- A estos tales escogía el señor para que fuesen jueces en la república. Mirábase mucho en que estos tales no fuesen borrachos, ni amigos de tomar dádivas, ni fuesen aceptadores de personas [tendientes al nepotismo o al "amiguismo"], ni apasionados; encargábales mucho el señor que hiciesen justicia en todo lo que a sus manos viniese. También les enseñaba el señor las salas donde había de ejercitar oficios; señalábales una sala que era debajo de la sala del señor que llamaban tlaxitlan; en ésta oían y juzgaban las cosas de los nobles[...]

[...] 4.- Estos tales eran los mayores jueces, que ellos llamaban tecutlatoque, éstos examinaban con gran diligencia las causas que iban a sus manos. Y cuando quieran que en esta audiencia, que era la mayor, sentenciaban alguno a muerte, luego lo

¹ DE SAHUN, Fray Bernardino, *Historia general de las cosas de la Nueva España*, Editorial Porrúa, México, 1989.

entregaban a los ejecutores de la justicia, los cuales, según la sentencia, o los ahogaban, o daban garrote, o los apedreaban o los despedazaban".²

1.1.2. TARASCOS.

Toca analizar a los Tarascos de una manera breve, sólo como mera referencia. Se encontraban asentados en parte de los actuales Estados de Guerrero, Michoacán, Colima, Jalisco, Nayarit y Sinaloa. su grado de desarrollo no fue muy relevante en comparación con otros pueblos, asimismo se cuenta con muy poca información respecto de esta cultura, pues son muy pocas las fuentes arqueológicas y documentales.

Se conoce muy poco sobre su organización política, social y su orden jurídico, como ya se mencionó renglones arriba. Sin embargo lo poco que se conoce es que compartían con los habitantes de la zona mesoamericana muchas de sus características, como lo son: una sociedad claramente delimitada; un aparato burocrático que dependía directamente del jefe supremo llamado el Cazonci, el cual era la máxima autoridad y en quien recaía la responsabilidad en cuanto a la política, milicia, religión y justicia; y un aparato estatal que intervenía de manera amplia en la vida económica de la sociedad, sobre todo en el cobro de tributos.

El acceso a los altos mandos burocráticos y militares entre los Tarascos, estaba vedado a los grupos inferiores de la sociedad, esto se debía a que al parecer este tipo de puestos eran hereditarios en línea recta y colateral. Poco sabemos de su derecho, pues apenas se cuentan con algunos datos, de entre los cuales podemos mencionar que se contaba con la figura del matrimonio tanto para los grupos altos y bajos de la sociedad. El mismo problema de falta de información lo encontramos con relación a la administración de la justicia. A partir de los limitados datos con que se cuentan puede inferirse alguna observación muy general sobre este tema, a saber, que las funciones jurisdiccionales parecen estar sobre todo entre los miembros del aparato burocrático.

² Ibidem., páginas 465-466

aunque el sacerdote mayor o patámuti, en ocasiones también administraba justicia, ejerciendo según parece la función jurisdiccional que corresponde al cazonci. Sin embargo, éste se reserva la justicia penal. Estos son los rasgos más sobresalientes sobre los cuales podemos hablar, pues no contamos con información suficiente en alguna otra fuente que nos brinde un panorama más amplio sobre esta sociedad.

1.1.3. MAYAS

Los grupos mayas habitaban por la zona de Tabasco, Campeche, Chiapas, Yucatán y Quintana Roo dentro de los que hoy es la geografía de nuestro país, abarcando además Guatemala, Belice alguna región de Honduras y El Salvador, en Centroamérica. A diferencia del grupo étnico que acabamos de estudiar, el pueblo maya alcanza un elevado grado de desarrollo, siendo pues, los que reflejaron una evolución cultural superior, sin embargo a la llegada de los españoles se encontraban en una etapa en la cual se habían estancado, posiblemente debido a una situación de reacomodo político con nuevas conquistas y alianzas.

En cuanto a esta cultura, si se cuenta con la información suficiente que nos pueda proporcionar una visión adecuada sobre la misma, teniendo así un interesante estudio sobre su derecho, en especial en lo que se refiere al Derecho Penal.

Encontramos que la procedencia de su derecho provenía principalmente de dos orígenes: la sanción impuesta por la comunidad y la promulgación específica por parte de la autoridad.

En materia de Derecho Penal, el pueblo maya al igual que otras culturas de la zona, tenían un jefe político, religioso y judicial, el Halach Uinic; pero en este caso se hallaba asistido por un consejo compuesto por los Ah Cuch Caboob. Dentro de las facultades que tenía el Halach Uinic, las cuales eran muy amplias, ya que dictaba normas válidas en todo el territorio que gobernaba; castigaba a los Almeheñoob,

identificados en las fuentes como los nobles, a los funcionarios públicos y sancionaba las infracciones graves de cualquier miembro de la comunidad. Asimismo era el encargado de dirimir los conflictos que se planteaban entre diversas comunidades y personas de distinta aldea. Delegaba funciones a los Bataboob, quienes eran los encargados de la gobernación local, incluida la administración de justicia. En las crónicas, a estos funcionarios se les llama cacique, rey o señor inferior.

Del Batab dependían en cada localidad, varios Ah Kulen, quienes no tenían facultades legislativas, pero podían realizar algunas funciones jurisdiccionales que correspondían al primero, bajo su vigilancia.

En el peldaño final de la pirámide burocrática se encontraban los Tupiloob, llamados por los españoles "alguaciles", cuyas funciones eran de policía.

A semejanza de los mexicas, entre los mayas el lugar que ocupaba el individuo en la pirámide social era factor importante para la aplicación de las sanciones. También entre los mayas los grupos superiores de la sociedad, tenían mayores derechos y mayores obligaciones, y las sanciones que se les aplicaban a los miembros de este estrato eran más rígidas que las propias del pueblo llano.

Las sanciones además de rígidas, debían tener carácter de ejemplaridad, en consecuencia, su ejecución era siempre pública. Algunas tuvieron carácter ritual, es decir, de purificación del infractor. La imposición de la pena capital era frecuente y su ejecución cruel; los modos de imponerla variaban en función de la situación social del sujeto y el delito que había cometido.

En algunos casos a la familia del infractor también se le imponían sanciones como la confiscación de bienes y la "esclavitud" o pentak, institución tanto de carácter temporal cuanto definitiva, aplicada frecuentemente al delincuente y a su familia. Implicaba la prestación de servicios personales y el que se hacía acreedor a ella podía ser vendido en el mercado; el producto de la venta pasaba a los fondos públicos.

“Al tiempo de la conquista, coexistían la administración pública de la justicia y la privada. Los particulares podían pedir la intervención de los órganos del Estado en determinados casos; pero en otros, las autoridades políticas y religiosas ejercían de oficio la jurisdicción. La coexistencia de ambos sistemas determinó la diversidad de procedimientos para ejecutar la sentencia”.³

En materia de derecho a pesar de que la vida de los mayas estaba altamente influida por conceptos religiosos, el orden jurídico existente se encontraba con un alto grado de secularización. Reflejándose en la separación entre las funciones religiosas y civiles, sólo los halac uinic y batab ejercían ambas, los demás encargados de la administración de justicia no participaban de esta característica excepcional.

Si bien es cierto que los pueblos hasta ahora estudiados se encontraban en distintos puntos del actual territorio mexicano y que por lo tanto se podría pensar que no nos toca estudiarlos en las presentes páginas, también es cierto que para tener una visión más completa de cómo ha sido la evolución hacia una cultura de convivencia armónica como la que se pretende tener y que hasta cierto punto se tiene, es necesario hacer un somero recuento de dichas sociedades y sus regímenes jurídicos.

Se observa que en estas culturas se contaba con estructuras, órganos y regímenes tanto políticos, religiosos y judiciales. Tenían además cierto orden jurídico, que regulaba distintas materias, sin que existiera un conglomerado de dichas normas que las ordenara en distintas materias, pues las mismas se encontraban dispersas sin hacerse distinción de unas y otras, refiriéndose lo mismo a cuestiones familiares, penales, administrativas, entre otras, aún así contaban con un sistema judicial encargado de impartir justicia que dirimía las cuestiones que le eran planteadas, las cuales variaban según el pueblo de que se trate.

Así pues, no encontramos, normas y órganos que se encarguen de las cuestiones en materia de justicia cívica propiamente dicha, pues las existentes conocían tanto de

³ DEL REFUGIO GONZALEZ, María, Historia del Derecho Mexicano, Editorial Mc Graw Hill, 1998, México, páginas 7 y 8

esta materia como de otras; sin embargo siempre existió el interés para que se tuviera una armonía al interior de los grupos sociales, aunque no existía una denominación para cada una de las ramas en que se podría dividir el orden jurídico, ni un cuerpo legal e instituciones especializadas, ya que se buscaba preservar el orden público teniendo reglas que marcaban parámetros de conductas dentro de las cuales podíamos encontrar aquellas que guardan una estrecha semejanza con las pretensiones de la justicia cívica.

1.2. LEGISLACIÓN COLONIAL QUE ADECUA CONDUCTAS CÍVICAS.

Después de la conquista el derecho de los naturales no desapareció por completo, sin embargo quedó sujeto a un nuevo orden jurídico, esto es, aquellas normas indígenas que no contrariaran los intereses de la Corona o el ambiente cristiano y al derecho castellano se continuaron aplicando.

Este derecho es expedido por autoridades españolas peninsulares o sus delegados u otros funcionarios y organismos, así podemos encontrar que muchas de las normas expedidas tenían validez tanto en la monarquía como en el virreinato, empero no podemos negar que el orden jurídico de la Nueva España fue adquiriendo características propias, debido a que se le permitía a las autoridades locales dictar sus normas, las cuales se fueron particularizando ya que conocían mejor de las necesidades en los territorios de su dominio.

Por lo que hace a la organización de la justicia podemos decir que esta estaba sujeta a un régimen de múltiples fueros, con tribunales especiales dependiendo de la controversia de que se tratara o de las partes en conflicto. Las sentencias pronunciadas por todos los tribunales eran dictadas en nombre del rey, el cual podía intervenir en el proceso mediante instrucciones, por lo que podemos señalar que la justicia de la Nueva España no era independiente.

Tratándose de casos de poca relevancia, entre los colonos, se podía acudir para ser juzgados ante un alcalde ordinario, con la posibilidad de apelación ante el cabildo. Si los conflictos fueran entre los indios, que igualmente fueran de poca importancia, la autoridad que podía conocer era el alcalde del pueblo indio respectivo, el cual dictaría su sentencia, y podía ser apelada en una segunda instancia ante un cabildo indígena.

El alcalde mayor o corregidor, conocía de asuntos más importantes, también pronunciaba su sentencia de primera instancia, de ciertos negocios hubo apelación ante las audiencias, que también tenían competencia ordinaria en asuntos de gran importancia; en tales casos hubo una posibilidad de mandar el asunto luego al Consejo de Indias, para una decisión final.

También había órganos especializados en asuntos eclesiásticos; había una rama especial de la justicia que se refería a la protección de los indios, que posteriormente terminó con la creación de un Juzgado General de Indios, el cual no excluía la competencia de los alcaldes mayores y corregidores, pues los indígenas podían optar entre esos órganos jurisdiccionales; existió además el juicio de residencia por medio del cual se trataba de controlar la honradez en la administración pública; en materia fiscal encontramos varios tribunales, como el Tribunal de Cuentas, el Tribunal de Alcabalas, el de Composición de Tierras, el de Montepíos, entre otros; existieron tribunales especiales en materia eclesiástica y monacal; en materia de diezmos; el fuero de la inquisición; el fuero mercantil; el fuero de guerra; el fuero de minería; el fuero de los mostrencos, vacantes e intestados, y para la represión de los salteadores; Tribunal de acordada, entre otros, y de los cuales omitiremos entrar en detalles por así convenir a nuestro estudio.

Haremos una última anotación referente al Derecho Penal, que de alguna manera guarda una estrecha relación con la Justicia Cívica pues como veremos más adelante donde nace esta última es precisamente en el Derecho Penal y posteriormente adquiere su autonomía. Así pues, durante la colonia existen cuerpos dispersos del aspecto penal, a saber: el Fuero Juzgo, el Fuero Viejo, el Fuero Real, las Siete Partidas, el Ordenamiento de Alcalá, las Ordenanzas Reales, las Leyes del Toro, la Nueva

Recopilación y la Novísima Recopilación, los cuales regulaban cuestiones como delitos contra la religión, la vida, la integridad y libertad de las personas, la propiedad, la salud y los delitos sexuales. Encontramos como aspectos sobresalientes que ya se contaba con la libertad bajo fianza, aspectos del procedimiento, el cual no podía exceder de dos años, la autorización judicial para el encarcelamiento, existían penas pecuniarias, no se permitía a los jueces moderar las penas previstas o conciliar a las partes en los juicios penales, la materia probatoria era regulada, las penas podían ir de la aplicación de la ley del talión, la composición de acuerdo con tarifas, la entrega del culpable a la familia de la víctima en calidad de esclavo o para ser maltratado, la pena de castración, aplicación de tormentos, aunque se hacía un diferenciación de tratamiento según las clases sociales.

1.3. EL DERECHO ADMINISTRATIVO EN LA EPOCA INDEPENDIENTE.

Se comienza una búsqueda por tener una mejor legislación y estructuras de gobierno funcionales durante esta época.

La división de poderes, la fijación de las competencias del Estado frente a los ciudadanos, la idea de libertad individual de éstos y la soberanía de la ley sobre el poder arbitrario eran algunos de los dogmas liberales dentro de los cuales se tendría que ir abriendo paso el derecho administrativo. El fin del antiguo régimen y el nacimiento de los estados nacionales sobre las bases anteriores determinaron la evolución de una rama del derecho que paulatinamente fue creciendo en forma muy amplia: el derecho de la administración.

Dentro del derecho de esta área comenzó a ampliarse a medida que se consolidaba el poder de la administración y se inmiscuía cada vez más en la vida de los individuos. A pesar de ir en contra de varios de los principios del liberalismo, a su desarrollo contribuyeron la burguesía liberal y la ideología ilustrada. En México, los primeros decenios de la vida independiente no podían ser apropiados para el surgimiento

y desarrollo de la administración y con ella, el derecho administrativo. Sólo a fines del siglo se hizo posible una administración estable y centralizada, requisito básico para la existencia de esta disciplina jurídica. En la primera época de vida nacional, a pesar de que la burocracia se mantuvo más o menos constante, no fue posible fijar una política administrativa ni a corto ni a largo plazos. Los vaivenes en la constitución de los poderes Ejecutivo y Legislativo, y la falta de definición del Poder Judicial impidieron su desarrollo. Pero la imposibilidad de su instrumentación no se contrapuso con la reflexión sobre el contenido de esta área del derecho. Dentro de la doctrina sobre ella, se debe a Teodosio Lares el texto más completo, precursor en buena medida de lo que más adelante representaría la literatura jurídica sobre la administración y el derecho administrativo.

1.4. NORMATIVIDAD CONTEMPORÁNEA QUE RIGE EL ORDEN CÍVICO EN EL DISTRITO FEDERAL.

1.4.1. ANTECEDENTES.

Dentro de nuestro sistema jurídico encontramos a las faltas administrativas contenidas en los Códigos en materia penal que han tenido vigencia a través de las distintas épocas de la historia de nuestro país.

Dentro de los ordenamientos penales que se han promulgado en la historia de México tenemos que son tres, a saber, el Código Penal del año de 1871, el de 1929 y por último el de 1931, los cuales estaban regulados en el apartado correspondiente a las faltas de policía.

1.4.1.1. CÓDIGO PENAL DE 1871.

Dentro de este cuerpo legal, se encontraban establecidas las entonces llamadas faltas de policía, colocadas a un lado de los delitos y que les fue concedido un capítulo independiente.

En dicho ordenamiento, se encontraba definida la falta, en su artículo 5º, el cual nos decía que esta consistía en: “ la infracción de los reglamentos o bandos de policía y buen gobierno”. Por otro lado de conformidad con el artículo 17 de la Ley en comento establecía: “las faltas sólo se castigan cuando han sido consumadas sin atender más que el hecho material”. Así pues, entendemos que en este apartado se nos establecen los límites y alcances del mismo, sancionando a aquellos que con su conducta, pues es requisito indispensable el que la falta se haya consumado materialmente, infrinjan los reglamentos de policía y buen gobierno.

Lo conducente al procedimiento que se tenía que seguir al que cometía una falta de esta índole, era regulado por el numeral 1145 del mismo cuerpo legal, y que establece: “las faltas se castigaran gubernativamente, mientras no se disponga otra cosa en el Código de Procedimientos Penales”, es decir, la competencia para conocer de estas faltas corresponderá a la autoridad administrativa, no obstante que se encontraban contenidas en un Código Penal a no ser que el Código adjetivo dispusiera lo contrario.

La excepción que se hizo fue para el caso en que la pena rebasará los diez pesos, pues en este supuesto se le consideraba como delito culposo, siempre y cuando se demostrara que el culpable había obrado sin intención, empero, de ser comprobado que en él existía la intención de causar un daño, la pena a aplicar debía consistir a la correspondiente al delito de robo, según lo estableció el artículo 488 del código de la materia.

La clasificación de las faltas, dada por este Código Penal del año de 1871, consistió en cuatro grupos, los cuales quedaron de la siguiente manera:

- I. Faltas de primera clase: Estas faltas estaban señaladas en el artículo 1148 y comprendía una multa que podía ser, a criterio del juzgador, de cincuenta centavos a tres pesos.
- II. Faltas de segunda clase: Estas faltas estaban comprendidas en el artículo 1149 y les correspondía una sanción que oscilaba de uno a cinco pesos.
- III. Faltas de tercera clase: Enmarcadas en el artículo 1150, que se castigaba con una multa de uno a diez pesos.
- IV. Faltas de cuarta clase: Estaban en el artículo 1151 y se les imponía una multa que podía ser de dos a quince pesos.⁴

1.4.1.2. CÓDIGO PENAL DE 1929.

Con la entrada en vigor de este Código Penal de 1929 se deroga el anterior de 1871, dentro del cual las faltas por primera vez no son consideradas dentro del capítulo de los delitos, con lo que se empieza a dar la transición hacia un tipo de regulación especial que se encargue sólo de regular las faltas de carácter administrativo.

La justificación que los redactores expusieron para no considerar a las faltas dentro del capítulo de los delitos obedeció a que si las faltas son lesiones a bienes jurídicos protegidos por sanciones administrativas, no deben figurar en un Código que proteja bienes jurídicos mediante sanciones penales. Además, la falta por su naturaleza, esta variando constantemente, así como sus sanciones; por lo que, se consideró conveniente dejar exclusivamente a las autoridades administrativas su reglamentación. Lo cual es comprensible en el sentido de que las faltas se encargan de promover una convivencia armónica en la sociedad, sancionando las conductas que alteren el orden público y la sana convivencia, mientras que un Código en materia penal se va a encargar de establecer y sancionar los delitos, entendiendo al delito como aquella conducta

⁴ GONGORA PIMENTEL, Genaro y Acosta Romero, Miguel. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 3ª edición. Editorial Porrúa, México, 1987, pp. 79 y 80

antisocial de lesa majestad que causa un menoscabo en la sociedad de difícil o imposible reparación.

En este orden de ideas, el Código Penal de 1929 tuvo un gran acierto al separar las faltas de los delitos, y dejar que otros ordenamientos sean los que vengan a encargarse de la reglamentación y castigo de las faltas administrativas.

1.4.1.3. CÓDIGO PENAL DE 1931.

El Código Penal de 1931, continuo como su antecesor, el Código Penal de 1929, en todo lo que se refiere a las faltas y contravenciones; esto es, que dentro de este cuerpo legal se contemplan sólo delitos, dejando para otros ordenamientos el establecer y sancionar las faltas de carácter administrativo, eliminando así de su contenido, las faltas de policía y buen gobierno.⁵

Hacia el año de 1940, se trató de dar una mejor determinación de las faltas administrativas, lo cual se logró con la creación de la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal, con la cual se crean los Tribunales Calificadores, y en materia legislativa dicho ordenamiento vino a dar una mejor aplicación, tanto en su procedimiento como en su organización administrativa. Constituyendo así el primer intento de crear órganos especializados en la materia, que contaran con sus propios procedimientos, ordenamientos e instituciones. Sin embargo, la materia de faltas de policía y buen gobierno no fue ordenada y sistematizada tan rápido como era de esperarse, lo que dificultaba su desarrollo y provocaba problemas en su aplicación.

