



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

FACULTAD DE DERECHO

SEMINARIO CONSTITUCIONAL Y DE AMPARO

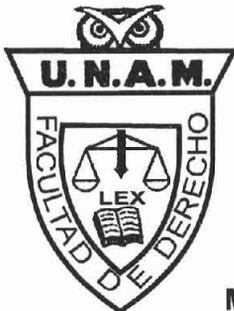
“ANÁLISIS CONSTITUCIONAL DE LA LEY DE CULTURA CÍVICA EN RELACION A LIMPIA PARABRISAS Y FRANELEROS”



PARA OBTENER EL TÍTULO DE:
LICENCIADA EN DERECHO

PRESENTA:

ALEJANDRA TATIANA CARMONA TREJO



ASESOR: LIC. VÍCTOR MANUEL DÁVILA BARRAZA

MÉXICO, D. F.

OCTUBRE 2005

m 349912



UNIVERSIDAD NACIONAL
AUTÓNOMA DE
MÉXICO

UNIDAD DE SEMINARIOS "JOSE VASCONCELOS"
FACULTAD DE DERECHO
SEMINARIO DE DERECHO CONSTITUCIONAL Y
DE AMPARO.

Cd. Universitaria, D. F., septiembre 28 de 2005.

ING. LEOPOLDO SILVA GUTIERREZ
DIRECTOR GENERAL DE LA
ADMINISTRACION ESCOLAR DE LA U.N.A.M.
Presente.

Por este conducto, me permito comunicar a usted, que la pasante **CARMONA TREJO ALEJANDRA TATIANA**, bajo la supervisión de este Seminario, elaboró la tesis intitulada "**ANÁLISIS CONSTITUCIONAL DE LA LEY DE CULTURA CÍVICA EN RELACION A LIMPIA PARABRISAS Y FRANELEROS**".

Con fundamento en los artículos 8° fracción V del Reglamento de Seminarios, 19 y 20 del Reglamento General de Exámenes de la Universidad Nacional Autónoma de México, por haberse realizado conforme a las exigencias correspondientes, se aprueba la nombrada tesis, que además de las opiniones que cita, contiene las que son de exclusiva responsabilidad de su autor. En consecuencia, se autoriza su presentación al Jurado respectivo.

"La interesada deberá iniciar el trámite para su titulación dentro de los seis meses siguientes (contados de día a día) a aquél en que le sea entregado el presente oficio, en el entendido de que transcurrido dicho lapso sin haberlo hecho, caducará la autorización que ahora se le concede para someter su tesis a examen profesional, misma autorización que no podrá otorgarse nuevamente, sino en el caso de que el trabajo recepcional conserve su actualidad y siempre que la oportuna iniciación del trámite para la celebración del examen haya sido impedida por circunstancia grave, todo lo cual calificará la Secretaría General de la Facultad".

ATENTAMENTE
"POR MI RAZA HABLARÁ EL ESPIRITU"
DIRECTOR DEL SEMINARIO.

LIC. EDMUNDO ELÍAS MUSI.

*irm.

FACULTAD DE DERECHO
SEMINARIO DE DERECHO
CONSTITUCIONAL Y DE AMPARO



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO Ciudad Universitaria, D.F. a 27 de septiembre de 2005

SEÑOR LICENCIADO
DON EDMUNDO ELÍAS MUSI
DIRECTOR DEL SEMINARIO DE DERECHO
CONSTITUCIONAL Y DE AMPARO.
Presente.

Distinguido Maestro:

Me permito informar a Usted que la estudiante **ALEJANDRA TATIANA CARMONA TREJO** ha concluido bajo mi dirección la elaboración de su tesis denominada "ANÁLISIS CONSTITUCIONAL DE LA LEY DE CULTURA CÍVICA EN RELACIÓN A 'LIMPIA PARABRISAS Y FRANELEROS'" trabajo que a juicio del suscrito satisface los requisitos exigidos por los reglamentos de nuestra Universidad.

Por lo anterior, me es grato someterla a su distinguida consideración a fin de que, si no existe inconveniente para ello, se autorice la continuación de los trámites del caso.

Sin otro particular, hago propicia la ocasión para enviarle un respetuoso saludo.

ATENTAMENTE

LIC. VÍCTOR MANUEL DÁVILA BARRAZA
PROFESOR DE AMPARO

U02. TESIS2

Gracias a **DIOS**
por guiar mi camino.
ser mi fuerza y mi luz.

A mis padres
LUCY Y ALEJANDRO

A ustedes debo todo lo que soy, gracias por su amor, por su apoyo incondicional, por sus consejos, por su ejemplo de trabajo y esfuerzo. Con todo mi amor, respeto, admiración y agradecimiento les dedico el presente trabajo.

A mi hermano
EDGAR

Gracias por ser el angelito que ha llenado con su alegría y su inocencia mi existir, motivándome a ser una mejor persona día a día.

Con todo mi cariño a mis abuelos
CLEO, JACI, CARLOS Y MARGARITA
Por la profunda huella que dejaron en mi corazón.

Con mucho cariño a toda mi familia, en especial a mi tía

MARIA LUISA

por su apoyo y ejemplo de vida.

Al licenciado

FELIX ROGELIO GARCIA HERNANDEZ

Gracias por todo lo maravilloso que ha aportado a mi vida, gracias por su tiempo, por compartir conmigo sus conocimientos y honrarme con su amistad.

A dos seres maravillosos

ALICIA Y ADRIANA RIVERA

Gracias por hacerme saber que la amistad verdadera existe

A aquellas personas que tocaron mi vida con la magia de su amistad.

Dago, Erizbel, Gaby, Gina, Gilberto, Lety, Isabel, Pablo, Patricia, Vanesa y Rubi.

A la **UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO**,
en particular a la Facultad de Derecho, por abrirme las puertas a la superación académica y profesional en la Máxima Casa de Estudios.

A mis profesores

Que a lo largo de mi vida académica han contribuido a mi formación, en especial a mi asesor y amigo, licenciado

Víctor Manuel Dávila Barraza

**“ANALISIS CONSTITUCIONAL DE LA LEY DE
CULTURA CIVICA EN RELACION A ‘LIMPIA
PARABRISAS Y FRANELEROS’ ”**

“ANÁLISIS CONSTITUCIONAL DE LA LEY DE CULTURA CÍVICA EN RELACION A ‘LIMPIA PARABRISAS Y FRANELEROS’ ”

INTRODUCCION

- 1.- ANTECEDENTES HISTÓRICOS Y CONCEPTOS RELACIONADOS CON LA MATERIA DE CULTURA CÍVICA
 - 1.1. Breve reseña histórica de las leyes en Materia Cívica del Distrito Federal
 - 1.1.1. Reglamento de Faltas de Policía del Distrito Federal
 - 1.1.2. Ley sobre Justicia Cívica en Materia de Faltas de Policía y Buen Gobierno del Distrito Federal y su Reglamento
 - 1.1.3. Reglamento Gubernativo de Justicia Cívica para el Distrito Federal, 1993
 - 1.1.4. Ley de Justicia Cívica para el Distrito Federal, 1999
 - 1.2. Cultura
 - 1.2.1. Cultura Cívica
 - 1.3. Justicia
 - 1.3.1. Justicia Administrativa
 - 1.3.2. Justicia Cívica
 - 1.3.2.1. Justicia Cívica como ideal social
- 2.- FUNDAMENTO CONSTITUCIONAL DEL DISTRITO FEDERAL Y DE LA LEY DE JUSTICIA CÍVICA PARA EL DISTRITO FEDERAL
 - 2.1. Artículos 42, fracción I, 43 y 44 constitucionales
 - 2.2. Artículo 122 constitucional
 - 2.3. Artículo 124 constitucional
 - 2.4. Estatuto de Gobierno del Distrito Federal
 - 2.5. Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal
 - 2.6. Artículo 21 constitucional, primer párrafo
- 3.- LEY DE CULTURA CÍVICA DEL DISTRITO FEDERAL VIGENTE A PARTIR DEL 1° DE AGOSTO DE 2004
 - 3.1. Objeto
 - 3.2. Ambito de aplicación
 - 3.3. Autoridades competentes
 - 3.4. Sujetos
 - 3.5. Responsabilidad administrativa
 - 3.6. Infracciones
 - 3.6.1. Infracciones contra la dignidad de las personas
 - 3.6.2. Infracciones contra la tranquilidad de las personas
 - 3.6.3. Infracciones contra la seguridad ciudadana

- 3.6.4. Infracciones contra el entorno urbano
 - 3.7. Sanciones
 - 3.7.1. Agravantes
 - 3.7.2. Apoyo a la comunidad
 - 3.8. Procedimiento
 - 3.8.1. Presentación del probable infractor
 - 3.8.2. Queja de los particulares
 - 3.9. Ejecución
 - 3.10. Prescripción y extinción de derechos
- 4.- ANALISIS CONSTITUCIONAL DE LA LEY DE CULTURA CIVICA EN RELACION A "LIMPIA PARABRISAS Y FRANELEROS"
- 4.1. Breve análisis acerca de la constitucionalidad de una ley
 - 4.2. Conceptos de "Limpia parabrisas" y "Franeleros"
 - 4.2.1. Repercusión social y económica
 - 4.3. Situación jurídica de "Limpia parabrisas" y "Franeleros" en la Ley de Cultura Cívica del Distrito Federal
 - 4.3.1. Prestación de un servicio
 - 4.3.2. Coacción
 - 4.3.3. Pago
 - 4.4. Ineficacia de la sanción.
 - 4.5. Fundamentación y Motivación de los actos de autoridad (Artículo 16 constitucional)
 - 4.6. Libertad de Trabajo como Garantía Individual (Artículo 5° constitucional)
 - 4.7. Propuesta.

CONCLUSIONES

BIBLIOGRAFIA

INTRODUCCION

En los últimos años, el Distrito Federal, ha vivido una serie de cambios normativos en su orden constitucional, que han modificado la naturaleza de sus órganos político-administrativos, entre ellos, la promulgación del Estatuto de Gobierno como cuerpo legal propio de la capital, el cual define y delimita, entre otros, la coexistencia con los Poderes Federales y Locales en un mismo ámbito territorial.

Al respecto, a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, se le otorgaron facultades legislativas de interés local; entre las diversas disposiciones que dicho Organismo ha emitido, se encuentra la Ley de Cultura Cívica del Distrito Federal, la cual, pretende ser un instrumento de prevención, al dirigirse a aquellas conductas que si bien no constituyen delitos, sí vulneran la armonía de la convivencia ciudadana, al afectar no sólo a las personas, sino también a los bienes que pertenecen a todos los habitantes de esta gran ciudad, al respeto a los demás, a la tranquilidad pública, a la seguridad ciudadana y al entorno urbano.

La eficacia de la ley en cita, ha sido cuestionada, pues el alto índice de impunidad en la ciudad, es resultado de que no todas las personas que cometen faltas administrativas son detenidas y presentadas para la aplicación de la sanción correspondiente, ello es atribuido a dos factores: a) a la inacción policiaca, que obedece, entre otras razones, a la resistencia de los ciudadanos a la intervención en el procedimiento, ya sea por temor o represalias, así como a la pérdida de tiempo, pues el desarrollo del procedimiento, como en su oportunidad se analizará, implica el traslado al local del juzgado y, b) a la percepción de que los infractores no serán sancionados, a la falta de credibilidad de la actuación de la Policía Preventiva, en tanto a la presentación del infractor, como último recurso ante la extorsión fallida.

Pues es un hecho, que en las vías y espacios públicos se cometen, con alto grado de impunidad, conductas que afectan los valores antes enunciados, ya que por un lado, su recurrencia ha sido vista como normal y, por otro, existe desinterés por parte de la ciudadanía para involucrarse en los procedimientos establecidos para su sanción.

Tal es el caso de las actividades realizadas por “limpia parabrisas” y “franeleros”, sujetos cuya actividad y marco jurídico sancionador, se abordará de manera específica en la presente tesis, apegado estrictamente a los principios que expresamente consagra la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, cabe señalar, que el presente trabajo de investigación, está encaminado, a un análisis jurídico, sin pretender solucionar dichas conductas, pues éstas, son consecuencia de la crisis económico social, que enfrenta el país.

CAPITULO 1

ANTECEDENTES HISTORICOS Y CONCEPTOS RELACIONADOS CON LA MATERIA DE CULTURA CIVICA

1.- ANTECEDENTES HISTORICOS Y CONCEPTOS RELACIONADOS CON LA MATERIA DE CULTURA CIVICA

1.1. Breve reseña histórica de las leyes en Materia Cívica del Distrito Federal

El Distrito Federal históricamente, ha sido un polo de atracción para la población del país, en múltiples aspectos. El aumento demográfico, el desarrollo de la ciudad, los progresos de las ciencias, técnicas y artes, mantienen en una incesante evolución a la sociedad, que demanda una intervención directa del poder público que mantiene una constante e inmediata relación con las necesidades sociales.

La concentración urbana, va más allá de los límites geográficos-políticos del Distrito Federal, y por ende, ha superado la demanda de servicios públicos, tales como agua, drenaje, pavimentación, alumbrado, transporte y seguridad, entre otros.

Esta situación, se ha traducido en un gran reto para los gobernantes, para su capacidad de organización, para la eficacia de sus acciones y para establecer todos los servicios administrativos y públicos, congruentes con la demanda de la población.

Ante la diversidad de la sociedad capitalina, ha sido necesario contar con marcos legales que expresen el ámbito esencial de las relaciones humanas, por lo que, los ordenamientos que a continuación se analizarán, han sido los encargados de regular, en el ámbito de su competencia, las relaciones de los habitantes del Distrito Federal, en su vida cotidiana, al mismo tiempo que han normado el incumplimiento de las normas que han contribuido al desarrollo, la participación y la seguridad, en un ambiente de respeto, igualdad y fortalecimiento de los derechos ciudadanos; pues se requiere de una ciudad con mayor calidad de vida y para ello, ha sido necesario impedir y sancionar aquellas conductas antisociales que afecten la seguridad, la paz y la

tranquilidad; aunado a lo anterior, la importancia de crear en la autoridad el compromiso por fortalecer los valores y garantías de todos los habitantes de esta gran ciudad.

El respeto a los espacios comunes, a la tranquilidad de los demás, a los bienes y garantías de todos, son algunos de los elementos, que se encontrarán, al analizar los ordenamientos jurídicos, antecedentes de la Ley de Cultura Cívica del Distrito Federal.

1.1.1. Reglamento de Faltas de Policía en el Distrito Federal

El 11 de julio de 1970, el Presidente Gustavo Díaz Ordaz, en uso de las facultades que le conferían los artículos 89, fracción I, 21 y 73, fracción VI, base 1ª, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y demás relativos de la Ley Orgánica, del entonces, Departamento del Distrito Federal, promulgó el Reglamento de Faltas de Policía, de dicha entidad federativa.

Cabe señalar, que la facultad para expedir reglamentos administrativos prevista en el artículo 89, fracción I, de nuestra Constitución, es la potestad discrecional que se reconoce al Poder Ejecutivo (Presidente de la República) para expedir reglamentos de las leyes emanadas del Congreso de la Unión.

El reglamento, a decir del Doctor Miguel Acosta Romero, "es una manifestación unilateral de voluntad discrecional, emitida por un órgano administrativo legalmente investido de potestad o competencia para hacerlo, creadora de normas jurídicas generales, que desarrollan los principios de una ley emanada del Congreso, a efecto de facilitar su ejecución y observancia en la esfera administrativa"¹.

Al respecto, se ha pronunciado el Poder Judicial de la Federación, en la tesis VI.2o. 188 A, publicada en la página 298 del Semanario Judicial de la Federación, tomo XV, Enero 1995, Octava Epoca, que a la letra dice:

¹ ACOSTA Romero, Miguel, Teoría General del Derecho Administrativo, Primer Curso, 16ª edición, México, Editorial Porrúa, 2002, p. 1025.

“REGLAMENTOS ADMINISTRATIVOS. FACULTAD DEL PRESIDENTE DE LA REPUBLICA PARA EXPEDIRLOS. SU NATURALEZA. El artículo 89 fracción I, de nuestra Carta Magna, confiere al Presidente de la República tres facultades: a). La de promulgar las leyes que expida el Congreso de la Unión; b). La de ejecutar dichas leyes y c). La de proveer en la esfera administrativa a su exacta observancia, o sea la facultad reglamentaria. Esta última facultad es la que determina que el Ejecutivo pueda expedir disposiciones generales y abstractas que tienen por objeto la ejecución de la ley, desarrollando y complementando en detalle las normas contenidas en los ordenamientos jurídicos expedidos por el Congreso de la Unión. El reglamento es un acto formalmente administrativo y materialmente legislativo; partícipe de los atributos de la ley aunque sólo en cuanto ambos ordenamientos son de naturaleza impersonal, general y abstracta. Dos características separan la ley del reglamento en sentido estricto: Este último emana del Ejecutivo, a quien incumbe proveer en la esfera administrativa a la exacta observancia de la ley, y es una norma subalterna que tiene su medida y justificación en la ley. Pero aun en lo que aparece común en los dos ordenamientos, que es su carácter general y abstracto, sepáranse por la finalidad que en el área del reglamento se imprime a dicha característica, ya que el reglamento determina de modo general y abstracto los medios que deberán emplearse para aplicar la ley a los casos concretos.”

La regla general, que priva en nuestro sistema constitucional, de acuerdo con el criterio anteriormente citado, señala que los reglamentos deben estar subordinados a la ley; sin embargo, tratadistas como los Maestros Gabino Fraga, Felipe Tena Ramírez e Ignacio Burgoa, aceptan la existencia de reglamentos, a los que denominan “autónomos”, como casos de excepción a esa regla, es decir, se trata de reglamentos no precedidos por una ley emanada del Congreso de la Unión, que reglamentan directamente el texto de la Constitución.²

² DICCIONARIO JURIDICO MEXICANO, 9ª edición, México, Editorial Porrúa, Instituto de Investigaciones Jurídicas, U.N.A.M., 2001, tomo III, pp. 400-401.

Un ejemplo de ellos, es el reglamento en cuestión, mismo que fue publicado en el Diario Oficial de la Federación; el cual constaba de 22 artículos y 3 más transitorios.

Proponía sustancialmente, unificar las faltas de policía previstas en diversos ordenamientos normativos, para así, llenar las lagunas reglamentarias que existían.

Preveía como valores protegidos, en la esfera del orden público, en lo que se refiere a la seguridad general, el civismo, la salubridad y el ornato público, la propiedad pública, el bienestar colectivo y, en la esfera que protege la integridad de las personas en su seguridad, tranquilidad y disfrute de propiedades particulares, así como la integridad moral del individuo y su familia. Teniendo como principal propósito, la educación cívica mediante la regulación de ciertas actividades de las personas, suficiente para lograr la protección general.

Definía como falta de policía "...determinadas transgresiones al orden público y algunos ataques a la integridad física y moral de las personas que se lleven a cabo por un individuo o un grupo con proyecciones a las vías y lugares públicos ..."3, siendo éstos los espacios de uso común y libre tránsito.

Clasificaba a las infracciones en 7 rubros, cuyos contenidos eran:

1.- Faltas contra la seguridad general, preveía como infracciones: el disparar armas de fuego; encender piezas pirotécnicas y fumar dentro de los salones de espectáculos o en cualquier lugar público, entre otras.

2.- Faltas contra el civismo, enmarcando en este rubro infracciones tales como: mendigar habitualmente; solicitar los servicios de policía o bomberos, etc.

3.- Faltas contra la propiedad pública, los actos previstos como infracción en este rubro, consistían en: hacer uso indebido de las casetas telefónicas; maltratar estatuas, monumentos o cualquier otro bien de uso público.

³ Diario Oficial de la Federación, 11 de julio de 1970, p. 43.

4.- Faltas contra la salubridad y el ornato público, dichas infracciones consistían en: ensuciar, desviar o retener las corrientes de agua de los manantiales; arrojar en lugar público animales muertos; abstenerse los ocupantes de un inmueble, de recoger la basura del tramo de acera de frente; orinar o defecar en cualquier lugar público.

5.- Faltas contra el bienestar colectivo, encuadrando en éstas los siguientes actos: causar escándalo en lugar público; conducir en lugar público animales peligrosos sin permiso de la autoridad y sin tomar las máximas medidas de seguridad; hacer manifestaciones ruidosas y exigir gratificaciones por la protección de automóviles estacionados en lugar público.

Dentro de este rubro, se encuentra el antecedente de uno de los sujetos motivo de la presente tesis, los "franeleros", no eran definidos como tales, sin embargo, desde la década de los setenta la actividad que desarrollaban en las avenidas y calles de la ciudad era conocida e inquietaba al legislador, quien consideró, por primera vez, regularla.

6.- Faltas contra la integridad de las personas, previendo las siguientes infracciones: causar molestias, por cualquier medio que impidan el legítimo uso o disfrute de un inmueble; dejar el encargado de la guarda o custodia de un enfermo mental, que éste ambule libremente; arrojar contra una persona líquidos, polvos y otras sustancias que puedan mojarla, ensuciarla o mancharla.

7.- Faltas contra la integridad moral del individuo y de la familia, considerando como tales: usar drogas, sustancias plantas o semillas enervantes; invitar en lugar público al comercio carnal; faltar, en lugar público el respecto o consideración que se debe a los ancianos, mujeres, niños o desvalidos, entre otras.

La vigilancia sobre la comisión de las faltas antes enunciadas, estaba a cargo de la policía preventiva del Distrito Federal y, la aplicación de las sanciones era facultad exclusiva de los Jueces anteriormente denominados,

Calificadores. Los procedimientos previstos en dicho Reglamento, para la aplicación de las diversas sanciones, consistían en:

1.- Cuando la policía preventiva tenía conocimiento de la comisión flagrante de una falta, tomaba las medidas necesarias para presentar ante el Juez Calificador al infractor y,

2.- En caso de queja sobre la comisión de una falta no flagrante, el Juez Calificador mandaba a citar a su presencia a los implicados.

Prescribiendo la acción para imponer dichas sanciones en 6 meses, contados a partir del día en que se cometía la falta.

Es importante resaltar la responsabilidad que, como servidor público, desde entonces, tenía la policía preventiva, pues debían actuar en los casos de comisión flagrante.

1.1.2. Ley sobre Justicia en Materia de Faltas de Policía y Buen Gobierno del Distrito Federal y su Reglamento

El Presidente Miguel de la Madrid Hurtado, en cumplimiento a la fracción I del artículo 89, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, cuyo texto confiere la facultad reglamentaria, vinculada a la idea de "ejecutar las leyes y proveer en la esfera administrativa su exacta observancia", promulgó el 13 de enero de 1984, la Ley Sobre Justicia en Materia de Faltas de Policía y Buen Gobierno del Distrito Federal.

Esta nueva ley, contenía 4 capítulos, 26 artículos y 2 transitorios, en los cuales preveía la expedición del Reglamento de la misma, mientras tanto, continuaría aplicándose el anterior.

Dicha ley, perseguía el mismo fin que la anterior, esto es sancionar las faltas de policía y buen gobierno, considerando como tales las acciones y omisiones que alteraban el orden público o afectaban la seguridad pública, realizadas en lugares de uso común; cabe hacer mención que no consideraba como tales, el legítimo ejercicio de los derechos de expresión, reunión y otros,

en los términos que establece la Constitución, es de resaltar tal idea, pues es de suponerse que el legislador decidió adiccionarla, debido a los cambios sociales, que con el transcurso del tiempo, se originaron en el país, específicamente en el Distrito Federal.

El Juez Calificador, continuaba siendo la autoridad responsable de la imposición de las sanciones por la comisión de infracciones, detallando que, en el supuesto de que las acciones y omisiones en que consistían las faltas se hallaren previstas por otras disposiciones de carácter administrativo, reglamentarias de la Ley Orgánica del entonces Departamento del Distrito Federal, no se aplicaría dicha ley, y por tanto, estaría sujeto a lo dispuesto por aquéllas. A diferencia de la anterior, facultaba al Juez para imponer, a su arbitrio, sanción a cada caso concreto, tomando en cuenta la naturaleza y consecuencias individuales de la falta, las condiciones en que se hubiese cometido y las circunstancias personales del infractor.

Por otro lado, en el supuesto de existir daños y perjuicios, el Juez Calificador sólo sancionaba administrativamente, interviniendo para una conciliación.

Los agentes de la policía preventiva, como en la anterior Ley, tenían como responsabilidad la presentación inmediata ante el Juez, en caso de falta flagrante, justificando tal detención.

En caso de faltas no flagrantes, sólo se procedía mediante denuncia de los hechos ante el Juez Calificador y, en caso de estimarlo fundado, libraba orden de presentación al infractor. En el supuesto de que los hechos pudieran ser constitutivos de delito, daba cuenta inmediata al agente del Ministerio Público.

El procedimiento ante el Juez Calificador, se caracterizaba por la publicidad y oralidad.

Posteriormente, el 10 de julio de 1985, se publicó el Reglamento de la Ley sobre justicia en materia de faltas de policía y buen gobierno del Distrito

Federal, entendiendo por este "El ordenamiento de carácter general que expiden las autoridades administrativas para preservar el orden, la seguridad y la tranquilidad públicos. Regula las actividades de la administración y de los particulares para asegurar esos objetivos, previendo las sanciones administrativas que corresponda aplicar a las infracciones del mismo."⁴

El reglamento en cuestión, contenía el catálogo de faltas y las sanciones aplicables en cada caso, precisaba las atribuciones de los órganos competentes en esta materia y establecía las normas del procedimiento que permitía hacer justicia conforme a la Constitución, con objeto de afirmar las garantías individuales de los gobernados y fortalecer el estado de Derecho.

Sin realizar una clasificación de las faltas de policía y buen gobierno, como el ordenamiento primeramente citado, adicionó entre otras: usar un lenguaje que contraríe las buenas costumbres; tratar de manera violenta o desconsiderada a ancianos, personas desvalidas y niños.

Cabe hacer notar, que en dicho catálogo, no se contemplaba como infracción el exigir gratificaciones por la protección de automóviles estacionados en lugar público, como lo preveía el Reglamento publicado en 1970; sin embargo, en el ordenamiento que se analiza, se contempló como infracción, por primera vez, en su artículo 3º, fracción XXXI: "Ofrecer o propiciar la venta de boletos de espectáculos públicos con precios superiores a los autorizados, por las autoridades correspondientes, salvo en los casos legalmente autorizados."⁵

Sin duda, la redacción del artículo en su parte final, carecía de técnica legislativa, pues considero, que por ningún motivo las autoridades, permitirían la venta de boletos a precios superiores.

El Reglamento de la Ley sobre justicia cívica en materias de faltas de policía y buen gobierno del Distrito Federal, preveía por primera vez en el capítulo II, las Unidades Administrativas del Departamento el Distrito Federal, responsables de la aplicación del mismo.

⁴ DICCIONARIO JURIDICO MEXICANO, op. cit., tomo II, p. 401.

⁵ DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACION, 10 de julio de 1985, p. 32.

1.1.3. Reglamento Gubernativo de Justicia Cívica para el Distrito Federal, 1993

El 10 de agosto de 1987, se reformó la fracción VI, del artículo 73 constitucional, cuyo texto original disponía, la facultad del Congreso para legislar en todo lo relativo al Distrito Federal. En virtud de lo anterior, se estableció por primera vez, la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, como órgano de representación ciudadana, de elección popular directa, con facultades para dictar bandos, ordenanzas y reglamentos de policía y buen gobierno, entre otras.

En virtud de la anterior reforma, el 27 de julio de 1993, fue publicado en el Diario Oficial de la Federación, el Reglamento Gubernativo de Justicia Cívica para el Distrito Federal, emitido por la entonces Asamblea de Representantes, que tenía por objeto procurar, como los ordenamientos anteriores, una convivencia armónica entre los habitantes de dicha entidad; establecer sanciones por las acciones y omisiones que alteraran el orden público y la tranquilidad de las personas; establecía las bases para la profesionalización de los servidores públicos responsables de la aplicación de ese Reglamento y promovía la participación vecinal y el desarrollo de una cultura cívica.

Las infracciones señaladas en el capítulo II, artículo 7, de este ordenamiento eran similares a las señaladas en los anteriores, incluyendo además, la fracción XVIII: "Desperdiciar el agua, desviarla o impedir su uso a quienes deban tener acceso a ella en tuberías, tanques o tinacos almacenadores."⁶ Considero que el Legislador adicionó la citada fracción, debido a los problemas que se agudizaban por la escasez del vital líquido.

Una característica de este reglamento, es que establecía como responsables de las infracciones a las personas mayores de once años; mientras que apercibía a quienes legalmente tenían bajo su custodia a

⁶ DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACION. 27 de julio de 1993, p. 102.

personas que padecían alguna enfermedad mental, para que adoptaran las medidas necesarias.

Es de señalarse, que la aportación de este ordenamiento se encuentra en la inclusión de un capítulo relativo a la "Prevención y Cultura Cívica", en el que establece la promoción y fomento de una cultura de convivencia vecinal armónica y pacífica, como derecho que todo habitante del Distrito Federal tiene, a disfrutar de un ambiente que favorezca al mejoramiento de su calidad de vida y la prevención de la comisión de infracciones. Preveía para ello, la incorporación de contenidos cívicos en los diversos ciclos educativos y propiciaba programas permanentes para el fortalecimiento de la conciencia cívica, a través de los medios de comunicación masiva.

También incluyó un nuevo capítulo "De la Participación Vecinal", cuya finalidad era procurar el acercamiento de los jueces y la comunidad a que correspondan, a fin de propiciar una mayor comprensión y participación en las funciones que desarrollaba y organizar la participación vecinal, para la prevención de infracciones.

1.1.4. Ley de Justicia Cívica para el Distrito Federal, 1999

Como parte del resultado de la Reforma Política del Distrito Federal, publicada por Decreto en el Diario Oficial de la Federación el 25 de octubre de 1993, se eleva a la Asamblea de Representantes como órgano de gobierno, con facultades legislativas que dejan de ser meramente reglamentarias y se convierte en creadora de leyes para el Distrito Federal.

Posteriormente, se denominó Asamblea Legislativa del Distrito Federal, en virtud de un nuevo Decreto, publicado el 22 de agosto de 1996, mismo que además, modificó el artículo 122 constitucional.

Publicada en la Gaceta Oficial del Distrito Federal, el 1 de junio de 1999, constante de 10 capítulos, 103 artículos y 6 transitorios, abrogaba al anterior Reglamento Gubernativo de Justicia Cívica para el Distrito Federal.

La nueva Ley de Justicia Cívica para el Distrito Federal, continuaba con el principal objetivo de procurar una convivencia armónica entre los habitantes de esta ciudad, estableciendo las sanciones por las acciones y omisiones que alterasen el orden público, para ello, promovía la participación vecinal y el desarrollo de una cultura cívica.

En este ordenamiento jurídico, además de considerar como infracciones las señaladas en legislaciones anteriores, incorporó las siguientes: no recoger las heces fecales del animal que transite en la vía pública; impedir o estorbar de cualquier forma el uso de la vía pública; la libertad de tránsito o de acción de las personas, siempre que no exista permiso ni causa justificada para ello.

Con seguridad, el legislador agregó esta falta, debido al incremento de marchas, manifestaciones y las consecuencias de las mismas, sin embargo, es de cuestionarse, en qué casos no existía causa justificada, si el mismo ordenamiento establece el ejercicio de la libertad de expresión.

Si bien es cierto que en los anteriores ordenamientos los agentes de policía debían actuar de manera inmediata ante los mencionados supuestos, en esta nueva legislación únicamente se entregaba al infractor un citatorio para que se presentara ante el Juez que corresponda. Es de cuestionarse por qué el legislador omitió el actuar de la policía preventiva, ante la evidente comisión de la infracción.

Por otro lado, el Juez debía considerar como agravante en la imposición de sanciones, el estado de ebriedad del infractor o su intoxicación por el consumo de estupefacientes, y además, en caso de que la infracción fuera cometida contra niño, anciano o persona con discapacidad, se aumentaba la sanción hasta en una mitad, sin exceder el máximo constitucional.

Una aportación de esta Ley, fue el procedimiento conciliatorio, tramitado ante el Juez, con ambas partes presentes, procurando el avenimiento de los interesados, que podía tener por objeto: la reparación del daño; no reincidir en conductas que den motivo a un nuevo procedimiento y/o el otorgamiento del perdón.

El texto del ordenamiento concluía con los aspectos administrativos en relación al Juzgado, facultades y obligaciones de las autoridades previstas en la Ley y, finalmente, la participación vecinal como medio principal para el fortalecimiento de la convivencia cívica entre los habitantes del Distrito Federal.