Ya para el año de 1970 surge el Reglamento de Faltas de Policía y Buen Gobierno, instrumento encargado de tratar de dar un orden y corregir los errores de su antecesor, organizándose y estructurando esta materia para beneficio de nuestra sociedad, pues es sabido que la finalidad pretendida por este tipo de normas es el hacer

⁵ Ibidem, páginas 81 y 82.

de toda sociedad un espacio en el que se permita la sana convivencia y se cree un ambiente propicio para el adecuado ejercicio de nuestros derechos.

1.4.2. EVOLUCIÓN HISTÓRICA DE LA JUSTICIA CÍVICA COMO UNA RAMA INDEPENDIENTE DEL DERECHO.

1.4.2.1. REGLAMENTO DE FALTAS DE POLICÍA Y BUEN GOBIERNO DE 1970.

Es sin duda, un antecedente de gran trascendencia el Reglamento de Faltas de Policía y Buen Gobierno del año de 1970, publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 11 de Julio de 1970, el cual en su exposición de motivos mencionó: "actualmente en el Distrito Federal las faltas de policía se encuentran previstas y sancionadas en diversos reglamentos o disposiciones, carentes de unidad, que inclusive no logran algunas conductas que afectan al orden público.

Es por ello, que ahora se realiza la expedición de un reglamento de faltas de policía que venga a llenar las lagunas reglamentarias y unifique las disposiciones dispersas.."

Así queda de manifiesto la importancia que tuvo en su momento la creación de este reglamento, pues hasta entonces las faltas de policía y buen gobierno aunque existían, estas se encontraban en diversos cuerpos jurídicos, carentes de una sistematización y congruencia, haciendo difícil y desordenada su aplicación, lo que hacía que estas se encontraran dispersas y confusas, y con la llegada de este ordenamiento se buscó encontrar la unificación de estas faltas.

No obstante, a pesar de su loable intención, este ordenamiento adoleció de técnica jurídica, sin embargo en su contenido se contempló la definición de la falta de

policía en su artículo 2º, el cual a la letra decía: “Constituye una falta de policía la acción u omisión individual o de grupos realizada en un lugar público o cuyos efectos se manifiesten en él y que altere o ponga en peligro el orden público o la integridad de las personas, en su seguridad, tranquilidad y propiedad, en los términos de este reglamento.”

Debemos entender que para que exista la falta se deben de cumplir con los elementos de esta, que según dicho artículo fueron:

- Que se trate de una acción u omisión.
- Realizada en lugares públicos.
- Que altere el orden público o la integridad de las personas o propiedades.

Para los efectos de la aplicación de este cuerpo legal se entendió como lugar público a “todos los espacios de uso común y libre tránsito, incluyendo las plazas, los mercados y los jardines; los inmuebles de acceso general, tales como los centros de espectáculo, diversión o recreo, así como los transportes de servicio público.”

La clasificación de las faltas hecha por este reglamento atendía al bien jurídicamente tutelado, dando como resultados seis categorías, a saber:

- I. Faltas contra la seguridad general;
- II. Faltas contra el civismo;
- III. Faltas contra la propiedad pública;
- IV. Faltas contra la salubridad y el ornato público;
- V. Faltas contra el bienestar colectivo; y
- VI. Faltas contra la integridad de las personas en su seguridad, tranquilidad y propiedades particulares.

Dentro de cada grupo se encuentran las faltas sancionadas por este reglamento y como ahora, ellas atendían a las necesidades particulares de la sociedad, determinadas en razón de la época, las circunstancias sociales y culturales existentes.

1.4.2.2. REGLAMENTO DE LOS TRIBUNALES CALIFICADORES DEL DISTRITO FEDERAL.

Este reglamento de la misma fecha que el anterior y de publicación en el Diario Oficial de la Federación del día 11 de Julio de 1970, trata de la regulación y reglamentación de las autoridades competentes para conocer de las faltas de policía y buen gobierno, su organización interna y del procedimiento seguido ante ellos.

Así pues, se tuvo un mejor orden y control de estas faltas así como de los órganos encargados de su aplicación, sin embargo aún tenían algunas lagunas, y seguía siendo innecesario tener dos ordenamientos, pues con una mayor técnica jurídica se podía simplificar y definir mejor.

1.4.2.3. REGLAMENTO SOBRE JUSTICIA EN MATERIA DE FALTAS DE POLICÍA Y BUEN GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL DE 1985.

Promulgado por el Presidente de la República Licenciado Miguel de la Madrid Hurtado, en ejercicio de la facultad que al Ejecutivo Federal se le confiere, en el artículo 89 fracción I de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y con fundamento en los artículos 1º y 17 de la entonces Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal; así como también por los numerales 3º y 13 de la Ley Sobre Justicia en Materia de Faltas de Policía y Buen Gobierno del Distrito Federal, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 13 de Enero de 1984, integrada por cuatro capítulos, los cuales eran:

- I. Faltas y sanciones.
- II. Órganos.
- III. Procedimiento.
- IV. Disposiciones generales.

Por lo que toca al Reglamento sobre Justicia en Materia de Faltas de Policía y Buen Gobierno del Distrito Federal publicado el día 10 de Julio de 1985, contuvo cuatro capítulos, a saber:

CAPÍTULO PRIMERO.

De las Faltas y Sanciones.

CAPÍTULO SEGUNDO.

Organización administrativa.

CAPÍTULO TERCERO.

De los Juzgados Calificadores.

CAPÍTULO CUARTO.

Del Procedimiento en los Juzgados Calificadores.

SECCIÓN A.

Detención y Presentación de los Infractores.

SECCIÓN B.

De las Audiencias.

SECCIÓN C.

De la Resolución.

1.4.2.4. REGLAMENTO GUBERNATIVO DE JUSTICIA CÍVICA PARA EL DISTRITO FEDERAL.

Con fecha 27 de Abril y 18 de Mayo del 1993, fueron turnados para su estudio y dictamen, el Proyecto de Reglamento sobre Justicia en Materia de Faltas de Policía para el Distrito Federal por el Grupo Partidista de la Revolución Democrática, el Proyecto de Reglamento Gubernativo de Justicia Cívica, por el Revolucionario Institucional y para los mismos efectos, se agregó el Proyecto de Reglamento de la Ley en Materia de Faltas de Policía y Buen Gobierno del Partido de Acción Nacional, presentado ante la I Asamblea de Representantes del Distrito Federal, el 2 de Mayo del 1990, a petición del Grupo del mismo Partido ante la II Asamblea de Representantes.

Motivaron para llegar a la determinación del dictamen los siguientes argumentos:

- a) Que el artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establece que corresponde a la autoridad administrativa la aplicación de sanciones por las infracciones de los Reglamentos Gubernativos y de Policía, las que únicamente consistirán en multa o arresto hasta por 36 horas. Si el infractor fuese jornalero, obrero o trabajador no podrá ser sancionado con multa mayor del importe de su jornal o salario de un día.
- b) Que la conocida como justicia de barandilla en el Distrito Federal, en la actualidad presenta deficiencias en su aplicación, debido a diferentes causas, entre ellas, la reglamentación, tanto en lo que corresponde al orden sustantivo y adjetivo de la materia como en lo relativo a su organización.
- c) Que anteriormente las faltas o controversias de Policía y Buen Gobierno, estuvieron incorporadas en el Código Penal Sustantivo, en el cual prevaleció la idea de los ilícitos, su gravedad y se dividían en crímenes, delitos y contravenciones, pero más tarde se optó por reducir todo lo concerniente a las contravenciones a bandos o reglamentos expedidos por la autoridad administrativa.

En la Ciudad de México, por su acelerado crecimiento económico y demográfico, el ciudadano necesitaba un Reglamento por el cual se procure una mejor convivencia social y hacer más armónica la relación con sus semejantes, el Reglamento vigente hasta antes de éste estableció conductas que por su naturaleza debían de ser consideradas como faltas, como lo era el caso de mendigar habitualmente en lugares públicos.

La normatividad que se propuso, atendió a la evolución de las costumbres sociales y al legítimo reclamo del ciudadano, para que existiera seguridad pública con justicia y se respetaran cabalmente los derechos humanos a través del establecimiento de un nuevo sistema de sanciones por las acciones u omisiones que alteren el orden público y la tranquilidad de las personas.

La experiencia mostraba como se ha mencionado, que el Reglamento anterior ya no era acorde a la realidad social que se vivía, que era necesario uno nuevo, a fin de evitar irregularidades y desvío en la actuación de la autoridad que tiene a su cargo la aplicación de disposiciones como las que se tratan.

El Proyecto de Reglamento que se sometió al Honorable Pleno, fue producto, del trabajo conjunto de los integrantes de los Grupos Partidistas anteriormente señalados, que acogió propuestas de los tres proyectos para integrar un documento.

Por lo anterior y motivados por el propósito de que la Ciudad de México contara con un Reglamento de Policía y Buen Gobierno congruente con la realidad de la época, se consideraron en su contenido nuevas figuras jurídicas y se suprimieron de su catálogo de infracciones aquéllas que no estaban acordes a los requerimientos.

Así, con fundamento en la Base 3ª, fracción VI, inciso a) de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como en los artículos 50, 51, 55 y demás relativos de la Ley Orgánica de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal y en

los artículos 4º, 20, fracción IV, 48, 104, 105, 110, 111 y demás relativos del Reglamento para su Gobierno Interior, se sometió a la consideración del Pleno de la Asamblea el Proyecto de Reglamento Gubernativo de Justicia Cívica para el Distrito Federal.

Las consideraciones que se tuvieron, fueron las siguientes:

Que era notable el propósito que animaba el Proyecto de Reglamento de referencia, ya que las Comisiones encargadas del estudio y dictamen correspondientes, consideraron que en la medida en que existía una adecuada y eficaz reglamentación y que se deroguen todas aquellas disposiciones que no reflejaran la realidad social, se tendría un sistema sobre infracciones que redundará en beneficio de la convivencia armónica de los ciudadanos del Distrito Federal.

Que de conformidad con lo dispuesto por el artículo Tercero Transitorio del Decreto por el 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.

Por lo expuesto y fundado es que se resolvió se aprobara en los términos propuestos el Proyecto de Reglamento Gubernativo de Justicia Cívica para el Distrito Federal, por la II Asamblea de Representantes del Distrito Federal a los 14 días del mes de Julio del 1993, en ejercicio de la facultad que le confiere al artículo 73, fracción VI, Base Tercera, inciso a) de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Quedando su contenido, como sigue:

CAPITULO I. Disposiciones Generales.

CAPITULO II. De las Infracciones.

CAPITULO III. Del Procedimiento ante los Juzgados Cívicos

Sección Primera.

De la Declaración y Presentación de los Presuntos Infractores.

Sección Segunda.

De las Audiencias.

Sección Tercera.

De la Resolución.

CAPITULO IV. De la Organización Administrativa.

CAPITULO V. De los Juzgados Cívicos.

CAPITULO VI. De la Supervisión.

**CAPITULO VII. De la Profesionalización de los Jueces y Secretarios de los
Juzgados Cívicos.**

CAPITULO VIII. De la Prevención y la Cultura Cívica.

CAPITULO IX. De la Participación Vecinal.

1.5. ACTUAL LEY DE JUSTICIA CÍVICA PARA EL DISTRITO FEDERAL.

Para la creación de esta nueva legislación se consideró de gran importancia el que a través de una ley, se formule el contenido de las infracciones, procedimientos,

organización, participación ciudadana, supervisión y demás temas de la justicia administrativa. Destacando las siguientes ideas:

- Un régimen de estado de derecho, es un sistema donde la ley debe ser eje vertebrador del ejercicio del poder, el interés general, el orden público impone –y la Constitución Política de nuestro país así lo señala- límites a los derechos fundamentales de los ciudadanos y de las ciudadanas.
- En el fondo el bien jurídico protegido por la Justicia Cívica es el orden público de la policía, entendiéndolo éste en el sentido técnico, que significa que el ejercicio de la libertad y el uso de la propiedad tienen que tomar en cuenta el orden público, el interés general, el bienestar de la colectividad.
- En cuanto al señalamiento de la policía autorizada para realizar remisiones de presuntos infractores, únicamente se mencionaba a la policía preventiva, como ente competente para realizar dicha función.
- En el cuerpo de la Ley de Justicia Cívica para el Distrito Federal se mantiene vigente lo que se refiere al citatorio que elaboraría la policía preventivo, y en este caso, las policías que dependan de la Secretaría de Seguridad Pública, con objeto de presentar ante el juez a todo aquel que fuere sorprendido en flagrancia cometiendo alguna de las infracciones cívicas.
- Un aspecto sobresaliente en cuanto a la individualización de la sanción es que, anteriormente se mencionaba que al no estar reglamentada la condición de estudiante, y que en la mayoría de las ocasiones carecen de recursos económicos suficientes, por medio de circunstancias internas, se habían externado instrucciones a los jueces cívicos para que previa la acreditación de su calidad se imponga a éstos un día de salario mínimo, como multa máxima; por lo que se consideró que resultaría muy positivo incluirlo ya de manera formal en lo que sería la Ley.
- Asimismo y con el espíritu de hacer la Ley de Justicia Cívica un cuerpo legal más justo, se estimó que se evitaría abusos de autoridad si contempla dar por vencido anticipadamente el llamado proceso de recuperación, que determine el médico legista al presunto infractor que es presentado intoxicado, ante el ruego

del familiar o defensor que acepta el pago de la multa por existir elementos de convicción sobre la comisión de la infracción, lo que puede ser muy positivo.

- Con el objeto de salvaguardar los derechos constitucionales de todo aquel presunto infractor, se consideró que sería necesario establecer la intervención de un intérprete que atendiera a sordomudos presuntos infractores, con el fin de otorgar la garantía de audiencia de estas personas con discapacidad.
- Asimismo se estimó que sería muy importante hacer una reflexión en cuanto a la incorporación del daño imprudencial, porque estaríamos incorporando en el capítulo más importante de las infracciones el elemento de culpabilidad, ya sea imprudencial, o de intención, que en realidad no se contempla a lo largo del desarrollo, de los tipos administrativos.
- En el actual marco jurídico se analizó el aspecto de la supletoriedad de la Ley de Procedimientos Administrativos, que responde a otro tipo de sanciones administrativas, donde el particular es tratado en una relación, aunque sea elemental, con la administración, llegando a la conclusión de que esta ley no respondía a las exigencias del ordenamiento cívico, pues encuentra mayor afinidad con el procedimiento penal. por lo que tomó la decisión de que sea el Código de Procedimientos Penales para el Distrito Federal, el instrumento idóneo para ser aplicado supletoriamente.
- Se pone de manifiesto la necesidad de una nueva ley, avanzando hacia una nueva estructura jurídica, con rango de ley, destacando la idea de ser ésta una primera instancia para detener lo que puede ocurrir en una segunda instancia; pues una buena Ley de Justicia Cívica, genera una dique frente a la acción penal, que, debe ser el último recurso de la sociedad para poder resolver sus problemas de convivencia.

1.5.1. ASPECTOS SOBRESALIENTES DE LA LEY DE JUSTICIA CÍVICA PARA EL DISTRITO FEDERAL.

Dada la importancia del ordenamiento en cuestión como el que se trata, la cual radica tanto en su naturaleza de instrumento de justicia administrativa, como en el hecho

de ser el marco regulador de la convivencia cotidiana entre los ciudadanos, cuya tranquilidad debe ser preservada por la autoridad; es que se debe avanzar hacia una mejor relación entre la policía y los ciudadanos en el ámbito de la justicia cívica.

Así pues, resulta conveniente para nuestro estudio analizar diversos asuntos concretos de particular importancia, y que a continuación se explican:

Sobre el concepto de orden público, entendiéndolo como: el principio fundamental que sostiene a un Estado democrático de derecho es la seguridad jurídica, la cual se construye sobre la base de un entramado normativo que asegure el reconocimiento y la protección cotidiana de los derechos inviolables del individuo. En el aspecto penal, esto significa un diseño jurídico inclinado hacia la menor aflicción posible sobre el individuo; esto supone asegurar la mayor limitación posible sobre la facultad punitiva del Estado. La intervención pública en la esfera privada debe darse entonces, a partir de hipótesis normativas cuyos perfiles sean claros, no proclives a interpretaciones que desborden sus contornos originales.

En la Ley de Justicia Cívica se propone la delimitación casuística del significado de orden público, precisamente porque se considera que se trata de un concepto que no se ha logrado proyectar jurídicamente bajo contornos claros, lo que a su vez ha derivado en afecciones concretas y sistemáticas al Estado de derecho, en este caso mediante la actividad de la llamada policía preventiva.

Destaca la idea de que el concepto que nos ocupa ha funcionado como herramienta represiva bajo regímenes no sólo autoritarios sino incluso, de corte dictatorial; contra ello se ha avanzado hacia propuestas legales, incluso constitucionales, vinculadas en forma directa con la protección de los derechos, la libertad y la seguridad del ciudadano. Se trata de una fórmula de contención del poder, en específico del poder de la policía, a través de la ampliación de las herramientas jurídicas democráticas; una fórmula de contención del poder, que en las relaciones entre poderes públicos y

ciudadanos sitúa a los derechos y libertades de éstos en la parte fundamental de todo el sistema.

Vale la pena señalar que el orden público ha sido atacado, incluso, como un concepto que ha operado en contra del respeto de la autonomía de los gobiernos locales, frente a la autoridad central, al haber provocado conflictos de competencias derivadas también de una "elasticidad" a favor de la aplicación arbitraria del mismo.

En términos históricos, la actividad policial pasó de ser identificada con el orden público, hacia un papel social relacionado, en términos generales con la seguridad pública, y en términos específicos con la seguridad ciudadana.

El orden público ha sido entendido tradicionalmente como la ausencia de perturbaciones; a partir de esta concepción y en el contexto de la coacción administrativa (policía preventiva) gradualmente se le ha asumido como un interés tutelado en beneficio del Estado, y no como medio o condición para el ejercicio de las libertades, lo cierto es que, el Estado moderno surge precisamente para garantizar dicho ejercicio, y lo debe hacer justamente empleando instrumentos como la policía uniformada. En este sentido la justicia cívica es un sistema destinado a la protección del ejercicio de las libertades ciudadanas, fin que debe garantizar resolviendo todo conflicto que implique daño a derechos de terceros.

El papel que juega la justicia cívica, frente a la problemática actual en la ciudad.

El sistema de Justicia Cívica es el ámbito ordinario de atribuciones del Estado destinado a salvaguardar el respeto en la convivencia colectiva, la que supone necesariamente la protección de derechos y libertades. No puede olvidarse que la facultad punitiva del Estado tiene la naturaleza de recurso último y extraordinario; ello significa que los mecanismos administrativos de coacción asumen un carácter preeminente, buscando principalmente la mediación y, en la medida de lo posible la no-activación del sistema de justicia penal.

La Justicia Cívica tiene como sustento principal aquellos valores que hacen posible la normalidad de la vida cotidiana: La base misma para la actualización de esos valores es la protección de las garantías, los derechos y las libertades. El juez cívico y el policía asumen una función de “filtro”, de manera que todo conflicto que no suponga un delito, sea resuelto en su ámbito de actuación. Esto significa cerrar el paso a la llamada “inflación penal”, que mundialmente parece estar desacreditada como medio de garantía para la convivencia pacífica. Desde hace más de tres décadas la descriminalización de todas aquellas conductas que no afectan gravemente la convivencia, ha sido una de las banderas fundamentales de la democratización del Derecho Penal.

En ningún caso se trata de que el Juez Cívico sustituya al Ministerio Público; por el contrario, se busca que una actuación eficaz de protección ciudadana, por parte de la justicia cívica, descargue la desmedida saturación del Ministerio Público y con ello contribuya a la eficacia y eficiencia del mismo.

Es importante entender a fondo la función del policía preventivo; ya que el Estado a través de él, protege al ciudadano. No hay otro mecanismo más concreto y directo, en la vida cotidiana de los espacios públicos, destinado a garantizar la legalidad, las garantías y el Estado de Derecho.

El carácter autónomo que se le pretende dar a la justicia cívica no afecta otros ámbitos, sino que busca fortalecer éste.

CAPÍTULO 2.

CONCEPTUALIZACIONES LEGISLATIVAS FUNDAMENTALES.

2.1. LEY.

En lo relativo a este punto haremos una reflexión respecto a diversos conceptos, para comprender de una manera más completa lo que es este concepto, del cual sin duda nos estaremos refiriendo constantemente por ser uno de los ejes principales del estudio materia de nuestra investigación.

Primeramente podemos decir que la ley va a ser en un sentido más amplio un juicio que expresa relaciones generalizadas entre fenómenos, en este sentido el significado del vocablo comprende tanto a las leyes causales, naturales, lógicas, matemáticas así como a las leyes normativas.

“Por otro lado la palabra Ley proviene de la voz latina *lex* que según la opinión más generalizada se deriva del vocablo *legare*, que significa “que se lee”, algunos autores derivan *lex* de *ligare*, haciendo resaltar el carácter obligatorio de las leyes”.⁶

Asimismo entendemos por ley como aquella norma jurídica con carácter obligatoria y general, dictada por un legítimo poder para regular que tiene como objeto el regular las conductas del hombre dentro de una sociedad o estado o bien para establecer los órganos necesarios para el cumplimiento de sus fines. Tenemos pues que la ley no es un ordenamiento concebido de manera arbitraria por aquel ente que detente el poder soberanamente dominante, en un lugar y tiempo determinados, sino que constituye la expresión de la igualdad de libertad de todos aquellos que pertenecen al mismo orden jurídico y que en consecuencia, quedan obligados a observarlas, es decir, la ley es una norma racional, no arbitraria, ni caprichosa, encaminada al bien general, y

⁶ Instituto de Investigaciones Jurídicas, Diccionario Jurídico Mexicano, 2ª edición, Editorial Porrúa, México, 1988, pp. 1963

no al aprovechamiento exclusivo de una persona o de un grupo determinado y no por un poder incompetente.

Como lo mencionamos anteriormente, existen diversos tipos de leyes, dentro de las cuales se encuentran las leyes normativas, mismas que son de mayor importancia para nuestro estudio. Las leyes normativas se entienden como todo juicio mediante el cual se va a imponer cierta conducta como obligatoria, es característica de esta norma la posibilidad de su cumplimiento, esto es, la incontingencia (no-necesidad), de la relación que expresa la necesidad; así se deja a salvo la libertad de quien deba acatarla y en consecuencia es reguladora exclusivamente de la conducta humana, por el libre albedrío que presupone. Así pues, la ley normativa tiene por objeto lograr una conducta del hombre, y dicha conducta será considerada como debida u obligatoria y no de expresar relaciones con fines prácticos explicativos, ni de un correcto razonar.

Asimismo dentro de las leyes normativas, se encuentran las leyes morales y las jurídicas, de estas últimas pueden conceptuarse a su vez, según la doctrina de nuestros días, en ley en sentido formal y ley en sentido material, las cuales se explican de la siguiente manera:

Ley en sentido formal, que atiende al órgano y al procedimiento seguido para su creación, según lo anterior, sólo es ley en sentido formal aquella que independientemente de su contenido fue creada por el órgano legislativo del Estado, ajustándose al procedimiento legislativo, mientras que la ley en sentido material, es la norma jurídica general y abstracta, sin importar el órgano que la expide ni su modo de creación.⁷

2.2. REGLAMENTO.

A continuación analizaremos al Reglamento, toda vez que aunque actualmente las faltas administrativas ya no son previstas en este tipo de ordenamientos, si resulta

⁷ DE PINA, Rafael y De Pina Vara, Rafael, Diccionario Jurídico Mexicano, 2ª edición, Editorial Porrúa, México, 1988, página 336.

relevante su estudio pues constituyen el antecedente de lo que hoy es la Ley de Justicia Cívica para el Distrito Federal.

“Un Reglamento es una manifestación unilateral de voluntad discrecional, emitida por un órgano administrativo legalmente investido de potestad o competencia de hacerlo (Presidente de la República en el ámbito Federal, Gobernador del Estado en las entidades federativas), creadora de normas jurídicas del Congreso, a efecto de facilitar su ejecución y observancia en la esfera administrativa”.⁸

El fundamento jurídico que da la facultad reglamentaria al Presidente de la República para proveer en la esfera administrativa la exacta observancia de la ley, se encuentra contenida en el numeral 89 fracción I de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

En consecuencia, podemos decir que la facultad reglamentaria es una función materialmente legislativa aunque formalmente sea administrativa, no obstante se trate de una facultad propia del Ejecutivo y no-derivada del Legislativo.

El Reglamento tiene la función de ampliar y complementar el contenido de una ley, para su correcta y exacta aplicación, por lo que el Reglamento no es una norma autónoma, pues se encuentra subordinada jerárquicamente a una ley y corre con la misma suerte, es decir, si una ley es reformada, derogada o abrogada, el reglamento también será reformado, derogado o abrogado; toda vez que no goza de la autoridad formal de una ley, y depende de la existencia de esta.

Los reglamentos son actos facultados al poder ejecutivo por razones lógicas, ya que la atribución genérica de crear leyes conlleva al reconocimiento de permitirle como ejecutarlas. Las leyes por su propia naturaleza no pueden prever todos los supuestos posibles, por lo que su grado de generalidad y abstracción debe ser amplio; los

⁸ ACOSTA ROMERO, Miguel, Teoría General del Derecho Administrativo, 5ª edición, Editorial Porrúa, México, 1988, página 485

reglamentos en contraste tienden a detallar los su puestos previstos en la ley, para que la individualización y aplicación del orden sea clara y efectiva.

La existencia de los reglamentos estará supeditada a la de la ley, esto se da por la jerarquía en el orden jurídico de uno y otra.

Sin embargo la propia Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos confiere facultades legislativas al Presidente de la República, un ejemplo de ello lo encontramos en el artículo 27 del cuerpo legal citado en su párrafo quinto al establecer que “Las aguas del subsuelo pueden ser libremente alumbradas mediante obras artificiales y apropiarse por el dueño del terreno; pero, cuando lo exija el interés público o se afecten otros aprovechamientos, el Ejecutivo Federal podrá reglamentar su extracción y utilización y aún establecer zonas vedadas al igual que para las demás aguas de propiedad nacional.” Tenemos, en este ejemplo que se pueden otorgar facultades al Ejecutivo de la Federación para la expedición de los Reglamentos llamados autónomos, los cuales son una excepción a la característica general de la facultad reglamentaria, esto es, la necesidad de la existencia previa de una ley a la cual ha de reglamentar para su correcta aplicación, pues el reglamento autónomo no necesita de la existencia de esta ley.

2.3. DIFERENCIAS ENTRE LEY Y REGLAMENTO.

Buscando establecer con precisión los conceptos de ley y reglamento haremos en las siguientes líneas un estudio comparativo analizando sus diferencias.

- I. Primeramente, encontramos una distinción meramente formal consistente en la manera de su creación, pues la ley deriva de un acto legislativo y el reglamento de un acto administrativo.
- II. La ley requiere para su nacimiento, de un procedimiento especial. El acto legislativo implica un largo procedimiento en diversas etapas que se encuentran determinadas, a saber: iniciativa, discusión, aprobación, sanción, publicación e

iniciación de la vigencia. Por su parte, el reglamento, en cuanto a su procedimiento de creación, es mucho más sencillo, puesto que el único requisito formal para su validez, como ya lo hemos establecido arriba, es el referendo ministerial y su publicación en el Diario Oficial de la Federación o en la Gaceta del Distrito Federal.

- III. El principio de primicia de la ley que opera a favor de ésta. Que entiende, que las disposiciones contenidas en una ley de carácter formal no pueden ser modificadas por un reglamento.

Este es un principio basado en la autoridad formal de las leyes, reconociendo en el inciso "f" del artículo 72 Constitucional, en la interpretación, reformación o derogación de las leyes o decretos, se observarán los mismos trámites establecidos para su formación.

- IV. Otro principio que rige en esta materia es el que no puede haber reglamento sin ley, aunque esta última sí pueda existir, aunque no se reglamente.
- V. La abrogación o derogación de una ley implica a su vez la abrogación o derogación de los reglamentos, a menos que en los artículos transitorios de la ley posterior, se dé vigencia a los reglamentos de la anterior.
- VI. En nuestro sistema mexicano, el reglamento administrativo deberá estar subordinado siempre a la ley ordinaria, emanado del órgano legislativo.

En resumen, podemos decir que el fundamento del reglamento es un asunto complejo y es preciso señalar y considerar sus principales matices. Se trata en primer lugar de la necesidad indiscutible de desentrañar el precepto general que se formula en la mayoría de las leyes, para adaptarlo a las prescripciones de la práctica y como esta labor es técnica que requiere estudios cuidadosos y conocimientos especiales, no encontraremos estos elementos en el Poder Legislativo donde predomina el principio de representación popular, lógica, es que se encomiende al Poder Ejecutivo cuyas dependencias cuentan con personal más especializado y están en contacto con la realidad para que se apliquen las leyes y los reglamentos.⁹

⁹ Ibidem., pp. 486 a 489

2.4. POLICÍA.

La palabra policía viene de las voces del latín (politia) y del griego (politeia), entendiendo a grandes rasgos por esta el adecuado orden que se debe guardar y observar en las ciudades y repúblicas, a través del adecuado cumplimiento de las leyes y ordenamientos existentes para lograr un buen gobierno. Por otro lado, encontramos otro significado para esta palabra y se refiere aquel ente estructurado y organizado exclusivamente encargado de mantener el orden en la sociedad, siendo en este caso el concepto de policía como los cuerpos de policía encargados de vigilar el respeto y el orden y la vigilancia de todos los aspectos de la tranquilidad y el buen orden del Estado.

También la podemos definir como aquella facultad del Estado, o de la administración pública para realizar determinados actos directamente encaminados a preservar el orden público, la seguridad, la tranquilidad, la salubridad, en un Estado.

La concepción popular que se tiene de la policía se limita a entenderla como el agente de la policía o de tránsito, gendarme o guardián del orden público. A la orden del Estado. La función primordial de este cuerpo es la de hacer prevalecer el orden público, a través de la vigilancia de la vía pública, y su función se encomienda frecuentemente a los ayuntamientos o autoridades ciudadanas que atienden los asuntos locales, exceptuando lo dispuesto por el artículo 115, fracción III, párrafo segundo de nuestra Carta Magna, la cual a la letra establece: "El Ejecutivo Federal y los gobernadores de los Estados, tendrán el mando de la fuerza pública en los municipios donde residan habitual o transitoriamente."

Este concepto obedece a que efectivamente la policía urbana o municipal, se encuentra relacionada estrechamente con aquellos pequeños-grandes problemas que se suscitan en la vida cotidiana del pueblo, los cuales toman relevancia para la comunidad, pues de la adecuada atención de ellos dependen la paz social, reclamando cada día más el orden, la seguridad y la paz, para alcanzar así las metas de la vida en sociedad. Tenemos, pues, que el concepto de policía se acerca al sentido etimológico griego del mismo, esto es, una materia que se refiere a la polis, a la comunidad política.

“La policía preventiva –ciudadina o municipal–, es la primera línea de batalla en contra del desorden, la que detiene al delincuente in fraganti, que huye, al ebrio que escandaliza, la que sigue las manifestaciones públicas para evitar daños sociales o excesos, la que impide los accidentes de los niños que imprudentemente juegan en las calles y la que recibe directamente las críticas a los gobiernos. la que tiene a su carga la difícil tarea de la Administración pública de mantener los tres elementos de la convivencia social: la tranquilidad, la seguridad y la salubridad pública.

Es esta la razón por la que para la población no hay más policía, que la que todos los días vigila su acción, reprimiendo desmanes; regula el tránsito e interviene en los problemas de la vida diaria, y en general impone límites al ejercicio de los derechos o de las libertades”.¹⁰

“Función consistente en el mantenimiento del buen orden y cuidado material y moral que se guarda en las ciudades y repúblicas, fundamentalmente mediante la observancia de sus leyes y reglamentos. Conjunto de agentes del Estado que asumen la obligación de mantener el imperio de la ley y el orden entre sus conciudadanos”.¹¹

Policía en su acepción más amplia, significa ejercicio del poder público sobre hombres y cosas. En el dominio más restringido del derecho administrativo el concepto de policía designa el conjunto de servicios organizados por la Administración con el fin de asegurar el orden público y garantizar la integridad física y moral, de las personas, mediante limitaciones impuestas a la actividad individual y colectiva de ellas.

“El conjunto de actividades normativas o materiales, de carácter restrictivo, que limitan la libertad individual, para asegurar el orden público. Para no ser su ejercicio arbitrario debe respetar la dignidad de la persona humana, impidiendo que dañe la propia

¹⁰ SERRA KOJAS, Andrés, *Derecho Administrativo, segundo curso*, 18ª edición, Editorial Porrúa, México, 1997

¹¹ PRATT FAIRCHILD, Henry, *Diccionario de Sociología*, 4ª reimpresión, Fondo de Cultura Económica, México, 1971, páginas 225 y 226

libertad. Es necesario que la actividad de la policía administrativa, se limite estrictamente por el orden jurídico, como actividad claramente reglada".¹²

"Definiremos la policía como la intervención administrativa de la autoridad pública en el ejercicio de las actividades individuales susceptibles de hacer peligrar intereses generales, teniendo por objeto evitar que se produzcan, amplíen, o generalicen los daños sociales que las leyes procuran evitar".¹³

Así pues, podemos decir que se entenderá como policía a todos aquellos órganos del Estado que han sido creados y estructurados para realizar funciones concretas de prevención de infracciones, esto es, que tengan por objeto prevenir aquellos actos que alteren o vayan en contra de las disposiciones de carácter administrativo de la materia en que se trate. Correspondiendo de igual forma a la administración pública la facultad de imponer correcciones administrativas a los ciudadanos por las conductas de las cuales sean responsables y que hayan sido contrarias o lo ordenado por la administración. Es decir, la policía esta orientada al mantenimiento del orden público. Este orden público comporta la tranquilidad, la seguridad y la salubridad públicas. En principio este orden público es de orden material y exterior y no de un orden moral.

Hasta ahora hemos hecho referencia a órganos encargados de realizar las funciones de policía, y en ese sentido, serán en sus conjuntos aquellos órganos del Estado a los cuales les corresponde ejercer la facultad aplicar las disposiciones de policía y asimismo, el conjunto de cuerpos orgánicos, en particular, las llamadas policías especiales, en cada materia, como lo son la policía preventiva, la policía fiscal, la policía auxiliar, la policía de tránsito, la policía forestal, la mal llamada policía judicial pues esta no depende del poder judicial, sino que esta bajo las ordenes del Ministerio Público, ya sea federal o local, entre otras.

¹² OLIVERA TORO, Jorge, Manual de Derecho Administrativo, 2ª edición, Editorial Porrúa, México, 1967, página 42.

¹³ CAETANO, Marcello, Manual de Derecho Administrativo, 7ª edición, Editorial Coimbra, Editores Limitada, Lisboa, 1965, página 678

Para Andrés Serra Rojas, la policía está constituida por un conjunto de facultades que tiene el Poder Público, para vigilar y limitar la acción de los particulares, los cuales, dentro del concepto moderno del Estado, deben regular su actividad con los deberes y obligaciones que les impone la ley, y se funda en una finalidad de utilidad pública.

Así, en el artículo 115 fracción II, párrafo segundo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos habla textualmente de bandos de policía y buen gobierno, por lo que podemos presumir que se trata de una materia que corresponde tanto a la Federación, como a las entidades federativas y municipios, y que se habla así de la policía preventiva que es la encargada de guardar en orden público, es decir, de guardar la observancia de la armonía en los lugares como plazas, jardines, calles y en general lugares públicos, logrando este objetivo mediante la prevención de las infracciones a las disposiciones establecidas en los reglamentos de policía y buen gobierno.

2.5. DERECHO PENAL ADMINISTRATIVO.

Asimismo dentro de la doctrina se cuenta con la rama del Derecho Administrativo que ha sido denominada Derecho Penal Administrativo, de la cual veremos los siguientes conceptos:

“La rama del derecho que se propone el estudio especializado sobre las 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 públicos y demás actividades que regulen el interés general”.¹⁴

“Es el conjunto de aquellas disposiciones mediante las cuales la Administración estatal encargada de favorecer el bienestar público estatal vincula a la trasgresión de una

¹⁴ SERRA ROJAS, Andrés, Derecho Administrativo, tomo II, 10ª edición, Editorial Porrúa, México, 1981, página 404.

disposición administrativa como supuesto de hecho una pena como consecuencia administrativa".¹⁵

"Es el conjunto de disposiciones que asocian al incumplimiento de un concreto deber de los particulares con la Administración, una pena determinada".¹⁶

Para Adolfo Merkl el Derecho Penal Administrativo "consiste en la competencia de las autoridades administrativas para imponer sanciones a las acciones u omisiones antijurídicas."

"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".¹⁷

Se debe hacer la distinción que el llamado Derecho Penal Administrativo, no es una rama del Derecho Penal, pues su naturaleza es diferente, mientras que el Derecho Penal se encarga de sancionar aquellas conductas delictuosas que lesionen bienes jurídicos tutelados, el Derecho Penal Administrativo sanciona aquellas conductas que sean contrarias a lo dispuesto por leyes administrativas, las cuales buscan alcanzar el orden público, o el bien común, entendiendo estas conductas como la oposición a favorecer la actividad administrativa del Estado, la omisión prestar ayuda a la Administración Estatal dirigida a favorecer el bienestar público o estatal.

En el Derecho Administrativo, la administración propiamente va a tomar atribuciones para defender por sí misma sus derechos e intereses contra un determinado orden de transgresiones punibles, dando como resultado que la administración ejerce la función judicial penal, para lo cual cuenta con un sistema correctivo y disciplinario propio.

¹⁵ GOLDSCHMIDT, James, *Begriff und Aufgabe eines Verwaltungsstrafrechts, en die*, Alemania, 1902

¹⁶ HERNÁNDEZ DE ASÚA, Luis, *Tratado de Derecho Penal*, tomo I, Editorial Océano, 3ª edición, Argentina, 1964, página 49.

¹⁷ SOLER, Sebastián, *Derecho Penal Argentino*, Editorial Tipografía Editorial Argentina, Argentina, 1953

Por lo antes señalado parecería que el Derecho Penal y el llamado Derecho Administrativo son semejantes, sin embargo, a pesar de algunas similitudes, existen también a su vez grandes diferencias, como por ejemplo la finalidad que se persiguen en ambos es distinta, mientras en el Derechos Penal la finalidad que se persigue es la de prevenir y sobre todo tipificar y sancionar conductas contrarias a la convivencia social, en el Derechos Penal Administrativo la finalidad va a consistir en el normal desarrollo de la actividad administrativa. Por lo que hace a las sanciones de uno y otro, aunque también son de carácter coercitivo, la función que le corresponde a cada una difiere.

Continuando con el establecimiento del paralelismo entre el Derecho Penal y el Derecho Penal Administrativo, encontramos que también en su objeto principal de estudio, delito e infracción respectivamente, podemos establecer distinción, principalmente por la fisonomía que revisten ambas conductas; tenemos primeramente que el principio de prescripción, acción y pena, obedecen a otros principios tratándose de delitos, las condiciones personales del agente son en el Derecho Penal tenidas en cuenta y tratándose de infracciones no cuentan con la misma relevancia, de igual forma la incriminación es más restringida en el delito que en la infracción, en la infracción el agente puede allanarse a las consecuencias de los hechos, lo cual es inadmisibles en el delito. Estas, son algunas de las características esenciales que hacen que cada una de estas materias tome su propia connotación.

Si se examina con criterio objetivo la realidad jurídica de la generalidad de los países, surge como verdad evidente que no hay diferencia de naturaleza entre los hechos que configuran los delitos y faltas, como tampoco la hay entre tales hechos y los que constituyen infracciones administrativas.

Diversas circunstancias comprueban y confirman que no hay diferencia de naturaleza entre los hechos constitutivos de infracciones penales y administrativas, sino criterios de diferenciación, que dependen de múltiples factores: entidad del hecho, orden jurídico vulnerado, necesidad de una reparación más intensa y más rápidamente ejecutada, etc. La diferencia aparece en el régimen jurídico de las sanciones aplicables.

"La diferencia entre las infracciones y las sanciones penales y administrativas está dada por el Derecho positivo".¹⁸

La confusión deriva de la semejanza existente entre el delito y la falta administrativa, pues ambas pertenecen al grupo de los hechos ilícitos, son figuras jurídicas idénticas y, por lo tanto, sin diferencias específicas. A mayor abundamiento, diremos que ambos pertenecen al género de los ilícitos, de las acciones antijurídicas, de los hechos antisociales, las cuales como sabemos, en realidad son acciones humanas imputables, ilícitas y dañosas, en este sentido, todos los delitos e infracciones administrativas son ciertas violaciones y ofensas a los derechos, transgresiones a la ley. Esto es, tanto los delitos como las infracciones administrativas pueden y de hechos son comprendidos dentro del género de las conductas antisociales, antijurídicas, dañosas y que alteran el orden público y la paz social.