1.2. Cultura

Hasta aquí he detallado los ordenamientos antecesores a la Ley de Cultura Cívica del Distrito Federal vigente. Como podrá observarse, entre ellos existe mucha similitud, tal vez con sencillas variantes por lo que respecta a las infracciones, pero sin duda, todos tenían como principal objetivo crear un ambiente de cordialidad y armonía en la capital del país, circunstancia que con el tiempo ha sido cada vez más necesaria, pues los cambios sociales han transformado el pensamiento y actuar de los individuos, lo que indudablemente influye en la cultura de todo pueblo y, precisamente, cultura es el sustantivo característico de la ley materia de la presente tesis.

Etimológicamente, la palabra cultura, “proviene del latín *culturo*, derivado de *colere*, cultivar; resultado o efecto de cultivar los conocimientos humanos y de afinarse por medio del ejercicio y las facultades intelectuales del hombre. Estado de adelanto o progreso intelectual o material de un Pueblo o Nación.”⁷

Entre muchas otras, la palabra cultura, se define como:

“Conjuntos de modos de vida y costumbres, conocimientos y grado de desarrollo artístico, científico, industrial en una época o grupo social. Conjunto de las manifestaciones en que se expresa la voluntad tradicional de un pueblo.”⁸

Los valores de una cultura comprenden los ideales, los fines y los objetivos, las normas éticas y estéticas y los criterios sobre el conocimiento y la

⁷ ENCICLOPEDIA UNIVERSAL ILUSTRADA, 1ª edición, España, Editorial Espasa-Calpe, 1980, tomo XVI, pp. 45-46.

⁸ ENCICLOPEDIA HISPANICA, 2ª edición, E.U.A., Editorial Bansa-Planeta, 2003, volumen V, pp. 73-74.

sabiduría en ella incorporados y que son aprendidos y modificados por cada generación.

La cultura significa simplemente el modo de vida de un pueblo, por tanto, los portadores de ella, son los individuos pertenecientes a una sociedad o comunidad. De lo que se extrae la importante diferencia entre cultura y sociedad, aunque están desde luego relacionadas, sin embargo, las pautas culturales que modelan la conducta de la gente en los grupos, no debe confundirse con la estructura de las instituciones o sistemas sociales pese que aquéllos, dependan éstas y a la inversa.

En un sentido general, la cultura consiste en el modo en que convive, se relaciona y coopera una colectividad, así como la manera en que estas relaciones se justifican a través de un sistema de creencias de valores y normas.

1.2.1. Cultura Cívica

La palabra cívica deriva del latín "civis", que significa ciudadano, todo lo relativo a la ciudadanía.

El concepto de ciudadanía enmarca diversos aspectos, entre ellos se encuentra "la virtud que se manifiesta en el interés de los ciudadanos por los problemas nacionales y en la conducta de los mismos encaminada a lograr la satisfacción del bien común, con sacrificio de las apetencias puramente particulares"⁹ Esto es, el civismo crea el interés colectivo, la solidaridad, el compañerismo, el bien de todos los ciudadanos, creando así, un orden social.

La cultura cívica es la voluntad de los ciudadanos para disfrutar de los derechos y cumplir con las obligaciones que supone la condición ciudadana.

Al conjugar ambos conceptos (cultura y civismo) se concluye que los códigos de costumbre y las leyes, son comunes a las culturas y a los sistemas de regulación del orden social que gobiernan las relaciones entre los individuos

y las familias, que imponen los valores y deberes éticos y que establecen las normas de conducta e interrelación entre las clases y los segmentos culturales.

El aumento de la población, su hacinamiento en las ciudades y la complejidad creciente de la división del trabajo y de la estructura social, son factores que han tendido a crear una cultura constantemente cambiante, la cual si bien "ofrece a los individuos oportunidades de progreso material, político y espiritual desconocidas con anterioridad, también puede probar en ellos graves sentimientos colectivos de confusión, aislamiento y desarraigo".¹⁰

Para distinguir las costumbres de las leyes, suele estimarse que la violación de las primeras acarrea el ridículo, la desaprobación o el rechazo, mientras que la inobservancia de las segundas es castigada por las autoridades legalmente constituidas, por tanto, considero que dichas expresiones han sido contempladas en el ordenamiento legal, motivo de esta tesis, toda vez que por un lado, el legislador tomó en cuenta que el interactuar entre los ciudadanos con base en el respeto y la tolerancia, forma parte de la cultura de todo individuo, sin embargo, si éste no es participe para lograr el fin tan anhelado, el legislador previó tal supuesto, creando normas jurídicas para sancionar a quienes con su conducta, afecten la paz y armonía pública.

La cultura cívica implica comportamientos y actitudes justas para que la convivencia cotidiana se lleve a cabo en un ambiente de respeto, cordialidad y armonía.

1.3. Justicia

La palabra justicia, deriva del latín "justitia", que a su vez proviene de "jus", que significa lo justo. No existe una definición universal de la palabra justicia, sin embargo, es aceptada la definición de Ulpiano, como "la constante y

⁹ DE PINA Vara, Rafael, Diccionario de Derecho, 26ª edición, México, Editorial Porrúa, 1998, p. 158.

¹⁰ ENCICLOPEDIA HISPANICA, op. cit. volumen V, p. 72.

perpetua voluntad de dar a cada quien lo suyo".¹¹ Es decir, el reconocimiento de lo que a cada cual es debido o le corresponde, según el criterio inspirador del sistema de normas, establecido para asegurar la pacífica convivencia dentro de un grupo social.

La justicia ha sido siempre objeto de reflexión de juristas y hombres que forzosamente tenían que aplicar las leyes y ha sido tesis casi unánime afirmar que ésta es el fin del Derecho.

El estudio de la justicia fue planteado desde los antiguos filósofos, en particular de Aristóteles, quien afirmó que existe una justicia distributiva, que exige que en el reparto de los bienes y honores públicos cada cual sea tratado según sus merecimientos y, de una justicia correctiva, que puede ser conmutativa (referida a las relaciones contractuales) o judicial (referida a la aplicación judicial del derecho).

El anhelo de justicia es común a todos los hombres. Tradicionalmente, ha sido considerada como el valor jurídico por excelencia. Sin embargo, el derecho es la ciencia que tiene como objeto discernir lo justo de lo injusto, le interesa por tanto, no la justicia como virtud moral o de la voluntad, esto es materia de la ética, sino los criterios conforme a los cuales, es posible realizar ese discernimiento.

La justicia como fin supremo del derecho, es un medio para el desarrollo y plenitud de la persona en la vida social.

1.3.1. Justicia Administrativa

Para que un sistema de Derecho Público sea completo y suficiente, es necesario que junto a la garantía de los derechos, se establezca también la garantía de acción, como medio de hacer valer tales derechos. Es así, como "en el cuadro de las garantías jurídicas del administrado, aparecen

¹¹ DICCIONARIO JURIDICO MEXICANO, op. cit., tomo III, p. 154.

específicamente las garantías jurisdiccionales, lo que en su conjunto se denomina la justicia administrativa.¹²

Según, el Doctor Héctor Fix Zamudio, la justicia administrativa es: "el género que comprende a todos los instrumentos jurídicos que los diversos ordenamientos han establecido para la tutela de los derechos subjetivos y de los intereses legítimos de los administrados frente a la actividad administrativa."¹³

De tal forma que, el sistema de justicia administrativa, entra en funcionamiento, cuando se dan dos circunstancias: 1.- Que una actuación administrativa sea contraria a la Ley y, 2.- Que además, lesione un interés legítimo del administrado.

Para ello, existen medios de control administrativo, conformados por los recursos que se hacen valer ante la autoridad superior jerárquica, de aquella que emitió el acto que lesiona al administrado, o ante la propia autoridad, los cuales pueden revocar, modificar o confirmar tal resolución.

Otro medio de control administrativo, es el que se presenta ante los Tribunales Administrativos, que cuentan con una jurisdicción contenciosa-administrativa, con plena autonomía para dictar sus fallos.

Justicia que se encuentra en los procedimientos, de los ordenamientos antes citados, pues las resoluciones del Juez Calificador podían ser impugnadas ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal.

1.3.2. Justicia Cívica

La justicia cívica, forma parte del Derecho Administrativo, encargada de regular las acciones u omisiones que alteren el orden público y la paz social,

¹² GARRIDO Falla, Fernando, Tratado de Derecho Administrativo, España, Instituto de Estudios Políticos, 1963, volumen III, p. 87.

¹³ FIX Zamudio, Héctor, Introducción a la Justicia Administrativa en el Ordenamiento Mexicano, 1ª edición, México, El Colegio Nacional, 1983, p. 53.

mediante la aplicación de sanciones por faltas a los ordenamientos de policía y buen gobierno, naturaleza que comparte la ley materia de la presente tesis.

El concepto de reglamento de policía, según el Doctor Andrés Serra Rojas, “está involucrado en el más general de Reglamento de Buen Gobierno, pues es una actividad administrativa preventiva o represiva de actividades de particulares, que tienen al cuidado de asegurar y mantener o restablecer el orden y la paz públicos, que es una clara manifestación de buen gobierno”¹⁴.

Por ello se concluye que, es necesaria la convivencia armónica y pacífica, consistente en la conservación de la tranquilidad, seguridad y salubridad pública, que debe prevalecer entre los miembros de una comunidad, para lograr un buen gobierno; actualmente este aspecto es regulado en la Ley de Cultura Cívica del Distrito Federal.

Cabe mencionar que la justicia cívica y los ordenamientos que han regulado esta materia, detallados anteriormente, han sido poco difundidos entre la población, de ahí la confusión entre las infracciones administrativas y delitos.

Como se ha visto, uno de los objetivos de las leyes y reglamentos descritos con antelación, era crear una cultura de justicia, y para ello se preveía la difusión en los medios masivos de comunicación, circunstancia que aun no se logra, pues no recuerdo anuncio o publicidad, relacionado a este tema.

1.3.2.1. Justicia Cívica como ideal social

La experiencia histórica nos ha enseñado como los pueblos han sufrido graves alteraciones a la paz social, pero lo que éstos no han soportado es la anarquía, porque equivale a un aniquilamiento de la sociedad, una destrucción absoluta y absurda de la cultura humana, es entonces cuando se afirma la acción eficaz del Derecho, como imprescindible elemento de la vida social.

¹⁴ SERRA Rojas. Andrés. Derecho Administrativo Primer Curso, 21ª edición, México, Editorial Porrúa, 2000, p.637.

Debe reconocerse que las conductas humanas evolucionan día a día, aun más en el Distrito Federal, en donde conviven grupos sociales diversos, con características económicas, culturales e ideológicas distintas; por tanto, los ordenamientos jurídicos, también deben evolucionar sobre bases funcionales, al modo y tiempo en el que transita nuestra sociedad.

En mi opinión, la justicia cívica, es un ideal social, ya que desde el primer ordenamiento que en esta materia se promulgó, en el año de 1970, se planteaba como finalidad una convivencia armónica, sin embargo, en ese entonces, las diferencias económicas que en la actualidad existen no eran tan marcadas y, establezco tal supuesto como la pauta del ideal, ya que la necesidad e interés que pueden tener prostitutas, "franeleros", revendedores, "limpia parabrisas", sujetos cuya actividad se regula en la Ley de Cultura Cívica del Distrito Federal, son opuestos a los que pudieran tener personas con solvencia económica, para no ir al extremo, simplemente con alguien que tiene empleo.

Es ideal, porque la sociedad desea no ser abordada por sujetos que le piden dinero a cambio de poder estacionarse en un determinado lugar; porque no existan niños en la calle limpiando los cristales de un auto; conductas estas, que no pueden ser eliminadas con la sola publicación y vigencia de la ley en cuestión, pues las condiciones económicas y sociales, han contribuido al crecimiento de estos grupos.

Si bien es cierto, los legisladores han mostrado interés en regular esta materia, también lo es, que no ha evolucionado, pues en los ordenamientos normativos, analizados en apartados precedentes, se ha visto como las faltas a dichos reglamentos y/o leyes, son sólo una compilación del que abrogan, sin aportar cuestiones relevantes a las condiciones sociales, para coadyuvar al avance cultural de nuestra ciudad, para integrarla como un grupo y brindar los elementos necesarios para solidificar las relaciones entre sus miembros y así, conseguir un bienestar general en su desarrollo.

CAPITULO 2

FUNDAMENTO CONSTITUCIONAL DEL DISTRITO FEDERAL Y DE LA LEY DE JUSTICIA CIVICA PARA EL DISTRITO FEDERAL

2.- FUNDAMENTO CONSTITUCIONAL DEL DISTRITO FEDERAL Y DE LA LEY DE CULTURA CIVICA PARA EL DISTRITO FEDERAL

La Constitución es el ordenamiento básico de toda la estructura jurídica estatal, es el cimiento sobre el que se asienta el sistema normativo de derecho, que crea los órganos primarios del Estado, su competencia y su integración, debido a la supremacía legal de la Constitución, ningún otro ordenamiento puede estar por encima de ella.

Por tanto, es indispensable remitirse a la ley de leyes, para establecer el fundamento del Distrito Federal, ámbito de aplicación y valides de la Ley de Cultura Cívica, materia de la presente tesis, cuestión que resulta de gran importancia, pues en la última década, el Distrito Federal ha sufrido modificaciones jurídicas trascendentales en su organización político-administrativa, que repercutieron necesariamente en la relación Federación-Distrito Federal, al ser éste el asiento de los Poderes de la Unión, como se verá en el desarrollo del capítulo.

En consideración a lo anterior, debe delimitarse las facultades y competencias de los diversos órganos de gobierno, federales y locales, que actúan dentro de dicha entidad federativa, pues sólo así, puede establecerse las autoridades competentes para emitir la Ley de Cultura Cívica del Distrito Federal y los órganos responsables de su ejecución.

2.1. Artículos 42, fracción I, 43 y 44 constitucionales

La Federación, forma de Estado adoptada por nuestro país, se integra por otros Estados o entidades federativas, en donde "cada miembro es libre y soberano en todo lo concerniente a su régimen interior y contribuye a la formación de la voluntad del Estado Federal."¹⁵

El Estado Federal mexicano, se caracteriza por "un orden jurídico integral

que regula al mismo tiempo a la Federación y a los Estados miembros; la subordinación a un pacto general que define las atribuciones de los órganos federales y la posición jurídico-constitucional de las entidades que lo conforman”.¹⁶ Por tanto, la base del Estado Federal, es la existencia de un territorio, una población y un régimen jurídico general.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, alude al territorio nacional en el título segundo, capítulo segundo de la misma, denominado: “De las partes integrantes de la Federación y del Territorio Nacional”, artículos 42 a 48.

El territorio nacional, como elemento geográfico del Estado, es el espacio terrestre, aéreo y marítimo, dentro del cual, la entidad estatal ejerce su poder, a través de las funciones legislativa, ejecutiva y jurisdiccional, por conducto de sus respectivos órganos y autoridades. Lo que implica, necesariamente, que el territorio delimita el ámbito espacial de validez del orden jurídico, es decir “la porción del espacio en que un precepto es aplicable.”¹⁷ Toda vez que, las medidas coactivas, sanciones, etc., establecidas en él, podrán ser aplicadas y ejecutadas, únicamente dentro de ese territorio.

Es de gran importancia resaltar este aspecto, pues la Ley de Cultura Cívica, que se analizará, es de carácter local, es decir, su esfera espacial de aplicación, se circunscribe al territorio del Distrito Federal. El cual, encuentra su fundamento en el artículo 42 fracción I, de la Carta Magna, que a la letra dice: “El territorio nacional comprende: I. El de las partes integrantes de la Federación. ...”, es decir, el de los estados y el Distrito Federal, según lo indica el artículo 43, de la ley de leyes.

Dichos estados, si bien son independientes en sus regímenes interiores, deben ajustarse a las disposiciones de la Constitución Federal y, por tanto, el poder para su ejercicio se divide en dos grandes categorías: los Poderes del

¹⁵ SERRA Rojas Andrés, Teoría del Estado, 15ª edición, México, Editorial Porrúa, 2000, p. 554.

¹⁶ MONTERO Zendejas, Daniel, Derecho Político Mexicano, 1ª edición, México, Editorial Trillas, 1991, p. 89.

Estado Federal y los Poderes de cada una de las entidades que componen la Unión, cada una dentro de la esfera de su competencia, la cual, queda debidamente delimitada por la propia Constitución.

La organización en federaciones de algunos estados modernos, trajo consigo el problema del establecimiento de la residencia de los poderes federales y su convivencia con los poderes locales, propios de los territorios donde se pensaba asentar a los primeros; de ahí, el origen de los Distritos Federales. Como características de éstos, puede señalarse, que el Congreso de la Federación legisla para el Distrito y que su gobierno, generalmente recae en el Jefe de Gobierno Federal, quien delega facultades en alguna persona designada por él o bien lo ejerce de manera directa.

En el Continente Americano, son cinco los países que han adoptado este sistema: "Estados Unidos, que representa el antecedente más remoto, pues desde 1878, se erigió de manera permanente el Distrito de Columbia; Argentina, Brasil, Venezuela y desde luego, nuestro país."¹⁸

Al respecto, el artículo 44 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en la parte que interesa, establece:

"Artículo 44.- La Ciudad de México es el Distrito Federal, sede de los Poderes de la Unión y Capital de los Estados Unidos Mexicanos. Se compondrá del territorio que actualmente tiene..."

El Distrito Federal tiene obviamente un territorio que delimita la legislación orgánica respectiva, una población, un orden jurídico y un conjunto de órganos de autoridad que desempeñan dentro de él, las funciones legislativa, ejecutiva y judicial, como se detallará en incisos posteriores.

Es una entidad federativa sui generis, ya que no constituye un Estado autónomo, si bien es cierto que tiene un orden jurídico propio, es la única que

¹⁷ GARCIA Maynes, Eduardo, Introducción al Estudio del Derecho, 57ª edición, México, Editorial Porrúa, 2004, p.80.

¹⁸ MARTINEZ Morales, Rafael, Derecho Administrativo 1º. y 2º. cursos, 4ª edición, México, Editorial Oxford, 1999, p. 195.

carece de Constitución, por las razones históricas de que nunca tuvo un gobierno estrictamente local, con participación de la ciudadanía en la elección de sus órganos político-administrativos y porque estuvo sometida política y administrativamente al Presidente de la República.

2.2. Artículo 122 constitucional

Nuestra época se caracteriza por la presencia de una sociedad diversificada, abierta e informada, que exige espacios de participación en la formación de las políticas públicas y en la toma de decisiones que la afectan. Es una sociedad que demanda cambios en la vida pública para que las decisiones del gobierno, las grandes y las pequeñas, locales o generales, contribuyan en mayor medida al progreso y al bienestar de los mexicanos.

En respuesta a estos cambios sociales, el 25 de octubre de 1993, fueron publicadas en el Diario Oficial de la Federación, diversas reformas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, entre ellas, el artículo motivo del presente apartado.

Entre los argumentos que los legisladores manifestaron en la exposición de motivos de tal reforma se advierte, entre otras cuestiones, que la finalidad de la misma está encaminada a "...Gobernar a la ciudad de México, manteniendo consensos y fortaleciendo la capacidad de respuesta a los problemas, para ello se requiere la construcción de relaciones e instituciones nuevas. ... un paso de gran trascendencia hacia el fortalecimiento de la vida democrática en el país, será transformar la actual forma de gobierno del Distrito Federal como órgano dependiente de la administración pública federal en una nueva estructura institucional que garantice la seguridad y la soberanía de los poderes de la Unión y, a la vez, la existencia de órganos de gobierno del Distrito Federal representativos y democráticos. ..."¹⁹

¹⁹ Exposición de motivos del Decreto de Reforma al artículo 122 constitucional, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 25 de octubre de 1993.

La reforma mencionada abarcó el Título Quinto de la Constitución, denominado anteriormente "De los Estados de la Federación", Y tuvo como principal propósito dar claridad al hecho de que el Gobierno del Distrito Federal, es de distinta naturaleza que el de los Estados de la República, teniendo características propias, por ello, el texto vigente se titula "De los Estados de la Federación y del Distrito Federal".

El texto del artículo 122 constitucional ya reformado, es extenso, pues en él se detallan la organización, facultades y competencias de cada una de las autoridades locales y la relación que guardan con las federales.

En esencia, el artículo en cuestión, establece, que el Gobierno del Distrito Federal, está a cargo de los Poderes de la Unión, los que actúan por sí y a través de los Organos de Gobierno representativos y democráticos que la Constitución establece. Con ello, se asegura la permanencia y la supremacía de los Poderes Federales, como elemento integrador de la República, en su sede que es el Distrito Federal. De igual forma, hace posible, sin contradicción con la naturaleza del Gobierno del Distrito Federal, el establecimiento de órganos propios, para esa entidad, que responden a los cambios que han ocurrido en la realidad de la ciudad de México y a las aspiraciones democráticas de sus habitantes.

Se enuncian como autoridades locales, a la Asamblea Legislativa, al Jefe de Gobierno del Distrito Federal y al Tribunal Superior de Justicia y demarca con claridad la competencia del Congreso de la Unión y del Presidente de la República, que entre otras son:

Por lo que respecta al Congreso de la Unión, entre las más importantes se destacan: Legislar en lo relativo al Distrito Federal, con excepción de las materias expresamente conferidas a la Asamblea Legislativa; expedir el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, etc.

Al Presidente de la República le compete: el derecho de iniciar leyes ante el Congreso en lo relativo al Distrito Federal; enviar anualmente al Congreso de la Unión la propuesta de endeudamiento del Distrito Federal; y proveer en la

esfera administrativa, la exacta observancia de las leyes expedidas por el Congreso de la Unión.

Debido a la importancia de dicha reforma, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, se pronunció al respecto, en la tesis P./J.49/99, consultable en la página 5846, del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo X, Agosto de 1999, Novena Epoca, que a la letra dice: "DISTRITO FEDERAL. AL CONGRESO DE LA UNIÓN LE CORRESPONDE LEGISLAR EN LO RELATIVO A DICHA ENTIDAD, EN TODAS LAS MATERIAS QUE NO ESTÉN EXPRESAMENTE CONFERIDAS A LA ASAMBLEA LEGISLATIVA POR LA CONSTITUCIÓN FEDERAL. De lo dispuesto por el artículo 122 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se desprende, por una parte, que el Gobierno del Distrito Federal está a cargo de los Poderes Federales y de los órganos ejecutivo, legislativo y judicial de carácter local y, por otra, que el ejercicio de la función legislativa está encomendada tanto al Congreso de la Unión como a la Asamblea Legislativa de la propia entidad, conforme al siguiente sistema de distribución de competencias: a) Un régimen expreso y cerrado de facultades para la citada Asamblea Legislativa, que se enumeran y detallan en el apartado C, base primera, fracción V, además de las que expresamente le otorgue la propia Constitución; y b) La reserva a favor del Congreso de la Unión respecto de las materias no conferidas expresamente a la Asamblea Legislativa, como lo señala el propio dispositivo en su apartado A, fracción I; lo que significa que las facultades de la asamblea son aquellas que la Carta Magna le confiere expresamente y, las del Congreso de la Unión, las no conferidas de manera expresa a la asamblea."

El Poder Ejecutivo Local, está a cargo del Jefe de Gobierno, una de las importantes novedades que se contienen en el invocado artículo 122, según la aludida Reforma, consiste en la elegibilidad popular del dicho funcionario, por votación universal, libre, directa y secreta, la cual se realiza cada seis años, en la misma fecha en que se efectúa la elección del Presidente Constitucional de

los Estados Unidos Mexicanos.

El Jefe de Gobierno local tiene facultades muy restringidas, esto es, no le corresponde implantar, adoptar ni establecer por sí mismo, medidas para resolver los muchos y graves problemas que afectan a los habitantes del Distrito Federal, toda vez que, sólo puede iniciar leyes o decretos ante la Asamblea Legislativa, en las distintas materias que integran la competencia constitucional de este órgano colegiado y que, grosso modo, son las siguientes: presupuestal, financiera y económica, electoral, participación ciudadana, desarrollo urbano, y otras que señala el invocado precepto de la Constitución de la República.

En todas estas materias, el Jefe de Gobierno, es simple iniciador de las leyes y su ejecutor o cumplidor; por lo cual, es evidente que la sola iniciativa legal, implica únicamente, el inicio del proceso legislativo ante la Asamblea respectiva.

Por otra parte, el artículo 122 constitucional involucra una amenaza para la estabilidad y permanencia del Jefe de Gobierno y, en consecuencia, para su actuación, pues dicho precepto faculta al Senado o a la Comisión permanente del Congreso de la Unión para removerlo "por causas graves que afecten las relaciones con los Poderes de la Unión o el orden público en el Distrito Federal". Es evidente que la interpretación de esta disposición, queda sujeta a criterios eminentemente políticos de los legisladores federales que integren dichos organismos.

En la voluble y muchas veces impredecible circunstancialidad política las medidas firmes y hasta drásticas que pueda adoptar el Jefe de Gobierno, aún dentro de la ley, podrían considerarse como lesivas a tales relaciones como alteradoras del orden público para propiciar su remoción a efecto de que el Presidente de la República pueda proponer su sustituto.

La función legislativa, como se ha comentado, corresponde a la Asamblea Legislativa, ésta se integra por 40 diputados electos por el principio

de mayoría relativa y 26 más por representación proporcional, los cuales se elegirán cada tres años.

En dicho precepto, se establecen las materias sobre las cuales la mencionada Asamblea, tiene facultades para legislar, específicamente en materia de cultura cívica, encuentra su fundamento, en el artículo 122, Base Primera, fracción V, inciso i) que a la letra dice: "...i) Normar la protección civil, la justicia cívica sobre faltas de policía y buen gobierno...".

Al respecto, es aplicable la tesis P.J. 85/99, del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, consultable en la página 613, del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo X, Septiembre de 1999, que a la letra dice: "ASAMBLEA LEGISLATIVA DEL DISTRITO FEDERAL. EL EMPLEO DE LOS VOCABLOS EXPEDIR, LEGISLAR Y NORMAR EN EL ARTÍCULO 122, APARTADO C, FRACCIÓN V, DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL SE REFIEREN A SU FACULTAD DE EXPEDIR LEYES. El Poder Revisor de la Constitución, al crear la Asamblea de Representantes del Distrito Federal en mil novecientos ochenta y siete, sólo la facultó para dictar bandos, ordenanzas y reglamentos de policía y buen gobierno pero, a partir de la reforma constitucional de mil novecientos noventa y tres le otorgó facultades legislativas, las cuales fueron ampliadas y reafirmadas por reforma de mil novecientos noventa y seis y, además, sustituyó su denominación por la de Asamblea Legislativa del Distrito Federal y confirmó que dicho órgano constituye el Poder Legislativo del Distrito Federal. Por todo lo anterior, si el artículo 122, apartado C, fracción V, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos faculta a la citada Asamblea Legislativa para "expedir", "legislar" y "normar", debe entenderse que tales expresiones fueron empleadas como sinónimos al referirse a las materias que precisa, y por lo mismo ello implica la atribución de expedir las leyes respectivas."

Cabe destacar que la Asamblea Legislativa del Distrito Federal a diferencia de las legislaturas de los Estados, no participa en el procedimiento de reforma constitucional plasmado en el artículo 135 de la Constitución Federal,

pues no tiene las mismas funciones y participación política de los que son considerados como tales.

Por lo que respecta al Poder Judicial Local, este se integra por el Tribunal Superior de Justicia y los demás órganos que establece el Estatuto de Gobierno, quienes ejercen la función judicial del fuero común.

De lo anterior, se concluye que, además de la competencia que tienen los órganos de gobierno federales en el Distrito Federal, hoy en día existen órganos de gobierno locales, un órgano legislativo con facultades para legislar sobre cultura cívica, ente otras; un órgano ejecutivo obligado a la observancia, cumplimiento y ejecución de leyes, como es la ley materia de la presente tesis y, por último, un órgano judicial, que si bien no tiene competencia para sancionar las infracciones establecidas en dicha ley, es parte integrante de los Poderes Locales del Distrito Federal.

2.3. Artículo 124 constitucional

Como se ha mencionado a lo largo de este capítulo, el Pacto Federal, es el máximo ordenamiento legal, que delimita las competencias de los órganos de gobierno, en las diferentes demarcaciones territoriales por las que se conforma el país, entre otras cuestiones.

En virtud de la forma federal de gobierno, coexisten dos fuentes de jurisdicción: federal y local. Para evitar invasiones mutuas, la Constitución establece el campo de acción de ambas, en el artículo 124, que a la letra dice:

“Artículo 124.- Las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados”.

La determinación de distribución de competencias entre la Federación y los Estados, es un elemento primordial para la convivencia de todo el federalismo, toda vez que evita duplicidad de funciones, así como

enfrentamientos de aplicación territorial de leyes o actos de autoridad.

Esta distribución, según el Maestro Tena Ramírez, busca en principio, otorgar al gobierno central competencia exclusiva para las cuestiones que afectan los intereses del país y, a los gobiernos de los Estados el conocimiento de las relaciones privadas de los habitantes.²⁰

“Casi todos los juristas coinciden en mencionar que son tres los sistemas que se siguen para la distribución de competencias: 1. La enumeración de las atribuciones que se asignan a los órganos federales y también la especificación de las facultades de las autoridades locales. 2. Incluir en la constitución el listado de las atribuciones de las autoridades federales y dejar reservada a los órganos estatales la competencia de todo aquello que no se haya señalado para el orden federal. 3. Enumerar en la Carta Fundamental las facultades que integran el ámbito competencial de los órganos estatales y dejar sentado que la competencia residual corresponde a la federación.”²¹

Lo anterior es así, en virtud de que, el artículo 124 en comento, parte del supuesto que las facultades de los Poderes Federales son enumeradas, es decir, sólo pueden actuar en aquello que le ha sido delegado, lo que se conoce como facultades explícitas.

Ahora bien, la fracción XXX del artículo 73 constitucional, prevé las facultades implícitas, al establecer que el Congreso de la Unión, está facultado para expedir “todas las leyes que sean necesarias a objeto de hacer efectivas” todas las facultades que le otorga la Constitución y que la misma concede a los poderes de la Unión.

Mientras que, las facultades explícitas son las conferidas por la Constitución, como lo establece el artículo en comento, a cualquiera de los Poderes Federales, concreta y determinadamente en alguna materia, la doctrina ha determinado que, las facultades implícitas son las que el Poder

²⁰ TENA Ramírez, Felipe, Derecho Constitucional Mexicano, 36ª edición, México, Editorial Porrúa, 2004, p. 114.

²¹ GÁMIZ Parral, Máximo N., Derecho Constitucional y Administrativo de las Entidades Federativas, 2ª edición, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2000, p. 89.

Legislativo puede concederse a sí mismo o a cualquiera de los otros dos Poderes Federales, como medio necesario para ejercer alguna de las facultades explícitas.

El Maestro Burgoa, en su texto Derecho Constitucional Mexicano, hace la distinción entre facultades implícitas y las facultades reservadas a las legislaturas locales, al expresar: "...las primeras, no pueden existir sin atribuciones constitucionales expresas y cuya normación importa su objeto o fin, las segundas son susceptibles de desempeño en materias que la Constitución no adscribe al Congreso de la Unión, en puntal observancia del principio contenido en su artículo 124"²²

Al respecto, cabe citar la tesis, consultable en la página 1069, del Semanario Judicial de la Federación, Quinta Epoca, tomo XXXVI, que es del tenor literal siguiente: "FEDERACION. Conforme al artículo 40 de la Constitución, la República Mexicana es un Estado Federal, en el que, por lo mismo, están divididas las atribuciones del poder soberano entre la Federación y los Estados. Ahora bien, respecto a tal división de facultades, la teoría jurídica del Estado Federal admite tres métodos distintos para realizarla, los cuales consisten: el primero, en enumerar en forma tan completa como sea posible, las atribuciones del Poder Central y las de los Estados; el segundo, en enumerar la atribuciones del Poder Central, de manera que todas las no especificadas, competen a los Estados; y el tercero, en enumerar las atribuciones de los Estados, haciendo que recaigan en el Poder Central todas las no comprendidas en esa enumeración; y aunque el tercero de los métodos enunciados es el más conveniente, desde el punto de vista constitucional, o sea aquel en que se enumeran las atribuciones o facultades de los Gobiernos Locales, de manera que la presunción exista a beneficio del Poder Central, en razón de que una de las consecuencias de la evolución política y social, es la transformación de las necesidades de orden local, en intereses de orden general y éstos, como es

²² BURGOA Orihuela, Ignacio, Derecho Constitucional Mexicano, 13ª edición, México, Editorial Porrúa, 2000, p. 669.

natural, deben ser administrados por el Gobierno Central que es el representante del interés general, la Constitución nuestra adoptó, al parecer (dados los términos de su artículo 124), el segundo de los métodos enunciados, determinando que las facultades que no están expresamente concedidas por la misma Constitución, a los funcionarios federales, se entiendan reservadas a los Estados; pero es notorio que el principio no aparece admitido por el Constituyente, en toda su pureza, puesto que, en algunos artículos de la Carta Federal, se confieren a los Estados algunas atribuciones; en otros, se les prohíbe el ejercicio de otras, que también se especifican; y a veces se concede la misma facultad atributiva a la Federación y a los Estados, estableciéndose así una jurisdicción concurrente; de donde acaso sea lógico concluir que el sistema adoptado por el Constituyente, fue una combinación de los tres métodos, por lo que no es sostenible el argumento, sacado únicamente del artículo 124 de la Constitución, de que la Federación sólo puede ejercer las facultades legislativas que expresamente le confiere el artículo 73 constitucional; pues esas facultades van imbitas también en las demás jurisdicciones y facultades conferidas a la Federación, en otras materias no comprendidas expresamente en el citado artículo 73, o quedaron reservadas a la nación, en diversos artículos de la propia Constitución.”