2.6. JUSTICIA CÍVICA.

Al Estado corresponderá la satisfacción de tres de los principales tipos de necesidades dentro de la sociedad, para que este a su vez pueda cumplir los fines para los cuales fue establecido, estos tres tipos de necesidades principales son: las individuales, las colectivas y las de carácter público; a su vez dentro de estas últimas encontramos la conservación del orden interior correspondientes a la policía, la defensa contra los ataques exteriores la cual es una tarea reservada al ejército y la impartición de justicia a través de tribunales.

Para lograr la satisfacción de estas tres necesidades al Estado se le reconocen como sus instrumentos fundamentales, para lograr este fin, tres funciones, las cuales son la legislativa, la administrativa y la jurisdiccional.

¹⁸ SAYAGÜES LASO, Enrique, Tratado de Derecho Administrativo, tomo I, 4ª edición, Uruguay, 1974, páginas 427 y 428.

La función administrativa se encuentra regida por el Derecho Administrativo, dicho sector del poder público tiene confiados a su cargo numerosos intereses económicos y financieros, a su vez estas normas administrativas cuentan para su eficaz y conveniente realización, con la señalización de sanciones para los casos en que sus disposiciones sean transgredidas por los gobernados. Por su parte el poder legislativo ha ido dotando de infracciones y figuras delictivas para reprimir las conductas que violen lo establecido por las normas administrativas, así es como se han creado normas de carácter represivo dentro de las diversas manifestaciones que adquiere el Derecho Administrativo.

Expuesto lo anterior, tenemos que dentro del Derecho Administrativo encontramos una rama a la cual se le llama Justicia Cívica, la cual tiene como objeto el sancionar las conductas que alteren el orden público y la convivencia armónica en la sociedad, es decir las infracciones administrativas.

La Justicia Cívica es una rama del Derecho Administrativo, que regula las conductas de los individuos con el objeto de lograr una convivencia armónica y pacífica entre los mismos, logrando con ello el respeto a los derechos y libertades de los habitantes de la sociedad, constituyéndose en un ambiente en que predomine la sana vecindad.

2.7. INFRACCIONES ADMINISTRATIVAS.

Para Serra Rojas "La infracción administrativa es el acto u omisión que definen las leyes administrativas y que son consideradas como delitos por la legislación penal por considerarlos faltas que ameritan sanciones menores."

Analizando la primera parte de la definición antes expuesta, entendemos que la propia ley nos va a dar los lineamientos de conducta, pues va a establecer los casos en que podemos infringir lo dispuesto por la misma, es decir, los miembros de la sociedad

han de ceñir su actuar a como la administración pública le interesa, sirviéndose esta de los instrumentos jurídicos necesarios a tal fin.

Es necesario, pues, hacer un paréntesis a efecto de reflexionar cuales son los fines que persigue la administración pública, dentro de los cuales, encontramos que son los siguientes:

- a) Proveer servicios públicos.
- b) Mantener el orden público, entendiéndose como tal, salvaguardar las normas de convivencia social.
- c) Distribuir el gasto público.
- d) Regular la organización, estructura y actividad de la parte del Estado, que se identifica con la administración pública o Poder Ejecutivo.

Después de la breve explicación dada, con referencia a los fines del estado, los cuales serán tratados con mayor abundamiento en otro estudio y de que ahora sólo hacemos una breve referencia para aterrizar nuestro propio concepto de lo que es una infracción administrativa, nos atrevemos a decir hasta este punto que: La infracción administrativa es la acción u omisión que contravenga el orden establecido por la administración pública, para la consecución de sus fines, dentro de los cuales se encuentra el de mantener el orden público.

Algunos autores sostienen que las infracciones administrativas, no atentan propiamente contra el interés comunitario, los derechos del Estado o de individuo determinado, pero que, sin embargo, estas deben ser prohibidas y exigidas bajo una pena, dada la peligrosidad que representan estas conductas para el orden jurídico y para la seguridad; esto es, que por sí mismas no afectan los intereses de terceros pero que por su propia naturaleza representan un peligro inminente y que en un momento determinado y bajo circunstancias especiales pudieran derivar el una situación más

delicada que entonces sí afectara el orden público, vulnerando la esfera jurídica del Estado, la comunidad o de una persona.

Incluso en otras legislaciones como la alemana, se tiene la idea de que el Derecho Penal de Policía y el Derecho Penal, no se diferencian conceptualmente, por lo que incluso los delitos de policía debieran ser perseguidos y castigados por los tribunales, al igual que los hechos criminales.

Nos queda claro que respecto del ataque material que implica el delito y la falta administrativa, se distingue que mientras el primero ataca directamente un bien jurídico tutelado, el cual está claramente definido; en la falta administrativa no existe este ataque a un bien jurídico tutelado, consistiendo solamente en un peligro que la comisión de la falta representa para estos bienes. así pues, la falta administrativa no constituye en ningún momento un ataque a bienes materiales en todo tiempo protegidos por la legislación, sino por la insubordinación, la desobediencia, por la negligencia en el cumplimiento de las disposiciones administrativas de seguridad, ligadas en todo tiempo y circunstancias a disposiciones relativas a la convivencia armónica y pacífica entre ciudadanos, que sobre todo garanticen el libre ejercicio de nuestros derechos y el cabal cumplimiento de las obligaciones impuestas por el Estado. Continuando con la diferenciación entre estas dos conductas antisociales, cabe mencionar que también entra la distinción de las mismas desde el punto de vista de la culpabilidad del autor de la falta, es así que en el delito la culpabilidad implica un juicio ético-social que recae sobre el autor, para así determinar la situación del sujeto activo del delito; mientras que en la falta administrativa basta con que se cometa esta conducta que infrinja las exigencias establecidas por el ordenamiento administrativo, desfavoreciendo con esto el cumplimiento de los fines del Estado con el simple desacato de la norma, es decir basta con que sea cometido el hecho.

Ya para culminar con este punto, al que nos hemos venido refiriendo en estas líneas, diremos que, la función de policía, relacionada con la falta administrativa no tiene nada que ver con el delito y con la función penal, por lo tanto, aunque si bien es

cierto que ambas la ejerce la autoridad encargada de gobernar, es decir, el Estado; la función penal inicia cuando la función de policía ha agotado inútilmente sus esfuerzos, su objeto es distinto, son distintos sus límites y normas, podríamos decir, con toda la distancia guardada, que la falta administrativa tiene un carácter de prevención del delito, pues las sanciones aplicadas en estos casos son notoriamente más benévolas, pues tratándose de delitos estas serán aplicadas cuando ya no exista otro remedio y se hayan agotado los medios sin que hayan logrado su objetivo y la conducta que ha causado una lesión grave e irreparable, vulnerando la integridad de un bien jurídico tutelado amerite una represión más intensa, más severa. La pena administrativa se vincula con una conducta materialmente administrativa que consiste en la abstención de favorecer el bienestar general, encontrando su fundamento en la utilidad pública, tratándose incluso de conductas que moralmente sean inocentes; mientras que con los delitos no ocurre lo mismo, estas son conductas moralmente reprochables, teniendo su fundamento en la justicia.

Así, la infracción administrativa, se refiere a la trasgresión a un ordenamiento que busca se cumpla con la persecución de los fines del Estado, de la utilidad pública, en el caso de la Justicia Cívica este se materializa en el orden público, la paz social, y más específicamente, en la convivencia armónica entre los ciudadanos, que genere y garantice un medio ambiente propicio para el adecuado ejercicio de nuestros derechos y cumplimiento de las obligaciones establecidas por el Estado, los cuales son materia de otro apartado, no omitiendo, sin embargo, que la infracción administrativa, es el menoscabo a la norma de carácter administrativo, la Ley de Justicia Cívica en el caso de nuestro estudio, es la acción u omisión que altera el orden público.

2.8. SANCION.

Al hablar del concepto de sanción forzosamente tendremos que referirnos al de pena, pues suelen confundirse. Comenzaremos diciendo que el concepto de sanción, es históricamente más reciente que el de pena. La sanción, podemos decir que es el genero

y la pena la especie, pues el primer término contiene al segundo, esto es, siempre que hablemos de una pena nos estaremos refiriendo a una sanción, mientras que una sanción no siempre quiere significar una pena.

La pena siempre se le relaciona con el delito, pues es delito desde que se le ha conocido como tal, sabemos que tiene una consecuencia, la cual va a consistir en un castigo, esta consecuencia histórica es conocida como pena. Así pues entendemos que el concepto de sanción es más amplio que el de pena, ya que a la pena siempre se le relaciona con la materia penal a la cual pertenece también el delito, mientras que la sanción se le puede encontrar en distintas ramas del derecho y no solamente en materia penal, como un ejemplo de las materias en las que podemos encontrar sanciones basta señalar la materia administrativa, que es precisamente objeto de nuestro estudio.

La utilización de estos dos términos como sinónimos, incluso se refleja en nuestros cuerpos jurídicos como lo son el Código Penal para el Distrito Federal, así como en casi todos los Códigos de la República, pues dichos instrumentos utilizan indistintamente cualquiera de los dos vocablos, ya sea pena o sanción.

Una característica principal, que nos sirve para distinguir a la pena, es que la pena lleva consigo la idea de expiación, asimismo en cierta medida tratan de retribuir el daño causado, dentro de las penas encontramos la prisión, multa y las medidas de seguridad, que son los medios de que se vale el Estado para sancionar las conductas delictuosas, logrando así poner un castigo ejemplar que sirva tanto al delincuente como a la sociedad, pues al delincuente se le trata de inhibir para que ya no vuelva a reincidir en conductas delictuosas y en la sociedad la pena sirve como un candado psicológico, pues su función es advertir de las consecuencias que recaen a este tipo de conductas, funciona como una amenaza.

La sanción administrativa la entendemos como el medio del cual el Estado se sirve para castigar a aquellos miembros de la sociedad que no cumplan o violen lo dispuesto por los ordenamientos administrativos, con lo cual se busca asegurar el

cumplimiento de los deberes de los ciudadanos con respecto a la sociedad, en términos generales podemos decir que la sanción administrativa va a ser aquella consecuencia jurídica de la cual se vale el derecho para reprimir las conductas que violen lo dispuestos en ordenamientos de carácter administrativo, procurando así el cumplimiento de las obligaciones impuestas a los miembros de la sociedad.

La sanción administrativa es la consecuencia jurídica desfavorable para el sujeto, que se aplica en caso de infracción.

En la opinión de Guido Zanobini, "Las sanciones administrativas son penas en sentido técnico, cuya aplicación constituye, para la administración a la que corresponden los derechos a que acceden, un derecho subjetivo. Las sanciones civiles, penales y administrativas, tienen diferencias sustanciales. Las primeras no constituyen penas reales aunque tienen por contenido el resarcimiento de un daño; las penas, sanciones, punitivas típicas, son verdaderas puniciones, pero su aplicación no es un derecho subjetivo de la administración, sino un deber del Estado que cumple con su actividad jurisdiccional. Es evidente que los deberes de los ciudadanos hacia la administración, cuando únicamente están sancionados penalmente, no corresponden a otros tantos derechos subjetivos de aquella, sino más bien a intereses indirectamente protegidos, vale decir, el principio general por el cual la protección penal es siempre una protección indirecta no sólo para los intereses individuales, sino también para la administración. En cambio, a los deberes sancionados por la vía administrativa corresponden siempre derechos subjetivos de la administración contra los individuos. Por otra parte, la sanción administrativa se aplica por las autoridades administrativas y por medio de procedimientos propios: la sanción penal se aplica por la autoridad judicial y no es competencia de la administración. El criterio práctico está dado por el siguiente principio: "son penas administrativas y no sanciones penales aquellas cuya aplicación se reserva la ley a la autoridad administrativa.

Dentro de las sanciones administrativas encontramos que hay gran diversidad de las mismas, las cuales pueden ir desde la nulidad de los actos, la suspensión, la

amonestación, el cese, la clausura, la revocación de concesiones, la multa, así hasta llegar a la privación de la libertad, la cual no puede exceder de 36 horas o, en su caso, podrá imponerse una sanción pecuniaria en lugar del arresto, la cual en caso de que no sea cubierta por el infractor, se permutará por un arresto, el cual no podrá exceder, como ya lo dijimos, de 36 horas; y esto, encuentra su fundamento en lo dispuesto por el artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Las penas de policía tienen un carácter en principio disciplinario y, desde luego, represivo. Dos son las clases principales de penas administrativas: el arresto y la multa.¹⁹

Sólo aclararemos que la Ley de Justicia Cívica para el Distrito Federal, que se encuentra en vigor a la fecha en que se realiza el presente texto, contempla como sanción, además del arresto y la multa, a la amonestación.

2.9. NATURALEZA JURÍDICA DE LA LEY DE JUSTICIA CÍVICA COMO ORDENAMIENTO DE POLICÍA Y BUEN GOBIERNO.

La Ley de Justicia Cívica es un ordenamiento de carácter administrativo que busca salvaguardar el orden público, garantizando la convivencia armónica de los individuos en la sociedad, para así garantizar la paz pública, impidiendo se genere un ambiente inadecuado para la consecución de tal fin. Para lo cual cuenta con diversos mecanismos que le han sido dotados, y que para comprender mejor a la misma es necesario dejar en claro primeramente, que se trata de un ordenamiento administrativo, y más específicamente un ordenamiento de policía y buen gobierno.

Al ser pues, un ordenamiento de policía y buen gobierno, entendiendo por policía, según la opinión de Rafael Bielsa que, "Policía en su acepción más amplia, significa ejercicio del poder público sobre los hombres y cosas. En el dominio más

¹⁹ BIELSA, Rafael, *Principios de Derecho Administrativo*, 3ª edición, Editorial De Palma, Argentina, 1996.

restringido del derecho administrativo el concepto de policía designa el conjunto de servicios organizados por la Administración con el fin de asegurar el orden público y garantizar la integridad física y moral, de las personas, mediante limitaciones impuestas a la actividad individual y colectiva de ellas.”

La policía administrativa es un régimen administrativo constituido por el conjunto de normas y principios, provisto de medios coactivos eficaces, para obligar a los particulares a que se subordinen a los intereses generales del Estado y a los propios agentes de la Administración para que mantengan el orden de legalidad imperante en un país, es decir, esta constituido por un conjunto de medidas coactivas arbitradas por el derecho para que el particular ajuste su actividad a un fin de utilidad pública.

“La legislación administrativa está inspirada en el interés público, en la utilidad pública y en el mantenimiento del orden público. Para hacer eficaz esta legislación es necesario que el régimen de policía consagre la potestad sancionadora de la Administración pública, o facultad de castigar las violaciones a una ley administrativa que no constituyen delitos”.²⁰

Con frecuencia, nos dice Sayagués Laso, la administración está capacitada para sancionar a quienes infrinjan las leyes y reglamentos que regulan el ejercicio de la función administrativa. Las decisiones concretas imponiendo sanciones constituyen los actos punitivos, es la potestad de la administración para imponerlas, otorgada a veces por textos legales expresos, y otras veces deducidas implícitamente de sus poderes jurídicos propios, es una realidad que se constata en los regimenes jurídicos modernos. Más todavía, en los últimos años se nota una tendencia legislativa en el sentido de aumentar la potestad legislativa de la administración para imponer sanciones de muy diversa índole. Ese poder de la administración se extiende a múltiples aspectos de la actividad administrativa.

²⁰ NI RRA RUJAS, Andrés, *Derecho Administrativo, segundo curso*, 18ª edición, Editorial Porrúa, México, 1997, páginas 613 y 614

Dice al respecto Carlos García Oviedo, "Si la administración tiene a su cargo el funcionamiento regular de los servicios públicos, siendo responsable del mismo, si es una basta empresa que no puede funcionar sin la observancia de una fuerte disciplina externa e interna, privarla de un poder sancionador que la mantenga es privarla de defensa y condenar al desorden su labor. De aquí la existencia de una potestad sancionadora que no considera los delitos, sino las faltas y que por consiguiente, deja expedita la acción de los tribunales de justicia para castigar las infracciones que trascienden de lo ilícito administrativo y entran en el campo de lo penal.

El Derecho Penal Administrativo, como algunos autores suelen denominar a Justicia Cívica, es la rama del derecho que se propone un estudio especializado sobre las 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 públicos y demás actividades que regulen el interés general. En este segundo régimen de sanciones la administración tutela el orden social general u orden público.

Las instituciones políticas han sido creadas para que ellas sean eficaces y respondan a los reclamos del interés general. La colaboración de los particulares es una magnífica aportación que facilita la realización de los fines del Estado. En la medida que un pueblo es más educado y se disponga de una estructura política justa y democrática, esa colaboración o cumplimiento de los deberes ciudadanos es mayor, porque así facilitamos la resolución de los problemas estatales.

Desgraciadamente el incumplimiento o violación de la ley son constantes. Esto justifica que las leyes administrativas contengan un amplio capítulo sancionador. Sin él las leyes no se cumplirían, serían creaciones literarias, sujetas a los buenos deseos y el desarrollo social encontraría serios obstáculos.

La doctrina que hasta hoy ha dominado en esta materia sostiene la constitucionalidad de las sanciones administrativas y se apoya en estos elementos:

- En la tradición jurídica en textos que con ligeras variantes han reconocido esta facultad.
- En la doctrina jurídica tanto la que corresponde al artículo 21 de la Constitución de 1857, como la que ha interpuesto el artículo 21 Constitucional vigente.
- En las resoluciones de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, hasta hoy no se ha objetado el régimen de las sanciones administrativas, sino que por el contrario ha mantenido su criterio en aspectos importantes de algunas sanciones administrativas.
- Principalmente el poder sancionador del Estado que implica: la facultad de expedir las leyes administrativas dentro de la competencia federal; en proveerlas de la correspondiente sanción para su eficacia, definiendo delitos e infracciones; y en la aplicación de esas sanciones que cuando constituyen un delito son de la competencia de la autoridad judicial, y cuando constituyen infracciones de la autoridad administrativa.

El esfuerzo del Derecho Penal Administrativo para construir su propia doctrina jurídica lo encontramos en las diversas situaciones penales contenidas en las leyes administrativas, a quienes no es posible aplicar un criterio semejante al del Derecho Penal general.

El Derecho Penal Administrativo, con su régimen de sanciones administrativas, es también por definición un derecho social, pero su relación es directa con el funcionamiento de la Administración Pública.

La imposición de las penas es propia y exclusiva de la autoridad judicial, pero la imposición de las sanciones administrativas corresponde a la Administración Pública. Esto no es más que un criterio de competencia que es útil, además, para deslindar dos ordenamientos que guardan estrecha relación y antecedentes, pero que deben evolucionar con entera independencia.

El derecho es un producto social que responde a una necesidad de la vida social, que se impone a los hombres y regula un orden de comportamiento según principios de seguridad y justicia.

Las disposiciones jurídicas para Luis Legaz y Lacambra, son, pues, 'imposición' y constituye la expresión directa de un poder de mando en una sociedad determinada. En este sentido se dice que el derecho es un imperativo, que los preceptos jurídicos son un sistema de imperativos.

Una de las características del derecho es la coactividad, que representa una fuerza o violencia que hace se a una persona para obligarla a que diga o ejecute una cosa. Para Manuel María Díez, la sanción es la consecuencia jurídica desfavorable para el sujeto que se aplica en caso de infracción. Es, por consiguiente, el contenido y objeto final de la coactividad.

Las autoridades que deben aplicarlas y las formas que reviste la sanción, varían según las circunstancias y modalidades del acto que se reprime; y tratándose de la materia que nos ocupa, esta responsabilidad recae en el Juez Cívico.

Por lo antes expuesto, nos damos cuenta que la Ley de Justicia Cívica es un cuerpo legal que se encuentra dentro de la esfera del Derecho Administrativo, encargada de contener aquellas disposiciones que sanciona conductas contrarias al orden público, conductas antisociales, que por la peligrosidad que representan han de ser reprimidas por causa del interés social.

CAPÍTULO 3. DIRECTRICES CÍVICAS QUE PERMITEN LA ADECUADA CONVIVENCIA CIUDADANA.