Las facultades denominadas concurrentes, constituyen una excepción al principio del artículo 124, son aquellas que ejercen simultáneamente la Federación y los Estados. Como ejemplo de éstas, se encuentra la consagrada en el último párrafo del artículo 117 constitucional, que establece: “...El Congreso de la Unión y las Legislaturas de los Estados, dictarán, desde luego, leyes encaminadas a combatir el alcoholismo.”

Es aplicable a lo anterior, el criterio sustentado por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la Tesis P./J. 142/2001, visible en la página 1042, del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XV, Enero de 2002, Novena Epoca, de rubro y texto: "FACULTADES CONCURRENTES EN EL SISTEMA JURÍDICO MEXICANO. SUS

CARACTERÍSTICAS GENERALES. Si bien es cierto que el artículo 124 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que: "Las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados.", también lo es que el Órgano Reformador de la Constitución determinó, en diversos preceptos, la posibilidad de que el Congreso de la Unión fijara un reparto de competencias, denominado "facultades concurrentes", entre la Federación, las entidades federativas y los Municipios e, inclusive, el Distrito Federal, en ciertas materias, como son: la educativa (artículos 3o., fracción VIII y 73, fracción XXV), la de salubridad (artículos 4o., párrafo tercero y 73, fracción XVI), la de asentamientos humanos (artículos 27, párrafo tercero y 73, fracción XXIX-C), la de seguridad pública (artículo 73, fracción XXIII), la ambiental (artículo 73, fracción XXIX-G), la de protección civil (artículo 73, fracción XXIX-I) y la deportiva (artículo 73, fracción XXIX-J). Esto es, en el sistema jurídico mexicano las facultades concurrentes implican que las entidades federativas, incluso el Distrito Federal, los Municipios y la Federación, puedan actuar respecto de una misma materia, pero será el Congreso de la Unión el que determine la forma y los términos de la participación de dichos entes a través de una ley general."

El tema que aquí se aborda, es relevante para los fines de la presente tesis, puesto que en el Distrito Federal, coexisten ámbitos de competencia local y federal, por tanto a diferencia de lo que sucede con el resto de las entidades federativas, el principio establecido en el artículo 124 en comento, se aplica de manera inversa, pues las facultades que no le son conferidas expresamente por la propia Constitución a las denominadas autoridades locales de gobierno, se las reserva la federación, específicamente, el Congreso de la Unión, el cual tiene facultad para legislar en lo relativo al Distrito Federal,²³ no siendo el caso de la Ley de Cultura Cívica del Distrito Federal, pues como anteriormente se precisó, el fundamento para legislar en esta materia se encuentra en el artículo 122 constitucional, Base Primera, fracción V, inciso i).

2.4. Estatuto de Gobierno del Distrito Federal

El Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, promulgado por el entonces Presidente Constitucional, Carlos Salinas de Gortari, publicado en el Diario Oficial de la Federación, el 26 de julio de 1994, es una consecuencia de la reforma realizada al artículo 122 de la Carta Magna, pues dicho artículo, como se mencionó anteriormente, establece, entre las facultades que conserva el Congreso de la Unión con respecto al Distrito Federal, expedir el Estatuto de Gobierno, el cual es, "el documento solemne en el que se determina, entre otros, la distribución de atribuciones y bases de funcionamiento de los Organos Locales del Gobierno del Distrito Federal"²⁴.

Se ha considerado a este ordenamiento legal, como el equivalente a la Constitución Política de una entidad federativa, al respecto, el Maestro Enrique Sánchez Bringas, opina que: "El Estatuto equivale a los ordenamientos que conocemos como constituciones políticas de los Estados, en consecuencia, la Asamblea Legislativa difiere de los Congresos Estatales en la circunstancia de que éstos tienen la facultad constituyente, es decir, pueden reformar sus constituciones e inclusive, expedir otros, en tanto el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, solamente puede ser expedido y modificado por el Congreso de la Unión."²⁵

Esta es una de las razones para considerar al Distrito Federal, como una entidad federativa sui generis, pues de lo anterior se destaca, que la Asamblea Legislativa, no tiene la facultad constituyente para expedir el Estatuto, dicha facultad está reservada al Congreso de la Unión, y supone por cuestión de orden lógico, que las autoridades locales del Distrito Federal encuentren su regulación y ámbito de competencia legal en una ley expedida por una autoridad federal, por lo que se entienden supeditados a ella, supuesto que sólo

²³ Artículo 122 constitucional, inciso A, fracción I.

²⁴ CARRANCO Zuñiga, Joel, Régimen Jurídico del Distrito Federal, 1ª edición, México, Editorial Porrúa, 2000, p. 67.

se actualiza con respecto a la entidad federativa en análisis, ya que los Estados de la República, cuentan con Congresos Locales dotados de la facultad de expedir su Constitución Política que regirá internamente y en la que se precisa la competencia de los Organos Locales de gobierno.

Dicho ordenamiento legal, está integrado por siete títulos, con sus respectivos capítulos, que someramente establecen: disposiciones generales; derechos y obligaciones de carácter público; de las atribuciones de los Poderes de la Unión para el Gobierno del Distrito Federal (Congreso de la Unión, Suprema Corte de Justicia de la Nación, Presidente de los Estados Unidos Mexicanos); bases de organización y facultades de los Organos Locales del Gobierno del Distrito Federal; bases para la organización de la administración pública del Distrito Federal y distribución de atribuciones entre sus órganos; de las autoridades electorales locales y los partidos políticos; y régimen patrimonial del Distrito Federal.

Entre los aspectos relevantes, del ordenamiento legal en comento, cabe resaltar, el artículo 34, mismo que señala que el Presidente de la República ostenta el mando de la fuerza pública del Distrito Federal y, además precisa, que corresponde a tal funcionario federal designar y remover libremente a propuesta del Jefe de Gobierno del Distrito Federal, al servidor público que la tenga a su cargo. En este orden de ideas, por lo que se refiere a la fuerza pública en la capital del país, el Estatuto prevé como obligación del Jefe de Gobierno del Distrito Federal, el que informe al Presidente de la República, de la situación que aquélla guarda. De igual forma, faculta al titular del Ejecutivo Federal, con la finalidad de mantener el orden público y garantizar la seguridad de las personas y sus bienes, instruir al Jefe de Gobierno, sobre la disposición de la fuerza pública y el ejercicio de funciones de seguridad pública.

Dicho aspecto, es importante para el desarrollo de la presente tesis, pues como en su oportunidad se analizará, es al elemento de la policía preventiva,

²⁵ SANCHEZ Bringas, Enrique, Derecho Constitucional, 3ª edición, México, Editorial Porrúa, 1998, p. 526.

integrante de la Fuerza Pública Local,²⁶ a quien corresponde iniciar las acciones necesarias para la presentación de los presuntos infractores ante el Juez Cívico, dentro del procedimiento previsto en la Ley de Cultura Cívica del Distrito Federal; con esto, se destaca la importancia de su labor, pero además, la obligación que tienen, tanto el Presidente de la República, como el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, en mantener y conservar el orden público.

2.5. Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal y su Reglamento Interior

Este ordenamiento legal, fue promulgado por el entonces Jefe de Gobierno del Distrito Federal, Cuauhtémoc Cárdenas Solórzano, publicado en la Gaceta del Distrito Federal el 29 de diciembre de 1998, la cual abrogó a la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 30 de diciembre de 1994.

Constante de tres títulos y 74 artículos, tiene por objeto, según lo establece su artículo 1º, "...la organización de la Administración Pública del Distrito Federal, distribuir los negocios del orden administrativo, y asignar las facultades para el despacho de los mismos a cargo del Jefe de Gobierno, de los órganos centrales, desconcentrados y paraestatales, conforme a las bases establecidas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en el Estatuto de Gobierno"

Dentro de los órganos que integran la Administración Pública centralizada se encuentra la Jefatura de Gobierno y la Consejería Jurídica y de Servicios Legales, entre otras, es de resaltar esta última, pues en los artículos 35, fracciones XXII y XXIII, de la ley en comento, se establecen las atribuciones en materia de justicia cívica, que a saber son: "Artículo 35.- A la Consejería Jurídica y de Servicios Legales corresponde.... XXII.- Proponer al Jefe de Gobierno el nombramiento y remoción de los jueces y secretarios de los

²⁶ Ley de Seguridad Pública del Distrito Federal, artículo 5º, fracción II.

Juzgados Cívicos, así como el número de estos juzgados, en el Distrito Federal y su ámbito de jurisdicción territorial conforme a los lineamientos que emita el Consejo de Justicia Cívica. ... XXIII.- De conformidad las disposiciones aplicables de la Ley de Justicia (sic) Cívica para el Distrito Federal, elaborar los lineamientos y criterios tecnico-jurídicos a los que se sujetarán los Juzgados Cívicos, supervisando y vigilando el funcionamiento de los mismos. ...”

En el artículo 37 de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal, se encuentra el fundamento legal, de los órganos político administrativos, de cada una de las demarcaciones territoriales en que se divide dicha entidad, las denominas Delegaciones Políticas, las cuales, de manera específica tienen la función de administrar los Juzgados Cívicos, acorde a lo dispuesto por el artículo 39, fracción XXII, de la citada Ley.

Por su parte, el Reglamento Interior de la Administración Pública del Distrito Federal, establece en sus artículos 7, fracción XV y 112, las unidades administrativas que dependen de la Consejería Jurídica y de Servicios Legales, entre ellas se encuentra, la Dirección Ejecutiva de Justicia Cívica, “...instancia que diseña las normas de funcionamiento, supervisión, control y evaluación de los juzgados cívicos, encargados de la aplicación de la Ley de Cultura Cívica para el Distrito Federal ...cuyas tareas principales son: promover la construcción de una Cultura Cívica entre los habitantes del Distrito Federal y vigilar la correcta aplicación de la Justicia Cívica en la Ciudad de México.”²⁷

Dichos artículos, prevén, los organismos encargados de la vigilancia y debido funcionamiento, de los Juzgados Cívicos. Hasta el día de hoy existen 70 Juzgados Cívicos, en el Distrito Federal, es allí, donde los ciudadanos dirimen los conflictos cívicos que no se pueden solucionar sin la intervención de una autoridad.

Debe hacerse hincapié, que las unidades administrativas en mención, no se limitan exclusivamente a que los Juzgados Cívicos, cuenten con los recursos humanos y materiales para su funcionamiento, sino además, pretenden

establecer, las bases sobre las que se levanta la Cultura Cívica, procurando la mejor manera de vivir en común entre los ciudadanos, pues esta convivencia implica comportamientos y actitudes justas, por parte de los Jueces y también de los habitantes, pues todos tienen derecho a ser respetados en su integridad física, dignidad y propiedad, a gozar de un ambiente sano, de una ciudad funcional, dinámica, en la que se respeten los espacios públicos, las vías de comunicación y de transporte. Y para ello se requiere el cumplimiento de las obligaciones ciudadanas y de las autoridades.

2.6. Artículo 21 constitucional, primer párrafo

Si bien es cierto, que en virtud de la jerarquía de leyes, el artículo 21 constitucional, debió de ser abordado, antes que el Estatuto de Gobierno y la Ley Orgánica de la Administración Pública, ambos del Distrito Federal, existe una justificación al respecto, toda vez que los artículos constitucionales y los ordenamientos legales antes citados, guardan una estrecha relación entre sí y, en virtud del orden lógico que se pretende, para el desarrollo de la tesis, he citado en la parte final de este capítulo al artículo constitucional mencionado, pues el mismo, en lo conducente y para los fines de esta tesis, refiere a dos aspectos fundamentales.

Por un lado, reserva la imposición de las penas a las autoridades judiciales, al prever en su texto:

“Artículo 21.- La imposición de las penas es propia y exclusiva de la autoridad judicial. ...”

Entendiendo por pena, según el Maestro Castellanos “al castigo legalmente impuesto por el Estado, al delincuente, para conservar el orden público.”²⁸ La pena, es entonces la consecuencia de un delito, esto es, “el acto

²⁷ <http://www.df.gob.mx>, página consultada el 23 de noviembre 2004.

²⁸ CASTELLANOS, Fernando, Lineamientos Elementales de Derecho Penal (Parte General), 39ª edición, México, Editorial Porrúa, 1998, p. 318.

u omisión que sancionan las leyes penales”.²⁹

La Ley de Cultura Cívica del Distrito Federal, que se analizará con detenimiento en el siguiente capítulo, establece sanciones administrativas, no penas, es preciso aclarar tal cuestión pues, la diferencia entre ellas, consiste, en que las primeras (consecuencias jurídicas de las infracciones administrativas) serán impuestas por la autoridad administrativa, es decir por el “delegado del Poder Ejecutivo, encargado de la gestión de los actos que interesan a la Administración Pública para el cumplimiento de sus fines, ejecutando y haciendo ejecutar las leyes y las disposiciones de la autoridad constituida”³⁰ y las segundas (consecuencia jurídica de los delitos), son dictadas por la autoridad judicial dentro de sus respectivos ámbitos de competencia.

En el caso específico, la autoridad competente para imponer las sanciones por las infracciones a la ley materia de la presente tesis, es el Juez Cívico, que no es autoridad judicial, si no administrativa, toda vez que, de acuerdo con la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal, es al Jefe de Gobierno a quien corresponde el nombramiento y remoción de los jueces y secretarios de los Juzgados Cívicos, mediante propuesta de la Consejería Jurídica y de Servicios Legales, dependencia de dicho Gobierno. En consecuencia, los Juzgados Cívicos, forman parte de la Administración Pública del Distrito Federal y no del Poder Judicial Local.

Corroborando lo anterior, el artículo 2° de la Ley Orgánica del Tribunal Superior de Justicia que dispone: “El ejercicio jurisdiccional ... corresponde a los servidores públicos y órganos judiciales ... que a continuación se señalan: Magistrados del Tribunal Superior de Justicia; Jueces de lo Civil, Penal, Familiar, Arrendamiento Inmobiliario; Concursal; Inmatriculación Judicial; Paz; Jurado Popular; Presidentes de Debates y Arbitros ...”.

De lo anterior, cabe concluir, que el Juez Cívico, no forma parte de la

²⁹ Código Penal Federal, artículo 7°

integración del Poder Judicial Local y por tanto, es una autoridad administrativa.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación, se ha pronunciado en el sentido de que el artículo 21 constitucional, no pretende limitar las clases de sanción, sino únicamente separar la competencia en materia de ilícitos: lo penal le corresponde al poder judicial y las infracciones administrativas al poder ejecutivo.

Así lo establece, en lo conducente, la tesis consultable en la página 55, volumen 52 primera parte, Séptima Época del Semanario Judicial de la Federación, que dice: "PESCA, DECOMISO DE PRODUCTOS DE, OBTENIDOS SIN LA AUTORIZACION CORRESPONDIENTE. LOS ARTICULOS 58, FRACCION III, Y 61 DE LA LEY DE PESCA, NO VIOLAN EL ARTICULO 21 DE LA CONSTITUCION FEDERAL. Confrontando el contenido de los artículos 58, fracción III, y 61 de la Ley de Pesca y lo dispuesto en el artículo 21 constitucional, el cual determina, en la primera parte, que la imposición de las penas es propia y exclusiva de la autoridad judicial y que la persecución de los delitos incumbe al Ministerio Público y a la Policía Judicial, la cual estará bajo la autoridad y mando inmediato de aquél y, en la segunda parte, que compete a la autoridad administrativa el castigo de las infracciones de los reglamentos gubernativos y de policía, con las sanciones de multa o arresto hasta por treinta y seis horas y para el caso de que el infractor no pagare la multa con arresto que no exceda de quince días, se concluye que los preceptos primeramente citados no violan el precepto constitucional citado. En efecto, el decomiso que instituye la Ley de Pesca no es una pena propiamente dicha, considerando que no se autoriza un castigo por la comisión de un delito, sino una sanción administrativa por infracción a una ley de esa naturaleza, por pena debe entenderse la sanción impuesta a quien comete un acto delictuoso, o sea un acto u omisión que se encuentra tipificado como delito. Aun cuando es cierto que el artículo 21 de la Constitución Federal dispone también

³⁰ CABANELLAS, Guillermo, Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual, 20ª edición, Argentina, Editorial Heliastrea, 2001, Tomo I, p. 425.

que corresponde a la autoridad administrativa el castigo de las infracciones a los reglamentos gubernativos y de policía, castigo que sólo puede consistir en multas o arresto, la disposición debe interpretarse en el sentido de que delimita en términos generales la esfera de acción de las autoridades judiciales y administrativas, disponiendo que la autoridad judicial es el órgano estatal con atribución privativa para aplicar penas por hechos delictuosos y que la autoridad administrativa no puede imponer castigos por delitos, sino sólo por faltas administrativas. La disposición no debe interpretarse literalmente, para concluir que el precepto prohíbe a la autoridad administrativa imponer otro tipo de sanciones por violación a leyes administrativas en efecto, no es posible jurídicamente decir que sólo las sanciones administrativas contempladas en el artículo 21 mencionado, multa o arresto, sean las únicas que pueden ser aplicadas por autoridades administrativas, ya que el campo de acción de éstas es muy amplio y no se limita a esos dos casos, pues el orden jurídico mexicano también puede imponer sanciones por violación a leyes administrativas, como en el presente caso, en que la Ley de Pesca estatuye como sanción administrativa el decomiso de los productos capturados cuando existe razón para privar de los bienes que poseen a los particulares. El decomiso estatuido en la Ley de Pesca no es una pena, porque la infracción no es un ilícito tipificado en leyes penales, sino que el legislador contempla como falta administrativa la obtención de productos de pesca sin el permiso para desarrollar la actividad correspondiente. Por otra parte, el decomiso no es necesariamente una pena, puesto que no hay ningún precepto de la Constitución que así lo considere, y partiendo de las definiciones formales del delito y de infracción administrativa como acto u omisión que sancionan las leyes administrativas, debe concluirse que el decomiso puede ser sanción penal o sanción administrativa.”

El segundo aspecto, a destacar, del citado precepto, es que en él, se encuentra el fundamento constitucional de las multas o arrestos, que las autoridades administrativas están facultadas para imponer, siempre y cuando,

se trate de infracciones a los Reglamentos de Policía y Buen Gobierno, naturaleza que comparte la Ley de Cultura Cívica del Distrito Federal.

El artículo 21 constitucional, faculta a las autoridades administrativas para imponer el castigo de las infracciones a los reglamentos gubernativos y de policía, señalando la pena alternativa, de multa o de arresto; cabe señalar que, al ejercitar esas facultades, deben acreditar fehacientemente, las causas por las cuales imponen la sanción correspondiente, señalando la disposición del reglamento de policía violado; e igualmente, dar facilidades al infractor, para que cubra la multa impuesta, a fin de que, en caso contrario, se le permute por el arresto correspondiente.

Lo anterior, se corrobora en el criterio sustentado por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la tesis consultable en la página 1208, del Semanario Judicial de la Federación, Quinta Época, que a la letra dice: "AUTORIDADES ADMINISTRATIVAS. A éstas sólo compete el castigo de la infracción de los reglamentos gubernativos y de policía, según lo expresa clara y terminantemente el artículo 21 constitucional; y dichas autoridades deben imponer, primero, la multa y si no se satisface, se permutará por el arresto, y sólo podrán castigar las infracciones, cuando la ley les conceda competencia para ello."

Dichas medidas son impuestas por la autoridad administrativa, con la finalidad de salvaguardar el orden social, de ahí, la importancia de la Ley de Cultura Cívica del Distrito Federal, pues a través de las infracciones que impone por la acción y omisión de ciertas conductas, que más adelante se analizarán, pretende establecer una relación armónica entre los habitantes del Distrito Federal.

CAPITULO 3

**LEY DE CULTURA CIVICA DEL DISTRITO
FEDERAL VIGENTE A PARTIR DEL 1° DE AGOSTO
DE 2004**

3.- LEY DE CULTURA CIVICA DEL DISTRITO FEDERAL VIGENTE A PARTIR DEL 1° DE AGOSTO DE 2004

Es momento de analizar las disposiciones contenidas en la Ley de Cultura Cívica del Distrito Federal, la cual, fue promulgada por el licenciado Andrés Manuel López Obrador, Jefe de Gobierno del Distrito Federal, con fundamento en los artículos 122, apartado C, Base Segunda, fracción II, inciso b), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 48, 49 y 67 fracción II, del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, misma que fue publicada en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el 31 de mayo de 2004, la cual entró en vigor 60 días después.

Dicha ley, está integrada por 111 artículos, dentro de los siete títulos y sus respectivos capítulos. Cabe hacer notar, que si bien el título de la presente tesis refiere, específicamente a dos sujetos contemplados en ella: “limpia parabrisas” y “franeleros”, es necesario desarrollar el marco jurídico y conceptual, en el cual se encuentran, para establecer los diversos tipos de infracciones, sanciones y el procedimiento a través del cual se imponen estas últimas, lo que a continuación se detalla.

3.1. Objeto

La base sobre la que se levanta la cultura cívica, es la convicción de que la mejor manera de vivir, es en sociedad, entendiendo por ésta “la organización de seres humanos que viven bajo determinadas reglas de convivencia y orden, y que se diferencian de los animales por el uso de la razón.”³¹ Por su parte, la cultura cívica, es la capacidad que los ciudadanos tienen para regular la vida en común, lo que implica comportamientos y actitudes justas, para que la convivencia cotidiana sea lo más adecuada posible.

³¹ GONZALEZ Jiménez, Arturo, Teoría General del Estado, 1ª Edición, México, Ediciones Jurídicas Alma, 2003, p. 16.

Por ello, el legislador local, consideró necesario, establecer un marco jurídico, que regule las relaciones entre los habitantes y las autoridades, en materia de convivencia ciudadana, que dio como resultado la creación de la Ley de Cultura Cívica del Distrito Federal, la cual, pretende ser un instrumento para alcanzar una armonía social, apegado al respeto, la legalidad y la tolerancia. Detalladamente se encuentran en su artículo 1º, los objetivos que persigue, los cuales son:

- “...a) Establecer reglas mínimas de comportamiento cívico;
- b) Garantizar el respeto a las personas, los bienes públicos y privados y regular el funcionamiento de la Administración Pública del Distrito Federal en su preservación, y
- c) Determinar las acciones para su cumplimiento.”

Considero que estos objetivos surgieron, debido a la diversidad de la población, pues como todas las grandes urbes, el Distrito Federal, se integra por estratos sociales, económicos y culturales, cada uno con características e intereses propios, que influyen en el desarrollo de las actividades diarias, aunado a lo anterior, el aumento de la población en las últimas décadas, trajo como consecuencia, la necesidad de hacer más habitable y amable el interactuar de sus habitantes, pues se requiere de una ciudad con una mayor calidad de vida, para ello se debe impedir y sancionar aquellas acciones antisociales que afecten la seguridad, la paz y la tranquilidad de los capitalinos.

Al referirse a “reglas mínimas de comportamiento cívico”, alude al respeto y tolerancia, que todos deben observar, en relación con las demás personas, sin embargo resulta oportuno precisar, qué es la tolerancia, según el Diccionario de Sociología, tolerancia “es el valor ideal fundamental y forma de conducta cada vez más importante para la convivencia mundial, según el cual, más allá del propio entorno socio-cultural, debe reconocerse igual valor a los

demás pueblos, culturas y naciones, así como sus ideologías, sistemas de valores, normas y estilos de vida”³²

Como bien expresa el concepto antes citado, es un “ideal de conducta”, que pudiera resumirse en respeto, sin embargo, esto no siempre es recíproco, porque la tolerancia en nuestra sociedad, se ha traducido en consentir todas las ideas y acciones, incluso las que perjudican el actuar del resto de la colectividad, como lo es el caso de las marchas, y con ello, pasa por alto, el derecho de los demás habitantes.

Por otro lado, y de acuerdo al contenido de los objetivos planteados, cabe hacer notar, que existe una corresponsabilidad, entre los habitantes y las autoridades, esto es, los capitalinos para cumplir tales objetivos, deben fomentar la participación activa en la preservación del orden público, por medio del conocimiento, ejercicio, respeto y cumplimiento de los respectivos derechos y obligaciones.

Cabe mencionar, que al entrar en vigor la presente ley, fue criticada debido a las consecuencias que, para algunos sujetos cuya actividad es prevista por la ley (prostitutas, “franeleros”, “limpia parabrisas”, vendedores ambulantes, entre otros), implica, sin embargo, considero que no ha habido difusión total de la ley, pues ésta prevé sanciones para ellos, al igual que derechos y obligaciones para todos los ciudadanos, los que se analizarán más adelante. Si, la seguridad ciudadana, motivo de la ley que nos ocupa, entre otros, pretende conciliar la capacidad de los ciudadanos del Distrito Federal, como agentes activos y no sólo como demandantes de seguridad, el tener satisfecha la necesidad de seguridad, es indiscutiblemente un derecho ciudadano, pero a la vez, es una obligación coadyuvar a su procuración y salvaguarda, excitar al ente estatal para su otorgamiento y para su actuación en los casos en que ésta sea vulnerada, y para ello, se requiere que la autoridad dé a conocer la ley y los medios de defensa que la misma guarda.

³² GÜNTER Hartfiel, Diccionario Enciclopédico de Sociología, 1ª edición, España, Editorial Herder, 2001, p. 1329.

Por otro lado, para alcanzar dichos objetivos, la ley en comento, también menciona valores fundamentales para la cultura cívica, tales como: autorregulación, colaboración, pertenencia a la comunidad y a la Ciudad de México; prevalencia del diálogo como medio de solución a conflictos; entre otros.

3.2. Ambito de Aplicación

Las normas jurídicas, como lo es la Ley de Cultura Cívica del Distrito Federal, son elaboradas para aplicarse en una sociedad determinada; el legislador tiene siempre en mente, expedir normas que sirvan con eficacia para regular la convivencia en la comunidad o sociedad de la cual él es representante.

El ámbito espacial de validez, como se mencionó en el capítulo anterior, es la porción del espacio en que un precepto es aplicable. En nuestro país, existen 3 categorías de leyes, a saber: federales, locales y municipales. Esta clasificación, encuentra su fundamento en los preceptos constitucionales, relativos a la soberanía y la forma de Gobierno.

Al respecto, la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, se ha pronunciado al emitir la tesis 2a. C/96, visible en la página 243, del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo IV, Noviembre de 1996, Novena Epoca, que a la letra dice: "REGIMENES JURIDICOS FEDERAL Y LOCAL. SU AMBITO DE VALIDEZ. Los artículos 42 a 48 de la Constitución Federal, establecen las partes que integran la Federación y el territorio nacional, conformado éste por territorio continental, territorio insular, mar territorial, plataforma continental y zócalos submarinos, de lo que se deriva un carácter de continuidad, no sólo geográfico, sino también del ámbito espacial de validez del orden jurídico de la Federación. Esta misma noción de continuidad se actualiza con relación a las entidades federativas y el Distrito Federal, respecto de los cuales, por razón de territorio, consecuentemente, sólo se surte la competencia

local en términos de lo dispuesto por el artículo 121 constitucional, aspecto que revela la importancia que tienen los límites o fronteras, dado que su determinación geográfica permite saber dónde comienza y en qué lugar acaba el territorio de un Estado federado o del Distrito Federal, para establecer el principio y el fin del ámbito espacial de validez de su orden jurídico, lo cual se traduce, a su vez, en aquel espacio en el que el poder público correspondiente podrá ejercer sus funciones.”

La Ley de Cultura Cívica del Distrito Federal, es de carácter local y, como se precisó en el capítulo que antecede, es la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, quien tiene la facultad para emitir disposiciones legales en esta entidad federativa, conforme a lo dispuesto por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal.

Entre muchas otras materias, corresponde a dicho órgano, legislar en lo relativo a cultura cívica, así lo establece el artículo 42 del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, que en lo conducente, dice:

“Artículo 42.- La Asamblea Legislativa tiene facultades para: ...XIII Normar la protección civil; justicia cívica sobre faltas de policía y buen gobierno;...”

De lo anterior, se concluye que el ámbito de aplicación de la Ley de Cultura Cívica del Distrito Federal, se circunscribe al Distrito Federal.

3.3. Autoridades competentes

A continuación, se enuncian las autoridades competentes y las atribuciones de cada una de ellas, para la aplicación de la ley en cita, que a saber, según el artículo 7° de la misma, son:

a) Jefe de Gobierno del Distrito Federal, a quien le corresponde la aprobación del número, distribución y competencia territorial de los Juzgados Cívicos.

b) Consejería Jurídica y de Servicios Legales del Distrito Federal, tiene la facultad, entre otras, de promover la difusión de la Cultura Cívica, a través de campañas de información sobre sus objetivos y procedimientos; supervisar el funcionamiento de los Juzgados de manera periódica, a fin de que realicen sus funciones conforme a esta Ley.

Es de comentarse que, no se establecen cuándo, cómo y en dónde se llevaran a cabo tales campañas de información, considero que es un punto importante, pues de ello depende la eficacia de la ley, esto es, si la ciudadanía tiene conocimiento de sus derechos, pero sobre todo de sus obligaciones, sabrá de antemano las sanciones que pueden aplicársele al realizar alguna de las conductas u omisiones, que la ley prevé.

c) Secretaría de Seguridad Pública del Distrito Federal, a dicho organismo corresponde una importante y trascendental función en la aplicación de esta ley, pues tiene a su cargo la prevención de la comisión de infracciones, preservación de la seguridad ciudadana, el orden público y de la tranquilidad de las personas; entre sus atribuciones, encontramos: detener y presentar ante el Juez a los probables infractores; ejecutar las órdenes de presentación. En particular, llama mi atención la siguiente: "supervisar y evaluar el desempeño de sus elementos en la aplicación de la presente ley, ..." es decir, los policías, como cualquier servidor público, tienen la obligación de realizar su labor, con la debida probidad, pues de lo contrario serán sancionados.

d) Secretaría de Salud del Distrito Federal, tiene a su cargo planear, dirigir, controlar y evaluar los servicios de medicina legal y de salud en apoyo a los Juzgados.

e) Titulares de los Organos Político Administrativos del Distrito Federal (Jefes Delegacionales), como se mencionó en la parte final del capítulo II, de esta tesis, a las Delegaciones Políticas del Distrito Federal, les corresponde la administración de los Juzgados Cívicos, la ley en cuestión, detalla, las obligaciones que con respecto a ellos tiene, las cuales son: dotar de espacios

físicos, de recursos materiales y financieros para la eficaz operación de los Juzgados, es decir, conservar los Juzgados en óptimas condiciones de uso.

e) Dirección de Justicia Cívica, forma parte de la Consejería Jurídica y de Servicios Legales y dentro de sus principales facultades corresponde la supervisión, control y evaluación de los Juzgados Cívicos del Distrito Federal, la capacitación del personal que integra dichos Juzgados, de los policías adscritos a la Secretaría de Seguridad Pública del Distrito Federal, así como condonar las sanciones impuestas, cuando proceda y, llevar estadísticas de las actuaciones en los Juzgados, que sirvan para la planeación de estrategias que permitan abatir la incidencia en faltas administrativas, previniendo en gran medida las conductas delictivas.

f) Juzgados Cívicos, actualmente “existen 70 Coordinaciones Territoriales de Seguridad Pública y Procuración de Justicia en el Distrito Federal y cada una cuenta con un Juzgado Cívico adscrito”³³, el cual, es la unidad administrativa, encargada de aplicar la Ley de Cultura Cívica y otros ordenamientos relacionados, realizando conciliaciones, expedición de constancias de barandilla, y determinar la probable responsabilidad o libertad de los transgresores a las mismas.