3.1. LEY DE JUSTICIA CÍVICA PARA EL DISTRITO FEDERAL; UNA NORMATIVIDAD IMPERO-ATRIBUTIVA.

El objeto principal del Estado, es la organización de la sociedad humana que se encuentra en la base del Estado, misma que se distingue de otras agrupaciones humanas distintas de la sociedad política; y que se realiza a través de la creación de diferentes órganos, a los que se les asigna diferentes atribuciones y competencias, las cuales sirven para la realización de este objeto o fin del Estado.

El fin del Estado es el bien común, entendiéndose por este, el beneficio que desprendiéndose de la convivencia social, debe ser compartido proporcionalmente por todos los miembros de la comunidad, sin exclusión alguna, y al que todos deben contribuir con sus medios y su conducta.

Dentro del bien común, se comprende la seguridad de las personas, y para lo cual el Estado cuenta con diversos medios para garantizarla. Y en éste orden de ideas es que la Justicia Cívica encuentra su justificación como instrumento regulador de la conducta de los miembros de la sociedad, con la clara pretensión de lograr una convivencia armónica para la interacción dentro del seno de la ciudad de México; ayudándose de normas de carácter imperativo que regulen la conducta de los individuos, estableciendo dentro de las mismas derechos y obligaciones que garanticen los objetivos que ambiciona la ley.

En éste sentido se manifiesta el artículo 1º de la Ley de Justicia Cívica para el Distrito Federal, que a la letra establece: La presente Ley es de orden público e interés social, regirá en el Distrito Federal y tiene por objeto:

- I. Procurar una convivencia armónica entre los habitantes del Distrito Federal;
- II. Establecer las sanciones por las acciones u omisiones que alteren el orden público, entendiéndose por éste:
 - a) El respeto y preservación de la integridad física y psicológica de las personas, cualquiera que sea su condición, edad o sexo;
 - b) El respeto al ejercicio de derechos y libertades de terceros;
 - c) El buen funcionamiento de los servicios públicos y aquellos privados de acceso público;
 - d) La conservación del medio ambiente y de la salubridad general, en los términos de las leyes en la materia;
 - e) El respeto, en beneficio colectivo, del uso y destino de los bienes del dominio público; y
- III. Promover la participación vecinal y el desarrollo de una cultura cívica que proporcione una convivencia armónica y pacífica en la ciudad.

La ley comienza estableciendo que la misma es de orden pública e interés social. Esto significa que no se concederá la suspensión provisional, contra actos derivados de su aplicación.

La definición casuística del orden público, señalada en la ley, busca limitar la concepción del mismo y las hipótesis del artículo 8º (el cual será abordado con posterioridad) precisa dicha limitación. Se fortalece el principio del orden público que supone tranquilidad, respeto y convivencia ciudadana. Si se confrontan cuidadosamente la concepción del orden público y las infracciones cívicas se comprueba lo antes dicho.

Por otro lado, limita, lógicamente, su aplicación al territorio comprendido dentro de los límites del Distrito Federal. Y de manera general señala los objetivos o finalidades de carácter general que persigue la ley. De una manera global, lo que pretende es lograr un adecuado comportamiento de las personas en la vía pública, y en lugares asimilables a ésta.

Para finalizar con este apartado mencionaremos lo dispuesto por el primer párrafo del artículo 3° de la Ley en cuestión, el cual dice: *Dentro del marco de las garantías fundamentales que establece la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, todo habitante del Distrito Federal tiene derecho a ser protegido por la justicia cívica, en sus derechos y, en el ejercicio de sus libertades.*

El Estado tiene la obligación de salvaguardar los derechos y el legítimo ejercicio de las libertades de todo gobernado, por lo que se sirve de los medios que dentro de sus atribuciones le son conferidas para proteger este bien jurídico tutelado que es el respeto en la convivencia colectiva, encontrando en la Justicia Cívica, en su marco de competencia, el instrumento idóneo para conquistar su objetivo.

3.2. LA LEY DE JUSTICIA CÍVICA PARA EL DISTRITO FEDERAL COMO UNA LEGISLACIÓN INTRÍNECAMENTE SANCIONADORA.

Es principio fundamental y rector de la forma de gobierno existente en el territorio nacional es la división de poderes. Si bien es cierto que la soberanía es una e indivisible por su propia naturaleza: entendida como la calidad que se atribuye al Estado como órgano supremo e independiente de autoridad, y de acuerdo con la cual es reconocido como institución que dentro de la esfera de su competencia no tiene superior; se considera dividida para su ejercicio en tres órdenes diferentes, los cuales se encuentran su fundamento en el artículo 49 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

A ésta división del Supremo Poder de la Federación se le llama división de poderes, siendo estos poderes, el Legislativo que hace las leyes; Ejecutivo que las ejecuta y cuida de su cumplimiento en la esfera administrativa; y el poder Judicial que las aplica mediante el juicio respectivo y en la forma de fallos o sentencias.

De ésta manera, corresponde únicamente al Poder Judicial la aplicación de las penas y es en éste sentido que lo establece la propia Constitución en su artículo 21, asimismo esta aplicación no puede hacerse sino en un juicio en el que el condenado ha tenido las garantías tuteladas tanto por la Constitución como por las leyes procesales.

Y es nuestra propia Carta Magna la que establece en el citado artículo el supuesto de excepción que nos ocupa, otorgando la facultad a una autoridad que no es judicial la imposición de correcciones, al mencionar en la parte conducente: *Compete a la autoridad administrativa la aplicación de sanciones por las infracciones de los reglamentos gubernativos y de policía.*

La excepción que contiene nuestro artículo no autoriza a los funcionarios del orden administrativo para imponer discrecionalmente multas o reclusión con tal que estén dentro de los límites fijados. Semejante autorización lo sería para erigir un sistema legal de administración tendiente a la arbitrariedad y el capricho, aunque en una esfera de penalidad muy limitada. Puede ciertamente la autoridad administrativa imponer multa o reclusión, pero sólo como corrección y en los casos y modo que expresamente determine la ley.

El carácter de medida de corrección disciplinaria que tienen las sanciones de carácter administrativo lo entenderemos al explicar con el ejemplo que se expone de la siguiente manera: si un hombre se ha hecho culpable de una conducta tipificada como delito, de un robo por ejemplo, sería absurdo que la autoridad administrativa le impusiera una multa o un arresto hasta por treinta y seis horas, y que con esto quedara el delincuente libre de la acción de los tribunales y de las penas que señala la ley para su conducta. Las penas, propiamente dichas son para los delitos, y las correcciones son para las faltas: los primeros consisten en infracciones a la ley penal y las segundas son contravenciones a los bandos u ordenamientos en materia de policía y buen gobierno o a los reglamentos expedidos por el ejecutivo para la recta ejecución de las leyes.

3.3. LA COERCITIVIDAD DE LA JUSTICIA CÍVICA, UNA POSTURA PREVENTIVA DEL FACTOR CRIMINOLÓGICO EXISTENTE DENTRO DE ALGUNAS CONDUCTAS ANTISOCIALES PREVISTAS EN LA LEY.

El sistema de Justicia Cívica en el ámbito ordinario de atribuciones del Estado destinado a salvaguardar el respeto en la convivencia colectiva, lo que supone necesariamente la protección de los derechos y libertades. No puede olvidarse que la facultad punitiva del Estado tiene la naturaleza de recurso último y extraordinario; ello significa que los mecanismos administrativos de coacción asumen un carácter preeminente, buscando principalmente la mediación y, en la medida de lo posible, la no-activación del sistema de justicia penal.

La Justicia Cívica tiene como sustento principal aquellos valores que hacen posible la normalidad de la vida cotidiana: La base misma para la actualización de esos valores es la protección de las garantías, los derechos y las libertades. El Juez Cívico y el policía asumen una función de "filtro", de manera que todo conflicto que no suponga un delito, sea resuelto en su ámbito de actuación. Esto significa cerrar el paso a la llamada "inflación penal", que mundialmente parece estar desacreditada como medio de garantía para la convivencia pacífica. Desde hace más de tres décadas la descriminalización de todas aquellas conductas que no afectan gravemente la convivencia, ha sido una de las banderas fundamentales de la democratización del Derecho Penal.

En ningún caso se trata de que el Juez Cívico sustituya al Ministerio Público; por el contrario, se busca que una actuación eficaz de protección ciudadana, por parte de la Justicia Cívica, descargue la desmedida saturación del Ministerio Público y con ello contribuya a la eficacia y eficiencia del mismo.

Es importante entender a fondo la función del policía preventivo; ya que el Estado a través de él, protege al ciudadano. No hay otro mecanismo más concreto y directo, en la vida cotidiana de los espacios públicos, destinado a garantizar la legalidad, las garantías y el Estado de Derecho.

El carácter autónomo que se le pretende dar a la Justicia Cívica no afecta otros ámbitos, sino que busca fortalecer éste. Pues con la Ley de Justicia Cívica para el Distrito Federal se ha avanzado hacia una nueva estructura jurídica, con rango de ley, que pone de manifiesto, que ésta es una primera instancia para detener lo que puede ocurrir en segunda instancia; ya que una buena Ley de Justicia Cívica, genera un dique frente a la acción jurisdiccional, que, debe ser el último recurso de la sociedad para poder resolver sus problemas de convivencia.

3.4. ADECUACIÓN E INTERPRETACIÓN DE INFRACCIONES CÍVICAS.

El Capítulo Segundo de la Ley de Justicia Cívica para el Distrito Federal en sus artículos séptimo y octavo contemplan las hipótesis para encuadrar una conducta como infracción cívica.

Al artículo 7º de la Ley de Justicia Cívica para el Distrito Federal establece: *Se comete infracción cívica cuando la conducta tiene lugar en...* Nos señala los lugares en que deben tener lugar las conductas para poder ser clasificadas como infracciones cívicas.

La fracción I señala los lugares o instalaciones públicas de uso común o libre tránsito, estableciendo de manera enunciativa más no limitativa: plazas, calles, avenidas, viaductos, vías de comunicación terrestres ubicadas en el Distrito Federal, paseos, jardines, parques o áreas verdes.

En la fracción II se menciona de manera enunciativa más no limitativa, al igual que en la fracción anterior, los sitios de acceso público, como mercados, centros de recreo, centros deportivos o centros de espectáculos.

Fracción III, inmuebles públicos. Entendiendo por éstos aquellos que por disposición expresa de la ley se les dé tal calificativo.

Fracción IV, medios destinados al servicio público de transporte. Debiendo entender por medios todo aquello que implica la prestación del servicio transporte público.

Fracción V, inmuebles de propiedad particular, siempre que tengan efectos ostensibles en cualquiera de los lugares señalados en los incisos anteriores. Ésta fracción maneja supuestos en que las conductas realizadas en espacios de carácter privado, por la naturaleza de la falta repercutan en lugares públicos.

Por último la fracción VI señala, las plazas, áreas verdes y jardines, senderos calles y avenidas, interiores, áreas deportivas, áreas de recreo, áreas de esparcimiento que forman parte de los inmuebles sujetos al régimen de propiedad en condominio conforme a lo dispuesto por la ley de la materia. Son siete hipótesis marcadas aunque éstas son, establecidas de manera enunciativa más no limitativa; haciendo referencia básicamente a los espacios de carácter condominal y sus derivaciones implícitas, es decir, aquellas que ocasionan cualquier perturbación en una propiedad que si bien es cierto es privada, también es cierto que es compartida.

En lo que se refiere a las conductas propiamente dichas, entendiendo éstas como las acciones u omisiones que dan lugar a una infracción cívica tenemos que es el artículo 8° de la Ley de Justicia Cívica para el Distrito Federal nos da la tipificación de las mismas en sus veintiún fracciones, de las cuales haremos un breve análisis.

Artículo 8° fracción I:

Realizar expresiones o actos aislados que se encuentren dirigidos contra la dignidad de persona o personas determinadas. Éste argumento contiene al mismo tiempo dos hipótesis: una es el realizar expresiones y la otra es el realizar actos aislados;

pero ambas conductas indefectiblemente deben tener la intención de atentar en contra de la dignidad de persona o personas, sin llegar al contacto físico, procediendo únicamente a petición de parte ofendida, bastando para ello que el ofendido le proporcione los datos necesarios para llenar la boleta de remisión, por lo que si no esta la petición del agraviado, no se completa la hipótesis exigida por la ley; por otra parte esta infracción se refiere básicamente a injurias expresadas en forma verbal o por señas, para estimar que existe ofensa, es necesario ponderar el comportamiento usual entre ofensor y ofendido, ya que alguna expresión puede ser lesiva en determinado medio, no así en otro que se use de manera intrascendente.

Artículo 8° fracción II:

Producir o causar ruidos por cualquier medio que notoriamente atenten contra la tranquilidad o la salud de las personas. Éste argumento contiene al mismo tiempo dos hipótesis: una es el producir y la otra es el causar ruidos que atenten contra la tranquilidad o salud de las personas; es importante hacer referencia a que no existe una especificación sobre que tipo de ruidos o la medida de los decibeles a partir de los cuales se produce intranquilidad o perjuicio en la salud de las personas, toda vez que si consideramos que alguien pueda estar afectado de sordera en algún grado para poder escuchar su aparato de televisión por ejemplo, necesitaría un volumen aproximado de treinta y cinco decibeles, mientras que una persona completamente sana de su sentido auditivo escucha el aparato de televisión a dieciocho decibeles, sin embargo debe seguirse al pie de la letra lo que la misma ley establece, pero sin dejar de observar lo establecido por los principios de Justicia Cívica y de la misma manera debe ser tomado en cuenta el ánimo de la persona que está realizando dicha conducta.

Esta infracción pretende evitar la contaminación auditiva, además de garantizar la paz y tranquilidad de las personas, así como prevenir daños en su salud.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Artículo 8° fracción III:

Orinar o defecar en lugares no autorizados. Aparte de constituir una forma de contaminar el ambiente, es también un atentado al pudor social. De ahí su inclusión como falta administrativa.

Artículo 8° fracción IV:

Arrojar, tirar o abandonar en la vía pública animales muertos, desechos u objetos no peligrosos para la salud de las personas. Éste argumento contiene seis hipótesis: una es el arrojar animales muertos, arrojar desechos o arrojar objetos, otra es el tirar animales muertos, la tercer es tirar desechos o tirar objetos, la anotación en lo que se refiere a ésta hipótesis únicamente es respecto de los desechos y objetos, sin hacer mención alguna de cuales, pudiendo ser de cualquier clase o tipo; finalmente al abandonar animales muertos, objetos o desechos en la vía pública. La presente se trata de una medida de higiene, así como para conservar despejada y útil la vía pública.

Artículo 8° fracción V:

Permitir el propietario o poseedor de un animal que éste transite libremente, o transitar con él, sin tomar las medidas de seguridad necesarias, de acuerdo con las características particulares del animal, para prevenir posibles ataques a otras personas o animales, azuzarlo, o no contenerlo, o no recoger las heces fecales del animal. Éste argumento contiene al mismo tiempo cinco hipótesis: la primera es cuando el propietario o poseedor de un animal, permite que éste transite libremente sin tomar las medidas de seguridad pertinentes propias de su especie; la segunda se da al momento de que el propietario o poseedor de dicho animal transite con él sin tomar las medidas de seguridad pertinentes propias de su especie, ésta medida tiende a asegurar la tranquilidad e integridad física de las personas, así como la violencia contra los animales, en especial ante el acoso de perros que sin control alguno, llegan a constituir un elemento de fricción y peligro vecinal, cabe mencionar que esta restricción no sólo se limita al

propietario de animal, en cuyo caso podría resultar limitativo para proceder contra aquellos que sin tener tal categoría respecto a un animal, sí ejercen el control del mismo, por lo que éste supuesto abarca a cualquier persona que transite con el animal; la tercera hipótesis se encuadra al momento en que el propietario o poseedor del animal lo azuza, entendiéndose por azuzar, incitar al animal a causar una agresión; la cuarta se configura al momento en que el propietario o poseedor tiene conciencia de que su animal está realizando cualquier tipo de agresión o provocando la intranquilidad de alguna persona o animal y no realiza ningún acto con la finalidad de tranquilizarlo o evitar dicha situación, en éste supuesto, se está en presencia de una agresión intencional o negligencia grave, los valores protegidos son los mismo que los mencionados para el supuesto arriba referido; y por último se señala el no recoger las heces fecales del animal al momento de transitar por la vía pública o en algunos de los lugares que se tienen contemplados para la consideración de una infracción cívica, ésta se trata de una medida de higiene, y conservación de la vía pública, pues es muy recurrente que las personas paseen a sus animales sin tomar en cuenta esta medida.

Artículo 8° fracción VI:

Ingresar a las zonas debidamente señaladas como de acceso restringido en los lugares públicos, sin la autorización correspondiente. La medida puede tener el propósito de seguridad, conservación, salubridad, ecología, privacía para ciertas tareas, etcétera.

Artículo 8° fracción VII:

Impedir o estorbar de cualquier forma siempre que no exista permiso ni causa justificada para ello, el uso de la vía pública, la libertad de tránsito o de acción de las personas en la misma. Para estos efectos, se entenderá que existe causa justificada siempre que la obstrucción del uso de la vía pública, de la libertad de tránsito o de acción de las personas sea inevitable y necesaria, y no constituya en sí misma un fin sino, un medio razonable de manifestación de las ideas, de asociación o de reunión

pacífica. Este argumento contiene al mismo tiempo seis hipótesis: impedir sin permiso o causa justificada, el uso de la vía pública; impedir sin permiso o causa justificada, la libertad de tránsito de las personas; impedir sin permiso o causa justificada, la acción de las personas en vía pública; estorbar sin permiso o causa justificada, el uso de la vía pública; estorbar sin permiso o causa justificada, la libertad de tránsito de las personas; estorbar sin permiso o causa justificada, la acción de las personas en vía pública. Dejando la única salvedad para el caso de que dicha obstrucción sea un medio para realizar una manifestación de las ideas no importando la índole de las mismas, siempre y cuando cumpla con los requisitos de ley, por lo tanto cualquier situación que este fuera de este parámetro, deberá ser sancionada.

Ahora bien en el supuesto de que se impida, por cualquier medio, la libertad de acción de las personas, se está en un supuesto, que en ocasiones, rebasaría los límites de la mera falta cívica, para tipificarse como delito.

Ya por último diremos que el sancionar al que impida o estorbe el uso de la vía pública o la libertad de tránsito en la misma, es una forma de garantizar la libertad de tránsito que establece, como derecho fundamental del hombre, el artículo 11 de nuestra Carta Magna.

Artículo 8º fracción VIII:

Permitir a menores de edad el acceso a lugares a los que expresamente les esté prohibido. Se trata de concordar con otras disposiciones que, por razones educativas, culturales y de seguridad, establecen vedar el acceso de menores a lugares determinados como cantinas, bares, centros nocturnos, etcétera. Ésta infracción y su correlativa sanción, son independientes a la posible responsabilidad que podría llevar a clausurar temporalmente o definitiva, o la multa a que se podría hacer acreedor el lugar al que se permitió el acceso.

Artículo 8º fracción IX:

Dañar, maltratar, ensuciar o hacer uso indebido de las fachadas de inmuebles públicos o privados, estatuas, monumentos, postes, arbotantes, semáforos, buzones, tomas de agua, señalizaciones viales o de obras, plazas, parques, jardines u otros bienes semejantes. El daño a que se refiere esta fracción será competencia del juez hasta el valor de treinta salarios mínimos. Ésta infracción contempla distintas hipótesis, las cuales al estar incluidas dentro de esta norma, buscan brindar protección tanto a los bienes de propiedad privada como a los bienes del Estado, cuya conservación debe interesar a todos.

Es importante señalar que el juez no es perito en la materia para determinar en específico cual es el monto de los daños causados, por lo que tendrá que hacerlo a su criterio.

Artículo 8º fracción X:

Cubrir, borrar, alterar o desprender los letreros o señales que identifiquen los lugares públicos, las señales oficiales o los números y letras que identifiquen los inmuebles o vías públicas. Se trata de evitar el ilógico vandalismo que toma como blanco la señalización de la nomenclatura ciudadana.

Artículo 8º fracción XI:

Invitar a la prostitución o ejercerla. La presente infracción se trata de un problema social de difícil manejo, por lo que para que pueda ser sancionada debe existir previamente una queja vecinal.

La sanción de ésta conducta es correcta, pues en el aspecto normativo del Distrito Federal, no existe ordenamiento que permita el ejercicio de la prostitución o el

sexoservicio, ni que prevea la posibilidad de la existencia de establecimientos o lugares para su práctica.

Artículo 8° fracción XII:

Ingerir bebidas alcohólicas en lugares públicos no autorizados. Al señalar que la falta debe ser cometida en lugares públicos no autorizados, se incluye desde luego la vía pública. Es una conducta tradicionalmente considerada falta administrativa, además de ser la más importante por lo que se refiere a la incidencia de la misma en la población.

Artículo 8° fracción XIII:

Consumir, ingerir, inhalar, aspirar estupefacientes o psicotrópicos o enhervantes o sustancias tóxicas. En éste supuesto aclaramos, la parte final en la que se establece: "o sustancias tóxicas", entendiendo por éstas, aquel material líquido o sólido, que pueda causar un daño, alteración o molestia en el cuerpo humano, produciendo efectos que alteren al normal estado psicofísico de quienes las consuman.

Es una medida preventiva, para impedir se desaten conductas más graves que suelen desencadenar ese tipo de consumo. Tal consumo puede normalmente, estar relacionado con delitos contra la salud entre otros.

Artículo 8° fracción XIV:

Portar, transportar o usar, sin precaución, objetos o sustancias que por su naturaleza sean peligrosos y sin observar, en su caso, las disposiciones aplicables. Tal disposición es criticable pues razonable en principio, debería señalar con claridad, cuáles son las cosas peligrosas por su naturaleza, ya que al no hacerlo, deja abierta la interpretación subjetiva y eventualmente arbitraria, es decir, no indica que es lo que debemos entender por objetos peligrosos, dejando un amplio margen para la aplicación

del criterio del juzgador, por lo que deberá tomarse en cuenta únicamente los que puedan causar un daño físico de cualquier especie a las personas y su traslado sea de manera irresponsable, sin tener los cuidados que las leyes propias y reglamentos hayan determinado para ello, asimismo, la aplicación de la presente, deberá ser sin perjuicio de las sanciones previstas por otros ordenamientos.

Artículo 8° fracción XV:

Arrojar en la vía pública desechos, sustancias peligrosos para la salud de las personas o que despidan olores desagradables. Entendiendo por sustancias aquel material líquido, sólido o coloidal que pueda causar daño, alteración o molestia en el cuerpo humano o en el ambiente, incluyendo dentro de ésta fracción los conflictos relativos a la basura.

La disposición es de claro contenido ecológico, además de protección sanitaria. En ese sentido se debe interpretar, cuando se trate de calificarla para su sanción procedente.

Artículo 8° fracción XVI:

Detonar o encender cohetes, juegos pirotécnicos, fogatas o elevar aerostatos, sin permiso de la autoridad competente. La anterior medida se propone coadyuvar a la prevención de accidentes que, lamentablemente, llegan a presentarse por un irresponsable e inadecuado manejo de esos materiales.

Artículo 8° fracción XVII:

Solicitar con falsas alarmas los servicios de emergencia, policía, bomberos o de establecimientos médicos o asistenciales, públicos o privados. Asimismo. Proferir voces, realizar actos o adoptar actitudes que constituyan falsas alarmas de siniestros o que puedan producir o produzcan el temor o pánico colectivos. La infracción aquí

descrita puede ser de consecuencias gravísimas para terceros y para la población en general. Dicha infracción puede, en ciertos casos de gravedad, constituir un delito más que una falta administrativa.

Artículo 8° fracción XVIII:

Desperdiciar agua o impedir su uso a quienes deban tener acceso a ella en tuberías, tanques o tinacos almacenadores, así como utilizar indebidamente los hidrantes públicos, obstruirlos o impedir su uso. El desperdicio de agua o su uso indebido es un mal generalizado; cualquier medida, como la aquí prevista, tendiente al empleo razonable de aquella es plausible. Por lo que respecta a la última parte, la medida es de carácter preventivo, en apoyo a las tareas del cuerpo de bomberos; su importancia, por obvia, no requiere comentario mayor.

Artículo 8° fracción XIX:

Alterar el orden, arrojar líquidos u objetos, prender fuego o provocar altercados en los eventos o espectáculos públicos o en sus entradas o salidas. Aquí encontramos cuatro hipótesis completamente diferentes: una, alterar el orden, está por demás precisar que hablamos del orden público; dos, arrojar líquidos u objetos sean cuales fueren estos, sin distinción; tres, prender fuego, aunque no lleguemos al extremo de iniciar un incendio, si hablamos de una fogata, quemar basura o similares; y cuarta, iniciar riñas en los eventos de espectáculos, pudiendo tener lugar cualquiera de éstas conductas en el evento mismo, al momento de entrar o salir. Basé jurídica para reprimir conductas antisociales que parecen contar con precedentes milenarios, a pesar de las secuelas trágicas que llegan a tener.

Artículo 8° fracción XX:

Ofrecer o propiciar la venta de boletos de espectáculos públicos, con precios superiores a los autorizados. La llamada reventa, para muchos defendible, en la

actualidad de encuentra prohibida y sancionada por la ley cívica. Los boletos, pases de entrada o cualquiera que sea la modalidad de estos, deben ser enviados a la Dirección Ejecutiva de Justicia Cívica para su guarda y custodia.

Artículo 8° fracción XXI:

Molestar por cualquier medio, en su integridad física, bienes, posesiones o derechos a cualquier persona o personas. La finalidad es proteger, preventiva y represivamente, a las personas, sin importar su raza, edad, sexo o condición. Aquí es en donde se encuentra el límite entre la Justicia Cívica y el Derecho Penal, pero aquí hablamos de agresiones que no implican un daño en sí, por eso hablamos de molestias y en lo que se refiere a los bienes y posesiones, de la misma forma, teniendo mucho cuidado en ello.

3.5. SUBSTANCIACIÓN PROCEDIMENTAL DE LA JUSTICIA CÍVICA.

En el presente apartado trataremos de una manera general el procedimiento llevado a cabo en los Juzgados Cívicos, destacando solamente los aspectos sobresalientes, y dejando de lado los aspectos técnicos, concentrándonos en aquellos que merezcan ser abordados dada la importancia que representan para la adecuada impartición de justicia en el ámbito de competencia de la Ley Cívica, pues resulta crucial su conocimiento por parte del gobernado para garantizar sus garantías durante el procedimiento. Aclarando también que el procedimiento conciliatorio será motivo de un posterior análisis.

Primeramente señalaremos lo dispuesto por el artículo 4° de la Ley de Justicia Cívica que señala: Son responsables administrativamente de las infracciones cívicas las personas mayores de once años que cometan las acciones u omisiones sancionadas por ésta Ley.

No se considerará como infracción el legítimo ejercicio de los derechos de expresión o manifestación de las ideas, de asociación o de reunión pacífica, y de tránsito, siempre que se ajuste a los términos establecidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en los demás ordenamientos aplicables. El Gobierno del Distrito Federal proveerá lo conducente para que en el ejercicio de éstos derechos se observen las normas que para tales efectos dispone la propia Constitución

Este artículo prevé quiénes son los potenciales infractores, en razón de su edad; está, fijada a partir de los once años, parecería ser muy baja. Sin embargo, hay que tomar en cuenta cuales son propiamente las infracciones cívicas, en los términos del artículo 8° de ésta ley y así se aceptará que esa edad es razonable y congruente con los fines de convivencia armónica que persiguen éstas normas.

En el segundo párrafo del artículo el animo del legislador parece estar pensando en las marchas, manifestaciones y plantones que, desde hace décadas, se producen en algunas calles y plazas de la capital de la República. Al facultar al Gobierno del Distrito Federal para proveer lo necesario para que se observen las normas constitucionales al respecto, debe interpretarse que es con el propósito de agilizar el tránsito vial y prevenir desórdenes y choques; todo de su ámbito competencial y sin violentar, entre otros, el contenido de los artículos 6°, 7°, 9° y 11 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos los cuales garantizan respectivamente los derechos de libertad de expresión oral, libertad de expresión escrita, reunión y tránsito; los cuales son también garantizados en el párrafo segundo del artículo 4° de la ley.

Ahora bien el párrafo segundo del artículo 3° de la Ley de Justicia Cívica para el Distrito Federal señala: La responsabilidad administrativa resuelta por la vía de la Justicia Cívica es autónoma, respecto de las responsabilidades jurídicas de cualquier otra índole.

Por su parte el artículo 18 contenido dentro del capítulo III, denominado, del procedimiento de Justicia Cívica, de la ley en comento dispone: Para los efectos del

presente capítulo es de aplicación supletoria lo dispuesto por el Código de Procedimientos Penales para el Distrito Federal.

Al respecto apreciamos que la autoridad administrativa al aplicar las penas de multas y de reclusión en los casos y modos que expresamente determina la ley, no obra judicialmente, no pierde su carácter propio ni procede en un juicio criminal. Racional es que cuando trate en los casos de su competencia de aplicar una pena, aunque sea muy leve, lo haga con cabal conocimiento de causa oyendo al acusado y apreciando sus defensas; pero esto no quiere decir que esté obligada a llenar uno á uno los requisitos que como garantías individuales establece nuestra ley constitucional para juzgar a los delinquentes. El Juez Cívico tiene la facultad de imponer medidas de corrección a aquel que ha cometido faltas de cierta gravedad. Si éstas faltas importan verdaderos delitos, el culpable debe ser consignado a la autoridad judicial para que lo juzguen; pero cualquiera que sea la naturaleza de aquellas, verdaderas faltas o verdaderos delitos, la facultad del Juez Cívico para determinar una medida de corrección, está en sus naturales atribuciones; no aplica una pena propiamente dicha, sino una medida de corrección y de disciplina, en cuya aplicación sería absurdo exigir que se observen los requisitos y solemnidades que prescriben las leyes para la aplicación en juicio criminal de penas propiamente dichas.

Por lo que hace al aspecto de supletoriedad del Código de Procedimientos Penales para el Distrito Federal, consideramos que es un acierto pues responde adecuadamente a las exigencias de la Ley de Justicia Cívica para el Distrito Federal, dado que en el Código de Procedimientos Penales está regulado de manera detallada todo el procedimiento: detención, presentación, audiencias, ofrecimiento, desahogo y valoración de las pruebas, así como la resolución que se dicte. Además de que el mismo prevé mayores elementos para resguardar los derechos de la persona sujeta a proceso.

Antes de comenzar con el procedimiento en el Juzgado Cívico cabe mencionar ciertas reglas que operan para la detención y presentación de los infractores. En éste sentido el artículo 8º en sus párrafos segundo, tercero y cuarto de la Ley de Justicia

Cívica para el Distrito Federal disponen: *En el caso de la fracción I sólo se procederá a la presentación inmediata del presunto infractor ante el juez cívico o a la iniciación del procedimiento administrativo, a petición del ofendido. En lo que se refiere a la fracción XI sólo se procederá por queja de vecinos que se presente ante el elemento de la policía, aún cuando su comisión sea flagrante.*

Traídose de infracciones flagrantes, el o los elementos de la policía presentarán en forma inmediata al presunto infractor ante el juez, siempre que medie la petición expresa del ofendido cuando así se requiera.

No procede la detención en flagrancia en los casos de las fracciones II a la VI anteriores, situaciones en que los elementos de la policía entregarán al presunto infractor un citatorio para que se presente ante el juez que corresponda, dentro de las 48 horas siguientes, en los términos del artículo 21 de esta Ley, siempre que el presunto infractor acredite de manera fehaciente e indubitable su nombre, y domicilio mediante documentos fidedignos.

Seremos omisos en señalar a que infracciones se refieren las fracciones señaladas en obvio de repetición, pues ya han sido objeto de estudio, basta referirse al apartado correspondiente.

Lo previsto por los párrafos transcritos, contiene tres supuestos para la presentación del presunto infractor, el primero de ellos precisa que es necesaria la petición de la parte ofendida para proceder; el segundo supuesto contempla que debe darse la presentación inmediata del infractor; y por último se contempla el sistema de citatorio para comparecer posteriormente.

Finalmente la parte final del artículo 8º de la citada ley establece: *No operará la excepción de las fracciones señaladas en el párrafo anterior, y el elemento de la policía detendrá y presentará inmediatamente al presunto infractor, en los casos siguientes:*

- a) *Cuando una vez que se la haya entregado el citatorio, persista en la conducta causal de la infracción o reincida en forma inmediata;*
- b) *Cuando se niegue a recibir el citatorio o lo destruya; y*
- c) *Cuando encontrándose en ostensible estado de ebriedad o intoxicación, no sea capaz de responder de sus actos y no se encuentre persona que lo asista y testifique el citatorio.*

En éstas limitantes a la no-presentación inmediata del presunto infractor, es criticable que se deje a la apreciación de quien intente entregar el citatorio, determinar cuándo se está ebrio o intoxicado.

Establecidas éstas reglas para la presentación del presunto infractor, encontramos que el procedimiento de Justicia Cívica comienza precisamente con la presentación del mismo, la cual se puede dar ya sea que se detenga en flagrancia o por citatorio.

Haciendo la aclaración que si el presunto infractor hace caso omiso del citatorio y no se presenta, el juez podrá girar orden de presentación, la cual será cumplimentada por un elemento de la policía preventiva. Asimismo tenemos que dentro de las facultades otorgadas al juez, está la de girar citatorios, en atención a las quejas o denuncias que de hechos constitutivos de presuntas infracciones tenga conocimiento, y cuando habiendo tomado conocimiento de los hechos presuntamente constitutivos de infracción cívica el juez considere que no existen los elementos necesarios podrá acordar la improcedencia de la queja o denuncia, la cual admite el recurso de inconformidad; de lo que se desprende que el citatorio se girará cuando se trate de una infracción no flagrante, infracción flagrante que no amerita la presentación o cuando exista denuncia o queja.

Una vez hecha la presentación del presunto infractor se entregará el elemento de la policía que lo haya puesto a disposición del juzgado, la boleta de remisión la cual

contendrá los requisitos que señale la ley como lo son los datos generales del policia como del presunto infractor, los del juzgado y el personal que lo recibe, una relación de los hechos, testigos en caso de que los hubiere y datos de la parte ofendida, cuando así se requiera, así como los objetos recogidos. Esto es para el caso de que sea una detención en flagrancia.

Posteriormente el presentado pasará al servicio médico para que se le certifique el estado psicofísico en el que se encuentra, pudiendo resultar en el mismo que la persona no es apta para atender la audiencia, por lo que el juez ordenará que se suspenda la audiencia, hasta en tanto transcurre el tiempo de recuperación dictaminado por el médico legista.

Habiendo pasado, la persona que así lo requiera, al servicio médico o transcurrido el tiempo de recuperación dictaminado por el médico legista, se continuará con el procedimiento, dando inicio a la audiencia; la cual según lo dispuesto por el artículo 33 de la Ley de Justicia Cívica para el Distrito Federal será oral y pública, y sin más formalidades que las establecidas por la misma ley.

Durante el procedimiento el presunto infractor tiene derecho a que se le informe la infracción por la que es remitido; a una llamada telefónica; a defensa, ya sea por sí, por persona de su confianza o defensor de oficio; y en caso de ser necesario, a que se le proporcione un traductor.

Un caso especial, se da cuando el presunto infractor padezca alguna enfermedad o discapacidad mental, a consideración del médico del juzgado, en cuyo caso, el juez suspenderá el procedimiento y citará a las personas obligadas a la custodia del enfermo o persona con discapacidad mental. Sólo serán sancionados por las infracciones que cometan, si su enfermedad o discapacidad no influyó determinadamente sobre su responsabilidad en los hechos. Asimismo tratándose de un menor de edad, entre los 11 y 18 años de edad, el juez citará a quien lo custodie o tutele, la anotación que se hiciere

será en el libro especial de atención a menores, y podrá sancionarlo en los términos de la ley, lo que será objeto de un posterior apartado.

Una vez iniciada la audiencia el juez verificará que se encuentre presentes las partes citadas, o que hayan sido citados legalmente los ausentes; y si lo estimase conveniente le dará intervención al médico del juzgado para determinar el estado psicofísico de los citados.

Enseguida, tratándose de una detención flagrante se iniciará la audiencia con la justificación de la legal presentación; en caso de haber sido citadas las partes comenzará con la lectura de los datos del citatorio; y en caso de ser denuncia o queja, con la lectura de las mismas o con la ampliación del denunciante, en éste caso no es necesaria la presencia del quejoso salvo que a criterio del juez no existan los elementos de convicción suficientes.

En éste momento puede suceder que el presunto infractor aceptara la falta tal y como se le imputa, en cuyo caso el juzgador de inmediato dictara su resolución; de no ser así, es decir, si negara los cargos el presunto infractor, se continuará con el procedimiento.

De continuarse con el procedimiento, después de la no-aceptación de la falta del presunto infractor, se le dará la oportunidad al mismo de manifestar lo que a su derecho convenga y dará oportunidad a las partes para que ofrezcan pruebas por sí o por persona de su confianza, pudiéndose suspender el procedimiento por una sola vez si fuere necesario la presentación de nuevas pruebas, o no fuera posible en ese momento desahogar las aceptadas.

Concluida la audiencia el juez valorará las pruebas y procederá a resolver, fundando y motivando su determinación en los términos de la Ley Cívica. A continuación el juez determinará la situación del presunto infractor, pudiendo ser la resolución en tres sentidos a saber: responsable, improcedente, o no responsable. En

caso de resultar responsable se le impondrá una sanción, la cual admite recurso de revisión administrativa, y en su caso juicio de nulidad. Si la determinación es en el sentido de haber resuelto la improcedencia, ésta puede ser atacada mediante el recurso de inconformidad.

3.6. LA JUSTICIA CÍVICA Y SU PROCESO CONCILIADOR.

El artículo 63 de la Ley Cívica faculta al juez, en sus fracciones IV y V, para ejercer las funciones conciliadoras a que se refiere el capítulo IV de la misma ley; pudiendo intervenir en conflictos de carácter vecinal, familiar o conyugal, con el único fin de avenir a las partes.

La Ley de Justicia Cívica dispone cuales son los casos en los que procede llevar a cabo el procedimiento conciliatorio, estableciendo el artículo 9° de la misma en sus párrafos tercero y cuarto lo siguiente: *En los casos de las infracciones previstas en las fracciones I, II, VII, IX, XI, XVII y XVIII, sólo se aplicará la sanción prevista correspondiente de acuerdo con los párrafos precedentes cuando; habiéndose agotado el procedimiento conciliatorio previsto en el Capítulo IV de esta Ley, no se hubiere llegado a un acuerdo o éste no se haya cumplido.*

En cualquier caso, será aplicable el procedimiento conciliatorio cuando la infracción tuviere lugar con motivo de juegos o actividades deportivas en que participen los presuntos infractores.

Así pues se definen cuales son las infracciones por las que procede llevar a cabo el procedimiento conciliatorio, mismas que no se especifican en virtud de haber sido tratadas con anterioridad. Sin embargo, cabe la posibilidad de llevar a cabo el procedimiento conciliatorio, tratándose de cualquier infracción siempre y cuando haya sido cometido con motivo de juegos o actividades deportivas.

Antes de dar inicio al procedimiento, el juez hará saber a las partes el procedimiento de conciliación, y siempre que las partes estén de acuerdo se llevara a cabo el mismo, de no ser así, se continuara con el procedimiento en los términos expuestos en el apartado que antecede. La audiencia de conciliación será oral y se procurara el avenimiento de las partes, y de llegarse a consumar, se hará constar el acuerdo por escrito, de no llegarse a un acuerdo igualmente se continuara con el procedimiento, hasta llegar en su caso a una resolución ya sea que en ésta se determine la responsabilidad, no-responsabilidad y improcedencia.

El convenio al que se llegue durante la conciliación deberá tener por objeto, la reparación del daño; no reincidir en conductas que den motivo a un nuevo procedimiento; o el otorgamiento del perdón.

3.7. UNA OBJETIVA E IMPARCIAL IMPOSICIÓN DE SANCIONES ADMINISTRATIVAS.

Una vez agotado el procedimiento seguido ante el Juez Cívico, éste, dependiendo de las pruebas aportadas por las partes en el proceso, determinará la responsabilidad o no-responsabilidad, del presunto infractor, de lo cual ya hemos hablado anteriormente. Ahora bien si resultare que el presunto infractor resulta ser responsable de la falta que se le imputa el juez determinara la sanción a la cual se hará acreedor, entendiendo por sanción la consecuencia jurídica que se produce por la violación de la norma jurídica y que tiene por objeto restablecer el orden legalmente constituido o evitar la futura violación del mismo.