Cada Juzgado se encuentra conformado por un juez, un secretario, un médico, por el personal auxiliar que determine la Dirección y los Policías comisionados por la Secretaría de Seguridad Pública.

De lo anterior se advierte, que las autoridades señaladas en la ley, como competentes, en su mayoría efectúan funciones administrativas, por ejemplo, las realizadas por el Jefe de Gobierno, la Consejería Jurídica y de Servicios Legales, la Secretaría de Salud y los Jefes Delegacionales; por tanto, no deben ser consideradas como autoridades ejecutoras de la Ley, al respecto el Diccionario Jurídico Mexicano, establece que: “el concepto jurídico de autoridad indica que alguien está facultado jurídicamente para realizar un acto válido, presupone la posesión de capacidad o potestad para modificar válidamente la

situación jurídica de los demás.”³⁴. Si bien es cierto, las autoridades antes mencionadas, están investidas por el Estado, es decir, están facultadas jurídicamente para realizar actos válidos, no ejecutan la Ley, no siendo el caso, del Juez Cívico, como debería haber sido redactado, y no el Juzgado, pues éste es el órgano, pero el facultado para aplicar la misma, es el Juez.

3.4. Sujetos

Como se precisó en apartados anteriores, la Ley de Cultura Cívica del Distrito Federal, es de carácter local, por lo tanto está destinada a los habitantes de la Ciudad de México, su aplicación se reduce únicamente a las personas que, dentro del Distrito Federal, infrinjan dicha Ley.

En ella, se prevén diversas conductas, que si bien no constituyen delitos, si vulneran la armonía de la convivencia ciudadana, al afectar no sólo a las personas, sino también a los bienes que pertenecen a todos, el respeto a los demás, a la tranquilidad pública, a la seguridad ciudadana y al entorno urbano, tal es el caso, de las realizadas por “limpia parabrisas”, comerciantes ambulantes, prostitutas, manifestantes, “coyotes”, revendedores, grafiteros, etc. Lo cierto es, que no son definidos por la ley, como tales, sin embargo, así son conocidos por la sociedad, que en algún momento ha visto perturbado o interrumpido su actuar cotidiano por la actividad de alguna de estas personas.

Sin ser la intención de la presente tesis, abordar con detalle la actividad que desarrollan, considero importante mencionarlos, pues han sido motivo de regulación, independientemente de las causas por los que realicen dichos actos, los que son considerados como infracciones por la ley.

“Limpia parabrisas”: las calles y avenidas de la ciudad, se han convertido en el “lugar de trabajo”, de jóvenes y niños, llamados de la calle, que esperan que los automovilistas se detengan con la luz en rojo del semáforo, para

³³ <http://www.consejeria.df.gob.mx/civica/jcivicos.html> página consultada el 6 de enero de 2005.

³⁴ DICCIONARIO JURIDICO MEXICANO, op. cit., tomo I, pp. 286-287.

acercarse a los carros y limpiar los parabrisas de los ahí estacionados, a fin de recibir alguna moneda por tal actividad.

“Franeleros”: Al no tener espacio los estacionamientos, las avenidas de la ciudad se presentan como la segunda opción, donde cualquier automovilista de la ciudad de México, es abordado por hombres y mujeres, quienes con franela en mano indican a los conductores dónde estacionar sus carros en plena calle, a través de chillidos y señas marcan los lugares que ellos controlan sirviendo de valet parking, lugar de protección y zona de control al aire libre. A cambio de 10 pesos como tarifa mínima cuidan el carro y aseguran una supuesta protección. Para evitar que alguien ocupe la orilla de la banqueta “gratis”, los “franeleros” establecen su demarcación territorial con cajas de madera, cubetas y envases de refresco.

Comerciante ambulante: Se considera comerciante ambulante a la persona física y moral que utilizando las vías o lugares públicos, ejerce el comercio ambulante, es decir, realiza operaciones de compraventa de cualquier objeto, con fines de lucro. Desde luego, esta actividad implica la obstrucción de las calles de la ciudad de México y por ende, el libre tránsito de las personas e incluso vehículos.

Prostitutas: El fenómeno de la prostitución es complejo y como tal, no es fácil de definir. La prostitución como actualmente se concibe, se realiza cuando una persona concede con frecuencia a otros su cuerpo por dinero. Generalmente la ejercen las mujeres, pero también hombres y niños. La prostitución en diversas áreas de la ciudad genera inconformidad de los ciudadanos y facilita la proliferación de otros ilícitos.

Manifestantes: Grupos de personas que, en ejercicio de la libertad de expresión, bloquean el tránsito vehicular, la entrada a edificios públicos, entre muchas otras formas, con la finalidad de hacerse escuchar, este tipo de expresiones populares, son ya inadmisibles por muy justificada que sea la razón que motive el efectuar acciones tan reprobables, como lo es causar daños a terceros.

“Coyotes”: Se les denomina así, a los defraudadores, quienes a cambio de dinero ofrecen realizar trámites, que en realidad son gratuitos, utilizan credenciales y papelería falsa, o se hacen pasar por empleados de diversas dependencias.

“Diablitos”: El uso ilícito de energía que se da a través de miles de cables colgados en postes, son comúnmente conocidos como “diablitos”, se encuentran no sólo en las colonias de la periferia, también pueden apreciarse en zonas céntricas, en donde los usuarios evaden el pago y burlan la inspección del cobrador. Estos, pueden provocar apagones y problemas a las viviendas que obtienen el servicio legalmente, porque disminuyen la capacidad de recepción, situación que puede generar incendios.

Arrancones: Derivadas de la influencia de películas y novelas, las carreras callejeras, conocidas como arrancones, son organizadas por grupos de corredores improvisados, aficionados a sus autos y a la velocidad, enfilan los autos en las avenidas de la ciudad, movidos por el afán de ganar la carrera. Alrededor de los arrancones existen otras conductas ilícitas, como son las apuestas, la venta de drogas e incluso la prostitución.

Graffiteros: En las últimas fechas, el paisaje urbano se ha visto enmarcado por paredes que hablan con letras distorsionadas, palabras coloridas. Son mensajes cifrados, inscritos por miles de jóvenes que, plumón, aerosol o piedra en mano, rayan a diestra y siniestra todo espacio disponible para reafirmar su espíritu creativo, sus ganas de existir, de construir su identidad. Es una moda adoptada por jóvenes, en su mayoría de escasos recursos, que no guardan respeto por la propiedad privada y asumen la ilegalidad como parte del placer de pintar.

3.5. Responsabilidad administrativa

“La voz ‘responsabilidad’ proviene de ‘respondere’ que significa, prometer, merecer, pagar. En un sentido más restringido ‘responsum’, el

obligado, a responder de algo o de alguien.³⁵ La dogmática jurídica, refiere que, un individuo es responsable cuando, de acuerdo con el orden jurídico, es susceptible de ser sancionado.

"Genéricamente la responsabilidad consiste en asumir o soportar las consecuencias de la conducta propia y, por excepción de la conducta ajena en los casos específicos que señala la ley. Jurídicamente esas consecuencias pueden consistir en el nacimiento de obligaciones o en la pérdida de derechos, en virtud de que los actos que constituyen la conducta propia o ajena pueden traducirse en la relación de un supuesto jurídico, o sea en el hecho que la norma jurídica menciona en forma hipotética y de cuya posible realización depende el nacimiento de derechos y de obligaciones."³⁶

La definición dada, refiere a un concepto genérico de responsabilidad, sin embargo, cabe señalar que existen diferentes tipos, esto es: civil, penal, administrativa, etc.

Sin ser la intención de la presente tesis, estudiar a fondo, cada una de ellas, es preciso distinguirlas de la responsabilidad, derivada del incumplimiento de una norma de carácter administrativo, como lo es la Ley de Cultura Cívica del Distrito Federal, la cual establece, en el artículo 4º, como responsables, a "las personas mayores de once años, de las infracciones que cometan, así como las personas físicas o morales que hubiesen ordenado la realización de las conductas que importen la comisión de una infracción"; esto es, incurren en responsabilidad administrativa. La consecuencia, que deriva del incumplimiento a dicha norma, es la imposición de una sanción, que puede consistir, como más adelante lo detallaré, en multa o arresto hasta por 36 horas.

Cabe hacer notar, que la responsabilidad administrativa, antes mencionada, es diferente a la responsabilidad administrativa de los servidores públicos, entendiendo como tales, de acuerdo con el artículo 108, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos "...a los representantes

³⁵ Ibid. pp. 2824-2825.

de elección popular, a los miembros del Poder Judicial Federal y del Poder Judicial del Distrito Federal, los funcionarios y empleados, y, en general, a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la Administración Pública Federal o en el Distrito Federal, así como a los servidores del Instituto Federal Electoral...”

La responsabilidad administrativa de los servidores públicos, nace por faltas en la prestación del empleo o cargo, o por incumplimiento de obligaciones o deberes. La cual, se encuentra prevista, en el Título Cuarto, del máximo ordenamiento legal, de cuyo contenido, se desprenden las obligaciones y derechos de los servidores públicos, así como su responsabilidad por el incumplimiento de las mismas, mediante la implantación de los procedimientos de investigación y el administrativo de responsabilidades, así como el régimen de sanciones; con la finalidad, de que éstos, se conduzcan con honradez, lealtad, imparcialidad, economía y eficacia.

La ley reglamentaria del mencionado título, es la Ley de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, publicada en el Diario Oficial de la Federación, el 13 de marzo de 2002, misma que entró en vigor un día después.

Es importante precisar, que el artículo Segundo Transitorio, de la ley reglamentaria antes citada, establece que: “...Las disposiciones de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos seguirán aplicándose en dicha materia a los servidores públicos de los órganos ejecutivo, legislativo y judicial de carácter local del Distrito Federal.”; lo anterior, debido a que la Ley de Cultura Cívica del Distrito Federal, es de carácter local, por tanto, los servidores públicos que intervengan en la observancia y/o ejecución de la misma, (por ejemplo los policías preventivos), que incurran en la responsabilidad aquí comentada, serán sancionados por la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

³⁶ MARTÍNEZ Alfaro, Joaquín, Teoría General de las Obligaciones, 7ª edición, México, Editorial Porrúa, 2000, p. 171

Por último y de acuerdo con el Maestro Nava Negrete, "...son tres las responsabilidades en que pueden incurrir los servidores públicos: administrativa (la que anteriormente se detalló), civil y penal. Cualquiera que sea la responsabilidad en la que incurra debe ser necesariamente a propósito del trabajo que se desempeña."³⁷

Refuerza lo hasta aquí expuesto, en lo conducente, la tesis 218, consultable en la página 247, del Tomo VIII, Precedentes Relevantes del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, que en lo conducente, establece: "SERVIDOR PÚBLICO. EL CONCEPTO CONTENIDO EN LAS CONSTITUCIONES LOCALES PARA DETERMINAR SU RESPONSABILIDAD, NO ES APLICABLE PARA DETERMINAR LA INELEGIBILIDAD.- El artículo 108 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se encuentra enmarcado en el Título Cuarto, denominado De las Responsabilidades de los Servidores Públicos, cuyo objetivo es establecer las bases normativas para determinar quiénes son considerados servidores públicos, la responsabilidad de éstos en los aspectos administrativo, civil o penal y el procedimiento a seguir para sancionarlos. La evolución del régimen de responsabilidades ha tenido como objetivo primordial, establecer un sistema adecuado para todos los servidores públicos y no únicamente de los funcionarios, a efecto de normar la conducta de las personas a que se refiere dicho precepto constitucional, para el ejercicio de su cargo. La amplitud que se le dio al concepto de servidor público tuvo como propósito el que quedaran comprendidos el mayor número de personas con el fin de desterrar la prepotencia, negligencia y desdén con que solían conducirse diversos servidores públicos de cualquier nivel, así como también de hacer conciencia en la propia comunidad sobre la función de servicio que dichas personas desempeñan y la conveniencia de exigirles el estricto cumplimiento de sus funciones, así como el correspondiente respeto a los derechos e intereses de los gobernados. El señalado objetivo puede

³⁷ NAVA Negrete, Alfonso, Derecho Administrativo Mexicano, 2ª edición, México, Editorial Fondo de Cultura Económica, 1999, p. 225.

apreciarse claramente de lo dispuesto en los artículos 1o. y 2o. de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos. En estas condiciones se puede concluir que no existe identidad respecto a los conceptos de servidor público, utilizados en las legislaciones electorales, leyes orgánicas municipales y en las constituciones locales, respectivamente, pues como se ha visto, este concepto adoptado en dichas constituciones, se encuentra en función de determinar qué personas pueden incurrir en responsabilidad con motivo del ejercicio de un cargo público. Por tanto, es patente que el concepto analizado no fue determinado para catalogar a las personas como impedidas para ser miembros de un ayuntamiento.”

Por su parte, la responsabilidad civil, se encuentra regulada en el Código Civil del Distrito Federal, en los artículos 1910 a 1934, la cual, según el Maestro Manuel Bejarano Sánchez, es: “la necesidad de reparar los daños y perjuicios causados a otro, por un hecho ilícito o por la creación de un riesgo”³⁸ Esto es, la manera de responder en materia civil, es mediante la reparación de los daños.

La doctrina, clasifica a la responsabilidad civil de diversas maneras, entre ellas encontramos: contractual y extracontractual. Llama mi atención, la clasificación que el Maestro Ernesto Gutiérrez y González, denomina “Responsabilidad civil generada por un hecho ilícito”, misma que, según el referido autor, consiste en “violiar un deber jurídico stricto sensu o una obligación lato sensu”³⁹ y cuyos elementos, podrían confundirse con la responsabilidad administrativa, entre otros, son:

1.- Una acción o una omisión.

Situación que pudiera presentarse, dentro de las infracciones previstas por la ley que nos ocupa, y que más adelante detallaré, a manera de ejemplo, pudiera citarse: “Dañar, pintar...hacer uso indebido de las fachadas de inmuebles públicos o de los particulares...”

³⁸ BEJARANO Sánchez, Manuel, Obligaciones Civiles, 5ª edición, México, Editorial Oxford, 1999, p.206.

³⁹ GUTIÉRREZ y González, Ernesto, Derecho de las Obligaciones, 13ª edición, México, Editorial Porrúa, 2001, p. 599.

2.- Un detrimento patrimonial (daño y/o perjuicio)

Continuando con el ejemplo mencionado, el perjuicio patrimonial, consistiría en que los propietarios de los inmuebles, tendrán que pintar sus fachadas, por consiguiente, el pago de pintura y mano de obra, para ello.

3.- Restitución de las cosas al estado que tenían.

He aquí, la diferencia, entre la responsabilidad civil y la administrativa, pues en la primera, la restitución, o en su caso, el pago, se realizará al afectado. Mientras que, en la responsabilidad administrativa, la consecuencia, será la imposición de la infracción (multa o arresto), con lo cual el afectado, no se verá restituido, pues dicha multa, será cubierta, ante el Juzgado Cívico y no al afectado.

En el caso de los hechos ilícitos penales, llamados delitos, pueden causar daños, al igual que los hechos ilícitos civiles, los cuales deben ser reparados por el responsable quien, además de imponérsele la sanción represiva penal, queda obligado a la reparación del daño que forma parte de la sanción pecuniaria impuesta al delincuente, la cual tiene el carácter de pena pública.

Así lo establece, el artículo 34 del Código Penal Federal, que a la letra dice: "Artículo 34.- La reparación del daño proveniente de delito que deba ser hecha por el delincuente tiene el carácter de pena pública y se exigirá de oficio por el Ministerio Público. ..."

En este orden de ideas, la Ley de Cultura Cívica del Distrito Federal, establece en su artículo 6º, último párrafo, que: "...El Juez hará la remisión al Ministerio Público cuando, de los hechos de que tenga conocimiento con motivo de sus funciones, pueda constituirse delito que se persiga de oficio."

Es decir, en caso de que existan elementos que constituyan un delito, el Juez Cívico, será incompetente para conocer de tal hecho y, lo remitirá al Ministerio Público, por tanto, no existirá responsabilidad administrativa, sino penal.

Así mismo, de las diversas infracciones que prevé la Ley de Cultura Cívica del Distrito Federal, además de la responsabilidad administrativa, pudiera derivarse otro tipo de responsabilidad, de acuerdo con el artículo 6º, de la ley en comento, el cual establece: "...La responsabilidad determinada conforme a esta Ley es autónoma de las consecuencias jurídicas que las conductas pudieran generar en otro ámbito. ..."

De lo hasta aquí expuesto, es de concluirse, que la responsabilidad administrativa, es la consecuencia al incumplimiento de una norma de carácter administrativo y cuya sanción es la imposición de multa o arresto; mientras que la responsabilidad civil, persigue la reparación del daño, situación que no se presenta en la responsabilidad administrativa y que a diferencia de la responsabilidad penal, esta última, constituye una pena pública. Por último, la responsabilidad administrativa de los servidores públicos, es aquella en la que incurren únicamente, como su nombre lo expresa, dichos sujetos, por faltas en la prestación del empleo o cargo.

3.6. Infracciones

Las leyes administrativas, constituyen un conjunto de normas jurídicas que tienden a asegurar el orden público, otorgando derechos y obligaciones a los gobernados, limitando así la actuación de los individuos. Sin embargo, hay ocasiones en que los ciudadanos no respetan esas normas de carácter general, impersonal y abstracto, ya sea porque las cuestionan, o porque son objeto de controversia o violación, es entonces cuando el Estado interviene para hacer respetar el derecho violado, a través de la potestad sancionadora de la administración pública, es decir, imponiendo sanciones por la contravención a dichas normas, derivada de una acción u omisión.

De conformidad con el artículo 21 constitucional, como se precisó en el capítulo anterior, la autoridad administrativa, únicamente puede sancionar las infracciones mediante multa o arresto hasta por treinta y seis horas.

La Ley de Cultura Cívica del Distrito Federal, prevé 43 infracciones, mismas que a diferencia de sus antecesoras, ha clasificado en cuatro grupos, de los cuales, he extraído las que a mi juicio considero más importantes, a fin de no mencionarlas una a una, pues algunas se relacionan entre sí.

3.6.1 Infracciones contra la dignidad de las personas

Las conductas previstas en este apartado, son: maltrato físico o verbal a cualquier persona; permitir a menores de edad el acceso a lugares expresamente prohibidos y, propinar a una persona golpes que no causen lesión. (artículo 23)

Refiere básicamente a injurias expresadas en forma verbal o por señas, considero que la finalidad, es proteger, preventiva y represivamente a personas que por su edad o condiciones físicas se encuentran en desventaja; en cuanto a los menores, se trata de concordar con otras disposiciones que, por razones educativas, culturales y de seguridad, establecen vedar el acceso de éstos, a sitios determinados, como cantinas, bares y centros nocturnos.

3.6.2. Infracciones contra la tranquilidad de las personas.

Dichas infracciones se encuentran previstas en el artículo 24 del ordenamiento en comento, su contenido es diverso, y son las siguientes:

“Poseer animales sin adoptar medidas de higiene necesarias”, esta disposición, es de claro contenido ecológico y protección sanitaria, pues con ello, se pretende que el propietario del animal se responsabilice por las eses fecales del mismo, toda vez que contaminan el ambiente y pueden provocar enfermedades.

“Producir o causar ruidos por cualquier medio que atenten contra la tranquilidad”, con ello se pretende evitar la contaminación auditiva, además de garantizar la paz y el orden.

“Impedir el uso de los bienes del dominio público de uso común”, el legislador pretendió regular los plantones en dependencias públicas o avenidas de la ciudad, sin embargo, las personas que realizan esta conducta, siempre argumentan que cuentan con libertad de expresión y que no son escuchados, por tanto, adoptan tales medidas. Lo curioso, pero sobre todo antijurídico, es que, si está regulado, por qué nunca se sanciona.

“Invitar a la prostitución o ejercerla, así como solicitar dicho servicio.” La prostitución es un problema social de muy difícil manejo, conocido comúnmente como “el oficio más antiguo del mundo”, abordar sus causas y consecuencias, sería motivo de otra tesis. Sin embargo, considero que la pretensión del legislador, al tratar de evitar dichas actividad, es impedir la propagación de enfermedades de contagio sexual, principalmente el Virus de la Inmunodeficiencia Humana (VIH).

“Ocupar los accesos de oficinas públicas o sus inmediaciones ofreciendo la realización de trámites que en la misma se proporcionen, sin tener autorización para ello”, esta disposición alude a los comúnmente denominados “coyotes”, que defraudan a las personas prometiéndoles solucionar de manera ágil y sencilla el trámite de su interés, mediante el pago de alguna cantidad de dinero, que en su mayoría es exagerada, además de no cumplir lo prometido.

Y por último, se encuentran las infracciones cometidas por “limpia parabrisas” y “franeleros” la Ley no los define como tales, sin embargo, se advierte de la simple lectura del precepto. Cuyas actividades, se analizarán con detenimiento en el último capítulo, al ser los sujetos motivo de la presente tesis.

3.6.3. Infracciones contra la seguridad ciudadana

Dentro de este rubro encontramos las siguientes infracciones:

“Permitir al propietario o poseedor de un animal que éste transite libremente o sin adoptar las medidas de seguridad necesarias...” Esta regla tiende a asegurar la tranquilidad e integridad física de las personas, en especial

ante el acoso de perros que sin control alguno, llegan a constituir un elemento de fricción y peligro vecinal.

“Impedir o estorbar de cualquier forma el uso de la vía pública, la libertad de tránsito o de acción de las personas, siempre que no exista permiso ni causa justificada para ello... existe causa justificada... siempre que la acción de las personas sea inevitable y necesaria y no constituya en si misma un fin, sino un medio razonable de manifestación de las ideas, de asociación o de reunión pacífica” Refiere en específico a las marchas, en teoría, es un modo de garantizar la libertad de tránsito y expresión, que establecen como derecho fundamental la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en los artículos 9 y 11, sin embargo ¿el derecho de quién está protegido?, el de los manifestantes, al poderse adueñar de las calles para expresar generalmente inconformidad ante un hecho, o el de los transeúntes, que se ven obstaculizados para realizar sus actividades cotidianas. Además, en manos de quién, está juzgar lo justificado o injustificado de una marcha?. De la redacción de esta infracción, podemos advertir que el legislador no pretende realmente solucionar el problema.

En este mismo orden de ideas, dentro de las infracciones que se comenta se prevé “Usar las áreas y vías públicas sin contar con la autorización que se requiera para ello”, de lo anterior debemos interpretarse que para realizar una marcha, es necesario contar con la autorización respectiva, sin embargo la ley no prevé, ante quién se debe solicitar tal autorización, y por otro lado, todas las marchas, las que por alguna razón, han impedido el libre tránsito, han contado con ella?

“Ingerir bebidas alcohólicas en lugares públicos no autorizados o consumir, ingerir, inhalar o aspirar estupefacientes...” Es una medida preventiva, para impedir se desaten conductas más graves que suele desencadenar tales consumos. Este puede, normalmente, estar relacionado con delitos contra la salud, entre otros.

“Apagar, sin autorización, el alumbrado público o afectar algún elemento del mismo que impida su normal funcionamiento” De lo anterior se desprende, el robo del suministro eléctrico, a través de los llamados “diablitos”, los que son utilizados por casas habitación, comerciantes ambulantes, ferias, etc., lo cual no sólo representa la posibilidad de accidentes, sino además, fuga de recursos para el erario.

“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, en principio debería indicar con claridad, cuáles son las cosas peligrosas por su naturaleza, ya que al no hacerlo deja abierta la interpretación subjetiva y eventualmente arbitraria.

“Solicitar los servicios de emergencia ...cuando no se requieran... adoptar actitudes que constituyan falsas alarmas de siniestros o que puedan producir pánico colectivo” Las conductas aquí descritas pueden ser de consecuencias gravísimas para terceros y para la población en general.

“Ofrecer o propiciar la venta de boletos de espectáculos públicos, con precios superiores a los autorizados” He aquí, la llamada reventa, que en los últimos años, ha aumentado de manera considerable, en diversos espectáculos: partidos de foot ball, teatros, toros, etc. Se han implementado algunas medidas, para solucionarlos, como lo es, vender únicamente de 2 a 4 boletos por persona, sin embargo los revendedores, buscan los medios para poder hacer su “negocio”.

“Participar de cualquier manera, organizar o inducir a otros a realizar competencias vehiculares de velocidad en vías públicas” Los llamados “arrancones”, que representan la posibilidad de ocasionar grandes accidentes y la realización de otros actos ilícitos, como lo es la prostitución, apuestas, etc., son sancionados por la Ley, pues en las últimas fechas han provocado la muerte de jóvenes.

3.6.4. Infracciones contra el entorno urbano.

Las infracciones detalladas en puntos anteriores, refieren al comportamiento de los individuos, en relación con sus semejantes, en este apartado se verá, cuáles son las conductas que todos los habitantes deben observar, a favor del medio ambiente y entorno urbano, de lo contrario, constituyen infracción a la Ley de Cultura Cívica del Distrito Federal, mismas que se encuentran previstas en el artículo 26, estas son:

“Orinar o defecar en los lugares públicos” Además de constituir una forma de contaminar el ambiente, es también un atentado al pudor social, de ahí su inclusión como infracción administrativa.

“Arrojar, tirar o abandonar en la vía pública animales muertos, desechos objetos o sustancias, tirar basura en lugares no autorizados”. Se trata de medidas de higiene, así como para conservar despejada la vía pública; es cierto que por elemental educación, nadie debe tirar basura, sin embargo, son contadas las calles de la ciudad, que cuentan con lugares en donde pueda colocarse todo tipo de desperdicio, por otro lado, en algunas colonias del Distrito Federal, los camiones recolectores de basura no pasan de manera frecuente. Por lo que el Gobierno de la Ciudad y sus habitantes, deben participar cumpliendo con sus respectivas obligaciones, para dar solución a este gran problema.

“Dañar, pintar, maltratar, ensuciar o hacer uso indebido de las fachadas de inmuebles públicos o particulares” A mi juicio, la ciudad pierde toda armonía, al verse “decorada” con la infinidad de grafitis que existen en ella, los dueños de los inmuebles se ven obligados a pintar una y otra vez sus fachadas, para tapar los diseños hechos, lo que representa pérdidas económicas. Esta actividad, generalmente, es realizada por las noches, lo que dificulta que los propietarios puedan darse de cuenta de quien o quienes ocasionaron el daño. En el intento de evitar tales conductas, el Gobierno ha buscado realizar

eventos proporcionándoles a los grafiteros, espacios en donde puedan pintar, sin embargo, no ha dado resultado.

“Colocar en la acera o en el arroyo vehicular, enseres o cualquier elemento propio de un establecimiento mercantil, sin la autorización correspondiente” Esta infracción pretende regular la actividad de los vendedores ambulantes, que en realidad se han vuelto mafias organizadas, imposibles de combatir, se adueñan de las calles, imposibilitando el tránsito; por lo que respecta a la autorización, en algunas fechas, como lo son las compras de fin de año, el Gobierno autoriza la instalación de los vendedores en ciertas lugares (centro histórico), sin embargo, en el transcurso del año se puede observar la presencia de los mismos en diversos puntos de la ciudad. El argumento de los vendedores ambulantes para instalarse, es la falta de empleos. En conclusión, este es un problema económico social, que crece día a día.

“Desperdiciar el agua o impedir su uso a quienes deban tener acceso a ella en tuberías, tanques o tinacos” El desperdicio del agua o su uso indebido es un mal generalizado, no sólo en la ciudad de México, sino en todo el país, cualquier medida, tendiente al empleo razonable de ella es plausible, pues el desabasto que existe es preocupante para las autoridades y los habitantes, se ven seriamente perjudicados con la escasez de la misma.

3.7. Sanciones

El daño que se causa por la infracción administrativa, a la colectividad, a los individuos o al interés general tutelados por la ley, tiene como consecuencia jurídica el castigo, consistente en la sanción administrativa. Sanción, según el Maestro García Maynes, es “la consecuencia jurídica que el incumplimiento de un deber produce en relación con el obligado”.⁴⁰

⁴⁰ GARCIA Maynes, Eduardo, op. cit. p. 295.

En apartados anteriores, se detalló de manera general, las infracciones previstas por la Ley de Cultura Cívica del Distrito Federal, es decir, los supuestos normativos, que en caso de no ser observados, traerán como consecuencia la imposición de una sanción, la cual le permite al Estado, sujetar al orden jurídico administrativo, a todos los administrados, en uso de su potestad sancionadora, como lo prevé el artículo 21 constitucional, analizado en el capítulo II.

De dicho artículo, se desprende, que sólo pueden imponerse dos tipos de sanciones: privativas de la libertad (arresto), que nunca será superior a 36 horas, o de carácter patrimonial como la multa. Además, se diferencian de las sanciones penales, porque estas últimas, son impuestas por la autoridad judicial, como consecuencias de ilícitos ante la ley penal.

Como se comentó en su oportunidad, la ley que nos ocupa, clasifica las infracciones en cuatro rubros: contra la dignidad de las personas; contra la tranquilidad de las personas; contra la seguridad ciudadana y por último, contra el entorno urbano; estableciendo de acuerdo a cada una de éstas, sanciones específicas.

En el caso de las infracciones cometidas en contra de la dignidad de las personas, estas son sancionadas con multas que van de 1 a 20 días de salario mínimo, en promedio, y de 6 a 24 horas de arresto.

Dentro del segundo grupo, de la clasificación antes mencionada, entre otros, se encuentran "limpia parabrisas" y prostitutas. Los primeros, son sancionados con multas de 1 a 10 días de salario mínimo o 6 a 12 horas de arresto; por lo que respecta a la prostitución, de 11 a 20 días de salario mínimo y arresto de 13 a 24 horas. Esta misma sanción, se establece para los que participan en "marchas", como comúnmente se conocen, mismas que se encuentran dentro del rubro denominado infracciones contra la seguridad ciudadana.

De las infracciones cometidas contra el entorno urbano, se advierte, que acciones de grafiteros o vendedores ambulantes, son sancionadas con multas

que oscilan entre los 11 a 20 días de salario mínimo o arresto de 13 a 24 horas; o 21 a 20 días de salario mínimo o arresto de 25 a 36 horas, respectivamente.

Tomando en cuenta que la multa máxima es de 30 salarios mínimos y éste, a partir del 1 de enero de 2005, en el Distrito Federal, es de \$46.80,⁴¹ , la cantidad máxima a pagar es de \$1,404.00

El Juez Cívico, es la autoridad competente para la imposición de las sanciones antes mencionadas, una vez realizado el procedimiento respectivo, mismo que se detallarán más adelante.

Refuerza el argumento anterior, la tesis consultable en la página 326, tomo V, Quinta Epoca, del Semanario Judicial de la Federación, que a la letra dice: "AUTORIDADES ADMINISTRATIVAS, FACULTADES DE LAS. Aun cuando el artículo 21 constitucional, dispone que la imposición de las penas es propia y exclusiva de la autoridad judicial, también dispone que las autoridades administrativas pueden imponer multas, cuando se trate de infracciones de reglamento gubernativos y de policía, y es incuestionable que tal facultad se extiende a los casos en que se trata de la aplicación de la ley económico-coactiva."

3.7.1. Agravantes

Las circunstancias agravantes, se ubican en el principio general, de que la medida de la sanción destinada a un obrar delictivo, deriva de la gravedad del hecho, la que se valora conforme a diversos criterios.

Como ha quedado asentado a lo largo de este capítulo, la Ley de Cultura Cívica del Distrito Federal, establece infracciones y sanciones de carácter administrativo y no penal. La ley en comento, prevé supuestos normativos, en los que el probable infractor debe situarse, para entonces, ser sujeto a la sanción contemplada para aquella conducta, sin embargo, el Juez Cívico, agravará la sanción en los siguientes casos:

Cuando una infracción se ejecute con la participación de dos o más personas, a cada una se le aplicará la sanción máxima que para esa fracción señala la ley.

1) Cuando con una sola conducta se cometan varias infracciones, el Juez impondrá la sanción máxima aplicable, pudiendo aumentarse hasta en una mitad, sin que exceda de 36 horas.

2) Cuando con diversas conductas se cometan varias infracciones, el Juez impondrá la sanción de la que merezca la mayor, pudiendo aumentarse con las sanciones para cada una de las infracciones restantes, siempre que tal acumulación no exceda el máximo establecido para el arresto.

3) El Juez considerará, en todos los casos, para efectos de la individualización de la sanción, el estado de ebriedad del infractor o su intoxicación por el consumo de estupefacientes o sustancias tóxicas, al momento de la comisión de la infracción, pudiéndose aumentar la sanción hasta en una mitad, sin exceder el máximo establecido para el arresto.

Para saber cómo se llevó a cabo la conducta delictuosa, es importante tomar en cuenta las circunstancias del propio obrar y que el arbitrio judicial haga su aparición para individualizar en forma correcta la sanción destinada al infractor, porque concluir que alguien obró en el extremo de un agravante y que es merecedor de mayor penalidad, sólo redundará en perjuicio de él y en nada afecta a la sociedad.

3.7.2. Apoyo a la comunidad

En los apartados anteriores, se precisaron las infracciones, las sanciones a las mismas, que pueden consistir en: multa o arresto y las agravantes de éstas.

Sin embargo, la ley prevé, actividades de apoyo a la comunidad, como un "medio alternativo", para el cumplimiento de las sanciones, éstas consisten

⁴¹ <http://www.conasami.gob.mx/indice.htm>, página consultada el 27 de enero de 2005.

en: limpieza, pintura o restauración de centros públicos educativos, de salud o servicios, de los bienes dañados por el infractor o algunos semejantes; realizar obras de ornato en lugares de uso común; la realización de obras de balizamiento, limpia o reforestación y por último, la impartición de pláticas a vecinos o educandos de la comunidad en que se hubiera cometido la infracción, relacionadas con la convivencia ciudadana o realización de actividades relacionadas con la profesión, oficio u ocupación del infractor. (artículo 36)

Dichas actividades, según la Ley, se llevarán a cabo bajo la supervisión del personal de la Consejería y de la Delegación, en caso de que las actividades se realicen, dentro de la circunscripción de la misma, de acuerdo a lineamientos que determine dicha autoridad, proporcionándoles los elementos necesarios, para la ejecución de las actividades, así como los lugares, horarios y actividades que podrán realizarse.

En el supuesto de que el infractor no realice las actividades antes enunciadas, el Juez emitirá la orden de presentación a efecto de que la sanción impuesta sea ejecutada inmediatamente.

De lo anterior, se advierte, que el legislador está interesado en que las sanciones se cumplan y por tanto, prevé este medio alternativo, para lograr tal fin, sin embargo, las multas previstas por la ley no son cuantiosas, por lo que es más probable que éstas sean cubiertas.

3.8. Procedimiento

El ordenamiento jurídico que se comenta, contiene, por un lado, normas que establecen derechos y obligaciones, facultades y deberes para las autoridades y las personas y, sanciones que deben aplicarse a aquéllas, cuando incurran en incumplimiento, como anteriormente se ha detallado. Denominadas derecho sustantivo o material”, sin embargo, la Ley, sería insuficiente e ineficaz, si se limitara a establecer dichas normas, dejando sujeta su aplicación exclusivamente a la voluntad de sus destinatarios. “Al lado de las

normas de derecho sustantivo o material, el ordenamiento jurídico, también contiene normas de derecho instrumental, formal o adjetivo, que son aquellas que prescriben las condiciones y los procedimientos para la creación y aplicación de las primeras, así como la integración y competencia de los órganos del Estado que deben intervenir en dichos procedimientos.⁴²

En este orden de ideas, la Ley de Cultura Cívica del Distrito Federal, prevé en el Título Cuarto, los procedimientos a través de los cuales, se impondrá al presunto infractor, las sanciones previstas por la misma.

La ley en cuestión, refiere a dos tipos de procedimientos diferentes y con características propias, los cuales son: presentación del probable infractor y queja; mismos que a continuación se detallan.

3.8.1. Procedimiento por presentación del probable infractor.

La acción para el inicio del procedimiento, es pública y su ejercicio corresponde a la Administración Pública del Distrito Federal, se substanciará en una sola audiencia y las actuaciones deberán constar por escrito.

Los policías detendrán y presentarán ante el Juez Cívico al probable infractor, cuando presencien o sean informados de la comisión de la infracción; inmediatamente después de haber sido realizadas o en caso de existir indicios que hagan presumir fundadamente la comisión de la infracción. Es de resaltar que, en caso de abstenerse el policía a cumplir con lo anterior, será sancionado por los órganos competentes de la Secretaría de Seguridad Pública del Distrito Federal.

La detención constará en una boleta, la cual contendrá, los siguientes datos:

1. Nombre, edad, domicilio del probable infractor y datos de los documentos con los que acredite.

⁴² OVALLE Favela, José, Teoría General del Proceso, 6ª edición, México, Editorial Oxford. 1998. p. 40.

Es de cuestionarse tal requisito, pues los presuntos infractores, traerán siempre consigo, una identificación y además, permitirán que sus datos sean anotados por los policías?

2. Relación de los hechos que motivaron la detención (circunstancias de tiempo, modo, lugar).
3. Nombre y domicilio del ofendido o persona que hubiere informado de la comisión de la infracción.
4. Nombre, número de placa o jerarquía, unidad de adscripción y firma del policía.
5. Número del Juzgado al que se hará la presentación.

Una vez en el Juzgado, su titular, dará lectura de la boleta de remisión y, otorgará el uso de la palabra al infractor, para que formule las manifestaciones que estime convenientes y ofrezca las pruebas de que disponga. Se admitirán como pruebas las testimoniales y todas aquellas que el Juez considere idóneas, en atención a las conductas imputadas. Acordando la admisión de las pruebas y el desahogo de las mismas inmediatamente y, por último, resolverá sobre la responsabilidad del presunto infractor.

Si después de iniciada la audiencia, el probable infractor, acepta la responsabilidad en la comisión de la infracción, el Juez dictará de inmediato resolución e impondrá la menor de las infracciones, salvo que existan agravantes. En este caso, el Juez notificará, la resolución de manera personal e inmediata al infractor y al quejoso si estuviere.

En el supuesto de no ser responsable, resolverá en este sentido y lo autorizará a retirarse.

Si el probable infractor es menor de edad, se citará a quien detente la custodia o tutela, en caso de no asistir, el Juez le nombrará un representante de la Administración Pública del Distrito Federal, para que lo asista y defienda. Si resulta responsable, lo amonestará y le hará saber las consecuencias de su conducta.

En este sentido, considero confusa la redacción de la ley, toda vez que no establece, en qué consistirá dicha amonestación, ya que amonestación es “la advertencia que el juez dirige al acusado, haciéndole ver las consecuencias del delito que cometió excitándolo a la enmienda y conminándolo con que se le impondrá una sanción mayor si reincidiere”⁴³; esto es, si el artículo 4° de la Ley de Cultura Cívica del Distrito Federal, establece como responsables a las personas mayores de 11 años; salvo que el infractor sea menor de la referida edad, no recaerá a su conducta ilícita la infracción, de no ser así, entiendo, le deberá ser impuesta.

Cuando el probable infractor, se encuentre en estado de ebriedad o bajo el influjo de estupefacientes o sustancias tóxicas, el Juez ordenará al médico, que previo examen, dictamine su estado y el plazo de recuperación, para fijar el inicio del procedimiento.

En todo momento, el probable infractor, podrá solicitar persona que le asista y defienda, suspendiendo el procedimiento hasta que éste se presente.

3.8.2. Procedimiento por queja

Los particulares podrán presentar queja, ya sea oral o escrita, ante el Juez, por hechos constitutivos de probables infractores. Misma que deberá contener, nombre y domicilio de las partes, relación de los hechos motivo de la queja y firma del quejoso.

Dentro de este procedimiento, al igual que el anterior, puede observarse, que es necesario el conocer los datos de identificación del probable infractor, situación que si bien resulta lógica, considero que es de difícil obtención, pues éstos, a sabiendas de que el quejoso impondrá denuncia en su contra o a solicitud expresa del denunciante, no informarán sus datos.

Continuando con el procedimiento, una vez presentada la queja, el Juez considerará los elementos contenidos en ella y, si lo estima procedente, girará

⁴³ DE PINA Vara, Rafael, op. cit. p. 78.

citatorio al quejoso y al presunto infractor, de lo anterior, la necesidad de contar con los datos del infractor, pues en dónde y a quién citará el Juez.

En caso contrario, el Juez acordará de inmediato, fundando y motivando la improcedencia. Esta resolución, puede ser revisada a petición del quejoso, para efectos de su confirmación o revocación, a través del recurso de inconformidad, que se hará valer, ante la Consejería Jurídica y de Servicios Legales del Distrito Federal, dentro de los 10 días hábiles siguientes a su notificación.

El citatorio, antes mencionado, deberá contener:

1. Delegación y número del Juzgado, domicilio y teléfono.
2. Nombre, edad y domicilio del probable infractor.
3. Relación de hechos de comisión de la probable infracción.
4. Nombre y domicilio del quejoso.
5. Fecha y hora de la celebración de la audiencia.
6. Nombre, cargo y firma de quien notifique.

Si el probable infractor, fuese menor de edad, la citación se hará a el mismo por medio de quien ejerza la patria potestad.

En caso de que el quejoso no se presentare a la audiencia, se desechará su queja; si quien no acude es el probable infractor, el Juez librará orden de presentación en su contra, a través de la Unidad Sectorial de la Secretaría de Seguridad Pública del Distrito Federal, sin exceder un plazo de 48 horas en su ejecución.

Al iniciar el procedimiento, una vez que los anteriores requisitos han sido cubiertos, el Juez verificará que las personas citadas se encuentren presentes; verificará que las personas ausentes hayan sido legalmente citadas; en caso de haber uno o más quejosos, nombrarán un representante común.

La siguiente etapa del procedimiento, refiere a una audiencia de conciliación, procurando el avenimiento de las partes, de concretarse, constará por escrito el convenio entre éstas. El cual, puede tener por objeto: la

reparación del daño, estableciendo término para su cumplimiento; o la no reincidencia en las conductas que den motivo a un nuevo procedimiento.

A la parte que incumpla dicho convenio de conciliación, se le impondrá multa de 1 a 30 días de salario mínimo; el afectado tendrá 15 días para solicitar que se haga efectivo el apercibimiento

En caso de que las partes manifiesten su voluntad de no conciliar, se dará por concluida la audiencia de conciliación y, se iniciará la audiencia sobre la responsabilidad del citado. La cual se iniciará con la lectura de la queja, misma que podrá ser ampliada por el denunciante; se otorgará el uso de la palabra al quejoso para que ofrezca las pruebas respectivas, de igual forma, al probable infractor para que formule las manifestaciones convenientes y ofrezca pruebas, las cuales se acordarán y se desahogarán de inmediato, se admitirán como pruebas las testimoniales y las demás que sean idóneas; considerando lo anterior, el Juez resolverá sobre la responsabilidad del probable infractor.

Cabe hacer notar, que la ley establece que las infracciones cometidas por prostitutas y "limpia parabrisas", podrán ser sancionadas únicamente mediante el procedimiento de queja, es decir, si los policías, presencian la comisión de dichas infracciones, no podrán actuar, salvo que exista queja en contra de estos sujetos. De lo anterior, se deduce que, las restantes infracciones ("franeleros", revendedores, vendedores ambulantes, "diablitos", "coyotes" grafiteros, participantes de marchas y arrancones, etc), deberán ser detenidos y presentados ante el Juez Cívico, inmediatamente, lo que en la práctica, no se observa.

3.9. Ejecución

"La ejecución es, una consecuencia de la potestad y del imperio que el juez, en su calidad de titular del órgano estatal posee"⁴⁴

⁴⁴ GOMEZ Lara, Cipriano, Teoría General del Proceso, 10ª edición, México, Editorial Oxford. 1998. p. 305.

Una vez realizada la audiencia, en cualquiera de los dos procedimientos, que se han señalado, el Juez impondrá la sanción, la cual, deberá ser notificada de manera personal e inmediata, al presunto infractor y al quejoso, si estuvieran presentes; informará al infractor, que podrá elegir entre cubrir la multa o cumplir el arresto que le corresponda; si estuviere en posibilidad de pagar parte de la multa, se le recibirá el pago parcial y el Juez le permutará la diferencia por un arresto, en la proporción o porcentaje que corresponda a la parte no cubierta.

Es de mencionarse, que para determinar la sanción aplicable a cada caso concreto, el artículo 46 de la Ley que se analiza, establece que el Juez deberá tomar en consideración: "...la naturaleza y las consecuencias individuales y sociales de la infracción, las condiciones en que ésta se hubiere cometido y las circunstancias personales del infractor, pudiendo solicitar a la Dirección de Justicia Cívica, la condonación de la sanción, en los casos en que las especiales circunstancias físicas, psicológicas, económicas y, en general, personales del infractor lo ameriten, de acuerdo a su consideración y a petición expresa del mismo o de persona de su confianza..."

De lo anterior puede advertirse, que el criterio para imponer las sanciones, es subjetivo y además, puede dar lugar a corrupción, ya que, si el Juez considera las circunstancias antes señaladas, será imposible la imposición de la sanción, y por tanto, el procedimiento es ineficaz.

Si bien es cierto, que es difícil presentar ante el Juzgador al probable infractor, al menos en el caso del procedimiento por queja, ya que, al desconocer los datos de éste, resulta improcedente. En el supuesto de que el procedimiento se lleve a cabo, por encontrarse todos los elementos para la realización del mismo, es decir, el quejoso denunció o los policías detuvieron al infractor, se desahogaron pruebas, y se llevaron a cabo todas las actuaciones necesarias, dentro del Juzgado, para concluir con la imposición de la sanción, lo que representó para el ciudadano, al menos, tiempo, finaliza con un sanción subjetiva. Lo anterior, trae como resultado que los habitantes eviten denunciar cualquier tipo de infracción.

Sin embargo, el artículo 21 constitucional, párrafos segundo y tercero, establecen: "...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. ..." y, en virtud de la Supremacía Constitucional, ninguna ley puede prever supuestos superiores a los consagrados en la misma. Por tanto, las sanciones de la Ley de Cultura Cívica del Distrito Federal, no pueden rebasar el límite constitucional, es decir, un día de salario mínimo, contemplado para los sujetos que reúnan las características antes precisadas, no siendo el caso de los supuestos que la ley en cita, establece, es decir: "...circunstancias físicas, psicológicas y en general personales del infractor...", puesto que con ello infringiría el principio de igualdad ante la ley.

Al respecto, la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, se ha pronunciado en la jurisprudencia 1a./J.81/2004, visible en la página 99, del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XX, Octubre de 2004, que a la letra dice: "IGUALDAD. LÍMITES A ESTE PRINCIPIO. La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que todos los hombres son iguales ante la ley, sin que pueda prevalecer discriminación alguna por razón de nacionalidad, raza, sexo, religión o cualquier otra condición o circunstancia personal o social, de manera que los poderes públicos han de tener en cuenta que los particulares que se encuentren en la misma situación deben ser tratados igualmente, sin privilegio ni favor. Así, el principio de igualdad se configura como uno de los valores superiores del orden jurídico, lo que significa que ha de servir de criterio básico para la producción normativa y su posterior interpretación y aplicación. y si bien es cierto que el verdadero sentido de la igualdad es colocar a los particulares en condiciones de poder acceder a derechos reconocidos constitucionalmente, lo que implica eliminar situaciones de desigualdad manifiesta, ello no significa que todos los individuos deban ser iguales en todo, ya que si la propia Constitución

protege la propiedad privada, la libertad económica y otros derechos patrimoniales, está aceptando implícitamente la existencia de desigualdades materiales y económicas; es decir, el principio de igualdad no implica que todos los sujetos de la norma se encuentren siempre, en todo momento y ante cualquier circunstancia, en condiciones de absoluta igualdad, sino que dicho principio se refiere a la igualdad jurídica, que debe traducirse en la seguridad de no tener que soportar un perjuicio (o privarse de un beneficio) desigual e injustificado. En estas condiciones, el valor superior que persigue este principio consiste en evitar que existan normas que, llamadas a proyectarse sobre situaciones de igualdad de hecho, produzcan como efecto de su aplicación la ruptura de esa igualdad al generar un trato discriminatorio entre situaciones análogas, o bien, propicien efectos semejantes sobre personas que se encuentran en situaciones dispares, lo que se traduce en desigualdad jurídica."

Finalmente, el artículo 53 de la Ley de Cultura Cívica del Distrito Federal, prevé: "Los Jueces a fin de hacer cumplir sus órdenes y resoluciones, podrán hacer uso de los siguientes medios de apremio: Multa, equivalente de 1 a 10 días de salario mínimo, tratándose de obreros, trabajadores no asalariados, personas desempleadas o sin ingresos, la multa será únicamente a 1 salario mínimo; arresto hasta por 12 horas y Auxilio de la fuerza pública."

Insisto en el comentario hecho en párrafos precedentes, pues si es casi imposible imponer la sanción, aun más las medidas de apremio, ya que cualquier persona podrá argumentar ser desempleada, o no contar con ingresos, para evadir la sanción.

3.10. Prescripción y extinción de derechos

El diccionario de la Real Academia, especifica que la prescripción es "un medio de adquirir el dominio de una cosa por haberla poseído, en las

condiciones y durante el tiempo prefijado por las leyes”.⁴⁵ Para el Código Civil del Distrito Federal, prescripción es “un medio de adquirir bienes o de liberarse de obligaciones, mediante el transcurso de cierto tiempo y bajo las condiciones establecidas por la ley” (artículo 1135). Entre las adquisiciones que deben su origen al derecho civil, ocupa lugar importante la usucapion, a la cual la doctrina ha dado la denominación de prescripción adquisitiva o positiva. Al lado de esta institución jurídica, se encuentra la prescripción negativa o liberatoria de obligación, denominada a su vez por la doctrina, como prescripción extintiva.

Lo expuesto anteriormente, refiere específicamente a la materia civil, lo que por analogía pudiera trasladarse a la materia administrativa, rama del Derecho en la que se ubica la Ley de Cultura Cívica del Distrito Federal, sin embargo y de acuerdo con el criterio del Maestro Caballero Sánchez, “la prescripción de una infracción no se refiere a la prescripción adquisitiva o extintiva de acciones o derechos, según la doctrina civil, sino a una condición objetiva necesaria para que se ejerza el poder sancionador de la Administración... Si la prescripción, en general, produce efectos extintivos, la prescripción sancionadora determina en concreto la extinción de la responsabilidad administrativa dimante de la comisión de una infracción o de la imposición de una sanción...”⁴⁶

Al respecto, la Ley de Cultura Cívica del Distrito Federal, en el capítulo III, denominado “Procedimiento por Queja”, artículo 66, establece: “El derecho a formular la queja prescribe en quince días naturales, contados a partir de la comisión de la probable infracción. La prescripción se interrumpirá por la formulación de la queja.”

Siguiendo el criterio del autor citado en párrafos precedentes y del contenido del artículo en comento, se concluye que, en caso de haberse cometido alguna de las infracciones previstas en la Ley que nos ocupa, el

⁴⁵ DICCIONARIO DE LA REAL ACADEMIA DE LA LENGUA ESPAÑOLA. 22ª edición, España, Editorial Espasa Calpe, 2001, tomo II, p. 1826.

⁴⁶ CABALLERO Sánchez. Rafael, Prescripción y Caducidad en el Ordenamiento Administrativo, 1ª edición, España, Editorial Mc Graw Hill, 1999, p. 410.

afectado no presentare la queja correspondiente, pasados quince días, la responsabilidad del presunto infractor, se habrá extinguido y el derecho del afectado a la presentación de la misma habrá prescrito y, por ende, la facultad sancionadora del Juez Cívico.

CAPITULO 4

ANALISIS CONSTITUCIONAL DE LA LEY DE CULTURA CIVICA EN RELACION A “LIMPIA PARABRISAS Y FRANELEROS”

4.- ANALISIS CONSTITUCIONAL DE LA LEY DE CULTURA CIVICA, EN RELACION A "LIMPIA PARABRISAS Y FRANELEROS"

4.1. Breve análisis acerca de la constitucionalidad de una ley.

La Constitución, es el cimiento sobre el que se asienta el sistema normativo de derecho en su integridad, por ello, es la "Ley Fundamental y Primaria", misma que define las características del Estado mexicano, establece los principios de gobierno, las limitaciones, los poderes y sus facultades, las interrelaciones entre ellos y las prohibiciones para gobernantes y gobernados; por lo que puede afirmarse que las demás leyes que regulan el sistema jurídico mexicano emanan de la propia Constitución y por ello, no pueden contravenirla o estar en contraposición de ésta.

La Carta Magna, es un complejo normativo, es un conjunto de normas dispuestas sistemáticamente, compuesta por diversas partes: dogmática, que refiere a los derechos fundamentales del hombre, denominados garantías individuales; orgánica, relativa a la estructura, funcionamiento y facultades de los poderes centrales y locales. "Además, pertenecen a la Constitución, los preceptos relativos a la superestructura constitucional, los cuales aluden a la soberanía popular, a la forma de gobierno, a la supremacía constitucional y a su inviolabilidad."⁴⁷

El principio de supremacía, de acuerdo con el Doctor Burgoa, "descansa en sólidas consideraciones lógico-jurídicas, atendiendo a que la Constitución es la expresión normativa de las decisiones fundamentales de carácter político, social, económico, cultural y religioso, así como la base misma de la estructura jurídica del Estado"⁴⁸

Para el Maestro Arteaga Nava, la Constitución es "un documento de naturaleza superior, que en lo interior todo el sistema legal que comprende

⁴⁷ TENA Ramírez, Felipe. op. cit., p. 24.

⁴⁸ BURGOA Orihuela, Ignacio, op. cit., p. 359.

leyes, reglamentos, bandos de policía y buen gobierno, es derivado secundario e inferior; que del exterior, nada le es supremo, que los tratados y convenciones, para ser obligatorios, requieren haberse celebrado y estar de acuerdo con ella. Y en el ámbito personal, gobernados y gobernantes, nadie está dispensado de su cumplimiento”⁴⁹

En mi opinión, la Constitución, como norma Suprema de nuestro país, estructura a la “maquinaria estatal”, es decir, instituye a los poderes y órganos de autoridad, los cuales llevan a cabo funciones principales: gobierno y administración, impartición de justicia y, elaboración de leyes y normas, que regulan las relaciones entre el Estado y sus gobernantes, con la finalidad de alcanzar el bien común, respetando los derechos fundamentales de todos los gobernados, para ello, nuestro máximo Ordenamiento legal, les otorga facultades, competencias y limitaciones, tal organización resulta imprescindible, pues es a través de dicha estructura, que el ente estatal, ejecuta las actividades políticas, económicas, sociales y jurídicas, lo que en conjunto, conlleva a una convivencia pacífica y ordenada, dentro de un estado de Derecho.

Es de mencionarse que las actuaciones de dichos órganos deben estar acorde al mandamiento constitucional, sin embargo, es imposible que en el mismo texto, se precise con exactitud la potestad de cada uno de ellos, por lo cual, ha sido necesaria la creación, de diversas leyes, las cuales, no pueden de ninguna forma ir “más allá” de lo establecido por nuestra ley de leyes y, mucho menos contravenirla, todo lo cual, se traduce en el Principio de Supremacía constitucional.

Dicho principio, se consagra en el artículo 133 de la Carta Magna que a la letra dice:

“Artículo 133.- Esta Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los Tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el Presidente de la

⁴⁹ ARTEAGA Nava, Elizur, Derecho Constitucional. 3ª edición. México. Editorial Oxford. 2004, p. 41.

República, con aprobación del Senado, serán la Ley Suprema de toda la Unión. Los jueces de cada Estado se arreglarán a dicha Constitución, leyes y tratados, a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en las Constituciones o leyes de los Estados.”

Del artículo anteriormente transcrito, se desprende que todas las leyes del país, deben estar sujetas a las disposiciones que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, contiene. De acuerdo con la teoría kelseniana, la base de la pirámide normativa, como dicho autor la representa, se integra por las normas primarias o fundamentales, las normas secundarias o derivadas de carácter general y abstracto (leyes) y las normas establecidas para un caso concreto y particular (decisiones administrativas y sentencias judiciales)⁵⁰

De acuerdo con la teoría anteriormente planteada, la Carta Magna es la fuente de validez formal de todas las normas secundarias que conforman nuestro derecho positivo, pues de ella depende la legitimidad de todo el sistema jurídico e institucional, en consecuencia, ninguna norma ordinaria debe oponerse, violar o apartarse de las disposiciones constitucionales, pues de lo contrario, carecerían de validez formal y en consecuencia deberán declararse nulas, invalidas, inoperantes o ineficaces, por la vía jurisdiccional establecida.

Corrobora lo anterior, la jurisprudencia 1a./J. 80/2004, sustentada por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, visible en la página 264, Tomo XX, Octubre de 2004, del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, cuyo rubro y texto son: “SUPREMACÍA CONSTITUCIONAL Y ORDEN JERÁRQUICO NORMATIVO, PRINCIPIOS DE INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 133 CONSTITUCIONAL QUE LOS CONTIENE. En el mencionado precepto constitucional no se consagra garantía individual alguna, sino que se establecen los principios de supremacía constitucional y jerarquía normativa,

⁵⁰ KELSEN, Hans, Teoría Pura del Derecho, Tr. Alemán Roberto J. Vemego, 11ª edición, México, Editorial Porrúa, 2000, p 226.

por los cuales la Constitución Federal y las leyes que de ella emanen, así como los tratados celebrados con potencias extranjeras, hechos por el presidente de la República con aprobación del Senado, constituyen la Ley Suprema de toda la Unión, debiendo los Jueces de cada Estado arreglarse a dichos ordenamientos, a pesar de las disposiciones en contrario que pudiera haber en las Constituciones o en las leyes locales, pues independientemente de que conforme a lo dispuesto en el artículo 40 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, los Estados que constituyen la República son libres y soberanos, dicha libertad y soberanía se refiere a los asuntos concernientes a su régimen interno, en tanto no se vulnere el Pacto Federal, porque deben permanecer en unión con la Federación según los principios de la Ley Fundamental, por lo que deberán sujetar su gobierno, en el ejercicio de sus funciones, a los mandatos de la Carta Magna, de manera que si las leyes expedidas por las Legislaturas de los Estados resultan contrarias a los preceptos constitucionales, deben predominar las disposiciones del Código Supremo y no las de esas leyes ordinarias, aun cuando procedan de acuerdo con la Constitución Local correspondiente, pero sin que ello entrañe a favor de las autoridades que ejercen funciones materialmente jurisdiccionales, facultades de control constitucional que les permitan desconocer las leyes emanadas del Congreso Local correspondiente, pues el artículo 133 constitucional debe ser interpretado a la luz del régimen previsto por la propia Carta Magna para ese efecto.”

De lo antes expuesto, se puede concluir que una ley será inconstitucional cuando se oponga, contravenga, rebase o vaya “más allá” de lo establecido al respecto en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Lo anterior, encuentra su fundamento, en la jurisprudencia P./J. 108/99, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Epoca, Tomo X, noviembre de 1999, página 29, que a la letra dice: “LEY. PARA ANALIZAR SU CONSTITUCIONALIDAD DEBE PLANTEARSE SU OPOSICIÓN CON UN PRECEPTO DE LA CONSTITUCIÓN. Para que se pueda analizar si

un ordenamiento es constitucional o no, debe plantearse su oposición con un precepto de la Carta Magna con el cual pugna; requisito que no se satisface en un concepto de violación en el que se sostiene que la ley combatida se encuentra en contradicción con otra ley ordinaria.”

Ahora bien, con relación al análisis constitucional de la Ley de Cultura Cívica del Distrito Federal, es necesario, precisar que el mismo se abordará de manera breve y solamente respecto de las infracciones cometidas por los denominados comúnmente “limpia parabrisas y franeleros”.

Así, en primer lugar es pertinente establecer la existencia y facultades, de su órgano emisor, es decir de la Asamblea Legislativa.

En el capítulo segundo, de la presente tesis, se precisó que el Distrito Federal, es una entidad federativa sui generis, cuyo marco jurídico, se encuentra previsto en el artículo 122 constitucional, en dicho precepto, entre otras cuestiones, se enuncian las autoridades locales, así como la distribución de competencias entre éstas y los órganos federales (Congreso de la Unión y Presidente de la República), con respecto al Distrito Federal.

El artículo en comento, en la parte que interesa, establece:

“Artículo 122.- ...Son autoridades locales del Distrito Federal, la Asamblea Legislativa... A. Corresponde al Congreso de la Unión: ...II.- Expedir el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal...”

En el referido precepto, parcialmente transcrito, se encuentra el fundamento constitucional del órgano legislativo del Distrito Federal, pues es a éste, a quien corresponde, la formulación y promulgación de determinadas reglas jurídicas de observancia general, para dicha entidad federativa, acorde con la competencia establecida en la Carta Magna y a la que me he referido con anterioridad.

Sin embargo, no es suficiente, establecer la existencia de dicha autoridad, además, es necesario determinar que al mencionado órgano, se le ha otorgado constitucionalmente la facultad de legislar, específicamente, en la

materia de justicia cívica, lo que se corrobora en el apartado C, Base Primera, fracción V, inciso i), del artículo 122 constitucional, que a la letra dice:

“...C. El Estatuto de Gobierno del Distrito Federal se sujetará a las siguientes bases: BASE PRIMERA.- Respecto a la Asamblea Legislativa... fracción V.- La Asamblea Legislativa en los términos del Estatuto de Gobierno, tendrá las siguientes facultades: ...i) Normar la protección civil; justicia cívica sobre faltas de policía y buen gobierno:...”

Como se afirmó con antelación, el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, establece las bases del funcionamiento de los Organos Locales y, desde luego su competencia, por tanto, es necesario remitirse a él, para determinar el fundamento legal de la Asamblea Legislativa, para expedir la ley en cuestión, el cual se encuentra previsto en el Título Cuarto, capítulo I, sección I, artículo 42, fracción XIII. que es del tenor literal siguiente:

“Artículo 42.- La Asamblea Legislativa tiene facultades para: ...XIII.- Normar la protección civil; justicia cívica sobre faltas de policía y buen gobierno; ...”

De lo anterior, puede confirmarse que la Asamblea Legislativa cuenta con las facultades expresamente conferidas, tanto en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, como en el Estatuto de Gobierno, por lo que la Ley de Cultura Cívica del Distrito Federal, desde el punto de vista de la autoridad que la emitió, es acorde con lo establecido al respecto en la ley de leyes.

Una vez apuntado lo anterior, debe decirse que para el análisis constitucional de la Ley de Cultura Cívica del Distrito Federal, no basta que la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, cuente con facultades expresas para emitirla, además, el texto de la misma, no debe contravenir ninguna disposición de nuestro máximo ordenamiento legal. para ello, sería necesario analizar cada

uno de los preceptos que la misma prevé; sin embargo, la finalidad de este trabajo, no es analizar la constitucionalidad de ella en su conjunto, sino únicamente, como ya se precisó, lo que respecta a “limpia parabrisas” y “franeleros”.

Para ello, me permito transcribir el artículo, que regula la actividad de los sujetos antes enunciados:

“Artículo 24.- Son infracciones contra la tranquilidad de las personas: I. Prestar algún servicio sin que le sea solicitado y coaccionar de cualquier manera a quien lo reciba para obtener un pago por el mismo. La presentación del infractor sólo procederá por queja previa; ...IV. Impedir el uso de los bienes del dominio público de uso común; ...”

De la interpretación dada, al artículo en análisis, se advierte que la fracción I, del numeral transcrito se refiere a los comúnmente conocidos “limpia parabrisas”, pues estos sujetos, se dedican a asear los cristales de los autos que se detienen por la luz del semáforo en rojo, en las diversas esquinas de avenidas y calles de la ciudad; lo que el legislador consideró, como la prestación de un servicio, por el cual, como continúa relatando la fracción en cita, coaccionan para obtener un pago.

Por lo que respecta a la fracción IV, la misma, alude a los llamados “franeleros”, quienes apartan las calles, que entre otros, son bienes del dominio público, con cualquier tipo de objeto, impidiendo a los automovilistas estacionarse libremente y cobrando, además, una cuota, por el uso de ese espacio.

Con independencia que en incisos posteriores, se analizará con detenimiento cada una de las hipótesis que conforman dichas fracciones y, a fin de realizar el análisis constitucional del precepto señalado, en resumen, puede decirse, que ambas sancionan la actividad de estas personas, por considerar que con ello, se apropian de las calles o imponen a los automovilistas el aseo

de los cristales de sus autos, haciendo de estas conductas, su modo de vida y el medio de obtener algún ingreso.

Por tanto, en el supuesto de que se le impusiera multa o arresto, al infractor, pues sólo en ese caso, su esfera jurídica se vería afectada, éste pudiera alegar validamente la inconstitucional de dicho artículo, argumentando que vulnera la garantía de trabajo, consagrada en el artículo 5° de la Carta Magna.

Si bien es cierto, que el artículo 5° constitucional prevé la libertad que todo individuo tiene para dedicarse a la profesión, industria, comercio o trabajo, también lo es, que el mismo, establece ciertas condicionantes para ejercer dicha garantía. Así, el precepto en la parte que interesa, a la letra dice:

“Artículo 5o.- A ninguna persona podrá impedirse que se dedique a la profesión, industria, comercio o trabajo que le acomode, siendo lícitos. ...”

De lo anterior, se desprende que la llamada garantía de “libertad de trabajo o comercio”, no es amplia o genérica, esto es, cualquier persona tiene la facultad de elegir a su libre arbitrio el trabajo que desee desempeñar, siempre y cuando dicho empleo no sea ilícito.

La ilicitud de dichas actividades deriva, de que tales sujetos, transgreden derechos de la colectividad, al impedir que cualquiera habitante utilice las calles en las que no exista señalamiento que lo prohíba o bien coaccionen al conductor para que les proporcione un pago. Pues de lo contrario, con el hecho de ocupar los bienes de uso común para ejercer la libertad de trabajo, cualquier particular podría posesionarse de vías públicas de una manera exclusiva para su beneficio personal, lo cual además de modificar el destino de dichos bienes, lesionaría los derechos de la colectividad al restringir e inclusive impedir el uso de ellas para los demás habitantes de la sociedad.

Por lo tanto, es evidente que las fracciones I y IV del artículo 24, de la Ley de Cultura Cívica del Distrito Federal, no contraviene la libertad de trabajo, consagrada en el artículo 5° constitucional.

4.2. Conceptos de “Limpia parabrisas” y “Franeleros”

La Ley de Cultura Cívica del Distrito Federal, tiene como principal objetivo crear una cordial convivencia entre sus habitantes, mediante la base de respeto mutuo y tolerancia, lo que conlleva a la tranquilidad pública y a la seguridad ciudadana, para lograr tal fin, el legislador normó ciertas conductas, por considerar que las mismas afectan a las personas y su patrimonio; los bienes de uso público de esta gran urbe y en general, la armonía tan anhelada. Tal es el caso, de las actividades realizadas por “limpia parabrisas” y “franeleros”.

Cabe mencionar, que dichos términos, no son utilizados por la Ley, es decir, no los define como tales, sin embargo, son conocidos en la sociedad, con esos sobrenombres. Si bien es cierto, que una de las características de todo ordenamiento jurídico, es la claridad de su contenido, también lo es, que las leyes no son diccionarios, y es ahí en donde la labor del jurista interviene, pues resulta necesario interpretar la norma para conocer su contenido y alcance. En este orden de ideas, que dicha característica, no se presente en una norma, no implica que ésta sea inconstitucional.

Corroborar lo anterior, la jurisprudencia 1a./J. 83/2004, sustentada por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, consultable en la página 170, del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, que a la letra dice: “LEYES. SU INCONSTITUCIONALIDAD NO PUEDE DERIVAR EXCLUSIVAMENTE DE LA FALTA DE DEFINICIÓN DE LOS VOCABLOS O LOCUCIONES UTILIZADOS POR EL LEGISLADOR. Es cierto que la claridad de las leyes constituye uno de los imperativos apremiantes y necesarios para evitar o disminuir su vaguedad, ambigüedad, confusión y contradicción; sin embargo, de un análisis integral de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se llega a la conclusión de que ninguno de los artículos que la componen establece, como requisito para el legislador ordinario, el que en cada uno de los ordenamientos secundarios -considerando

también a los de la materia penal- defina los vocablos o locuciones ahí utilizados. Lo anterior es así, porque las leyes no son diccionarios y la exigencia de un requisito así, tornaría imposible la función legislativa, pues la redacción de las leyes en general se traduciría en una labor interminable y nada práctica, teniendo como consecuencia que no se cumpliera, de manera oportuna, con la finalidad que se persigue con dicha función. De ahí, que resulte incorrecto y, por tanto, inoperante, el argumento que afirme que una norma se aparta del texto de la Ley Fundamental, porque no defina los vocablos o locuciones utilizados, pues la contravención a ésta se debe basar en aspectos objetivos que generalmente son los principios consagrados en ella, ya sea prohibiendo una determinada acción de la autoridad en contra de los particulares gobernados y ordenando la forma en que deben conducirse en su función de gobierno. Además, del análisis de lo dispuesto por los artículos 94, párrafo séptimo y 72, inciso f), de la Carta Magna, se advierte el reconocimiento, por parte de nuestro sistema jurídico, de la necesidad de que existan métodos de interpretación jurídica que, con motivo de las imprecisiones y oscuridades que puedan afectar a las disposiciones legales, establezcan su sentido y alcance, pero no condiciona su validez al hecho de que sean claras en los términos que emplean."

De acuerdo con el criterio jurisprudencial antes transcrito, el legislador, no está obligado a definir, en este caso, a los sujetos infractores de la norma, además, tomando en consideración que todo ordenamiento legal, debe ser redactado de manera seria y objetiva, resulta lógico pensar que en la misma, no se expresen los sobre nombres o adjetivos, dados por la sociedad, a dichos sujetos.

Una vez precisado lo anterior, y toda vez que "limpia parabrisas" y "franeleros", son lo sujetos motivo de estudio en la presente tesis, es necesario establecer una sencilla definición, que permita delimitar su actividad.

Para tal efecto, es indispensable, desentrañar el contenido del artículo 24 de la Ley de Cultura Cívica del Distrito Federal, que en relación a los "limpia

parabrisas”, establece: “...Prestar algún servicio sin que le sea solicitado y coaccionar de cualquier manera a quien lo reciba para obtener un pago por el mismo. ...”

Con independencia que, en incisos posteriores, se analizará con detalle la hipótesis normativa transcrita, pueden definirse, coloquialmente, como:

“Personas de escasos recursos económicos, que se establecen en las esquinas de las calles y avenidas, aproximándose a los vehículos cuando la luz del semáforo marca alto, para asear los cristales de los ahí estacionados, con la finalidad de obtener una propina.”

Por lo que respecta a los “franeleros”, que deben su nombre al paño, que generalmente portan; conocidos también, como “huacaleros”, “viene-viene”, etc., la Ley de Cultura Cívica del Distrito Federal, por lo que a ellos respecta, precisa: “...Impedir el uso de los bienes del dominio público de uso común; ...”; como en su oportunidad se comentó, la labor del jurista comprende interpretar el sentido de la norma, por tanto, de dicho supuesto jurídico, se advierte que hace referencia a los “franeleros”, toda vez que su actividad se constriñe a apartar las calles, que son del dominio público. Por lo anterior, puede definirse de la siguiente manera:

“Personas que colocan cualquier tipo de objetos, en las calles de la ciudad de México, con la finalidad de impedir que los automovilistas se estacionen a su arbitrio y así, cobrar una cuota al conductor, por el uso de ese espacio”

Ha sido la intención de las anteriores definiciones, ubicarlos dentro del marco social y la actividad cotidiana de esta gran ciudad, ya que su quehacer es común a todos, pues están presentes día a día, en calles y avenidas. Una vez expuesto lo anterior, es momento de analizar, primero, la repercusión social

y económica y posteriormente el marco jurídico, que es el punto esencial de este trabajo.

4.2.1. Repercusión social y económica

Como lo he reiterado, en diversas ocasiones, la labor de "limpia parabrisas" y "franeleros", es conocida por todos los habitantes de esta ciudad, pues en algún momento, hemos sido abordados por alguno de ellos; incluso puedo afirmar, que en ocasiones resulta molesta su actividad, pues me pregunto: por qué se adueñan de las calles?, por qué es necesario el pago de protección y vigilancia de los automóviles?, por qué agreden, en caso de no dar una moneda?, etc.

Es verdad, que todo individuo tiene derecho a ganar el sustento de cada día, quizá no sea lo más adecuado, para ello, limpiar los autos o apartar las calles. Sin embargo, es evidente que la crisis económica que padece el país, ha lanzado a miles de personas a la vía pública en busca de una mejor forma de obtener un ingreso, lo que hoy en día se ha incrementado por múltiples factores, por ejemplo: la concentración demográfica en la ciudad; el desempleo; falta de poder adquisitivo de la población económicamente activa, entre muchas otras circunstancias.

En nuestro país, es notable la cantidad de gente que inmigra a las grandes ciudades, principalmente a la Ciudad de México y su zona conurbada, que por ser la capital de la República Mexicana, en teoría, ofrece grandes oportunidades de superación, situación que se debe a la mala distribución en general de los medios de producción, servicios, infraestructura y una centralización absoluta; en consecuencia, no existen medios para que los individuos se desarrollen en su Estado y por eso, se dirigen a la gran capital, en busca de mejores oportunidades sociales y económicas, a pesar de que ésta se encuentre saturada. Ya que es imposible, que pueda existir oferta laboral para todos, pues por mucha capacidad económica que tenga una ciudad, no es

factible que sea generadora de todos los factores de la producción, y por ende, satisfacer la demanda laboral. Lo que ha originado desempleo, pues el Distrito Federal, es insuficiente para absorber la propia fuerza de trabajo de los capitalinos, lo que constituye un factor difícil de resolver.

Es un hecho indiscutible que la crisis económica, de las pasadas décadas, tuvo una repercusión muy importante en el crecimiento explosivo del comercio en la vía pública, cabe aclarar, que "limpia parabrisas" y "faneleros", no forman parte de ese grupo, pues el comercio es "la actividad destinada a promover la circulación de los productos"⁵¹, acción que no realizan dichos sujetos, e incluso la Ley de Cultura Cívica del Distrito Federal, establece que "prestan un servicio", situación que se analizará con detalle más adelante.

En efecto, el problema central se finca sobre la importancia que ha cobrado la calle como espacio de desarrollo de nuestra sociedad urbana. Sin embargo y, lo que considero más alarmante, es que no sólo los adultos han hecho de esta labor su modo de subsistencia, sino además, la situación económica ha determinado el crecimiento en el número de niñas, niños y jóvenes que viven y trabajan en la calle, que provienen, en su mayoría, de grupos familiares y de comunidades populares que no cuentan con herramientas fundamentales para la crianza y educación; por ello, son comunes las historias de maltrato, desintegración y/o abandono.

De lo anterior se advierte, que las instituciones tradicionales como la familia, la escuela y barrio, se encuentran disminuidas para ayudar a niños y jóvenes a una plena integración en el cuerpo social y por ende, el ejercicio pleno de sus derechos. Aunado a esto, el fenómeno de la delincuencia infanto-juvenil, es consecuencia de las contradicciones y tensiones sociales, expresadas en estos sectores, por ser los más vulnerables y que refleja una inseguridad pública mayor, expresada en dos dimensiones: por un lado la inseguridad de niños y jóvenes empobrecidos con un futuro incierto y, por otro,

⁵¹ DE PINA Vara, Rafael, op. cit., p. 167.

inseguridad de la sociedad en general, frente a la reacción y conducta de esta población más joven. Situaciones que se relacionan, insisto, principalmente con la desigualdad económica y de pobreza para las mayorías.

En lo referente a las acciones del Gobierno del Distrito Federal, puede decirse que, si no cuenta con la capacidad para emplear a las personas, es lógico que tiene que “permitir” que subsistan de la manera que más les acomode, por ello es que a mi modo de entender, ha tenido que dar un cierto margen al desarrollo de estas actividades, para poder aplazar las soluciones económico-sociales de la población. Lo que me parece que no es adecuado, es que justificándose en ello, los integrantes de la administración pública, obtengan provecho de tal situación. Es decir, así como crean programas y políticas tendientes a la solución del comercio informal, prostitución, “limpia parabrisas”, franeleros, niños de la calle, por nombrar sólo algunos, de igual forma, crean leyes, como la que aquí se analiza, pretendiendo sancionar a quienes se dedican a dichas actividades.

Abordar el trasfondo de esta situación, sería motivo de un estudio profundo materia de otra tesis, por tanto, el objetivo de este apartado es mencionar brevemente, el origen y algunas de las repercusiones sociales y económicas que van aparejadas con el desempeño cotidiano de estas personas.

4.3. Situación jurídica de “limpia parabrisas” y “franeleros” en la Ley de Cultura Cívica del Distrito Federal

El sistema jurídico de nuestro país, está constituido por la totalidad del derecho positivo vigente, dentro del cual, se encuentra la Ley de Cultura Cívica del Distrito Federal, tema central de la presente tesis, toda vez que en ella, se prevé como infracción la actividad de “limpia parabrisas” y “franeleros”, situación que se abordará a continuación.

Para ello, es necesario establecer, que toda norma jurídica, es un supuesto normativo, es decir, la hipótesis de cuya realización, ha de originar una consecuencia de derecho, y que la misma, se caracteriza por ser: bilateral, obligatoria, coercitiva y heterónoma.

Precisado lo anterior, el supuesto normativo, que respecto a la actividad de los "franeleros", establece la Ley de Cultura Cívica del Distrito Federal, el cual se encuentra previsto en el artículo 24, fracción IV, de la ley en comento, a la letra dice:

"...IV. Impedir el uso de los bienes del dominio público de uso común; ..."

Para interpretar el contenido del artículo antes transcrito, es necesario precisar los siguientes aspectos:

El conjunto de bienes materiales que de modo directo o indirecto sirven al Estado para realizar sus atribuciones, constituyen el dominio o patrimonio de éste. El cual se conforma, entre otros, por bienes de dominio público y bienes de dominio privado.

Los bienes de dominio público, son "la propiedad que tiene el Estado sobre bienes muebles e inmuebles sujeta a un régimen de derecho público."⁵² Es decir, los bienes que por su naturaleza, están afectos a un servicio público o destinados a causa de utilidad pública, los cuales se caracterizan, por ser: inembargables e imprescriptibles, con las excepciones y modalidades que marca la ley.

El fundamento legal de la consideración antes transcrita, en materia federal, lo encontramos en la Ley General de Bienes Nacionales, sin embargo y toda vez que esta tesis aborda una ley de carácter local, es decir, para el Distrito Federal, considero importante establecer el fundamento legal aplicable de manera específica a dicha entidad, mismo que se contiene en la Ley del Régimen Patrimonial y del Servicio Público, promulgada por la entonces

⁵² DICCIONARIO JURÍDICO MEXICANO, op. cit., tomo I, p. 344.

Asamblea de Representantes del Distrito Federal, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 23 de diciembre de 1996.

En el artículo 4° de la mencionada ley, se precisa, que el patrimonio del Distrito Federal, se compone de bienes de dominio público y privado, clasificando, entre otros, a los primeros mencionados, en bienes del dominio público de uso común (artículo 16). Y que, de acuerdo con el ordenamiento en comento, son aquellos "...que puedan ser aprovechados por todos los habitantes del Distrito Federal, con las restricciones y limitaciones establecidas en ley..." (artículo 19)

De acuerdo con el Maestro Gabino Fraga, los bienes de dominio público de uso común, son aquellos en los que "ni el Estado ni los particulares, tienen derecho patrimonial alguno, y que el Estado sólo tiene respecto de ellos el carácter de un fiduciario con las facultades de vigilancia y policía necesarias para garantizar el uso común..."⁵³

Esto es, los bienes de dominio público de uso común, están destinados a satisfacer necesidades colectivas, si se permitiera su libre enajenación, como en el caso de una propiedad, que sólo satisface las necesidades particulares de su titular, se haría imposible la satisfacción de los intereses colectivos. Y, siendo ésta una de las atribuciones del Estado, la propiedad que a éste se reconoce sobre los bienes de dominio público debe estar sujeta a un régimen adecuado a su finalidad, ya que sólo estableciendo la prohibición de enajenar se puede permitir que el Estado cumpla eficazmente sus atribuciones.

Corroborar lo anterior, en lo conducente, la tesis sustentada por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, visible en la página 188, Tomo XXV, del Semanario Judicial de la Federación, Quinta Época, cuyo rubro y texto son: "BIENES DE USO COMUN. Los bienes son de propiedad pública o privada: los de propiedad pública se dividen en bienes de uso común y bienes propios; estos últimos están exclusivamente destinados a cubrir las necesidades de la Federación, de un Estado o de un Municipio,

quienes como cualquiera otra persona, para reclamar el goce exclusivo de esos bienes, necesitan acudir ante los tribunales; pero cuando se trata de bienes de uso común, cuando el provecho que se deriva de ellos se extiende a todos y no a determinados individuos, cuando esos bienes constituyen las bases sobre que deben ejercerse actos de dominio público, el bien social exige que el Estado ejercite en ellos su soberanía, con normas distintas a las que rigen las relaciones entre particulares, por medio de una acción rápida y enérgica, lo que no podría conseguirse si se viera obligado a acudir ante los tribunales, en defensa de sus derechos, por tanto, cuando se trata de bienes de uso común, las autoridades obran legítimamente al ejercitar ese dominio directo sobre ellos, facultad que está no sólo imbibita en las atribuciones de todo poder soberano, sino expresamente consignada en las disposiciones legales, que vienen sucediéndose desde el derecho romano, estando sólo obligado a respetar aquellas obras de la industria humana, construidas con permiso de la misma autoridad, para aprovechar los bienes de uso común."

De tales argumentos, se infiere, que son bienes de dominio público de uso común, por ejemplo, un mercado o un hospital; por lo que impedir el uso de éstos, constituiría una infracción, de acuerdo con lo previsto por el artículo 24, fracción IV, de la ley en comento.

Considero que, a fin de evitar confusiones al interpretar este artículo y aun más para la debida aplicación del mismo, el legislador debió precisar que se refería a las calles y avenidas, toda vez que era de su conocimiento que tales sujetos, impedían el uso de éstas, lo anterior se desprende de la exposición de motivos que dio origen a la Ley de Cultura Cívica del Distrito Federal, pues en ella manifestó: "...las personas que tienen o buscan un ingreso cuidando carros en las calles de la ciudad...los llamados franeleros"⁵⁴

Lo anterior, con apoyo en el criterio jurisprudencial emitido por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la tesis 1a.CXIV/2004,

⁵³ FRAGA, Gabino, Derecho Administrativo, 40ª edición. México. Editorial Porrúa, 2000, p. 345.

consultable en la página 370, Tomo XX, Diciembre 2004, del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, que a la letra establece: "PROCESO LEGISLATIVO. ES VÁLIDO REMITIRSE A ÉSTE PARA IDENTIFICAR LA VOLUNTAD DEL LEGISLADOR CUANDO EL JUZGADOR NO APRECIE LA EXISTENCIA DE CONTRADICCIONES A LO LARGO DEL MISMO. Cuando hay oscuridad en el significado de una disposición, se puede remitir el intérprete a la llamada "voluntad del legislador" para esclarecer el sentido de aquélla, toda vez que los órganos que participaron en el proceso legislativo que dio lugar a la norma en cuestión, en ocasiones manifiestan, a través de los actos que conforman dicho proceso, el sentido de ésta. Ahora bien, a fin de que el órgano jurisdiccional revisor pueda válidamente remitirse a los actos del proceso legislativo para extraer de éstos la "voluntad del legislador", en el transcurso del referido proceso deben concurrir las voluntades de quienes participaron en éste durante las etapas de iniciativa, discusión, aprobación y sanción o, al menos, no debe existir contradicción entre las razones aducidas por cada uno de ellos para la creación, modificación o derogación de una norma. Cuando de las constancias del proceso legislativo ello sea posible, el órgano jurisdiccional debe poner en evidencia la existencia de una razón única y explícita que justifique la modificación al ordenamiento jurídico. Así, sólo en los casos en que se aprecie que hay unidad en el criterio o, cuando menos, ausencia de contradicciones, podrá el intérprete remitirse a la "voluntad del legislador" con el fin de descubrir el significado de la norma y pronunciarse sobre la constitucionalidad de ésta."

Una vez expuesto lo anterior, es de precisarse que, por un lado el legislador era sabedor de que los "franeleros" realizan su actividad en calles y avenidas, como se desprende de la exposición de motivos anteriormente citada y, por otro, que en el artículo 20 la Ley del Régimen Patrimonial y del Servicio

⁵⁴ Exposición de Motivos, Ley de Cultura Cívica del Distrito Federal, publicada el 18 de diciembre de 2003. Gaceta del Gobierno del Distrito Federal, número 36.

Público, había denominado a éstas como bienes de dominio público de uso común, pues dicho artículo establece:

“Artículo 20. Excepto aquellos pertenecientes a la Federación en términos de la legislación aplicable, son bienes de uso común del Distrito Federal: ...III. Las plazas, calles, avenidas, viaductos ...”.

Cabe concluir que, si la verdadera intención del legislador es evitar que los “franeleros” obstaculicen el libre estacionamiento de los particulares, toda vez que los bienes de dominio público, como lo precise anteriormente, tienen la finalidad de satisfacer una necesidad colectiva, que en este caso es el uso de las calles, entonces debió ser claro y específico, al redactar el contenido del precepto en cuestión.

Por lo que considero pertinente que el artículo 24, fracción IV, de la ley que nos ocupa, para debida aplicación y sobre todo para cumplir la finalidad para la que fue promulgado, debe redactarse de la siguiente forma:

“Artículo 24.- Son infracciones contra la tranquilidad de las personas:...IV. Utilizar habitualmente la vía pública o sitios de uso común tales como calles, avenidas, andadores públicos y otros, independientemente de su denominación y los bienes destinados a servicio público para obtener lucro o ventaja económica ofreciendo o enajenando bienes o derechos de uso, goce, disfrute.”

Es momento de analizar la situación jurídica respecto a la actividad que desempeñan los llamados “limpia parabrisas”. Como lo he mencionado en varias ocasiones, la ley que nos ocupa, nunca refiere a dichos sujetos como tales, por las razones que han quedado expuestas. Sin embargo, de la lectura del artículo 24, fracción I, de la Ley de Cultura Cívica del Distrito Federal, se deduce, que hace alusión a ellos, al expresar:

“Artículo 24.- Son infracciones contra la tranquilidad de las personas: I. Prestar algún servicio sin que le sea solicitado y coaccionar de cualquier manera a quien lo reciba para obtener un pago por el mismo.
...”

Del citado precepto, se observa que, para que la infracción se concrete, deben existir los siguientes supuestos:

1) Prestar algún servicio sin solicitud previa y 2) Coaccionar a quien lo reciba para obtener un pago

Los cuales, se analizan a continuación:

4.3.1. Prestación de un servicio

En la definición de “limpia parabrisas” expuesta en incisos precedentes, señala que dichos sujetos, se establecen en las esquinas de calles y avenidas de la ciudad, con la finalidad de obtener una retribución, por el aseo de los vidrios de los carros que se detienen, con la luz del semáforo en rojo. ¿Podiera considerarse lo anterior, como prestación de un servicio?

Analizaré algunas definiciones al respecto:

El Diccionario Básico Jurídico, establece que la prestación de un servicio es “el ejercicio independiente de una profesión, arte u oficio”⁵⁵.

Quizá la actividad en cuestión, pudiera encuadrar en tal definición, pues es verdad que los “limpia parabrisas”, realizan por sí mismos y no por mandato de otro, el aseo de los vidrios y cristales, lo que pudiera considerarse como un oficio.

Para el Derecho del Trabajo “prestación es el acto mismo de realizar los servicios, de llevar a cabo ciertas labores”⁵⁶

⁵⁵ DICCIONARIO BASICO JURIDICO, Biblioteca Comares de Ciencia Jurídica, 5ª Edición, España. Editorial Comares, 1997, p. 417.

⁵⁶ DICCIONARIO JURIDICO MEXICANO, op. cit., tomo III, p. 2516.

De la anterior definición, se infiere que alude a una relación laboral, lo que en el caso específico, desde luego no acontece, toda vez que para ello, y de acuerdo con el artículo 20, de la Ley Federal del Trabajo, esta es: "cualquiera que sea el acto que le dé origen, la prestación de un trabajo personal subordinado a una persona, mediante el pago de un salario."

Si quisiera encuadrarse la actividad de los "limpia parabrisas", en lo dispuesto por dicho artículo, pudiera decirse que se satisface la primera hipótesis, es decir, que una relación laboral nace de "cualquier acto" y, asear un vidrio, pudiera serlo; sin embargo, dicho precepto prevé además, la subordinación como elemento indispensable en dichas relaciones que, de acuerdo con el Doctor Mario De la Cueva "es una relación jurídica que se descompone en dos elementos: una facultad jurídica del patrono en virtud de la cual puede dictar los lineamientos, instrucciones y órdenes que juzgue conveniente para la obtención de los fines de la empresa; y una obligación igualmente jurídica del trabajador de cumplir esas disposiciones en la prestación de su trabajo."⁵⁷

Lo que en la especie no acontece, pues al acercarse los sujetos en cuestión, al vehículo, el conductor no indica la forma o modo en la que debe ser limpiado su cristal y mucho menos, los "limpia parabrisas" obedecen algún tipo de instrucción. Y por último, no existe un salario, pues la retribución que en ocasiones se les da a éstos, es sólo una dádiva o propina.

Corroborar lo hasta aquí expuesto, la tesis consultable en la página 424, del Semanario Judicial de la Federación, Tomo VII, Enero de 1991, Octava Época, que a la letra dice: "RELACION DE TRABAJO. ES NECESARIO QUE EXISTA LA SUBORDINACION JURIDICA PARA DERIVAR LA PRESUNCION DE SU EXISTENCIA. El artículo 20 de la Ley Federal del Trabajo, establece que debe entenderse por relación de trabajo la prestación de un trabajo personal subordinado a una persona mediante el pago de un salario,

⁵⁷ DE LA CUEVA, Mario, El Nuevo Derecho Mexicano del Trabajo, 17ª edición, México, Editorial Porrúa, 1999, p. 203.

connotación que va más allá de la presunción de existencia de dicha relación entre el que presta un trabajo personal y el que lo recibe, a que se contrae el artículo 21 de la referida ley, en tanto que el elemento distintivo de la relación laboral resulta ser la subordinación jurídica entre el patrón y el trabajador, merced a la cual el primero se encuentra en todo momento en posibilidad de disponer del trabajo del segundo según convenga a sus propios fines y la obligación correlativa de éste de acatar las órdenes del patrón, lo que excluye la presunción de existencia de relación laboral entre el que presta un servicio personal, el que lo recibe y la retribución o gratificación por este último, si no está de por medio la subordinación jurídica, la que conforme lo dispone el artículo 134, fracción III, de la Ley Laboral, obliga a desempeñar el servicio bajo la dirección del patrón o de su representante, a cuya autoridad estará subordinado quien presta el servicio, en todo lo concerniente al trabajo, de ahí que si en el caso se acreditó que el quejoso cuidaba en su domicilio varios animales del demandado y de otras personas y recibía a cambio una gratificación económica, dicha situación no implica que la relación derivada de esa actividad sea de carácter laboral dada la total ausencia de subordinación jurídica."

De igual forma, es aplicable, en lo conducente, la tesis IV.3o.192 L, consultable en la página 519, Tomo XV-II, Febrero de 1995, del Semanario Judicial de la Federación, Octava Época, que a la letra dice: "RELACION LABORAL. NO SE ACREDITA CON LA PRESTACION DE UN SERVICIO PERSONAL. Si de las pruebas documentales ofrecidas por la quejosa acreditan que ésta sólo desempeñó una actividad en favor de la empresa demandada, esto no basta para demostrar la relación laboral, que aduce la quejosa sino que esa prestación debe reunir como requisito principal la subordinación, que implica que el patrón se encuentra en todo momento en posibilidad de disponer del esfuerzo físico del trabajador, es decir, que exista por parte del patrón un poder jurídico de mando correlativo a un deber de obediencia por parte de quien presta el servicio y esa relación de subordinación debe ser permanente durante

la jornada de trabajo e implica estar bajo la dirección del patrón o su representante.”

Es de concluirse que la prestación de un servicio, como lo establece el artículo 24, fracción I de la ley en comento, no refiere a una relación laboral, toda vez que no satisface los elementos necesarios para que la misma exista; por lo que, debe considerarse que dicho artículo se refiere al desempeño de una actividad, en este caso, limpiar parabrisas, pues si se interpretara de manera literal, la “prestación de un servicio” pudiera confundirse, por ejemplo, con la actividad que desempeña un lustrador de calzado, los que comúnmente se conocen como “boleros”, pues de acuerdo con la hipótesis normativa en cuestión, ellos también prestan un servicio, y si, en el supuesto dado, alguno de ellos realizara su actividad sin consentimiento del dueño, también podría considerarse como infracción.

El concepto de “prestación de un servicio” es muy amplio, sin embargo, creo que para que exista dicha prestación, sin duda debe existir el consentimiento de las partes, lo que no sucede cuando de manera inesperada, los automovilistas ven sus vidrios roseados y, acto seguido uno o dos sujetos sobre el carro limpiándolo; incluso, aunque el conductor se percate del acercamiento de éstos y exprese su negativa.

Por lo que considero que, el punto importante de la hipótesis normativa en cuestión, es “sin ser solicitado”, ya que lo que en realidad pretende el legislador es evitar que estas personas se aproximen a los autos, pues en múltiples ocasiones se ha visto que la intención no es ganarse unas monedas por la limpieza del vehículo, sino robar al conductor.

4.3.2. Coacción

La segunda hipótesis normativa del precepto en comento, establece: “...coaccionar a quien lo reciba para obtener un pago”. Lo anterior, se refiere a

que, una vez “aseado” el cristal del automóvil, los “limpia parabrisas” solicitan y a veces exigen, una moneda por ello, lo que el legislador denominó coacción.

La palabra coacción, proviene del “latín coaction-onis, cobro, extracción de cogo, ere: conducir; que significa: empleo de la fuerza o violencia (o miedo) sobre un individuo para que éste haga alguna cosa”⁵⁸

Es decir, la coacción, se impone para hacer que alguien haga u omita, alguna acción, en el caso específico, obligar a que el conductor obsequie alguna moneda por haber limpiado los vidrios de su auto.

Como lo mencioné en párrafos precedentes, los “limpia parabrisas” en algunas ocasiones, se acercan a los vehículos con la finalidad de robar al conductor, sin embargo y a modo de no generalizar, suponiendo que su objetivo es únicamente obtener una propina por su actividad, en caso de no obtenerla, sería necesario que, para que la hipótesis normativa se concretara, éstos, ejercieran algún tipo de violencia sobre el conductor, pues para que alguien se comporte como otro quiere o desea, éste necesita disponer de medios altamente persuasivos para motivar a aquél, ya que, la forma más simple en la que un individuo se ve constreñido a hacer lo que otro desea, es cuando se está amenazado con consecuencias desagradables, tales como la fuerza física en caso de resistencia.

Esto es, los “limpia parabrisas”, tendrían que amenazar o ejercer violencia sobre el conductor, lo que no traería como consecuencia, infracción a la Ley de Cultura Cívica del Distrito Federal, si no, la constitución de un delito; por ejemplo, extorsión, el cual se encuentra previsto en el artículo 236 del Nuevo Código Penal para el Distrito Federal, que a la letra dice: “Artículo 236. Al que oblique a otro a dar, hacer, dejar de hacer o tolerar algo, obteniendo un lucro para sí o para otro causando a alguien un perjuicio patrimonial, se le impondrán de dos a ocho años de prisión y de cien a ochocientos días multa.”

En mi opinión, considero que el precepto que se analiza, está encaminado a una coacción moral, más que a una física, esto es, que los

“limpia parabrisas” pretenden que el automovilista se conmueva por la situación de pobreza o mendicidad y le retribuya de alguna forma. El Maestro García Maynes, manifiesta al respecto: “...La coacción psicológica está representada por todos los motivos que pueden inducir a la voluntad ... a elevados sentimientos de solidaridad humana y justicia ... La coacción física consiste en el uso de la fuerza material para asegurar la ejecución o hacer sufrir las consecuencias”⁵⁹

Es verdad que en lo cotidiano, dichos sujetos al no ver satisfecha su petición, insultan o incluso maltratan el auto; sin embargo, a mi juicio, no ejercen coacción física sobre el conductor, sino moral, como lo refiere el autor antes citado.

4.3.3. Pago

En incisos precedentes, ha quedado establecido que la actividad de los “limpia parabrisas”, se constriñe a asear los vidrios de los autos que se detienen por la señalización del semáforo, en calles y avenidas de la ciudad de México, una vez hecho lo anterior, dichos sujetos coaccionan, a mi criterio sólo de manera moral, para que el automovilista le obsequie una moneda. Lo anterior, fue considerado por el legislador, como “pago por el servicio no solicitado”.

Para continuar con el análisis del artículo 24, fracción I de la Ley de Cultura Cívica del Distrito Federal, es necesario confrontar lo dispuesto por la legislación y la doctrina, respecto al pago.

El Código Civil para el Distrito Federal, dispone en su artículo 2062, lo siguiente:

“Artículo 2062.- Pago o cumplimiento es la entrega de la cosa o cantidad debida, o la prestación del servicio que se hubiere prometido.”

⁵⁸ DICCIONARIO JURIDICO MEXICANO. op. cit., tomo I, p. 482.

⁵⁹ GARCIA Maynes, Eduardo. op. cit., p. 235.

De acuerdo con el artículo antes transcrito, para que exista un pago, es necesaria una obligación previa; hipótesis que no se actualiza, pues entre el "limpia parabrisas" y el conductor, no hay un acuerdo de voluntades en el que el primero se obligue a asear los vidrios del auto del segundo y que éste, deba pagar por ello.

Al respecto, el Maestro Manuel Bejarano Sánchez, dispone: "El pago es el cumplimiento de la obligación, cualquiera que sea el objeto de ésta. ... El pago es el efecto normal de toda obligación y, además, la forma natural de extinguirla."⁶⁰

Por su parte, el Maestro Ernesto Gutiérrez y González, en su obra Derecho de las Obligaciones, establece: "La obligación se paga cumpliéndola, y por lo mismo si el objeto de la obligación consiste en dar una cosa, se paga dando la cosa; si es el objeto una prestación de hacer, se paga haciendo, y por último, si el objeto es de abstenerse o de no hacer, se paga absteniéndose, o no haciendo."⁶¹

El Maestro Rojina Villegas, precisa que "el pago es un acto jurídico consensual consistente en el cumplimiento de una obligación de dar, de hacer o de no hacer, que se ejecuta con la intención de extinguir una deuda preexistente"⁶²

Los autores citados, coinciden en que el pago, es consecuencia de una obligación, misma que se extingue, con dicho acto, criterios que se corroboran con la tesis sustentada por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, consultable en la página 90, del Semanario Judicial de la Federación, Quinta Época, que a la letra dice: "EXTINCION DE LAS OBLIGACIONES. La obligación se extingue legalmente, si el obligado hace el pago a su acreedor o al representante legítimo de éste."

⁶⁰ BEJARANO Sánchez, Manuel, op. cit., p.242.

⁶¹ GUTIERREZ y González, Ernesto, op. cit., p. 872.

⁶² ROJINA Villegas, Rafael, Compendio de Derecho Civil, Teoría General de las Obligaciones, 23ª edición, México, Editorial Porrúa, 2000, tomo III p. 334.

El pago como cualquier acto jurídico, reviste elementos esenciales y de validez, los primeros, se conforman por: la manifestación de voluntad de quien lo hace y el objeto física y jurídicamente posible.

En el supuesto que se analiza, no hay manifestación de voluntad, pues como lo mencioné anteriormente, entre el conductor y el "limpia parabrisas", no existe acuerdo alguno para obligarse, pues éstos de manera imprevista o espontánea, se aproximan al auto, dejando imposibilitado al automovilista, para aceptar o no el aseo de su auto, aunado a lo anterior, el propio artículo señala que el "limpia parabrisas" coacciona al conductor, para que éste realice el pago. Por otro lado, el objeto de la prestación (limpiar) es posible física mas no jurídicamente, puesto que la Ley de Cultura Cívica del Distrito Federal, prohíbe el desempeño de su actividad. Por lo tanto, al faltar los elementos esenciales del pago, éste es inexistente.

Por lo que respecta a los elementos de validez, estos se integran por: la capacidad de las partes, la ausencia de vicios en la voluntad de las mismas y la licitud de la prestación.

Considero que el pago entre "limpia parabrisas" y conductor, carece del primer elemento de validez, es decir capacidad, pues como es de todos conocido, existe una distinción entre capacidad de derecho y capacidad de ejercicio; la primera, es la cualidad de ser sujeto de derechos y obligaciones, de la cual son poseedores todos los seres humanos y, la segunda, es la posibilidad de efectuar manifestaciones de voluntad, jurídicamente eficaces. La legislación civil, determina los casos de incapacidad, que entre otros, es la minoría de edad, y toda vez que, en la mayoría de los casos, quienes reciben el supuesto pago, son niños y jóvenes, no puede decirse que éste sea válido, pues dichas personas, no están facultadas para efectuar actos jurídicos por sí mismos.

Además de la manifestación de voluntad, como elemento indispensable en todo acto jurídico y, la capacidad de ejercicio, esto es que dicha manifestación sea de un sujeto considerado legalmente capaz para ello; toda voluntad que interviene en un negocio jurídico requiere ser declarada en

absoluta libertad y espontaneidad. "Todas esas circunstancias que empañan la conciencia y la libertad de la voluntad en su exteriorización de tal modo que ésta, por la presencia de aquéllas, carecería de plenitud, son consideradas genéricamente como vicios de la voluntad..."⁶³

De acuerdo con el artículo 1812 del Código Civil para el Distrito Federal, los vicios de la voluntad son: error, dolo y violencia, dicho numeral a la letra establece:

"Artículo 1812.- El consentimiento no es válido si ha sido dado por error, arrancado por violencia o sorprendido por dolo."

El error (falsa representación de la realidad que concurre a determinar la voluntad del sujeto) y el dolo (cualquier sugestión o artificio que se emplee para inducir a error o mantener en él), en el caso específico que se plantea, es decir, el supuesto pago que se da a los "limpia parabrisas", por el desempeño de su actividad, en la especie no se actualiza, por lo que considero oportuno, abordar únicamente a la violencia.

Violencia es "el vicio del consentimiento que consiste en la coacción física o moral que una persona ejerce sobre otra, con el objeto de que ésta dé su consentimiento para la celebración de un contrato que por su libre voluntad no hubiese otorgado"⁶⁴

Acorde con la definición antes citada, y de lo dispuesto por el artículo 24, fracción I de la Ley de Cultura Cívica del Distrito Federal, que establece: "...coaccionar de cualquier manera a quien lo reciba para obtener un pago por el mismo...", puede observarse claramente que el artículo en sí mismo se contradice. Toda vez que, un acto jurídico como lo es el pago, es nulo al manifestarse violencia en el consentimiento y, si el legislador prevé la coacción

⁶³ DOMINGUEZ Martínez, Jorge Alfredo, Derecho Civil, Parte General. Personas. Cosas. Negocio Jurídico e Invalidez, 6ª edición, México, Editorial Porrúa, 1998, p. 577.

⁶⁴ DICCIONARIO JURIDICO MEXICANO, op. cit., tomo IV, p. 3245.

como medio para obtener, dicho pago, el mismo, no puede existir pues está viciado de origen.

Por último, analizaré la licitud en el objeto, como elemento de validez en el pago, para ello, es necesario advertir, que de acuerdo con la legislación civil, aplicable al Distrito Federal, el hecho que el obligado, en este caso el "limpia parabrisas", debe hacer o no hacer, debe ser posible y lícito (artículos 1824 y 1828). El aseo de un cristal en sí, es posible, sin embargo, es ilícito toda vez que es contrario a las leyes de orden público, en específico, a la Ley de Cultura Cívica del Distrito Federal, que prevé como infracción, el desempeño de dicha actividad, tal ilicitud, deriva, como se expuso en el primer inciso de este capítulo, por considerar que al ocupar los bienes de uso común, "limpia parabrisas" transgreden el derecho de todos los habitantes, para usar libremente tales bienes.

Por lo anterior, cabe concluir, por una lado, que el pago extingue una obligación, misma que no existe entre conductor y "limpia parabrisas", por las razones expuestas; y por otro, que el pago, no satisface los requisitos esenciales y de validez, característicos de todo acto jurídico.

Además, dicho pago, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo en cuestión, se realiza por la prestación de un servicio y, dicha prestación, como fue detallado anteriormente, no existe, únicamente los "limpia parabrisas", desempeñan una actividad, en virtud de la cual, pretenden que los automovilistas se solidaricen con ellos por su situación de pobreza y mendicidad y les obsequien cualquier cantidad de dinero, que a mi criterio debe denominarse dádiva o propina, pues con ello, no se entablaría una relación laboral, ni existiría un acto jurídico, por la realización de la misma.

Al respecto se ha pronunciado el Poder Judicial de la Federación, en la tesis II.T.107 L, visible en la página 833, del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo X, Septiembre de 1999, Novena Época, que a la letra dice: "PROPINAS. NO EVIDENCIAN PER SE LA RELACIÓN LABORAL. Los artículos 82 y 84, de la Ley Federal del Trabajo, conceptúan al salario como

la retribución que debe pagar el patrón al empleado por su trabajo y se integra con los pagos hechos en efectivo por cuota diaria, gratificaciones, percepciones, vivienda, primas, comisiones, prestaciones en especie y cualquiera otra cantidad o emolumento que se le entregue. Sin embargo, no es dable considerar la existencia del vínculo laboral, si la propina es el único elemento a comprobar para evidenciar la afirmación de haber percibido ingresos, como resultado de los supuestos servicios prestados."

Por las razones antes expuestas, considero que si la verdadera intención del legislador, es evitar que los "limpia parabrisas" desempeñen su actividad en las calles y avenidas de la ciudad de México, debe ser preciso en la redacción del artículo y no dejarlo abierto a la interpretación, así como evitar contradicciones en el contenido del mismo.

Por lo tanto, propongo que el artículo 24, fracción I de la Ley de Cultura Cívica del Distrito Federal, debe ser redactado de la siguiente forma:

"Artículo 24.- Son infracciones contra la tranquilidad de las personas: I. Limpiar vidrios, espejos y/o carrocería en general, de los autos que se detienen en las calles y avenidas de la ciudad por la señalización del semáforo, sin el consentimiento del conductor y solicitar una propina por el desempeño de dicha actividad"

4.4. Ineficacia de la sanción

Para la imposición de una sanción, es necesaria la existencia de un procedimiento previo, por lo tanto, antes de determinar la ineficacia de dichas sanciones, considero pertinente, remitirme a la Ley de Cultura Cívica del Distrito Federal que, como lo mencioné en el capítulo 3 de esta tesis, prevé en el Título Cuarto, los procedimientos a través de los cuales, se impondrá al presunto infractor, las sanciones correspondientes. Como lo comenté en su oportunidad,

la ley en cita, establece 2 procedimientos: presentación del probable infractor y queja, los cuales fueron desarrollados en el mencionado capítulo.

Cabe precisar que "limpia parabrisas" y franeleros, son sancionados en base a procedimientos diferentes, a los primeros, les es aplicable el denominado queja; mientras que a los segundos corresponde el de presentación del probable infractor.

A continuación, detallaré el procedimiento previsto por la ley en comento, para los "limpia parabrisas" (queja), cuyo desarrollo, puede resumirse en los siguientes puntos:

A. La queja, puede presentarse por los particulares, ya sea de manera oral o escrita, ante el Juez Cívico, relatando en ella el nombre y domicilio de las partes, los hechos motivo de la queja y firma del quejoso.

B. El Juez considerará los elementos ahí contenidos y girará citatorio al quejoso y al infractor, el cual deberá contener:

- a) Delegación y número del Juzgado, domicilio y teléfono.
- b) Nombre, edad y domicilio del probable infractor.
- c) Relación de hechos de comisión de la probable infracción.
- d) Nombre y domicilio del quejoso.
- e) Fecha y hora de la celebración de la audiencia.
- f) Nombre, cargo y firma de quien notifique.

C. Si el quejoso no acude a la audiencia, se desecha la queja, si quien no lo hace es el infractor, se gira orden de presentación.

D. En caso de llevarse a cabo la audiencia, inicialmente se pretenderá un avenimiento de las partes, en caso de concretarse constará por escrito el convenio entre éstas, el cual, tiene por objeto: reparar el daño o la no reincidencia.

E. En el supuesto de no conciliar, se procederá a la audiencia sobre la responsabilidad del citado, misma que se inicia con la lectura de la queja, ofrecimiento de pruebas y el uso de la palabra al probable infractor, para que

formule las manifestaciones que a su derecho convengan y, una vez hecho lo anterior, el Juez resolverá sobre la probable infracción.

A grosso modo, el procedimiento se lleva a cabo, acorde a los puntos anteriormente sintetizados. Cabe hacer mención, que el derecho a formular la queja, prescribe en 15 días naturales; si el probable infractor fuese menor de edad, la citación se hará a él mismo, por medio de quien ejerza la patria potestad, custodia o tutoría; si la queja no contiene elementos suficientes que denoten la posible comisión de una infracción se acordará la improcedencia de la misma.

A mi juicio, el procedimiento es ineficaz, por las siguientes consideraciones: como tantas veces a lo largo de esta tesis, lo he referido, los "limpia parabrisas" se aproximan el vehículo, para asear el cristal sin consentimiento del automovilista, pretendiendo alguna dádiva o propina por ello; por tanto, si el conductor considera, que dicho acto le para perjuicio y pretende que el Juez Cívico, autoridad competente para sancionar ese acto, intervenga, es necesario que el quejoso, requiera el nombre y domicilio del "limpia parabrisas", para formular la queja, tal como se señala en el inciso A, y así, presentarla ante el Juzgado Cívico. Lo que en realidad jamás sucederá, pues si bien es cierto, que la actividad de dichos sujetos resulta molesta, el principal descontento y sobre todo temor, es que ellos se acerquen, no con la finalidad de limpiar, si no de robar, por ello el automovilista no tendrá ningún interés, en detener su vehículo y preguntar al "limpia parabrisas" sus datos, quien desde luego, no se los proporcionará, por lo tanto, en base a qué elementos dichos datos pueden considerarse ciertos, es decir, estos sujetos le mostrarán su credencial de elector, en el supuesto de ser mayor de edad, pasaporte o licencia, para acreditar los datos cuestionados?. Pese a lo anterior, suponiendo que el conductor presentara la queja ante el Juzgado Cívico, con qué certeza el juzgador, lo notificará y por ende, lo citará, tal como lo prevé el procedimiento. Y siendo la notificación elemento indispensable para el inicio de toda acción jurisdiccional, pues es a través de ella, que las partes se hacen sabedoras del

mismo, si dicho acto no se concreta, el procedimiento resulta ineficaz, pues en el caso concreto el "limpia parabrisas" y el conductor quejoso, jamás se presentarán ante el Juzgado y por ende, no habrá procedimiento y mucho menos sanción.

Al respecto, es aplicable la tesis I.4º.A. J/36, visible en la página 1007, del Semanario Judicial de la Federación, Tomo XXI, Marzo 2005, Novena Epoca, que a la letra establece: "PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO. EL ACTO QUE LO INICIA ES EFICAZ A PARTIR DE SU NOTIFICACIÓN. Los procedimientos que establece la ley para desarrollar la actividad administrativa del Estado deben sujetarse a los principios de economía, celeridad, eficacia, legalidad, publicidad y buena fe, atento a lo cual el acto administrativo, que es la exteriorización de la voluntad del Estado con la que culminan dichos procedimientos, tiene como uno de sus elementos de eficacia la publicidad, que asume la forma de notificación cuando sus efectos son particulares. Por tanto, la notificación es la forma en que el acto administrativo se comunica a las partes como consecuencia de esa exteriorización, pues no es suficiente que se declare la voluntad de la administración, sino que es imperativo que llegue a la órbita de los particulares o administrados para que produzca sus efectos. Es así que a través de la notificación los particulares afectados conocen el contenido del acto y éste adquiere eficacia porque su conocimiento les permite reaccionar en su contra. Por consiguiente, la eficacia se consume en el momento en que el interesado a quien va dirigido el acto toma conocimiento de su existencia, contenido, alcance y efectos vinculatorios, no antes, ni desde la fecha de su emisión, ya que, en este caso, sólo podría tener efectos en sede administrativa."

Sin embargo, suponiendo que todo lo anterior acontece y que el "limpia parabrisas" es notificado; de acuerdo con lo expuesto en el inciso D, que antecede, al celebrarse la audiencia el objetivo inicial es que exista un convenio de avenencia entre las partes, con la finalidad de reparar el daño o la no reincidencia.

La reparación del daño, como es sabido, comprende la restitución y la indemnización; lógicamente, dichos actos, no podrían llevarse a cabo, ya que los efectos de la actividad del "limpia parabrisas", son de imposible restitución; mientras que la indemnización, deberá ser fijada de acuerdo a la capacidad económica y el perjuicio causado, lo que equivaldría quizá, al pago de la propia multa, prevista como sanción. Por lo que respecta a la no reincidencia, es decir, a que entre las partes se acuerde que el "limpia parabrisas" no desempeñará su actividad, por lo menos no hacía el quejoso, en caso de incumplimiento, el quejoso deberá solicitar que se haga efectivo el apercibimiento; en caso de transcurrir seis meses a partir del avenimiento, sólo procederá por una nueva queja. (artículo 74 Ley de Cultura Cívica del Distrito Federal).

En caso de realizarse la audiencia, en la que se resuelva la responsabilidad del infractor, la multa será equivalente de 11 a 20 días de salario mínimo o arresto de 13 a 24 horas; sin embargo, si el Juez Cívico, considera al determinar la sanción aplicable, lo previsto por el artículo 46, de la ley en comento, es decir, las condiciones en que la infracción se hubiere cometido y las circunstancias personales (físicas, psicológicas, económicas, etc.) podrá solicitar a la Dirección de Justicia Cívica, la condonación de la sanción. Tomando en cuenta, que dichos sujetos, en su mayoría niños de la calle, serían objeto de tales consideraciones, la sanción jamás se ejecutará.

Además, otras imposibilidades para imponer la sanción, son las dispuestas por el artículo 47, de la misma ley, que a la letra dice:

"Artículo 47.- 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. 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.”

De acuerdo a lo que establece, el artículo anteriormente transcrito, se deduce, que la multa no podrá ser impuesta, toda vez que dichos sujetos, no cuentan con un empleo, razón por la cual están en las calles limpiando parabrisas, por tanto, no cuentan con los medios económicos para pagarla, aunque cabe la posibilidad de que la sanción sea cumplida a través del arresto.

Por lo anteriormente expuesto, es de concluirse que el procedimiento en sí mismo es ineficaz, toda vez que obtener los datos de los infractores, resulta imposible y sin ellos, el procedimiento, de acuerdo con la Ley, no puede iniciar por tanto, no hay infractor y mucho menos sanción que imponer.

El procedimiento aplicable a los franeleros, es el previsto en el Título Tercero, Capítulo II, artículos 54 a 64 de la Ley de Cultura Cívica del Distrito Federal, denominado Presentación del Probable Infractor, el cual se lleva a cabo de la siguiente forma:

A. El elemento de la policía del Distrito Federal, detiene y presenta ante el Juez Cívico, al probable infractor, cuando presencie o sea informado de la comisión de la infracción.

B. La detención constará en una boleta, la cual contendrá los siguientes datos:

- a) Nombre, edad, domicilio del probable infractor y datos de los documentos con los que acredite.
- b) Relación de los hechos que motivaron la detención (circunstancias de tiempo, modo, lugar).
- c) Nombre y domicilio del ofendido o persona que hubiere informado de la comisión de la infracción.
- d) Nombre, número de placa o jerarquía, unidad de adscripción y firma del policía.

e) Número del Juzgado al que se hará la presentación.

C. Una vez en el local del Juzgado, su titular, dará lectura a la boleta y otorgará la palabra al infractor, para que formule las manifestaciones pertinentes y ofrezca pruebas, mismas que se acordarán y desahogarán de inmediato y, por último, resolverá la responsabilidad del presunto infractor.

D. Si el infractor, acepta su responsabilidad, el Juez le impondrá la menor de las infracciones, equivalente a 11 días de salario mínimo o 6 horas de arresto.

Considero que el procedimiento en estudio, se apega más a la realidad que el anterior. En primer lugar, porque la función primordial de la policía preventiva (no de tránsito), es "Impedir la comisión de delitos y de infracciones a los reglamentos gubernativos y de policía, así como de proteger a las personas, en sus propiedades y en sus derechos; ..."65

En el caso específico, si el policía se percata de que un "franelero", obstaculiza estacionar libremente a cualquier conductor o pretende obtener alguna cuota por ello, en ese momento, deberá detenerlo y de inmediato presentarlo ante el Juez Cívico, toda vez que como anteriormente se dijo, su principal función es proteger los derechos de las personas, en este caso, utilizar los bienes públicos de uso común, como son las calles.

Por otro lado, si bien es cierto que en la boleta de detención, también son requeridos el nombre, edad y domicilio del infractor, en teoría, no hay imposibilidad de obtenerlos, en virtud de la figura de autoridad, de la cual está investido el elemento de policía.

El procedimiento continúa, de manera similar al relatado en el de queja, y por las razones entonces expuestas y a fin de no ser repetitiva, considero que el procedimiento es ineficaz, ya que, aunque en el procedimiento que ahora se analiza, existe un infractor a quien sancionar, si el Juez toma en cuenta las

⁶⁵ Reglamento de la Policía Preventiva del Distrito Federal, Artículo 5º, fracción I.

circunstancias del infractor: económicas, psicológicas, físicas, etc., la imposición de la multa no se llevará a cabo.

El problema principal, que considero se presenta en la presentación del presunto infractor, es la corrupción, pues los “franeleros” para evitar que sean remitidos ante el Juzgado Cívico, pueden sobornar al policía o viceversa.

Por lo tanto, la finalidad de la Ley, que es evitar que dichas personas se establezcan en las calles impidiendo su libre uso, no se verá cumplida.

4.5. Fundamentación y Motivación de los actos de autoridad (Artículo 16 constitucional)

En virtud de los razonamientos expuestos en el inciso que antecede, los procedimientos para sancionar, tanto a “limpia parabrisas”, como a “franeleros”, son ineficaces, principalmente por la imposibilidad material de recabar los datos de éstos (nombre, domicilio, etc).

Si bien es cierto, que por diversas circunstancias, resulta casi imposible, obtener dichos datos, mismos que son indispensables para el inicio del procedimiento y, por ende, la imposición de la sanción y aún más, para cumplir la finalidad para la cual fue promulgada la Ley de Cultura Cívica del Distrito Federal, no puede pasar inadvertido que la presentación del presunto infractor, es un acto de autoridad, entendiendo por éste, a la conducta de carácter positivo, negativo u omisivo, que emana de un órgano de gobierno, que cumple con las funciones propias frente a los gobernados, “el cual se caracteriza por la unilateralidad (no se requiere del consenso de voluntades entre el gobernado y el órgano de gobierno) y generalmente la imperatividad (el acto por si mismo obliga al gobernado a respetarlo y acatarlo, por estar respaldado por el imperium estatal)”⁶⁶ el cual, debe estrictamente estar apegado al principio de legalidad, que consagra el artículo 16 de nuestra Carta Magna.

⁶⁶ DEL CASTILLO Del Valle, Alberto, Primer Curso de Amparo, 4ª edición, México, Ediciones Jurídicas Alma, 2003, p. 116.

El acto de autoridad, que debe supeditarse a las garantías previstas en el artículo 16 en comento, consiste en una simple molestia, es decir, en una perturbación o afectación a cualquiera de los bienes jurídicos que dicho artículo menciona, es decir: persona, familia, domicilio, papeles o posesiones y que, con ello, limite la esfera jurídica del gobernado.

En el supuesto que se analiza, el acto de molestia recae específicamente en la persona de los "franeleros", (recordemos que a los "limpia parabrisas", se les sanciona a través del procedimiento de queja), pues vulnera su cualidad de persona, como es su honor, su nombre, su actividad y en general, todo elemento, atributo, situación o derecho humano y, además, se les restringe o perturba, en algunos casos, su libertad personal.

La garantía de legalidad, que se halla establecida en el citado artículo, condiciona a que todo acto de molestia, debe constar por escrito y ser emitido por autoridad competente, toda vez que las autoridades del Estado sólo pueden actuar cuando la ley se los permite, en la forma y términos que la misma determina, de tal suerte, que esta garantía se traduce en la competencia del órgano del Estado, como la suma de facultades que la ley le da para ejercer ciertas atribuciones.

Sustenta el anterior argumento, la tesis lo.2.A. J/6, consultable en la página 338, del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo II, Noviembre de 1995, Novena Época, que a la letra dice: "COMPETENCIA. FUNDAMENTACION DE LA. Haciendo una interpretación conjunta y armónica de las garantías individuales de legalidad y seguridad jurídica que consagran los artículos 14 y 16 constitucionales, se advierte que los actos de molestia y privación requieren, para ser legales, entre otros requisitos, e imprescindiblemente, que sean emitidos por autoridad competente y cumpliéndose las formalidades esenciales que les den eficacia jurídica; lo que significa que todo acto de autoridad necesariamente debe emitirse por quien para ello está legitimado, expresándose como parte de las formalidades esenciales, el carácter con que la autoridad respectiva lo suscribe y el

dispositivo, acuerdo o decreto que le otorgue tal legitimación, pues de lo contrario se dejaría al afectado en estado de indefensión, ya que al no conocer el apoyo que faculte a la autoridad para emitir el acto, ni el carácter con que lo emita, es evidente que no se le otorga la oportunidad de examinar si la actuación de ésta se encuentra o no dentro del ámbito competencial respectivo, y si éste es o no conforme a la ley, para que, en su caso, esté en aptitud de alegar, además de la ilegalidad del acto, la del apoyo en que se funde la autoridad para emitirlo en el carácter con que lo haga, pues bien puede acontecer que su actuación no se adecua exactamente a la norma, acuerdo o decreto que invoque, o que éstos se hallen en contradicción con la ley secundaria o con la Ley Fundamental.”

Una condicionante más del acto de molestia, es la fundamentación y motivación de la causa legal del procedimiento, es decir, el acto, no sólo debe ser emitido por autoridad competente, además, éste debe estar fundado en una disposición normativa general e impersonal, creadora y reguladora de situaciones abstractas, en la que se prevea la situación concreta, para la cual sea procedente realizar el acto de autoridad, esto es, que exista una ley que lo autorice.

De acuerdo con el criterio del Maestro Burgoa, la fundamentación de todo acto de molestia, debe cumplir con los siguientes requisitos:

“1. En que el órgano del Estado del que tal acto provenga, esté investido con facultades expresamente consignadas en la norma jurídica (ley o reglamento) para emitirlo; 2. En que el propio acto se prevea en dicha norma; 3. En que su sentido y alcance se ajusten a las disposiciones normativas que lo rijan; 4. En que el citado acto se contenga o derive de un mandamiento escrito, en cuyo texto se expresen los preceptos específicos que lo apoyen.”⁶⁷

Por lo que respecta a la motivación, ésta implica que las circunstancias y modalidades del caso particular encuadren dentro del marco general

⁶⁷ BURGOA Orihuela, Ignacio, Las Garantías Individuales, 37ª edición, México, Editorial Porrúa, 2004, p. 602.

correspondiente establecido por la ley, es decir, la adecuación que debe realizar la autoridad entre la norma general que funda el acto de molestia y el caso específico en el que va a surtir efectos. Tales circunstancias, deben manifestarse en el mandamiento escrito, para que el afectado por el acto de molestia pueda conocerlos y en todo caso, esté en posibilidad de defenderse.

El Poder Judicial de la Federación, se ha pronunciado al respecto, en la tesis I.3o.C.52 K, consultable en la página 1050, del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XVII, Abril de 2003, Novena Época, que a la letra establece: "ACTOS DE MOLESTIA. REQUISITOS MÍNIMOS QUE DEBEN REVESTIR PARA QUE SEAN CONSTITUCIONALES. De lo dispuesto en el artículo 16 de la Constitución Federal se desprende que la emisión de todo acto de molestia precisa de la concurrencia indispensable de tres requisitos mínimos, a saber: 1) que se exprese por escrito y contenga la firma original o autógrafa del respectivo funcionario; 2) que provenga de autoridad competente; y, 3) que en los documentos escritos en los que se exprese, se funde y motive la causa legal del procedimiento. Cabe señalar que la primera de estas exigencias tiene como propósito evidente que pueda haber certeza sobre la existencia del acto de molestia y para que el afectado pueda conocer con precisión de cuál autoridad proviene, así como su contenido y sus consecuencias. Asimismo, que el acto de autoridad provenga de una autoridad competente significa que la emisora esté habilitada constitucional o legalmente y tenga dentro de sus atribuciones la facultad de emitirlo. Y la exigencia de fundamentación es entendida como el deber que tiene la autoridad de expresar, en el mandamiento escrito, los preceptos legales que regulen el hecho y las consecuencias jurídicas que pretenda imponer el acto de autoridad, presupuesto que tiene su origen en el principio de legalidad que en su aspecto imperativo consiste en que las autoridades sólo pueden hacer lo que la ley les permite; mientras que la exigencia de motivación se traduce en la expresión de las razones por las cuales la autoridad considera que los hechos en que basa su proceder se encuentran probados y son precisamente los previstos en la

disposición legal que afirma aplicar. Presupuestos, el de la fundamentación y el de la motivación, que deben coexistir y se suponen mutuamente, pues no es posible citar disposiciones legales sin relacionarlas con los hechos de que se trate, ni exponer razones sobre hechos que carezcan de relevancia para dichas disposiciones. Esta correlación entre los fundamentos jurídicos y los motivos de hecho supone necesariamente un razonamiento de la autoridad para demostrar la aplicabilidad de los preceptos legales invocados a los hechos de que se trate, lo que en realidad implica la fundamentación y motivación de la causa legal del procedimiento.”

Por lo hasta aquí expuesto, es necesario analizar, si la presentación del presunto infractor, se apeg a al principio de legalidad, consagrado en el artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

La competencia para realizar dicho acto, está a cargo del policía preventiva, quien de acuerdo con el artículo 55 de la Ley de Cultura Cívica del Distrito Federal, es el responsable de detener y presentar al probable infractor, ante el Juez, en caso de presenciar o ser informado por la comisión de una infracción. Además, como anteriormente se dijo, el Artículo 5º, fracción I, del Reglamento de la Policía preventiva del Distrito Federal, establece, entre otras funciones el prevenir la comisión de delitos y de infracciones a los reglamentos gubernativos y de policía.

Dicha detención, debe constar en una boleta de remisión, misma que tuve a la vista, en la visita realizada al Juzgado Cívico BJU-2 y 3, ubicado en las calles de Yácatas esquina Obrero Mundial, colonia Narvarte, en la Delegación Benito Juárez. En la parte superior de la boleta, se observa el escudo del Distrito Federal, número de folio y hora de la presentación; a continuación, se encuentran diversos recuadros para ser llenados, con lo siguiente: nombre, edad y domicilio del probable infractor, y los datos de los documentos con que los acredite; una relación de los hechos que motivaron la detención; nombre, domicilio del ofendido; nombre, número de placa o jerarquía, unidad de adscripción y firma del policía que hace la presentación; número del Juzgado al

que se hará la presentación del probable infractor, domicilio y número telefónico. En la parte posterior de la boleta, se encuentra el texto de los artículos 23, 24, 25 y 26 de la Ley de Cultura Cívica del Distrito Federal, los cuales prevén las diversas infracciones, que la citada ley sanciona.

La Juez Cívico en turno explicó, que tales boletas, no las trae consigo el policía al momento de realizar la detención, si no que éstas, le son proporcionadas por el Jefe del Sector respectivo, al momento de comunicarle tal hecho y, que los datos en ella solicitados, son escritos, en el local del Juzgado.

Al respecto, cabe hacer las siguientes reflexiones, por un lado, la detención del presunto infractor, es ilegal, toda vez que, al momento de realizarla, el Policía no cuenta con una orden por escrito para detener al sujeto; por otro, la boleta de remisión carece de fundamentación, pues en ningún momento precisa la competencia del elemento de Seguridad Pública, para detenerlo, pues los artículos que en ella se transcriben, únicamente precisan las diversas infracciones, y no, la competencia de éste, ni el supuesto normativo, en específico, que se actualizó, para llevar a cabo el acto de detención; además, si dichas boletas, se llenan en el Juzgado, los requisitos de fundamentación y motivación del acto, se satisfacen, una vez que éste ha sido consumado.

Por lo anterior, considero que la presentación del presunto infractor, vulnera el principio de legalidad, consagrado en el artículo 16 de nuestra Carta Magna.

Por lo que respecta al procedimiento por queja, como en su oportunidad ha quedado asentado, éste se inicia una vez que el Juez Cívico ha mandado notificar al presunto infractor, lo que, como ya se precisó, resulta casi imposible, toda vez que los datos de éste se desconocen y de acuerdo con el contenido del segundo párrafo del artículo 65, de la ley materia de la presente tesis, “en todos los casos la queja deberá contener nombre y domicilio de las partes..”,

por lo tanto, si se desconoce lo anterior el procedimiento no puede llevarse a cabo.

Sin embargo, debe decirse que, la notificación como acto de autoridad, no representa un acto de molestia, puesto que no limita la esfera jurídica del gobernado, únicamente con ella, se pretende hacer sabedor al presunto infractor, del procedimiento en el que pudiera ser parte, para que con ello, éste se encuentre en la posibilidad legal de defenderse.

Así lo ha sustentado, la tesis consultable en la página 481, del Semanario Judicial de la Federación, Tomo III, Segunda Parte-1, Enero a Junio de 1989, Octava Época, que a la letra establece: "NOTIFICACION ADMINISTRATIVA. NO ES UN ACTO DE MOLESTIA EN LOS TERMINOS DEL ARTICULO 16 CONSTITUCIONAL. La doctrina administrativa clasifica a los actos administrativos o condición (dentro de los cuales se encuentran las notificaciones practicadas por autoridades fiscales), por razón de su contenido en las siguientes categorías: 1a. Actos directamente destinados a ampliar la esfera jurídica de los particulares. Son actos de esta naturaleza los actos de admisión, la aprobación, las licencias, permisos o autorizaciones, las concesiones y privilegios de patentes. 2a. Actos directamente destinados a limitar esa esfera jurídica, dentro de los que forman parte las órdenes, las expropiaciones, fincamiento de créditos fiscales, las sanciones y los actos de ejecución; y, 3a. Actos que hacen constar la existencia de un estado de hecho o de derecho. Se catalogan en esta categoría los actos de registro, de certificación, de autenticación, las notificaciones y publicaciones. De lo anterior se sigue que los actos de molestia desde un punto de vista constitucional, sólo pueden ser aquellos que se catalogan en la segunda categoría, es decir, los destinados directamente a limitar la esfera jurídica de los particulares, mas no las notificaciones por medio de las cuales únicamente se manda hacer del conocimiento de una persona alguna providencia o se le dan a conocer actos administrativos fijando el punto de partida para otros actos o recursos que en sí

mismos considerados sí pueden constituir actos de molestia, mas no la simple noticia de su existencia."

Sin embargo, el citatorio mediante el cual, se notifica al presunto infractor, para ser legal, debe cubrir ciertos requisitos, los cuales se encuentran previstos en el artículo 67 de la Ley de Cultura Cívica del Distrito Federal, estos son: Escudo de la ciudad y folio; Delegación y número del Juzgado que corresponda; nombre, edad y domicilio del probable infractor, relación de hechos de la probable infracción; nombre y domicilio del quejoso; fecha y hora de la celebración de la audiencia; nombre, cargo y firma de quien notifique.

Una vez que ha sido del conocimiento del probable infractor la fecha y hora de la celebración de la audiencia y, éste no se presentara a la misma, el Juez librará orden de presentación en su contra. Tal supuesto, constituye un verdadero acto de molestia, toda vez que restringe de manera provisional o preventiva un derecho; y éste, será legal, siempre y cuando preceda mandamiento escrito debidamente fundado y motivado. Por tanto, si dicho acto de molestia no contiene los preceptos legales en que se funda, ni las razones o circunstancias que sustenten la causa legal del procedimiento, así como la adecuación entre los fundamentos aplicables y los motivos aducidos, a fin de que su destinatario cuente con los elementos para defenderse del mismo, debe declararse inconstitucional por contrariar la garantía de legalidad que preserva el artículo 16 de la Carta Magna.

4.6. Libertad de Trabajo como Garantía Individual (Artículo 5° constitucional)

El artículo 5° constitucional, que ahora se analiza, establece de manera general la libertad de trabajo, entendida ésta, como la facultad que todo individuo tiene de escoger, a su libre arbitrio, la profesión o trabajo que mejor le acomode; en el entendido de que dicha libertad, no es un derecho diferente al de libertad de profesión, de industria y de comercio, ya que estas últimas,

constituyen una subespecie de libertad genérica de trabajo, pues no debe soslayarse que el trabajo, es toda actividad humana, intelectual y material, independientemente del grado de preparación técnica y/o circunstancias específicas requeridas por cada profesión u oficio.

El artículo en cuestión, en la parte que interesa, establece:

“A ninguna persona podrá impedirse que se dedique a la profesión, industria, comercio o trabajo que le acomode, siendo lícitos. El ejercicio de esta libertad sólo podrá vedarse por determinación judicial, cuando se ataquen los derechos de tercero, o por resolución gubernativa, dictada en los términos que marque la ley, cuando se ofendan los derechos de la sociedad...”

Lo transcrito, permite constatar, en principio, que este precepto garantiza a todos los gobernados, entre otras cosas, el ejercicio de las libertades de profesión, comercio, trabajo o industria que sean lícitas y, en segundo término, que esa facultad se otorga sin distinción alguna, es decir, sin hacer diferencias de nacionalidad, raza, religión o sexo, ya que su contenido no establece salvedad alguna al respecto.

En este sentido, el numeral 5° constitucional, prevé sustancialmente ese principio fundamental de libertad de trabajo, pues el espíritu del precepto que se examina, tiene como finalidad colocar a todos los gobernados, cualquiera que sea su situación social, en igualdad de condiciones frente a la necesidad de vida, con las únicas salvedades de que la labor desempeñada, insisto, sea lícita y que no ataquen los derechos de terceros, ni ofendan los intereses de la sociedad.

Las actividades que realizan limpia parabrisas y franeleros, como en su oportunidad quedó asentado, no pueden ser consideradas como un trabajo, toda vez que no existe una relación de subordinación, respecto de un patrón y, además, por el desempeño de dichas actividades, no se paga ninguna

prestación, únicamente reciben una dádiva o propina, a consideración del automovilista.

Al respecto, y de acuerdo con lo previsto por el artículo constitucional en cita, a ninguna persona puede prohibirse que se dedique actividad alguna y, limpiar o cuidar un carro pudiera serlo, sin embargo, las actividades en cuestión, son ilícitas, toda vez que son consideradas como infracciones a la Ley de Cultura Cívica del Distrito Federal, acorde con lo dispuesto en el artículo 24, fracciones I y IV, de dicho ordenamiento jurídico, analizado en incisos precedentes.

Por tanto, no puede estimarse violada la garantía consagrada en el artículo 5° constitucional, en perjuicio de limpia parabrisas y franeleros, ya que la libertad contenida en tal precepto, es permisiva; esto es, la actividad debe estar permitida por la ley, lo que en el caso específico, no acontece, pues como anteriormente se dijo, es considerada como infracción, lo que implica que ésta, sea una actividad ilícita.

Sustenta lo anterior, en lo conducente, la tesis IV.2o.T.91 L, consultable en la página 1768, del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXI, Febrero de 2005, Novena Epoca, que a la letra dice: "RELACION LABORAL. NO SE CONFIGURA CUANDO SE HACE DERIVAR DE UNA ACTIVIDAD ILICITA, PUES LA LIBERTAD DE TRABAJO, PREVISTA EN LOS ARTICULOS 5o. CONSTITUCIONAL Y 4o. DE LA LEY FEDERAL DEL TRABAJO, SE ENCUENTRA LIMITADA A QUE SE DESEMPEÑE UNA ACTIVIDAD LICITA. La libertad de trabajo consagrada en el artículo 5o. de la Constitución Federal, que se reitera en el artículo 4o. de la Ley Federal del Trabajo, prohíbe que se limite a las personas el ejercicio de la profesión, industria, comercio o trabajo que les acomode, pero tal libertad no es irrestricta o ilimitada, pues se encuentra condicionada a la satisfacción de tres presupuestos fundamentales: a) que no se trate de una actividad ilícita; b) que no se afecten derechos de terceros; y, c) que no se vulneren derechos de la sociedad. Por tanto, en el caso de que se demande el pago de prestaciones

laborales con base en que la parte actora prestó sus servicios en un negocio que se dedicaba a alguna actividad prevista como delito, es evidente que la acción laboral enderezada es improcedente, pues en esas condiciones no se pudo generar una relación laboral.”

Por otro lado, la limitación prevista por el numeral en análisis está supeditada, además, a la existencia de una resolución judicial, si se atacan derechos de terceros o de una resolución gubernativa, si se ofenden los derechos de la sociedad; lo que significa, que la limitación al ejercicio de la libertad de trabajo, no puede ser injustificada y que sólo en los casos aquí apuntados podrá restringirse, fuera de los cuales, las personas harán uso libremente de esa garantía, que les permite dedicarse al comercio o industria que elijan.

Es cierto que, no existe resolución gubernativa, por medio de la cual se restrinja la libertad de trabajo a “limpia parabrisas” y “franeleros”, sin embargo su actividad, sí afecta el derecho de terceros, puesto que impiden que cualquier persona pueda estacionarse libremente en calles y avenidas.

Por otro lado, debe decirse que en la exposición de motivos que dio origen a la Ley de Cultura Cívica del Distrito Federal, los legisladores manifestaron, que las actividades que desempeñan limpia parabrisas y franeleros “vulneran la armonía de la convivencia ciudadana al afectar no solo a las personas, sino también a los bienes que pertenecen a todos, al respeto a los demás, a la tranquilidad pública, a la seguridad ciudadana y al entorno urbano”;⁶⁸ con tales argumentos, fueron consideradas dichas actividades como infracciones, lo que se traduce, como ya se precisó, en actos ilícitos y, por ende, les impone una limitante en el ejercicio de su libertad de trabajo, toda vez que dichos argumentos, se apoyan en una de las hipótesis con base en la cual, el numeral 5° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos,

⁶⁸ Exposición de Motivos, Ley de Cultura Cívica del Distrito Federal, publicada el 18 de diciembre de 2003, Gaceta del Gobierno del Distrito Federal, número 36.

limita la garantía de libertad de trabajo, esto es, afectan los derechos de la sociedad.

Lo anterior, es así, toda vez que existe un imperativo que subyace frente al derecho de los gobernados en lo individual, en tanto que existe un valor que se pondera y asegura, que se traduce en la convivencia y bienestar social, objetivo que persigue la Ley de Cultura Cívica del Distrito Federal, lo que significa que se protege el interés de la colectividad, por encima del particular y en aras de ese interés mayor, se limita o condiciona el individual, cuando en éste puede afectarse en una proporción mayor del beneficio que obtendría el gobernado.

Aspectos, que el legislador previó, para considerar como infracciones las actividades tantas veces citadas, pues se requiere que el ordenamiento que las restringe contenga un principio de razón legítima que sustente el interés de la sociedad y que tienda a proteger los derechos de la misma, cuestiones que derivan de la exposición de motivos de la Ley de Cultura Cívica del Distrito Federal, anteriormente citada.

Por lo que cabe concluir que lo dispuesto en el artículo 24, fracciones I y IV de la Ley de Cultura Cívica del Distrito Federal, no vulneran la garantía constitucional consagrada en el artículo 5° de la Carta Magna.

4.7. Propuesta

La finalidad de este trabajo ha sido desarrollar el marco jurídico, que, respecto a “limpia parabrisas” y “franeleros”, prevé la Ley de Cultura Cívica del Distrito Federal, al respecto, cabe hacer algunas precisiones.

En principio, considero que la actividad de “limpia parabrisas” y “franeleros”, son una consecuencia económico-social, de la crisis que en ambos aspectos, vive el país, ello, debido a que existen pocas posibilidades de desarrollo y empleo en esta ciudad. Si bien es cierto que, esas personas han adoptado tal medio para obtener algún “ingreso”, también lo es, que la

ciudadanía está inconforme por las molestias que le ocasionan, es decir, que alguien lo aborde con el pretexto de asearle su auto o se le impida el derecho a estacionarse en cualquier calle y, ante el temor de ser agredido por ellos, al negarse a obsequiar una propina, tenga que hacerlo. Esa, es una realidad a la que día a día, todos los capitalinos se enfrentan y, en vista de las consecuencias sociales que dichas actividades ocasionan, los legisladores, consideraron importante normarlas.

Sin embargo, a lo largo del desarrollo de este trabajo, se ha podido demostrar que la Ley de Cultura Cívica del Distrito Federal, contiene ciertas imprecisiones jurídicas, que a mi criterio, deben reformarse, con el objeto de cumplir efectivamente la finalidad para la cual fue promulgada, es decir, crear una convivencia armónica entre los habitantes del Distrito Federal.

La primera de ellas, es la reforma de la fracción I, del artículo 24, de la ley en cuestión; pues como anteriormente se analizó, el supuesto normativo en él contemplado regula la actividad de "limpia parabrisas", el cual, prevé tres aspectos: 1.- La prestación de un servicio; 2.- Coacción y 3.- Pago.

Por lo que respecta al primero de ellos, no existe tal circunstancia, pues para que una persona preste a otros un servicio, se necesita en principio un acuerdo de voluntades, pues mediante éste, las personas involucradas, establecen las modalidades a que dicho servicio se sujetará y, en la especie no acontece, pues los automovilistas son abordados sorpresivamente; por lo que hace al segundo de los supuestos en comento, no existe coacción, al menos no física, pues ello traería como consecuencia, un ilícito previsto en las leyes penales (extorsión, lesión, etc.) y por ende, no se constituiría una infracción, sino un delito, a mi juicio, considero que la coacción a la que se refiere tal precepto, alude a una de tipo moral, esto es, que los automovilistas se conmuevan por las condiciones económicas del "limpia parabrisas" y en virtud de ello, le obsequien una propina y no un pago, como lo establece el tercer supuesto, puesto que como anteriormente se precisó, el pago extingue una

obligación, obligación que no nace, pues para ello, es necesario que coexistan elementos de existencia y validez, de los cuales, carece la relación entre “limpia parabrisas” y automovilistas afectados.

Por las consideraciones aquí enunciadas, la fracción I, del artículo 24 de la Ley de Cultura Cívica del Distrito Federal, propongo, sea redactado, como sigue:

“Artículo 24.- Son infracciones contra la tranquilidad de las personas: I. Limpiar vidrios, espejos y/o carrocería en general, de los autos que se detienen en las calles y avenidas de la ciudad por la señalización del semáforo, sin el consentimiento del conductor y solicitar una propina por el desempeño de dicha actividad”

La siguiente propuesta, va encaminada a la reforma de la fracción IV, del artículo 24 de la ley en cita toda vez que, en ella, se prevé como infracción la conducta de “franeleros”, cabe decir, que la redacción del artículo, da lugar a diversas interpretaciones, lo anterior, en virtud de que la hipótesis normativa del supuesto que se analizó, establece: “impedir el uso de bienes de dominio público de uso común”, pues es el caso, que dentro de ese género (uso común) se encuentran: mercados, hospitales, panteones, etc. Además, el Legislador en la Ley del Régimen Patrimonial y del Servicio Público, de manera específica en su artículo 20, establece que las calles forman parte de dicho género.

Aunado a esto, la fracción vigente, no indica que los “franeleros” solicitan una propina por el lugar que cualquier habitante, tiene derecho a ocupar.

Por lo tanto, considero necesaria la reforma de la fracción, para evitar confusiones, para ello, propongo que ésta, a la letra diga:

“Artículo 24.- Son infracciones contra la tranquilidad de las personas:...IV. Utilizar habitualmente la vía pública o sitios de uso común tales como calles,

avenidas, andadores públicos y otros, independientemente de su denominación y los bienes destinados a servicio público para obtener lucro o ventaja económica ofreciendo o enajenando bienes o derechos de uso, goce, disfrute.”

Una propuesta más, es la referente a los procedimientos, previstos, en la Ley de Cultura Cívica del Distrito Federal. Es de recordarse que el de Queja, es aplicado a “limpia parabrisas”, mientras que el de Presentación del Presunto Infractor se ejecuta en contra de “franeleros”.

A mi juicio, considero a ambos, ineficaces, toda vez que el primero de ellos, queja, establece ciertos requisitos, que son materialmente imposibles de obtener, toda vez que por un lado, el gobernado afectado, debe de recabar el nombre, domicilio, entre otros, del presunto infractor, a fin de poder presentar la queja ante el Juzgado Cívico.

Como anteriormente lo relaté, los habitantes se encuentran temerosos de que dichos sujetos se acerquen a robarlos, por ende, es ilógico suponer, que los automovilistas descenderán de sus vehículos, para solicitar dichos datos y, sin ellos es imposible que el Juez notifique al infractor, para que se presente ante él, y en consecuencia, no existirá infractor y muchos menos sanción que imponer. Sin embargo, en el supuesto de que dichos datos, sean proporcionados, no existe certeza en ellos, pues creo ilógico suponer, que dichos sujetos lleven consigo credencial de elector, licencia o pasaporte que los identifique plenamente.

Por lo que respecta a la Presentación del Presunto Infractor, si bien es cierto, como en su momento lo dije, dicho procedimiento, se apega más a la realidad, también lo es que el mismo, da pauta a actos de corrupción, por parte de los “franeleros” para evitar que los detengan y de los policías para hacerlo.

Por otro lado, en la exposición de motivos que dio origen a la ley en cuestión, nunca se justifica el por qué, existen dos procedimientos y menos aún,

por qué a ciertos sujetos, se le aplica uno de ellos y porque a otros, uno diverso. Y siendo que, el de queja, por las consideraciones antes enunciadas, es evidentemente imposible de concretarse, propongo, que sea sólo a través del procedimiento de Presentación del Presunto Infractor, que las sanciones sean aplicadas, puesto que entre las funciones encomendadas a la policía preventiva, se encuentra, prevenir la comisión de infracciones a los reglamentos gubernativos y de policía, naturaleza que comparte la ley en cita.

En el supuesto que se adoptara como único procedimiento la Presentación del Presunto Infractor, éste, debe estar apegado a derecho, para ello, considero indispensable, que el policía traiga consigo la boleta de remisión, toda vez que, como en su oportunidad se hizo notar, la ausencia de dicho documento oficial, da lugar a extorsión por parte del policía, pues debe, informar al Jefe del Sector, la realización de dicho acto, para que a su vez, éste le proporcione la citada boleta.

Además, dicha boleta debe contener los requisitos indispensables de todo acto de autoridad, es decir, fundamentación y motivación, pues en ella, únicamente se transcriben los artículos de la Ley de Cultura Cívica del Distrito Federal, que prevén las diversas infracciones, y no, los preceptos que facultan a la autoridad, a detener al sujeto; por lo que respecta a la motivación, dicho requisito constitucional se satisface, una vez que el presunto infractor es presentado ante el local del juzgado, pues hasta entonces, el policía transcribe en la multicitada boleta, los motivos y circunstancias, que dieron lugar, a la remisión del sujeto, ante dicha autoridad.

Por último, quiero hacer notar, que quizá, las anteriores propuestas, no representen la solución para evitar la actividad de “limpia parabrisas” y “franeleros”, pues como en un principio lo mencione, son sólo una consecuencia de la crisis económico social de ésta época, cuya verdadera y real solución, considero, no puede plantearse a través de una política de tolerancia y con ello, crear una relación armónica entre los habitantes, que entre otros, es uno de los

fines que persigue la ley, materia de la presente tesis. Pues es evidente, que los capitalinos, carecen de cultura cívica y, la tolerancia y el respeto, se traducen en que la autoridad permita la realización de conductas, que favorecen los intereses de ciertos grupos y transgreden los derechos de otros.

Por lo tanto, es reprochable, que en lugar de invertir en la creación de empleos, por mencionar sólo un ejemplo, se mantenga, con parte considerable del presupuesto del Distrito Federal, a un Organismo Legislativo, que intentando justificar su labor ante los ciudadanos, emita leyes, como la que aquí se analizó, carentes de técnica jurídica, y por ende, ineficaces, creando así, sólo un ordenamiento jurídico más, sin solucionar muchos de los graves problemas que aquejan a esta hermosa ciudad.

CONCLUSIONES

CONCLUSIONES

1. En el Distrito Federal, conviven grupos sociales diversos con características económicas, culturales e ideológicas distintas, demandantes de una mayor calidad de vida, lo que representa un reto importante para el gobierno de esta ciudad, para ello, se debe impedir y sancionar aquellas acciones antisociales que afectan la seguridad, la paz y la tranquilidad de los capitalinos, dentro de un estado de Derecho, por tanto, es necesario contar con ordenamientos jurídicos eficaces, al modo y tiempo en el que transita nuestra sociedad.
2. En los últimos años, el Distrito Federal sufrió modificaciones jurídicas trascendentales en su organización político administrativa, en virtud de la reforma al artículo 122 de la Carta Magna, se establecieron órganos de gobierno propios para dicha entidad federativa. Esto es, Jefe de Gobierno, Tribunal Superior de Justicia y Asamblea Legislativa del Distrito Federal.
3. A la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, se le facultó para legislar, entre otras, en materia de justicia cívica, lo anterior encuentra su fundamento en el artículo 122, Base Primera, fracción V, inciso i) de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
4. El legislador local consideró necesario establecer un marco jurídico que regule las relaciones entre los habitantes y las autoridades, en materia de convivencia ciudadana que dio como resultado la creación de la Ley de Cultura Cívica del Distrito Federal, la cual pretende ser un instrumento para alcanzar una armonía social, apegado al respeto, la legalidad y la tolerancia.
5. La Ley materia de la presente tesis, sanciona diversas conductas que si bien no constituyen delitos vulneran la armonía de la convivencia ciudadana, al afectar no sólo a las personas si no también los bienes que

- pertenecen a todos los habitantes, el respeto a los demás, a la tranquilidad pública, a la seguridad ciudadana y al entorno urbano.
6. La Ley de Cultura Cívica del Distrito Federal establece sanciones administrativas, no penas, la diferencia entre ellas, consiste en que las primeras son consecuencias jurídicas de infracciones administrativas y las segundas son consecuencias de delitos, dictadas por la autoridad judicial dentro de sus respectivos ámbitos de competencia.
 7. La Ley en cuestión, clasifica las infracciones en cuatro rubros, los cuales son: contra la dignidad de las personas; contra la seguridad ciudadana, contra el entorno urbano; contra la tranquilidad de las personas; dentro de esta última clasificación, se encuentran las infracciones cometidas por los comúnmente conocidos como “limpia parabrisas” y “franeleros”.
 8. La fracción I, del artículo 24 de la ley en estudio, que contempla como infracción la actividad realizada por los llamados “limpia parabrisas”, debe reformarse pues el precepto vigente, establece tres elementos: prestación de un servicio, coacción y pago; hipótesis normativas que no se actualizan.
 9. El artículo 24, fracción IV, sanciona la actividad de los “franeleros”, dicha fracción debe reformarse, toda vez que la redacción del mismo es confusa al no especificar el bien de dominio público en donde dichos sujetos realizan su actividad.
 10. La Ley de Cultura Cívica del Distrito Federal establece dos procedimientos para imponer las sanciones en ella previstas, queja y presentación del presunto infractor, “limpia parabrisas” son sancionados mediante el procedimiento primeramente citado y “franeleros” conforme al segundo de ellos.
 11. La exposición de motivos que dio origen a la ley en comento, no justifica el por qué existen dos procedimientos y menos aún porque a ciertos sujetos se le aplica uno y porque a otros uno diverso.

12. El procedimiento de queja es ineficaz, en virtud de que para llevarlo a cabo, es necesario que el conductor afectado recabe datos personales del infractor, para con ello, el Juez Cívico pueda notificarle a éste el inicio del procedimiento, por tanto, sin tales requisitos es imposible que el procedimiento se concrete.
13. La presentación del presunto infractor, se apega más a la realidad, pues es a la policía preventiva a quien corresponde remitir a los infractores ante el Juez Cívico, al presenciar o tener conocimiento de la comisión de infracciones, sin embargo, dicho procedimiento da pauta a actos de corrupción por parte de los "franeleros" para evitar que los detengan y de los policías para hacerlo. Además, la boleta de remisión que debe ser llenada como requisito en este procedimiento carece de fundamentación y motivación, pues en ella únicamente se transcriben los artículos de la Ley de Cultura Cívica del Distrito Federal que prevén las diversas infracciones, no así, el fundamento legal de la autoridad encargada de detener a los infractores. Por lo que respecta al requisito de motivación, que todo acto de autoridad debe contener, se satisface una vez hecha la detención en el local del Juzgado.
14. El artículo 24, fracciones I y IV, de la Ley de Cultura Cívica del Distrito Federal, no transgrede la garantía de libertad de trabajo a "limpia parabrisas" y "franeleros", pues ambas sancionan la actividad de estas personas por considerar que con ello, se apropian de las calles o imponen a los automovilistas el aseo de los cristales de sus autos, haciendo de estas conductas su modo de vida y medio para obtener un ingreso. La garantía antes citada no es amplia o genérica, toda vez que cualquier persona tiene facultad de elegir a su libre arbitrio el trabajo que desee desempeñar siempre y cuando dicho empleo no sea ilícito. La ilicitud de las referidas conductas deriva, de que tales sujetos transgreden derechos de la colectividad al impedir que cualquier habitante utilice las calles en las que no exista señalamiento que lo

prohiba, pues de lo contrario, con el hecho de ocupar los bienes de uso común para ejercer la libertad de trabajo, cualquier particular podría posesionarse de vías públicas de una manera exclusiva para su beneficio personal, lo cual además de modificar el destino de dichos bienes lesionaría los derechos de la colectividad al restringir e inclusive impedir el uso de ellas para los demás habitantes de la sociedad.

15. La Asamblea Legislativa del Distrito Federal, emite normas carentes de toda técnica legislativa, como la que aquí se analizó, pretendiendo a mi juicio, disfrazar la solución del problema estableciendo mecanismos para la imposición de las sanciones con requisitos absurdos, dando como resultado que la Ley sea ineficaz.

BIBLIOGRAFIA

- ACOSTA Romero, Miguel, Teoría General del Derecho Administrativo, Primer Curso, 16ª edición, México, Editorial Porrúa, 2002.
- ARTEAGA Nava, Elizur, Derecho Constitucional, 3ª edición, México, Editorial Oxford, 2004.
- BEJARANO Sánchez, Manuel, Obligaciones Civiles, 5ª edición, México, Editorial Oxford, 1999.
- BURGOA Orihuela, Ignacio, Derecho Constitucional Mexicano, 13ª edición, México, Editorial Porrúa, 2000.
- BURGOA Orihuela, Ignacio, Las Garantías Individuales, 37ª edición, México, Editorial Porrúa, 2004.
- CABALLERO Sánchez, Rafael, Prescripción y Caducidad en el Ordenamiento Administrativo, 1ª edición, España, Editorial Mc Graw Hill, 1999.
- CARRANCO Zúñiga, Joel, Régimen Jurídico del Distrito Federal, 1ª edición, México, Editorial Porrúa, 2000.
- CASTELLANOS, Fernando, Lineamientos Elementales de Derecho Penal (Parte General), 39ª edición, México, Editorial Porrúa 1998.
- DE LA CUEVA, Mario, El Nuevo Derecho Mexicano del Trabajo, 17ª edición, México, Editorial Porrúa, 1999.
- DEL CASTILLO Del Valle, Alberto, Primer Curso de Amparo, 4ª edición, México, Ediciones Jurídicas Alma, 2003.
- DOMINGUEZ Martínez, Jorge Alfredo, Derecho Civil, Parte General, Personas, Cosas. Negocio Jurídico e Invalidez, 6ª edición, México, Editorial Porrúa, 1998.

- FIX Zamudio, Héctor, *Introducción a la Justicia Administrativa en el Ordenamiento Mexicano*, 1ª edición, México, El Colegio Nacional, 1983.
- FRAGA, Gabino, *Derecho Administrativo*, 33ª edición, México, Editorial Porrúa, 1994.
- GAMIZ Parral, Máximo N., *Derecho Constitucional y Administrativo de las Entidades Federativas*, 2ª edición, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2000.
- GARCIA Maynes, Eduardo, *Introducción al Estudio del Derecho*, 57ª edición, México, Editorial Porrúa, 2004.
- GARRIDO Falla, Fernando, *Tratado de Derecho Administrativo*, Instituto de Estudios Políticos, España, 1963, volumen III.
- GOMEZ Lara, Cipriano, *Teoría General del Proceso*, 10º edición, México, Editorial Oxford, 1998.
- GONZALEZ Jiménez, Arturo, *Teoría General del Estado*, 1ª edición, México, Ediciones Jurídicas Alma, 2003.
- GUTIERREZ y González, Ernesto, *Derecho de las Obligaciones*, 13ª edición, México, Editorial Porrúa, 2001.
- KELSEN, Hans *Teoría Pura del Derecho*, Tr. Alemán Roberto J. Vernego, 11ª edición, México, Editorial Porrúa, 2000.
- MARTINEZ Alfaro, Joaquín, *Teoría General de las Obligaciones*, 7ª edición, México, Editorial Porrúa, 2000.
- MARTINEZ Morales, Rafael, *Derecho Administrativo 1º. y 2º. cursos*, 4ª edición, México, Editorial Oxford, 1999.
- MONTERO Zendejas, Daniel, *Derecho Político Mexicano*, 1ª edición, México, Editorial Trillas, 1991.
- NAVA Negrete, Alfonso, *Derecho Administrativo Mexicano*, 2ª edición, México, Editorial Fondo de Cultura Económica, 1999.

- OVALLE Favela, José, Teoría General del Proceso, 6ª edición, México, Editorial Oxford, 1998.
- ROJINA Villegas, Rafael, Compendio de Derecho Civil, Tomo III Teoría General de las Obligaciones, 23ª Edición, México, Editorial Porrúa, 2000.
- SANCHEZ Bringas, Enrique, Derecho Constitucional, 3ª edición, México, Editorial Porrúa, 1998.
- SERRA Rojas, Andrés, Derecho Administrativo Primer Curso, 21ª edición, Editorial Porrúa, México, 2000.
- SERRA Rojas, Andrés, Teoría del Estado, 15ª edición, México, Editorial Porrúa, 2000.
- TENA Ramírez, Felipe, Derecho Constitucional Mexicano, 36ª Edición, México, Editorial Porrúa, 2004.

DICCIONARIOS

- CABANELLAS, Guillermo, Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual, 20ª edición, Argentina, Editorial Heliastra, 2001, Tomo I.
- DE PINA Vara, Rafael, Diccionario de Derecho, 26ª edición, Editorial Porrúa, México, 1998.
- DICCIONARIO BASICO JURIDICO, Biblioteca Comares de Ciencia Jurídica, 5ª Edición, España, Editorial Comares, 1997.
- DICCIONARIO DE LA REAL ACADEMIA DE LA LENGUA ESPAÑOLA, 22ª edición, Editorial Espasa Calpe, España, 2001.
- DICCIONARIO JURIDICO MEXICANO, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México, 9ª edición, México, Editorial Porrúa, 2001.
- ENCICLOPEDIA HISPANICA, 2ª edición, E.U.A., Editorial Barsa-Planeta, 2003, volumen V.

ENCICLOPEDIA UNIVERSAL ILUSTRADA, 1ª edición, España,
Editorial Espasa-Calpe, 1980, tomo XVI.

GÜNTER Hartfiel, Diccionario Enciclopédico de Sociología, 1ª edición,
Barcelona, España, Editorial Herder, 2001.

LEGISLACION

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Estatuto de Gobierno del Distrito Federal

Ley Federal del Trabajo

Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal

Ley de Seguridad Pública del Distrito Federal

Ley sobre Justicia materia de Falta de Policía y Buen Gobierno del
Distrito Federal y su Reglamento (Diario Oficial de la Federación
13 de enero de 1984 y 10 de julio de 1985)

Ley de Justicia Cívica para el Distrito Federal (Diario Oficial de la
Federación 1 de junio de 1999)

Ley de Cultura Cívica del Distrito Federal (Gaceta Oficial del Distrito
Federal 31 de mayo 2004)

Ley Orgánica del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal

Ley del Régimen Patrimonial y del Servicio Público (Distrito Federal)

Código Civil para el Distrito Federal

Código Penal Federal

Nuevo Código Penal para el Distrito Federal

Reglamento de Faltas de Policía en el Distrito Federal (Diario Oficial de
la Federación 11 de julio 1970)

Reglamento Gubernativo de Justicia Cívica para el Distrito Federal
(Diario Oficial de la Federación 27 de julio de 1993)

PAGINAS WEB

Comisión Nacional de Salarios Mínimos

<http://www.conasami.gob.mx/indice.htm>

Consejería Jurídica del Gobierno del Distrito Federal

<http://www.consejeria.df.gog.mx/civico/jcivica.htm>

Gobierno del Distrito Federal

<http://www.df.gob.mx>

Suprema Corte de Justicia de la Nación, IUS 2005

<http://www.scjn.gob.mx>