El artículo 21 constitucional en su parte conducente señala: *Compete a la autoridad administrativa la aplicación de sanciones por las infracciones de los reglamentos gubernativos y de policía, las que únicamente consistirán en multa o arresto hasta por treinta y seis horas;...* 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.

Las sanciones previstas por la Ley de Justicia Cívica para el Distrito Federal, consisten en amonestación, arresto o multa. El artículo 6º de la Ley Cívica establece: *Las sanciones a las infracciones cívicas son:*

- I. Amonestación, que es la reconvencción, pública o privada, que el juez haga al infractor;*
- II. Multa, que es la cantidad en dinero que el infractor debe pagar a la Tesorería del Distrito Federal y que no podrá exceder del equivalente a 30 días de salario mínimo al tiempo de cometerse la infracción; y*
- III. Arresto, que es la privación de la libertad por un periodo hasta de 36 horas, que se cumplirán en lugares diferentes de los destinados a la detención de indiciados, procesados o sentenciados.*

En el artículo arriba transcrito se incluye una lista de las sanciones consecuencia jurídica de la infracción, que podrá decretar el juez a los responsables de las faltas administrativas, de conformidad a otras disposiciones de la ley de la materia. La disposición es congruente con el artículo 21 de la Constitución Política Federal, mismo que delimita qué sanciones puede aplicar la autoridad administrativa, en éste caso el Gobierno del Distrito Federal a través del Juez Cívico.

Es importante señalar que la fracción III se refiere a que no está permitido recluir a los involucrados en un delito con las personas sancionadas por faltas administrativas, puesto que los valores dañados son muy diferentes, entre otras razones.

Las sanciones se determinaran de acuerdo con la gravedad de la falta, misma que se tomara en cuenta según lo dispone la clasificación establecida por el artículo 9º de la citada ley, pudiendo ser para el caso de la multa desde un día a treinta días de salario mínimo general vigente para el Distrito Federal y para el arresto va de seis a

treinta y seis horas de arresto; aclarando que al resolver el juzgador le dará la opción al infractor de cumplir su arresto o hacer efectivo el cobro de la multa, a elección del infractor, o bien cumplir parte de su arresto y la parte proporcional del tiempo restante con multa.

Así pues el artículo 9º de la Ley de Justicia Cívica para el Distrito Federal establece: *Las infracciones establecidas en el artículo anterior se sancionarán:*

- I. *De la fracción I a la VI con multa por el equivalente de 1 a 10 días de salario mínimo o con arresto de 6 a 12 horas;*
- II. *De la fracción VII a la XIII, con multa por el equivalente de 11 a 20 días de salario mínimo o con arresto de 13 a 24 horas; y*
- III. *De las fracciones XIV a la XXI, con multa por el equivalente de 21 a 30 días de salario mínimo o con arresto de 25 a 36 horas.*

Proporcionándole al juzgador la sanción correspondiente para cada infracción, se delimitan los criterios para el establecimiento de las mismas, evitando con ésto la imposición arbitraria de las medidas de corrección.

Por otra parte el artículo 21 de la Constitución Federal, también establece: si el infractor fuese jornalero, obrero o trabajador, no podrá ser sancionado con multa mayor del importe de su jornal o salario de un día.

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

Estableciendo con esto una excepción a la regla para sancionar, buscando con ello brindar protección a las clases económicamente débiles.

Es de observarse que el artículo 9º de la Ley Cívica declara en éste sentido en su párrafo segundo, el cual a la letra dice: Si el infractor fuese jornalero, obrero,

trabajador, o no asalariado, la multa máxima siempre será el equivalente a un día de su jornal, salario o ingreso diario, tratándose de personas desempleadas o sin ingresos, la multa máxima será el equivalente a un día de salario mínimo. Los medios para la acreditación de estas condiciones deberán ser indubitables al arbitrio del juez.

Con la introducción del párrafo transcrito en la Ley Cívica se da cabal cumplimiento a lo ordenado por nuestra Carta Magna, dando incluso una clasificación más amplia al contemplar también, a las personas que no cuentan con ingresos y los desempleados. Ahora bien, la ley dice que para determinar la sanción o en su caso el beneficio que acabamos de explicar, se deberán acreditar éstas condiciones de manera indubitable al arbitrio del juez, lo cual es un desacierto pues al no establecer cuales son los medios con los cuales se podrán acreditar éstas situaciones, dando pauta a la aplicación discrecional y arbitraria de las sanciones por parte de los juzgadores. Sin embargo, podrían servir para acreditar las condiciones del infractor, recibos de pago, documentales análogas, testimoniales y por supuesto la confesional.

El artículo 11 de la Ley Cívica establece que cuando en la comisión de la infracción participaren dos o más personas, aún cuando la forma de participación no constare, a cada una se le aplicará la sanción que para la infracción señale la ley; asimismo la sanción se podrá aumentar sin rebasar el límite máximo fijado para la conducta de que se trate, si los infractores se ampararon en el anonimato o la fuerza del grupo para cometer la infracción, estableciendo con esto una agravante para la calificación de la falta.

Totalmente razonable ésta disposición, parte del supuesto que la responsabilidad sea personal, individual indivisible e intransferible. Como también, en ese orden de ideas, el daño causado no se puede repartir entre diversos agraviados, ni ser dividido según el interés social que proteja la norma jurídica.

Otra hipótesis señalada como agravante se da cuando con una conducta se cometen varias infracciones, pudiendo el juez imponer la sanción máxima aplicable.

pudiendo aumentarla hasta en una mitad sin que exceda el máximo constitucional; también cuando con diversas conductas se cometan varias infracciones, se impondrá la sanción de la que merezca la mayor, pudiéndose aumentar con la sanción correspondiente a las infracciones restantes, sin que exceda el máximo constitucional, lo anterior de conformidad con lo dispuesto por el artículo 12 de la ley en comento.

Significa lo anterior que un solo acto amerita la máxima pena de una sola infracción; pero varios actos son independientes, y ameritan sumar las diversas sanciones.

Pro último el artículo 14 de la citada ley nos da dos supuestos más en los que se aumentará la sanción, considerándola como agravante, la primera de ellas se verifica cuando el infractor se encuentra en estado de ebriedad o intoxicado por el consumo de estupefacientes o psicotrópicos o sustancias tóxicas, al momento de la comisión de la infracción cívica; y la segunda de ellas se da únicamente para las infracciones contempladas en las fracciones I y XXI del artículo 8° de la misma ley, cuando el agraviado sea niño, anciano, persona, discapacitada o indigente, esto es, al considerarse esta conducta como agravada es con la finalidad de proteger, preventiva y represivamente, a personas que por su edad o condiciones físicas, se encuentran en desventaja frente a otros.

El artículo 10° de la ley señala para el caso de que el presunto infractor fuese menor de edad, entre los 11 y 18 años de edad, se mandara citar a sus padres o quienes ejerzan la custodia o tutele, y le aplicara una medida correctiva consistente en amonestación; tratándose de las fracciones IX y XXI del artículo 8° de la ley, es decir, dañar, maltratar, ensuciar o hacer uso indebido de fachadas públicas privadas, estatuas, buzones, postes, etcétera o molestias por cualquier medio en la integridad física, bienes, posesiones o derechos a cualquier persona, además podrá aplicar una multa o arresto, los cuales no podrán exceder de diez días de salario o doce horas; y si se tratara de las fracciones XI, XII y XIII, esto es, prostitución, ingerir bebidas alcohólicas o

drogadicción, el juez dará la opción para que sea asistido por instituciones especializadas en atender éste tipo de problemáticas.

3.8. LOS JUZGADOS CÍVICOS; ESPACIOS E INSTITUCIONES CONCILIADORES QUE VISLUMBRAN UNA ARMONÍA CÍVICA EN LA SOCIEDAD.

La ciudad de México, capital de la República Mexicana, es la más importante del país, tanto por su extensión y densidad demográfica, así como por las actividades económicas que tienen lugar en la misma; lo cual provoca que exista dentro de ella un constante movimiento de diversos grupos que se desenvuelven en el seno de nuestra sociedad, dando como resultado que imperen el desorden y el caos, lo que hace muy complicado el control de ésta masa de personas que a diario interactúan una con otras; así pues en éste orden de ideas es que consideramos que las relaciones que se dan entre ellas y su convivencia armónica requieren de una mayor atención por parte de las autoridades, la tranquilidad en éstas relaciones sociales de los individuos, nos permiten cohabitar en forma satisfactoria.

La Justicia Cívica dentro de la sociedad merece una gran importancia, pues se trata de un primer acercamiento de la comunidad con la autoridad, tratando siempre de mediar en sus interrelaciones personales, procurando un inmediato acceso a la justicia, de tal suerte que siempre procurará la paz y la armonía de las personas, creándose a su vez una barrera o filtro para que no se tenga que recurrir necesariamente ante las autoridades jurisdiccionales para ventilar sus asuntos, consiguiendo siempre una inmediata solución a sus problemas de convivencia ciudadana.

El orden público, entendiendo por éste al principio fundamental que sostiene a un Estado democrático de derecho procurando la seguridad jurídica de sus gobernados, en toda sociedad requiere de cuerpos normativos que satisfagan los requerimientos sociales de los ciudadanos, ello implica tranquilidad material y ausencia de

perturbaciones, sea en la integridad física y psicológica de las personas, cualquiera que sea su condición, edad y sexo.

Hablar de desarrollo armónico de una sociedad implica, además el orden y la paz social. Tales condiciones se garantizaran en la medida que se cuente con un estado de derecho, donde la ley debe ser pauta para preservar el interés general, cumpliendo en todo momento con la misma y haciéndola cumplir, siempre respetando los derechos fundamentales del ciudadano.

Por último, haremos énfasis de que la Justicia Cívica cuenta con los elementos necesarios para ayudar a contar con una ciudad segura, pues al regular normas de convivencia entre los individuos que componen la misma, estando íntimamente relacionada con conductas antisociales que ponen en riesgo precisamente esa armonía de la que en diversas ocasiones hemos hecho referencia, es que la ley, materia de nuestro estudio, puede en mucho colaborar con la prevención y mejorar la convivencia entre las personas, pues en muchas de las ocasiones éstas conductas antisociales constituyen verdaderas conductas predelinuenciales, derivando consecuentemente en delitos o creando el ambiente idóneo para la comisión del mismo acto de lesa majestad.

De aquí es de donde parte la importancia del presente estudio, pues en la medida en que podamos contar con una aplicación de la Ley de Justicia Cívica que responda verdaderamente a los requerimientos de la sociedad, ajustándose a la realidad de la ciudad de México, es que podemos hacer que ésta ley de convivencia ciudadana cumpla con su función para la que fue creada, la cual consiste en generar un orden dentro de la sociedad, que ayude a hacer llevaderas las relaciones interpersonales, procurando el medio más adecuado para cohabitar en ésta ciudad tan conflictiva, creando un ambiente adecuado para hacer efectivos nuestros derechos como ciudadanos y cumplir de la misma forma con nuestras obligaciones. Y sobre todo deberá tomar más relevancia el aspecto de prevención y sanción de conductas antisociales que pongan en riesgo a la sociedad, mismo que hasta ahora se había soslayado en la Ley Cívica, o quizá

no se le había dado la importancia que merece como instrumento coadyuvante para la prevención.

Sin embargo no se trata sólo de hacer una nueva ley, porque la existente ya cuenta con las bases necesarias, habría que hacer, por su puesto, algunas mejoras, tanto en una mejor y más amplia tipificación de las faltas administrativas; mayor intervención como mediadores de conflictos, otorgando más amplias facultades para hacer cumplir las resoluciones de los juzgados; se debe mejorar el procedimiento planteado para los juzgados, haciéndolo más claro para el gobernado, garantizando la protección de sus garantías constitucionales. y sobre todo haciendo de éste un procedimiento justo; también, no debemos olvidar que se ha de trabajar bastante en el aspecto humano de la Justicia Cívica y que está constituido por los servidores públicos que integran el mismo, los cuales deberán sobre todos estar comprometidos con la sociedad.

Ahora que la delincuencia ha ganado terreno frente a la autoridad, más que nunca es que se debe poner especial atención en la prevención del delito, pues es preferible apostar a éste aspecto, antes que pensar en penas más duras para los delincuentes o en la readaptación social, las que son importantes, pero sin duda es preferible trabajar en la primera. Lo cual se logrará, sin duda con una mejor policía, mejor educación, más oportunidades de desarrollo personal, pero también es de ayuda en una gran medida, una ley que nos permita convivir mejor.

CAPÍTULO 4.
LA JERARQUÍA DE LA JUSTICIA CÍVICA EN EL ÁMBITO
ADMINISTRATIVO.

4.1. PRINCIPIOS RECTORES DE LA LEY DE JUSTICIA CÍVICA PARA EL DISTRITO FEDERAL, EL ARTÍCULO 21 Y 122 CONSTITUCIONALES.

Trataremos en primer lugar lo dispuesto por el artículo 21 constitucional, que en su primera parte, dispone: *La imposición de las penas es propia y exclusiva de la autoridad judicial. La investigación y persecución de los delitos incumbe al Ministerio Público, el cual se auxiliará con una policía que estará bajo su autoridad y mando inmediato. Compete a la autoridad administrativa la aplicación de sanciones por las infracciones de los reglamentos gubernativos y de policía...*

Esta disposición define los atributos excluyentes de algunas funciones del Poder Judicial y del Poder Ejecutivo.

Cuando en su primera parte se refiere a la autoridad judicial, reconoce a ésta una facultad propia y exclusiva de ella, como es la imposición de penas. Debe tomarse en cuenta, sin embargo, que las autoridades judiciales ejercen una jurisdicción mucho más extensa que la mera imposición de las penas, con lo cual es manifiesto que únicamente se está refiriendo la Constitución a las autoridades judiciales penales.

Es evidente que este primer párrafo del artículo 21 es simplemente la base que resulta necesaria para distinguir la función judicial, de dos aspectos distintos de la función administrativa, como lo son la facultad persecutoria que incumbe al Ministerio Público - rama del poder ejecutivo -, y la que permite la sanción de las contravenciones administrativas, que queda igualmente a cargo del Poder Ejecutivo.

Es como si se pretendiera distinguir entre un penar y un sancionar administrativamente, teniendo como función intermedia un perseguir los delitos, para llegar a la conclusión dilucidante de que el primero está bajo la competencia del Poder Judicial, los segundos a la del Poder Ejecutivo.

Por lo que se concluye que el artículo 21 determina que compete a las autoridades administrativas sancionar administrativamente por la trasgresión de reglamentos gubernativos y de policía, es decir, impondrán sanciones por las infracciones administrativas.

Por otra parte, el artículo 122 constitucional dispone que el gobierno Distrito Federal estará a cargo de los Poderes Federales y órganos locales, señalando la división de los órganos locales en Ejecutivo, Legislativo y Judicial, señalando como autoridades locales a la Asamblea Legislativa, el Jefe de Gobierno y el Tribunal Superior de Justicia. Asimismo establece la distribución de las competencias entre los Poderes de la Unión y las autoridades locales del Distrito Federal.

Estableciendo en la Base Primera, fracción V, inciso i, como facultad de la Asamblea Legislativa el normar la justicia cívica sobre faltas de policía y buen gobierno.

Quedando con estos dos artículos constituido el marco constitucional de la justicia cívica, de donde se desprende la facultad de la autoridad administrativa, como es el Juez Cívico, de sancionar las infracciones administrativas; y la facultad de legislar sobre esta materia por parte de la Asamblea Legislativa, de donde emana la actual Ley de Justicia Cívica para el Distrito Federal.

4.2. LA DIFUSIÓN DE LA LEGISLACIÓN CÍVICA EN EL DISTRITO FEDERAL, COMO EL MEDIO IDÓNEO PARA EL RECONOCIMIENTO DE LA INSTITUCIÓN.

La Ley de Justicia Cívica para el Distrito Federal, reconoce la necesidad de promover los contenidos de la ley y su alcance como instrumento regulador de las relaciones interpersonales de los gobernados, y para ello dispone de un capítulo en el que destaca la promoción y fomento de una cultura de convivencia vecinal armónica y pacífica, en el que involucra al gobernado en la tarea de concretizar la corresponsabilidad en el logro de estos objetivos y con ello mejorar la calidad de vida de las personas.

La finalidad de la ley no es únicamente lograr y mantener la tranquilidad en la vía pública, sino también fomentar una cultura de adecuada convivencia vecinal, como ya dijimos. Este enfoque es importante para una mejor calidad de vida en la metrópoli capitalina, lo cual debe tenerse en cuenta en el momento de aplicar la propia ley.

Asimismo dispone la ley, que se promoverá la incorporación de contenidos cívicos en los diversos ciclos educativos, especialmente en el nivel básico, dando mayor importancia a la prevención de las infracciones previstas en la ley, pudiéndose materializar dicho objetivo, a través, de convenios de coordinación con autoridades educativas y con particulares que impartan enseñanza escolar.

Igualmente el Gobierno del Distrito Federal promoverá programas permanentes para el fortalecimiento de la conciencia cívica, utilizando medios de comunicación masiva. Estas campañas de difusión deben ser permanentes y tender a que la población en general, conozca las conductas prohibidas y la razón de la prohibición; lo anterior es importante, pues no basta con informar que un acto está prohibido y su sanción, sino que educar implica convencer de los razonables motivos existentes para tal prohibición.

Incluso en la labor de difusión de los contenidos de la Justicia Cívica, y fomento de la cultura cívica, para lograr la mejor convivencia social, y el mejoramiento del entorno social y la calidad de vida, podrá involucrarse a los jueces, adicionalmente a las obligaciones que le son impuestas por le, ya que esto ayudaría no solamente a la población, sino al propio juzgador, pues se involucraría con la problemática de las personas que están sometidas a su ámbito de competencia, empapándose de igual manera de la manera de pensar de este sector de población, de sus costumbres, hábitos, y con ello no sólo colaborar con la prevención de las infracciones, con su conocimiento y fomento a la cultura cívica, sino que además le serviría para una mejor aplicación de la ley, enriqueciendo su criterio.

4.3. LA PROFESIONALIZACIÓN DEL SERVIDOR PÚBLICO QUE INTEGRA EL JUZGADO CÍVICO; UNA NUEVA PERSPECTIVA DE ESTA INSTITUCIÓN.

El perfil profesional que han de cubrir jueces y secretarios cívicos.

La Ley de Justicia Cívica dispone los requisitos que han de cubrir para desempeñar los cargos de que se trata, y al respecto dispone; asimismo norma la formación integral y constante actualización de jueces y secretarios por parte de la institución y la integral y profesional supervisión a que han de estar sujetos los juzgados cívicos.

Artículo 90. Para ser juez, se debe reunir los siguientes requisitos:

- I. Ser mexicano por nacimiento en pleno ejercicio de sus derechos y tener más de 25 años cumplidos;*
- II. Ser licenciado en derecho, con cédula profesional expedida por la autoridad competente y tener por lo menos 1 año de ejercicio profesional;*
- III. No haber sido condenado en sentencia ejecutoriada por delito intencional; y*

- IV. Haber aprobado el examen de conocimientos correspondiente y el curso propedéutico que esta Ley establece.*

Artículo 91. Para ser secretario de juzgado se deben reunir los siguientes requisitos:

- I. Ser mexicano por nacimiento en pleno ejercicio de sus derechos, tener 20 años cumplidos y no más de 65.*
- II. Ser licenciado en derecho, con cédula profesional expedida por la autoridad competente o pasante de esta carrera en los términos de la ley respectiva;*
- III. No haber sido condenado en sentencia ejecutoriada por delito intencional; y*
- IV. Haber aprobado el examen de conocimientos correspondiente, así como el curso propedéutico que esta ley establece.*

De los requisitos expuestos por la ley para desempeñar el cargo de Juez Cívico, destaca el tener por lo menos un año de ejercicio profesional, pues no se precisa si debe ser tal práctica en alguna rama específica del derecho. Por otro lado el exigir que los jueces deban ser licenciados en derecho, asegura el profesionalismo a ese empleo público.

Por lo que toca a los requisitos determinados para poder desempeñar el cargo de secretario de juzgado cívico, diremos que esencialmente son los mismos a los que establece para los jueces, toda proporción guardada. En ambos casos se persigue la profesionalización de esta delicada función pública.

Asimismo la ley establece el sistema de concurso abierto de oposición, para ingresar a la carrera de Justicia Cívica. Determina las bases y lineamientos para un sistema de excelencia dentro de la Justicia Cívica, dirigido al personal que integra el mismo, como jueces, secretario, supervisores y demás personal adscrito a los juzgados cívicos.

La ley prevé que aquellos que hayan aprobado el concurso de oposición para ser jueces y secretarios, además deberán cumplir con un curso propedéutico, cuyo contenido versará sobre la administración pública, Justicia Cívica entre otras materias que a criterio del Consejo de Justicia Cívica para el Distrito Federal, sirvan para capacitar adecuadamente al personal que ha de integrar el juzgado, en aras de una mejor aplicación de la ley, que cumpla sobre todo con las expectativas de la sociedad, y sea congruente con las necesidades que presenta una ciudad, como la ciudad de México.

El consejo tiene diversas facultades que le confieren el diseño total de los criterios y normas de organización y funcionamiento de los juzgados, así como el proceso de selección y especialización de sus integrantes. Entre sus atribuciones, destaca el número, distribución y ámbito territorial de jurisdicción de los juzgados cívicos que deban funcionar en cada Delegación; diseñar, a través de acuerdos generales, los procedimientos administrativos internos necesarios para el adecuado ejercicio de sus funciones; diseñar los procedimientos de supervisión, control y evaluación periódicos del personal de los juzgados, y establecer los criterios de selección para los cargos de Juez Cívico y Secretario; así también, diseñar los contenidos del curso propedéutico correspondiente al nombramiento, e instrumentar mecanismos de actualización mediante convenios con instituciones académicas.

La labor de profesionalización también se encuentra dentro de las funciones centrales del Consejo, pero se establece en este caso un mecanismo en donde es necesario, para el nombramiento de jueces y secretarios de juzgado, la aprobación de un examen de conocimientos y de un curso propedéutico, cuyos lineamientos dictará el propio Consejo. Además se establece que de manera preferencial, y por lo que hace al rubro de la participación vecinal, se nombrará como jueces y secretarios a candidatos que sean vecinos del lugar.

Tomando en consideración las facultades otorgadas al Jefe de gobierno, de conformidad con el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, respecto al nombramiento y remoción en forma libre de los servidores públicos, cuyo nombramiento o remoción no

esté previsto de manera especial por el citado ordenamiento, se desprende que el nombramiento de los jueces y secretarios de juzgado será a cargo del Jefe de gobierno; por lo que corresponderá al Consejo únicamente realizar los exámenes de admisión o promoción al cargo de jueces y secretorios, así como decidir sobre los candidatos propuestos a dichos cargos, de manera que sea por conducto de su Presidente, es decir, del Consejero Jurídico y de Servicios Legales del Gobierno del Distrito Federal, hacer la propuesta al Jefe de Gobierno, para su nombramiento y remoción.

4.4. CONDICIONES INSTITUCIONALES QUE HAN DE IMPERAR EN LOS JUZGADOS CÍVICOS PARA SU ADECUADO FUNCIONAMIENTO.

Para lograr cumplir adecuadamente con las funciones del juzgado cívico, éste deberán tener ciertos requerimientos mínimos en cuanto a su infraestructura, toda vez, que la labor que ahí tiene que ver principalmente con la restricción de la libertad de las personas, por lo que se deberán garantizar condiciones mínimas de seguridad, higiene y funcionalidad.

Ahora bien, a este respecto la Ley de Justicia Cívica precisa en su artículo 77: *Los juzgados contarán con los espacios físicos siguientes:*

- I. Sala de audiencia;*
- II. Sección de personas citadas o presentadas;*
- III. Sección de recuperación de personas en estado de ebriedad o intoxicadas;*
- IV. Sección de menores;*
- V. Sección médica;*
- VI. Área de seguridad; y*
- VII. Oficinas administrativas.*

Las secciones mencionadas en las fracciones II, III, IV y VI contarán con departamentos separados para hombres y mujeres.

Con excepción de la sección señalada en la fracción VI, todas las demás secciones carecerán de rejas.

Esta disposición ordena cómo han de estar distribuidas las instalaciones de cada juzgado; es una obligación de las autoridades centrales y un derecho de los gobernados.

Como se señala en este artículo, la mayoría de las áreas deben estar divididas en zona femenina y zona masculina, como forma de prevenir otro tipo de conflictos o problemas.

En ningún caso está permitida la incomunicación; por el contrario, deben darse facilidades para llamar a familiares, conocidos o abogados que puedan auxiliar en cualquier caso de necesidad al interesado.

Es importante que los infractores hombres y mujeres tengan espacios separados, y que no cumplan sus sanciones con delincuentes. Un aspecto importante también lo es el que los reclusorios para infractores deben contar con un presupuesto para mantener los locales, para alimentar a los infractores en las horas en que cumplan su sanción, custodios, etcétera²¹, y a este respecto los juzgados cívicos actualmente no garantizan en su totalidad estas condiciones mínimas que acabamos de comentar, por lo que es necesario que se le de la importancia que merece la Justicia Cívica, para contar con una institución funcional que verdaderamente cumpla con su objetivo de procurar la sana vecindad y la convivencia armónica de las personas.

²¹ ACOSTA ROMERO, Miguel, *Teoría general del derecho administrativo, primer curso*, 12ª edición, Editorial Porrúa, México, 1995, página 1040.

PROPUESTAS.

PRIMERA.-Si bien es cierto que el procedimiento dentro de los juzgados cívicos es sumario, que busca una pronta impartición de justicia, para determinar la responsabilidad o no-responsabilidad de los presentados ante esta autoridad administrativa, y que por lo tanto no contempla de una manera exhaustiva las figuras que por ejemplo se dan dentro de un procedimiento penal, que le es similar, puesto que la misma Ley de Justicia Cívica prevé la supletoriedad del Código de Procedimientos Penales para el Distrito Federal, también es cierto que no por tratarse de un procedimiento sumario se deban dejar a un lado ciertas figuras que son esenciales para lograr la equidad en las resoluciones, y con ello el respeto a los derechos que ha de tener todo infractor así como la parte ofendida.

SEGUNDA.-En éste sentido consideramos que la Ley de Justicia Cívica deberá desarrollar de una manera más amplia el procedimiento seguido para los menores infractores, pues es el artículo 10 del cuerpo legal al que se hace referencia, el que se encarga de regular, el procedimiento para estos. En su primera parte establece la edad en que los menores pueden ser sujetos al procedimiento ante el juzgado, mismo en el que estamos de acuerdo, puesto que para los fines que persigue la Ley, es una edad adecuada, y congruente con la problemática que regula este ordenamiento.

TERCERA.-Por, lo que hace a las medidas correctivas que se impondrán a los menores, tampoco existe objeción alguna, mismas que serán al arbitrio del juez, dependiendo de la gravedad de la falta y las condiciones en que se dé la misma; ahora bien una observación que se le puede hacer es por ejemplo, ampliar las infracciones por las que un menor pueda ser sancionado, pues no solamente el daño a que se refiere la fracción IX de la Ley o las molestias previstas por la fracción XXI del mismo cuerpo legal son merecedoras de una medida de corrección, en virtud que dentro del artículo 8º de la ley encontramos que existen otras conductas que también representan cierta peligrosidad para la sociedad, y para los mismos infractores, y es en éste sentido que se debería incluir dentro de aquellas conductas que merecen la aplicación de una multa o arresto,

aunque sería en los términos que establece el mismo artículo 10, es decir, un arresto de seis a doce horas o una multa por el equivalente de uno a diez días de salario mínimo.

CUARTA.-La Ley es omisa de igual forma al no señalar que es lo que se hará, para el caso de que el menor al momento de pasar al servicio médico, resulta con tiempo de recuperación, debido a su intoxicación o estado de ebriedad; no determina cual es el lapso prudente para determinar la situación del menor, si no asiste el que tenga la custodia o tutela legal del menor; o si se presentará persona distinta, que siendo familiar, no tenga la tutela o custodia del menor, pues no en todos los casos podrá asistir aquel que ejerza la custodia o tutela legal.

QUINTA.-Cabe resaltar, que no se consideran excluyentes de responsabilidad dentro del cuerpo de la Ley de Justicia Cívica para el Distrito Federal; es cierto que el procedimiento en el juzgado además de ser sumario de bastante más escueto en comparación a otros procedimientos ante una autoridad judicial, o al procedimiento para integrar la averiguación previa, pero, también es cierto que estas excluyentes se dan materialmente, dejando al total arbitrio del juzgador la consideración de éstas al momento de resolver, dejando al gobernado en total estado de indefensión, vulnerando los derechos humanos del presunto infractor, si éste es discapacitado, por ejemplo.

SEXTA.-Como otra observación, recordemos que el artículo 77 de la Ley de Justicia Cívica para el Distrito Federal, a la letra dice:

Los juzgados contarán con los espacios físicos siguientes:

- I. Sala de audiencias;*
- II. Sección de personas citadas o presentadas;*
- III. Sección de recuperación de personas en estado de ebriedad o intoxicadas;*
- IV. Sección de menores;*
- V. Sección médica;*

- VI. Área de seguridad; y*
- VII. Oficinas administrativas.*

Las secciones mencionadas en las fracciones II, III, IV y VI, contarán con departamentos separados para hombres y mujeres.

Con excepción de la sección señalada en la fracción VI, todas las demás secciones carecerán de rejas.

Actualmente las condiciones imperantes en los juzgados cívicos no son las adecuadas, toda vez que no se cumplen con los requerimientos exigidos por la ley, y que son los óptimos para su buen funcionamiento, en especial tratándose de las áreas de seguridad, de recuperación y de menores.

Se ha de tener la separación de hombres y mujeres, tanto en espacio para los menores y personas en recuperación, y personas que cumplen arresto, sin embargo estas condiciones no se cumplen ni mínimamente, permitiendo la estancia de estas personas indistintamente en las áreas de seguridad, las que cuentan con rejas y que no son aptas para los menores y personas en recuperación, cumpliendo sólo con la separación de hombres y mujeres; situación que es inconcebible, y que refleja el descuido en el que se encuentran los juzgados, vulnerando con ello los derechos de los infractores previstos incluso por la misma ley; además de que se trata de espacios insalubres, falta de guardias dentro de éstas áreas, no se les proporciona alimentos; y es en éste orden de ideas que se torna en un punto a sobresaltar, pues se trata de las condiciones mínimas en cuanto a derechos humanos con las que debería de contar un juzgado, mismas que se han soslayado, por tratarse de una materia que se ha mantenido históricamente al margen de las prioridades en los esquemas de seguridad con que han contado los gobiernos en el Distrito Federal, pero que en éstas épocas se considera inadmisibile.

Por lo que se propone se otorgue un presupuesto suficiente, que garantice el cumplimiento de las condiciones requeridas, en lo que se refiere a áreas del juzgado, así

como para contar con personas suficiente encargado de limpieza y seguridad al interior de las mismas, para lograr el cambio radical que hace falta a la institución, en la que siempre ha de prevalecer la protección a la seguridad de las personas y salvaguardar sus derechos humanos.

SEPTIMO.-Por último opinamos que sería conveniente, considerar algunas observaciones en lo que se refiere a los requisitos de procedibilidad par hacer más ágil la impartición de justicia, facilitando la labor tanto del policía así como la del juzgador, con lo que también se evitaria la impunidad en las faltas administrativas.

Una primera observación sería la eliminación del citatorio previsto por el artículo 8° párrafo curato de la Ley de Justicia Cívica para el Distrito Federal, que a la letra dice: "No procede la detención en flagrancia en los casos de las fracciones II a la VI anteriores, situaciones en que los elementos de la policía entregarán al presunto infractor un citatorio para que se presente ante el juez que corresponda, dentro de las 48 horas siguientes, en los términos del artículo 21 de esta Ley, siempre que el presunto infractor acredite de manera fehaciente e indubitable su nombre, domicilio mediante documentos fidedignos."

Más adelante en el citado artículo octavo establece como excepción a la regla que acabamos de citar, y proceder a la presentación inmediata: "c) Cuando encontrándose en ostensible estado de ebriedad o intoxicación, no sea capaz de responder de sus actos y no se encuentre persona que lo asista y testifique el citatorio."

Con relación a esto último, es decir, a la limitante a la no-presentación inmediata del presunto infractor, es criticable que se deje a la apreciación de quien intente entregar el citatorio, determinar cuándo se está ebrio o intoxicado.

Sin embargo no es no es el único inconveniente, esto en atención a que los elementos de la policía no cuentan con dicho citatorio, situación que puede ser subsanada, pero que además implicaría la necesidad de contar con elementos humanos

necesarios, para ejecutar, las ordenes de presentación en caso de que el presunto sea omiso en acudir al citatorio, aunado a que la población de esta capital, es una población flotante que se tiene que trasladar grandes distancias para llegar a sus centros de trabajo, estudio, recreo, etcétera, haciendo casi imposible ejecutar la presentación del presunto infractor, además de que resultaría en exceso costoso el lograr su presentación, si tomamos en consideración que este tipo de faltas no son graves, como para llegar a cosos extremos, por lo que resultaría más práctica la presentación inmediata del presunto infractor.

CONCLUSIONES.

PRIMERA.- Con la exposición hecha, buscamos hacer una interpretación de la Ley de Justicia Cívica para el Distrito Federal, analizando su contenido, para tratar de adecuar el mismo a las exigencias que se presentan en la ciudad de México, dada la complejidad de la misma, y de la dificultad para mantener el orden y armonía en las relaciones de las personas, y en general en la diaria convivencia ciudadana. Expusimos además, de una manera somera, la necesidad de transformar la infraestructura de los juzgados para que estos cumplan con los requerimientos mínimos de seguridad, higiene, a fin de cumplir con la ley.

SEGUNDA.- Planteamos una visión, en busca de lograr con la actual ley, el objeto para el que fue concebida y que se ha ido perdiendo o no ha sido ponderado, que es el conseguir hacer de los juzgados cívicos, que son una primer acercamiento de la población con la autoridad, una instancia que escuche y sobre todo resuelva la problemática que a diario se presenta en sus ámbitos de interacción; no sólo dando prioridad a las consideradas como infracciones, que sin lugar a dudas son importantes para mantener un orden, pero también la intervención tiene el juzgador para actuar, tratándose de problemas derivados de la convivencia, ya sean de carácter vecinal o familiar; con lo que se busca fortalecer la estructura de la sociedad, manteniéndola compactada y en adecuado funcionamiento.

TERCERA.- Consideramos imperiosa la necesidad de hacer esta reflexión, pues actualmente y desde hace mucho, se ha descuidado a esta institución, pasando por alto que bien puede servir como filtro o barrera frente a problemas que pueden ser frenados con una pronta y adecuada intervención de la autoridad, en el ámbito de la justicia de barandilla.

CUARTA.- Con el planteamiento que acabamos de hacer, pretendemos sanear la problemática que se da en las distintas partes de la sociedad, derivadas de una mala convivencia, que genera la evolución de estos problemas, haciéndolos crecer.

volviéndose asimismo más frecuentes, y con ello rompiendo los lazos que hacen que una sociedad funcione adecuadamente y sobreviva a las dificultades que le son propias, pues estos ataques que aunque pequeños van debilitando su estructura, por lo que se hace necesario garantizar a las personas que en esta sociedad viven, un ambiente óptimo para el ejercicio de sus derechos y cumplimiento de sus obligaciones, y con ello lograr un mejor nivel de vida.

QUINTA.- Del análisis hecho se desprende que la justicia cívica, es una rama del derecho, que regula la conducta de las personas, con el objeto de conseguir, la adecuada integración de los miembros de la sociedad, concibiendo la armonía en sus relaciones interpersonales, con el objeto de garantizar el adecuado funcionamiento de la estructura social, la pronta solución a los problemas derivados de una inadecuada convivencia, y la represión de aquellas conductas que sin ser graves, sí provocan un ambiente, poco propicio para una buena conservación del orden y la paz en la sociedad y que precisamente por esa peligrosidad que representa es que merece ser sancionada.

SEXTA.- Logramos entender también a la infracción administrativa como aquella conducta prevista y sancionada por la Ley de Justicia Cívica para el Distrito Federal, conducta que es de carácter antisocial, que provoca un desequilibrio en la sociedad, propiciando el desorden y con ello la situación idónea para generar otras conductas que pudieran derivar el situaciones más graves, por lo que se requiere la intervención de la autoridad para reprimir las mismas, reduciendo con esta medida el caos que se genera, permitiendo un sano desarrollo del diario convivir de las personas.

SÉPTIMA.- Con el objeto de garantizar la adecuada defensa de toda persona presentada ante esta autoridad administrativa, es que consideramos necesaria la inclusión de excluyentes de responsabilidad, pues si bien es cierto no operan las mismas reglas que por ejemplo operan en el derecho penal, también es cierto que se tratan de garantías que no se pueden soslayar cuando se esta privando de la libertad a una persona, asimismo es necesaria una revisión al procedimiento planteado para los menores infractores dentro de la Ley de Justicia Cívica para el Distrito Federal, ya que actualmente es planteado

resulta ser un procedimiento escueto que deja muchas lagunas, propiciando que sea el criterio del juez el que se imponga, haciendo que en muchas de las ocasiones se cometan abusos de la autoridad o simplemente no se tenga un criterio uniforme en la aplicación de la ley.

OCTAVA.- Asimismo sería prudente hacer una revisión a las infracciones propuestas por el artículo 8 de la Ley de Justicia Cívica, pues en algunos casos se da la ambigüedad, dejando abierta la posibilidad de una aplicación subjetiva y arbitraria de la ley por parte de los juzgadores, además que las condiciones en la sociedad se han transformado, y se hace necesaria la inclusión de otras conductas que bien podría ser integradas en la clasificación hecha por el citado artículo, pues en algunos casos se tratan de adecuar a las existentes y en ocasiones podrían constituir verdaderas violaciones a sus garantías individuales y derechos humanos, y es en este sentido que se deberá hacer una reclasificación con la consecuente inclusión y desaparición de algunas infracciones o su modificación.

BIBLIOGRAFÍA.

1. **ACOSTA ROMERO, Miguel.** Teoría General del Derecho Administrativo. 14ª edición, Editorial Porrúa, México, 1999.
2. **BIELSA, Rafael.** Principios de derecho administrativo. 3ª edición, Editorial De Palma, Argentina, 1996.
3. **CAETANO, Marcello.** Manual de derecho administrativo. 7ª edición, Editorial Coimbra, Editora Limitada, Lisboa, 1965.
4. **DE SAHÚN, Fray Bernardino.** Historia General de las cosas de la Nueva España, Editorial Porrúa, México, 1989.
5. **DEL REFUGIO GONZÁLEZ, María.** Historia del derecho mexicano. Editorial Mc Graw Hill, México, 1998.
6. **GARRIDO FALLA, Fernando.** Tratado de derecho administrativo. 10ª edición, Editorial Tecnos, España, 1992.
7. **GOLDSCHMIDT, James.** Begriff und aufgabe eines verwaltungsstrafrechts, en dix. Alemania, 1992.
8. **GÓMEZ JARA, Francisco.** Sociología, 19ª edición, Editorial Porrúa, México, 1989.
9. **GÓNGORA PIMENTELI, Genaro y Acosta Romero, Miguel.** Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. 4ª edición, Editorial Porrúa, México, 1992.
10. **JIMÉNEZ DE ASÚA, Luis.** Tratado de derecho penal, tomo I, Editorial Olzada, 3ª edición, Argentina, 1964.
11. **MORENO DÍAZ, Daniel.** Derecho constitucional mexicano. 7ª edición, Editorial Pax, México, 1982.
12. **OLIVERA TORO, Jorge.** Manual de derecho administrativo. 7ª edición, Editorial Porrúa, México, 1997.
13. **ROJINA VILLEGAS, Rafael.** Teoría general del estado. 2ª edición, Editorial Porrúa, México, 1968.
14. **SAYAGUÉS LASO, Enrique.** Tratado de derecho administrativo, tomo I, 4ª edición, Editorial Talleres Gráficos, Uruguay, 1974.

15. **SERRA ROJAS, Andrés**, Derecho administrativo, segundo curso, 18ª edición, Editorial Porrúa, México, 1997.
16. **SERRA ROJAS, Andrés**, Derecho administrativo, tomo II, 10ª edición, Editorial Porrúa, México, 1981.
17. **SOLEER, Sebastián**, Derecho penal argentino, Editorial Tipográfica Editora Argentina, Argentina, 1992.

LEGISLACIÓN.

1. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
2. Código de Procedimientos Penales para el Distrito Federal.
3. Código Penal para el Distrito Federal.
4. Ley de Justicia Cívica para el Distrito Federal.
5. Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal.