



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA  
DE MÉXICO**

---

---

**FACULTAD DE ESTUDIOS SUPERIORES  
ARAGÓN**

**“NECESIDAD DE DEROGAR EL ARTÍCULO 100 DEL  
REGLAMENTO DE MERCADOS PARA EL DISTRITO  
FEDERAL”**

**T E S I S**

**QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE  
LICENCIADO EN DERECHO**

**PRESENTA:  
MIGUEL ANGEL MACAYO  
ALVEAR.**

**ASESOR: MTRO. FRANCISCO  
JESÚS FERRER VEGA.**

**CIUDAD NEZAHUALCOYOTL, ESTADO  
DE MÉXICO 2006.**





Universidad Nacional  
Autónoma de México



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

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

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

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

# **“NECESIDAD DE DEROGAR EL ARTÍCULO 100 DEL REGLAMENTO DE MERCADOS PARA EL DISTRITO FEDERAL”.**

- INTRODUCCIÓN. ----- III

## **CAPÍTULO 1 1.- CONCEPTOS GENERALES**

1.1.- REGLAMENTO. -----	1
1.1.1.- CONCEPTO. -----	2
1.1.2.- NATURALEZA JURÍDICA. -----	4
1.1.3.- CARACTERÍSTICAS. -----	5
1.1.4.- COMPETENCIA. -----	7
1.1.5.- DIFERENCIAS CON LEY Y NORMA. -----	8
1.2.- AUTORIDAD ADMINISTRATIVA. -----	15
1.2.1.- CONCEPTO. -----	16
1.2.2.- NATURALEZA JURÍDICA. -----	19
1.2.3.- ATRIBUCIONES. -----	20
1.3.- JERARQUÍA DE LA LEY. -----	26
1.3.1.- ARTÍCULO 133 CONSTITUCIONAL. -----	27

## **CAPÍTULO 2 2.- ASPECTO LEGAL.**

2.1.- ANÁLISIS DEL CAPÍTULO VIII, “DE LAS SANCIONES” DEL REGLAMENTO DE MERCADOS PARA EL DISTRITO FEDERAL. -----	40
2.1.1.- GENERALIDADES. -----	41
2.1.2.- ANÁLISIS DEL ARTÍCULO 100 DEL REGLAMENTO DEL MERCADOS PARA EL DISTRITO FEDERAL. -----	53
2.2.- ANÁLISIS DEL TÍTULO III, CAPÍTULO I, “DE LAS INFRACCIONES Y SANCIONES” DE LA LEY DE CULTURA CÍVICA DEL DISTRITO FEDERAL. ----- -----	57
2.2.1.- GENERALIDADES. -----	59
2.2.2.- ANÁLISIS DE LOS ARTÍCULOS 25 Y 26 DE LA LEY DE CULTURA CÍVICA DEL DISTRITO FEDERAL. -----	72
2.3.- JUEZ CÍVICO. -----	78
2.3.1.- CONCEPTO Y NATURALEZA JURÍDICA. -----	79

2.3.2.- ATRIBUCIONES. -----	86
2.3.3.- COMPETENCIA. -----	88

**CAPÍTULO 3**

**3.- NECESIDAD DE DEROGAR EL ARTÍCULO 100 DEL REGLAMENTO DE MERCADOS PARA EL DISTRITO FEDERAL.**

3.1.- FALTA DE SEGURIDAD JURÍDICA POR VIOLACIÓN AL ARTÍCULO 16 CONSTITUCIONAL. -----	90
3.2.- LA DOBLE APLICABILIDAD DE UNA SANCIÓN POR UNA SOLA CONDUCTA. ----- -----	100
3.2.1.- JURISPRUDENCIA. -----	104
3.3.- NECESIDAD DE DEROGAR EL ARTÍCULO 100 DEL REGLAMENTO DE MERCADOS PARA EL DISTRITO FEDERAL. -----	110
3.3.1.- JUSTIFICACIÓN JURÍDICA. -----	110
3.3.2.- JUSTIFICACIÓN SOCIAL. -----	112
3.3.3.- JUSTIFICACIÓN POLÍTICA. -----	114
 - CONCLUSIONES. -----	 117
- ANEXO. -----	120
- BIBLIOGRAFÍA. -----	121

# INTRODUCCIÓN

En la Ciudad de México el comercio informal y el subempleo se expanden de manera drástica y problemática a partir de la crisis a nivel nacional que traen consigo diversos movimientos económicos, sociales y políticos como causas elementales para el desarrollo de la economía informal y el crecimiento del subempleo. En este caso, desde hace varios años se han acrecentado aquellos factores dentro de los cuales se propician estos fenómenos sociales tales como el desempleo, la migración, la política, la economía y la cultura.

Es por ello que el 1º de junio del año de 1951, se publicó en el Diario Oficial de la Federación el Reglamento de Mercados para el Distrito Federal, normatividad que regula los comercios dentro y fuera de los mercados públicos, así como también aquellas personas que de una o de otra forma obstaculizan el libre tránsito en la vía pública; dicho Reglamento resulta ser en la actualidad aunque vigente, ineficaz para poder cumplir con los fines para los que fue creado, ya que a más de 50 años de su elaboración, por el acelerado crecimiento económico y demográfico de la Ciudad de México, la sociedad a rebasado los alcances del mencionado ordenamiento, ahora hay mucho más gente subempleada acomodando carros o lavándolos en la vía pública, gente que invade espacios públicos como jardines, parques o banquetas con puestos ambulantes y peor aún vendiendo mercancía prohibida por el mismo Reglamento.

A todo esto todavía debe aumentarse que el mencionado ordenamiento jurídico en cuestión desde la fecha de su nacimiento el 1º de junio de 1951 hasta hoy en día no a sufrido reforma alguna, ni por el Congreso de la Unión en su momento, ni por la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, quedando el Reglamento de Mercados para el Distrito Federal en un estancamiento jurídico, político y social.

Ahora bien, conviene hacer notar que la Ley de Cultura Cívica para el Distrito Federal fue publicada en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el día 31 de mayo del año 2004 y es una nueva versión de la Justicia Cívica, sin embargo, en esta nueva ley se vuelve a retomar la función conciliatoria del Juez Cívico como una forma de solución de conflictos que contribuye al desahogo de la carga de trabajo que hoy en día existe en los Ministerios Públicos y en los Juzgados y Tribunales del Fuero común y Federal; también es de advertirse que esta Nueva Ley surgió en medio de fuertes críticas opositoras que estaban en desacuerdo con el tipo de infracciones y sanciones que establece la misma.

En la actualidad, al encontrarse vigente el Reglamento de Mercados y la Ley de Cultura Cívica, ambos ordenamientos para el Distrito Federal, existe una grave desatención al Principio Constitucional de Seguridad Jurídica, ya que las hipótesis que manejan en sus respectivos capítulos de sanciones son similares, encontrándose el particular en estado de indefensión, porque en un caso concreto, se estaría aplicando ambas normatividades porque las dos serían correctamente aplicables; esto es, por el doble manejo de una sanción por una sola conducta.

En tal virtud, de acuerdo con lo antes analizado, uno de los objetivos del presente trabajo de Tesis es proponer la derogación del artículo 100 del Reglamento de Mercados para el Distrito Federal, ya que atendiendo a la Supremacía de la Ley, el Reglamento en cuestión tiene menos jerarquía que la Ley de Cultura Cívica, esto es, la Ley está por encima del Reglamento y la coexistencia del artículo 100 del Reglamento indicado con el capítulo de sanciones de la Ley mencionada resulta violatorio al artículo 16 de nuestra Carta Magna, ya que como veremos en el desarrollo de la presente investigación, existe una falta alarmante a la Garantía de Legalidad, la cual contiene el Principio de Seguridad Jurídica, esto es, por una doble aplicabilidad de una sanción por una sola infracción.

Así, en el primer capítulo se hará referencia a algunos conceptos básicos como son el Reglamento, en donde veremos cuales son sus características, su

competencia y la diferencia que mantiene con la Ley; asimismo se hablará de la Autoridad Administrativa en donde se verá sus atribuciones y su naturaleza jurídica; terminando el capítulo con el análisis de la Jerarquía de la Ley y el artículo 133 Constitucional, todo lo anterior es con la finalidad de establecer una base conceptual para la mejor comprensión de los siguientes capítulos.

Dentro del segundo capítulo se analizarán en particular el Reglamento de Mercados y la Ley de Cultura Cívica, ambos ordenamientos para el Distrito Federal, en sus respectivos capítulos de sanciones, haciéndose énfasis de los artículos de coincidencia de los dos ordenamientos jurídicos; del mismo modo se tocará el tema del Juez Cívico en donde se podrá apreciar las atribuciones con que cuenta, así como también su competencia dentro del Distrito Federal y su importancia para la sociedad.

En el capítulo tercero ya se podrá estar en la posibilidad de hablar de una falta grave al Principio Constitucional de Seguridad Jurídica, recogido en el artículo 16 párrafo primero de nuestra Carta Magna; analizaremos la situación que se da por la doble aplicabilidad de una sanción por una sola conducta, para finalizar el trabajo de investigación haciendo una justificación en los ámbitos jurídico, social y político, respaldando de esta manera la propuesta central en la presente Tesis.

Por último, después de haber agotado los temas que abarcan esta investigación, se establecerán las conclusiones para poder estar en el punto en donde se puedan realizar propuestas tendientes en este caso, a mejorar la panorámica que la sociedad tiene del Juez Cívico y de los Juzgados, así como también garantizar el Estado de Derecho, mediante el Principio de Legalidad, el cual contiene el de Seguridad Jurídica.

# **CAPÍTULO 1**

## **1.- CONCEPTOS GENERALES**

En este Capítulo se analizarán de manera particular algunos de los conceptos que se consideran necesarios para desarrollar este trabajo de investigación; figuras jurídicas que actualmente se manejan cotidianamente, pero que en realidad, en algunos casos se ha ido perdiendo su concepto, valor y función, tales como la de Reglamento y Autoridad Administrativa, concluyendo el capítulo con la explicación de la Jerarquía de la ley, en donde se terminará de demostrar que la Ley está por encima del Reglamento.

### **1.1.- REGLAMENTO.**

De manera amplia podemos decir que nuestra Constitución Federal en la fracción I de su artículo 89 establece la facultad que tiene el Presidente de la República para emitir reglamentos, también en el artículo 116 se menciona la facultad reglamentaria de los Gobernadores de los Estados y en el 122 base segunda, la del Jefe de Gobierno del Distrito Federal; por lo que por Reglamento se puede entender que es una norma jurídica secundaria, ya que es de menor jerarquía que la Ley, emanada del titular del Poder Ejecutivo ya sea Local o Federal y que tiene como fin llegar al detalle mismo de los ordenamientos contemplados en el conjunto normativo superior que es la Ley.

#### **1.1.1.- CONCEPTO.**

Se llama Reglamento al conjunto de normas jurídicas emanadas del poder ejecutivo, dicha facultad se encuentra regulada por el artículo 89 fracción I de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos:

“Artículo 89.- Las facultades y obligaciones del Presidente son las siguientes:

I.- Promulgar y ejecutar las leyes que expida el Congreso de la Unión, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia;...”



Todo reglamento es una norma que en la mayoría de los casos complementa y amplía el contenido de una ley, por lo que jerárquicamente aquel está subordinado a esta y corre la misma suerte; de tal manera que si una ley es reformada, derogada o abrogada, el reglamento debe adecuarse al mero texto legal, a pesar de que no se hubiere reformado, derogado o abrogado expresamente por otro reglamento, ya que este no goza de la autoridad formal de una ley, la cual requiere que toda modificación sea expresa, satisfaciendo el mismo procedimiento que se haya observado para su creación.

“Existen algunas clases de Reglamentos, de los cuales podemos citar los siguientes:

- ✓ Los Reglamentos de Particulares. Es el conjunto de normas y preceptos que sirven para determinar el régimen interno de determinadas corporaciones, o para regular relaciones estrictamente entre particulares, derivadas de otros aspectos de la vida social, que imponen esa regulación.

La necesidad de que los particulares dicten Reglamentos que regulen la vida societaria o corporativa, ha sido reconocida por el Derecho y por la doctrinal detalle en que el particular pueda o desee, normar los aspectos internos de la vida corporativa de una persona jurídica colectiva.

- ✓ Los Reglamentos de Autoridad. Es el que expide un órgano público y que al crear situaciones jurídicas generales, tiene obligatoriedad (es ejecutivo y ejecutorio), de suerte que el reglamento de autoridad forma parte del orden jurídico positivo, en tanto que el de particulares pertenece al ámbito contractual privado.”<sup>1</sup>

“La teoría y la legislación han reconocido que los órganos del Estado tienen potestad para establecer las normas técnicas de administración y actividad que regularán el ámbito interno de esas entidades. También se ha reconocido que pueden establecer los reglamentos que regulen la relación de servicio entre los órganos del Estado y sus empleados y sus trabajadores.”<sup>2</sup>

Finalmente una de las justificaciones de este tipo de Reglamento es manejar adecuadamente el elemento cambiante y detallista del orden jurídico. Se supone que el procedimiento legislativo es mas lento que el administrativo, en virtud de ello será más expedito actualizar y precisar la aplicación de la ley si se permite que el ejecutivo produzca las normas secundarias, es decir, los Reglamentos.

---

<sup>1</sup> MARTÍNEZ Morales, Rafael I. Diccionarios Jurídicos Temáticos. Derecho Administrativo. 2ª. edición. Volumen 3. Ed. Oxford. México 2000. P. 218.

📖 El Reglamento Administrativo. Es una manifestación unilateral de voluntad discrecional, emitido por un órgano administrativo legalmente investido de potestad o competencia para hacerlo (Presidente de la República en el ámbito Federal, el Gobernador del Estado en las entidades federativas y el Jefe de Gobierno en el Distrito Federal), creadora de normas jurídicas generales que desarrollan los principios de una ley emanada del Congreso Federal o local o por la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, a efecto de facilitar su ejecución y observancia en la esfera administrativa.

Dentro de los requisitos teóricos encontramos los siguientes:

- Es un acto unilateral emitido por la autoridad administrativa.
- Crea normas jurídicas generales.
- Debe tener permanencia y vigencia generales.
- Es de rango inferior a la ley y está subordinada a ésta.
- Aunque es un acto unilateral de autoridad, obliga a la misma.

En el aspecto formal, sus requisitos son los que se señalan a continuación:

- ⇒ Firma del Secretario de Estado o Jefe de Departamento a cuyo ramo compete el asunto (refrendo secretarial).
- ⇒ Tiene que publicarse en el Diario Oficial de la Federación o en la Gaceta Oficial del Distrito Federal.
- ⇒ Su procedimiento de creación es interno, es decir, dentro de la administración pública.

### **1.1.2.- NATURALEZA JURÍDICA.**

“El Reglamento es un conjunto de normas jurídicas de carácter abstracto e impersonal que expide el Poder Ejecutivo en uso de una facultad propia y que tiene por objeto facilitar la exacta observancia de las leyes expedidas por el Poder Legislativo.”<sup>3</sup>

---

<sup>2</sup> ACOSTA Romero Miguel. Teoría General del Derecho Administrativo. 1er. Curso. Ed. Porrúa. México 1999. P. 1001.

<sup>3</sup> FRAGA Gabino. Derecho Administrativo. 39ª. edición. Ed. Porrúa. México 1999. P. 104.

Por su naturaleza el Reglamento constituye un acto legislativo que, como todos los de esta índole, crea, modifica o extingue situaciones jurídicas generales. La base Constitucional de la facultad del Poder Ejecutivo para expedir reglamentos se encuentra, como ya se mencionó en párrafos anteriores en el artículo 89 fracción I, sin embargo para que dichos reglamentos sean obedecidos y tengan validez deben estar firmados por el Secretario de Estado o Jefe de Departamento a que corresponda, tal y como lo establece el artículo 92 de la máxima ley que dice:

“Artículo 92.- Todos los Reglamentos, Decretos, Acuerdos y órdenes del Presidente deberán estar firmados por el Secretario de Estado o Jefe del Departamento Administrativo a que el asunto corresponda y sin este requisito no serán obedecidos.”

La naturaleza del reglamento ha sido objeto de discusión por la doctrina, precisamente por la doble función que lo caracteriza, por el órgano que lo promulga, el reglamento es un acto administrativo en tanto que tiende a ejecutar la ley, así como que no se trata de un acto promulgado por asambleas representativas, sino por un funcionario electo, quien a su vez recoge sólo las impresiones de una estructura burocrática.

“Por otra parte, atendiendo al contenido material del Reglamento, la Jurisprudencia ha definido su naturaleza como participativa de la función legislativa en tanto que crea, modifica o extingue situaciones jurídicas generales. De esta manera, el Reglamento confirma la acepción del principio de que la división de poderes (separación de instituciones que comparten el poder público) no consiste en una separación estricta de funciones.”<sup>4</sup>

### **1.1.3.- CARACTERISTICAS.**

“El Reglamento tiene las características siguientes:

1. Es una manifestación unilateral de voluntad, del órgano público competente, en virtud del poder y autoridad que le confiere la Constitución o la ley.
2. Consta de normas jurídicas generales que difieren de los actos de la administración, los cuales producen efectos concretos e individuales.
3. Por los efectos que produce, desde el punto de vista material de la administración, es la expresión de una actividad legislativa, pues crea normas jurídicas generales, abstractas e impersonales.

4. Se emite mediante un procedimiento distinto del de la ley expedida por el Congreso.”<sup>5</sup>

El proceso de elaboración del Reglamento es más expedito que el de la Ley, y por lo tanto, más rápidamente adecuado a los problemas económicos, sociales y de toda índole que se susciten en un momento determinado de la vida pública de un Estado; y por otra parte dado que emana de un órgano que se encuentra en contacto más directo con la realidad, éste puede comisionar a los técnicos que aplican la ley, en la práctica, para que elaboren los Reglamentos y prever en ellos, las necesidades existentes.

Por lo tanto, es evidente que el Reglamento nos permite llegar al detalle de las situaciones contempladas en el orden normativo superior (la ley), pero su finalidad no solo es de complementación de la ley, sino que también crea situaciones jurídicas generales, lo que en la esfera administrativa hace posible afrontar de manera equitativa los problemas que se presentan dentro de la dinámica social.

Como ya se señaló, en el artículo 89 fracción I de nuestra Constitución se establece la facultad de: a).- Promulgar las leyes que expida el Congreso de la Unión; b).- Ejecutar dichas leyes y c).- Proveer en la esfera administrativa su exacta observancia, o sea, la facultad reglamentaria; y esta última facultad es la que determina que el ejecutivo pueda expedir disposiciones generales y abstractas que tienen por objeto la ejecución de una 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; participa de los atributos de la ley, aunque solo en cuanto ambos ordenamientos son de naturaleza impersonal, general y abstracta.

#### **1.1.4.- COMPETENCIA.**

Es necesario hacer notar que la función o finalidad del Reglamento no es solo administrativa, pues sus normas son de aplicación general y su observancia corresponde a todo individuo que se coloque en el supuesto previsto por el propio Reglamento, el cual puede referirse a materias de muy distinta naturaleza como mercantil, laboral, registral, electoral, penal, civil, etc.

El Reglamento es uno de tanto medios a través de los cuales el Presidente de la República, los gobernadores de los Estados y el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, ejecutan y

---

<sup>4</sup> DICCIONARIO JURÍDICO ELECTRONICO. Ed. Desarrollo Jurídico. Informática Jurídica Profesional. México 2003.

proveen en la esfera administrativa a la exacta observancia de las leyes emanadas del Congreso de la Unión, el Congreso local y la Asamblea Legislativa del Distrito Federal. En efecto, la ejecución de las mismas es una facultad, y el proveer a su exacta observancia es otra, ambas se pueden lograr a través de una serie de actos administrativos, como pueden ser: órdenes, acuerdos, decretos, circulares, memorandos, oficios, decisiones, resoluciones e inclusive operaciones materiales cuya finalidad es, precisamente la apuntada, ejecutar y proveer en la esfera administrativa a la exacta observancia de las leyes emanadas del Congreso Federal, local y la Asamblea del Distrito Federal.

La competencia se puede referir como ya se mencionó anteriormente al ámbito material, es decir, a la materia a la cual va dirigida, pero también puede abarcar al ámbito temporal o al espacial de validez de una norma jurídica.

Respecto del ámbito temporal podemos decir que se refiere al tiempo en que una norma jurídica tiene validez, es decir, un norma jurídica como el Reglamento tendrá competencia y por lo tanto validez siempre y cuando no sea abrogado expresamente por una Ley u otro Reglamento que así lo señale.

Una norma jurídica como el Reglamento, tiene competencia espacial atendiendo a la Autoridad que lo expida, es decir, un Reglamento que es creado por el Gobernador de un Estado va a tener vigencia en el ámbito territorial de ese Estado; así pasa con el Reglamento de la Ley de Cultura Cívica que sólo tiene competencia en el Distrito Federal, pues fue creado por el Jefe de Gobierno de dicha entidad, también tiene competencia temporal de validez ya que no ha sido abrogado expresamente por una Ley u otro Reglamento que así lo determine y atendiendo a la materia tiene competencia sólo en el ámbito administrativo ya que conoce sólo de amonestaciones, multas y arrestos.

### **1.1.5.- DIFERENCIAS CON LA LEY Y NORMA.**

Según el autor Moto Salazar la Ley “es la norma de derecho dictada, promulgada y sancionada por la autoridad pública, aún sin el consentimiento de los individuos y que tiene como finalidad el encausamiento de la actividad social hacia el bien común. De acuerdo con esta definición, podemos señalar como caracteres de la Ley, los siguientes:

- a).- Es una norma jurídica.
- b).- Emanada del poder público quien la dicta, la promulga y la sanciona.

---

<sup>5</sup> BAEZ Martínez Roberto. Manual de Derecho Administrativo. Ed. Trillas. México 1990. P. 21.

c).- Tiene como finalidad la realización del bien común.”<sup>6</sup>

Al anterior concepto se podría agregar que este ordenamiento jurídico es general, abstracto, obligatorio e impersonal y que contiene una sanción directa o indirecta en caso de inobservancia.

A continuación se establecen algunos conceptos de diferentes tipos de leyes, como son:

- 1.** Constitución: Es un complejo normativo, que tiene el carácter de ser suprema, de jerarquía superior que fue emitida en un solo momento por el Poder Constituyente, que prevé la existencia de órganos de autoridad, sus facultades y limitaciones, las relaciones entre estos y que establece derechos a favor de los individuos y vías para hacerlos efectivos.
- 2.** Tratado: Los Tratados internacionales se encuentran en la jerarquía del ordenamiento jurídico mexicano en el mismo plano que las leyes Federales en atención a lo determinado en el artículo 133 de nuestra Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Por Tratado se entiende al acuerdo entre dos o más Estados u Organismos internacionales y regido por el Derecho internacional.
- 3.** Ley Federal: Ordenamiento legal emitido por el Congreso de la Unión en cuestiones en que también puede haber leyes de carácter local, por ser materias concurrentes.
- 4.** Ley General: Se refiere a la Ley que regula actividades que son competencia exclusiva de la Federación.
- 5.** Constitución Local: Es la que tiene vigencia en cada una de las entidades federativas y que para distinguirla de la Federal se le ha llamado local, esta no debe en ningún caso contravenir al pacto Federal.
- 6.** Ley Local: La expedida por la legislatura o Congreso de una entidad federativa para tener vigencia en el ámbito territorial del Estado correspondiente y con contenido relativo a cuestiones que no sean de competencia federal.

---

<sup>6</sup> MOTO Salazar Efraín. Elementos de Derecho. 32ª. edición. Ed. Porrúa. México 1986. P. 39.

- 7.** Ley Orgánica: La sustentada en algún artículo constitucional relacionado con la estructura del poder público (Ley Orgánica de la Administración Pública Federal) o la referida a un ente estatal específico (Ley Orgánica del Instituto Politécnico Nacional).
- 8.** Ley Reglamentaria: La derivada de los primeros 29 artículos (parte dogmática) y la que desarrolla directamente algún artículo constitucional sin el ánimo preponderante de estructurar Órganos públicos.
- 9.** “Ley Marco: Tomada de la doctrina francesa, se ha empezado a utilizar la expresión leyes marco; éstas se dice fijan normas que habrán de desarrollarse en otras leyes. Tal idea es inaplicable en nuestro sistema jurídico, donde todas las leyes tiene igual rango y sólo se distingue entre leyes federales y locales, sólo persiste el principio de que toda norma deroga a la anterior en lo que se le oponga.”<sup>7</sup>
- 10.** Reglamento: Como ya se mencionó, el Reglamento es el conjunto de normas jurídicas emanadas del Ejecutivo Federal (artículo 89 fracción I Constitucional), del Ejecutivo local (artículo 116 Constitucional) y del Jefe de Gobierno del Distrito Federal (artículo 122 base segunda Constitucional).
- 11.** Normas jurídicas individualizadas: En el orden jerárquico mexicano, éstas ocupan el último lugar y se encuentran subordinadas a las normas de carácter general. Son normas jurídicas individualizadas las siguientes: Actos Jurídicos: se pueden clasificar de acuerdo a las partes que intervienen en su celebración en bilateral y unilateral; Resoluciones Administrativas: es la decisión dictada por una Autoridad en el conflicto surgido en un caso concreto entre el particular y un órgano de la administración pública; y las Resoluciones Judiciales: son dictadas por los órganos jurisdiccionales y consisten en la aplicación de las normas generales al caso concreto cuando surge entre particulares y se resuelve en aquella esfera, a la resolución que emiten se les llama Sentencia.

Entre la ley y el Reglamento hay las diferencias siguientes:

- a) Existe una distinción puramente formal, consistente en que la Ley es un acto legislativo (emitida por el Congreso o en su caso por la Asamblea del Distrito Federal), mientras que el

---

<sup>7</sup> MARTÍNEZ Morales Rafael I. Ob. Cit. P. 158.

Reglamento es un acto administrativo (expedido por el Poder Ejecutivo sea Federal, local o del Distrito Federal).

- b) El Reglamento no es emitido mediante el mismo procedimiento que la Ley, la cual es expedida por el Congreso Federal, local o estatal.
- c) Existen los llamados principios de primacía y reservas de la ley, que operan en favor de esta, ya que no se regula por Reglamento.

Por primacía de la ley se entiende que las disposiciones contenidas en una ley de carácter formal no pueden ser modificadas por un Reglamento. Este es un principio basado en la autoridad formal de las leyes, reconocido en el inciso F) del artículo 72 de la Constitución, según el cual establece:

“Artículo 72.- Todo proyecto de ley o decreto, cuya resolución no sea exclusiva de alguna de las Cámaras, se discutirá sucesivamente en ambas, observándose el Reglamento de debates sobre la forma, intervalos y modo de proceder en las discusiones y votaciones.

F.- En la interpretación, reforma o derogación de las leyes o decretos, se observarán los mismos trámites establecidos para su formación”.

- d) Por regla, no puede haber Reglamento sin Ley, aunque ésta puede existir sin que se le reglamente, no obstante en la práctica se ha dado de que existan Reglamentos sin Ley.
- e) La abrogación, derogación o reforma de una Ley implica, a su vez, la de su Reglamento, a menos que en la propia Ley se ordene lo contrario.
- f) La facultad reglamentaria del Presidente de la República se encuentra en los artículos 29, 49, 73 fracciones XIII y XV, 89 fracción I y 92 de la Constitución. La facultad legislativa radica en el Congreso, conforme a los artículos 73 y 74 de la Constitución. La facultad reglamentaria de los Gobernadores de los Estados radica en el artículo 116 Constitucional y la facultad reglamentaria del Jefe de Gobierno del Distrito Federal se encuentra en el artículo 122 base segunda de nuestra Ley suprema.

“Artículo 122.- ...Son autoridades locales del Distrito Federal, la Asamblea Legislativa, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal y el Tribunal Superior de Justicia...”

Base Segunda.- Respecto al Jefe de Gobierno del Distrito Federal:

...b).- Promulgar, publicar y ejecutar las leyes que expida la Asamblea Legislativa, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia, mediante la expedición de Reglamentos, Decretos y Acuerdos...”



La facultad reglamentaria es, en consecuencia, una función materialmente legislativa aunque formalmente sea administrativa. No obstante, se trata de una facultad propia del Ejecutivo y no derivada del Legislativo.

Como ya se mencionó anteriormente el Reglamento es una norma jurídica que puede complementar y ampliar de una manera más específica el contenido de una Ley, por lo que jerárquicamente aquel está subordinado a esta y corre la misma suerte; así es que cuando una Ley es reformada, derogada o abrogada, el Reglamento se verá afectado con las mismas consecuencias, a menos que la propia Ley diga lo contrario, ya que este no goza de la autoridad que tiene una Ley, que requiere que toda modificación sea expresa, satisfaciendo el mismo procedimiento que se haya observado para su creación.

En consecuencia, las diferencias existentes entre la Ley y el Reglamento consisten en su procedimiento de creación y en su jerarquía. Los reglamentos son exclusivamente promulgados por los titulares del Poder Ejecutivo y son de menor jerarquía que las leyes a las cuales no deben contravenir ni desbordar. Los reglamentos son actos facultados al Poder Ejecutivo Federal, local y estatal, por razones lógicas, ya que la atribución genérica de crear las leyes conlleva el reconocimiento de permitirle cómo ejecutarlas. Las leyes por su propia naturaleza no pueden prever todos los supuestos posibles, por lo que su grado de generalidad y abstracción debe ser amplio y omnicomprensivo; los reglamentos, en contraste tienden a detallar los supuestos previstos en la ley para que la individualización y aplicación del orden jurídico sea clara y efectiva.

El reglamento tiene de común con la Ley el ser una norma escrita y que tienen como finalidad el encausamiento de la actividad social hacia el bien común, pero difieren en todo lo demás.

De lo anteriormente señalado, pocos caracteres genéricos pueden derivarse. Lo propio del Reglamento, lo que le separa definitivamente de la Ley es que es una norma secundaria, subalterna, inferior y complementaria de la Ley, una obra de la Administración. Como todos los productos administrativos, el Reglamento es una norma necesitada de justificación, caso por caso, condicionada con posibilidades limitadas y libremente justiciable por el Juez.

Su sumisión a la Ley es absoluta, en varios sentidos, no se produce más que en los ámbitos que la Ley le deja, no puede intentar dejar sin efecto los preceptos legales o contradecirlos, no puede suplir a la Ley allí donde ésta es necesaria para producir un determinado efecto o regular un cierto contenido.

“La distinción clásica entre Ley y Reglamento recibe su sentido de la necesidad de diferenciar en razón de sus fuentes, las normas procedentes de un poder potencialmente ilimitado (dentro de la Constitución) y las dictadas por otro que, por el contrario, es radicalmente limitado y salvo muy contadas excepciones, sólo puede actuar cuando el primero lo habilita.”<sup>8</sup>

Se llama potestad reglamentaria al poder en virtud del cual, la administración dicta reglamentos; es, quizás su potestad más intensa, puesto que implica participar en la formación del ordenamiento. De este modo la administración, no sólo un sujeto de derecho sometido como los demás a un ordenamiento que le viene impuesto, tiene la capacidad de formar en una cierta medida su propio ordenamiento y aún el de los demás.

Por otro lado, no es posible dar un concepto unívoco de norma jurídica, pues sobre este concepto, tan importante y fundamental para la ciencia jurídica, no hay acuerdo entre los diversos autores. El problema es el siguiente; puede afirmarse que existe consenso en el sentido de que el objeto de estudio de la ciencia jurídica esta constituido por normas; que las normas constituyen conjuntos ordenados y llevan a cabo diversas funciones, que pueden claramente especificarse; que los órdenes normativos poseen una estructura interna, que puede ponerse de manifiesto. Sin embargo, no se tiene un concepto de lo que es una norma jurídica.

No obstante lo anterior, podemos hablar de normas administrativas, las cuales se pueden entender como normas jurídicas que regulan la función administrativa de un Estado, las cuales conservan su naturaleza administrativa aunque se encuentren en cuerpos legales de distinta índole como son leyes civiles, mercantiles, laborales, penales, administrativas, electorales, etc., si se ocupan de regular esa función.

Dentro del sistema jurídico nacional las normas administrativas guardan la jerarquía que prevé el artículo 133 de nuestra Carta Magna, según que pertenezcan a ésta, a leyes del Congreso de la Unión o a tratados internacionales. De menor nivel son las que integran los reglamentos, los decretos y acuerdos generales expedidos por el presidente de la República.

En orden descendente están las circulares que contienen normas generales de uso generalizado en la administración pública federal y estatal.

Por lo apuntado anteriormente, podemos concluir que el Reglamento es un conjunto de normas jurídicas que explica punto por punto el contenido de una Ley, es el que la desarrolla, la complementa, por lo que está en un plano inferior a ésta, constituye un acto materialmente

---

<sup>8</sup> GARCÍA de Enterría Eduardo y TOMÁS Ramón Fernández. Curso de Derecho Administrativo I. 9ª. edición. Ed. Civitas. Madrid 1999. P. 196.

legislativo, aunque sea formalmente administrativo; se emite mediante un procedimiento distinto al de la Ley, ya que su creación es más expedita, tiene competencia sólo en el lugar donde fue creado, de la materia de que se trate y mientras tanto una Ley u otro Reglamento no ordene su abrogación; su diferencia con la Ley radica en su procedimiento de creación y en su jerarquía, aunque tienen como similitud que son normas escritas, son generales, son permanentes, y tienen como finalidad buscar una mejor convivencia entre las personas y conseguir el bien común de la sociedad y precisamente atendiendo a lo que marca nuestra Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y a la Ley de Cultura Cívica para el Distrito Federal, la Autoridad que es competente y está encargada de conocer de Reglamentos, infracciones e imponer sanciones como amonestación, multa o arresto hasta por treinta y seis horas según nuestra máxima Ley, es la Autoridad Administrativa, aunque veremos que hay otros tipos de Autoridad, las cuales abordaremos en el tema que inicia.

## **1.2.- AUTORIDAD ADMINISTRATIVA.**

La Autoridad Administrativa es, precisamente, la encargada de hacer valer los Reglamentos gubernativos, puede apoyarse en la fuerza pública si es necesario, aunque también busca la conciliación entre las partes cuando las hay y tienen otras funciones o atribuciones que veremos a lo largo de este tema.

De manera amplia podemos señalar que una Autoridad Administrativa es todo individuo que ejerce un poder o mando frente a otros, y que se encuentra legitimado por nuestra máxima Ley; es la persona que representa a un Órgano de gobierno y en conclusión todo funcionario público está dotado de Autoridad y en consecuencia de Poder público.

A lo largo de este tema abordaremos el concepto de Autoridad, veremos que existen varios tipos de Autoridad como la Administrativa y cada una con su singular importancia y funciones, tocaremos el punto de su naturaleza jurídica, para finalizar hablando sobre las atribuciones o facultades que tienen las autoridades locales del Distrito Federal.

### **1.2.1.- CONCEPTO.**

Es toda persona investida de potestad de mando frente a los administrados o internamente dentro de un organismo público.

De manera amplia señalamos que se puede considerar como autoridad a los individuos que, mediante órganos estatales competentes, están en posibilidad de tomar y ejecutar decisiones que afecten a los particulares u ordenar sean ejecutadas dichas decisiones.

“Para la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ‘Autoridad’ es todo funcionario de hecho o de derecho que puede disponer de la fuerza pública para hacer cumplir sus decisiones.”<sup>9</sup>

Autoridad para el derecho administrativo, es la persona física, trabajador del Estado, dotada por la ley de poder público; también es quien representa al órgano administrativo, pero puede no serlo y estar investido de ese poder. Gabino Fraga afirma que: “cuando la competencia otorgada a un órgano implica la facultad de realizar actos de naturaleza jurídica que afecten la esfera de los particulares y la de imponer a éstos sus determinaciones, es decir, cuando el referido órgano está investido de facultades de decisión y de ejecución, se está frente a un órgano de autoridad.”<sup>10</sup>

En amplio sentido las autoridades son los funcionarios públicos que tienen la potestad de ordenar, decidir y hacer cumplir sus órdenes.

En rigor los funcionarios públicos siempre están dotados de autoridad, es decir están provistos de poder público, de poder de decisión y ejecución. Pueden, si la ley los autoriza, trasladar parte de esa autoridad a otros funcionarios y empleados públicos a través de un acto de delegación de facultades, en forma temporal o indefinida.

Al consagrar la garantía de legalidad, el artículo 16 de la Constitución impone, que el acto de molestia que afecte los bienes e intereses de los particulares provenga de autoridad competente:

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

Recoge el mandato constitucional la idea precisa de que la autoridad debe fundar y motivar sus decisiones, para cubrirlas de toda legalidad y por ende, sólo es autoridad quien tiene el poder

---

<sup>9</sup> DICCIONARIO JURÍDICO ELECTRONICO. Ed. Desarrollo Jurídico. Informática Jurídica Profesional. México 2003.

<sup>10</sup> FRAGA, Gabino. OB. Cit. P. 490.

de decisión; asimismo este mismo precepto constitucional habla de Autoridad Judicial en su párrafo segundo y tercero al indicar que:

“... No podrá librarse orden de aprehensión sino por la Autoridad Judicial y sin que proceda denuncia o querrela de un hecho que la Ley señale como delito, sancionado cuando menos con pena privativa de libertad y existan datos que acrediten el cuerpo del delito y que hagan probable la responsabilidad del indiciado.

La Autoridad que ejecute una orden judicial de aprehensión deberá poner al inculpado a disposición del Juez, sin dilación alguna y bajo su más estricta responsabilidad. La contravención a lo anterior será sancionada por la Ley penal...”

Esto se refiere a que una Autoridad Judicial es la única competente para conocer de los delitos penales e imponer sanciones y medidas de seguridad, como pueden ser la privación de la libertad en los diferentes Reclusorios del Distrito Federal o la prohibición de ir a determinado lugar o incluso la reparación del daño en los términos que la Ley de la materia lo señale, entre otros; la Autoridad Judicial que más importancia se le da es, en el ámbito Local: el Juez de Primera instancia y el Juez de Paz y en el ámbito Federal lo es el Juez de Distrito.

Lo anterior se sustenta aún más en el artículo 21 constitucional primer párrafo, además que se refiere a otro tipo de Autoridad que es la Administrativa y que es la que nos interesa en el presente trabajo, ya que esta Autoridad es la única que conoce de infracciones a los Reglamentos Gubernativos y de Policía, además de que puede imponer sanciones que pueden ser según la Ley de Cultura Cívica: Amonestación, multa y arresto hasta por treinta y seis horas, establecido así por el precepto constitucional anteriormente citado.

Cabe mencionar que en el Reglamento de Mercados para el Distrito Federal en su artículo 97 fracción IV menciona que si la falta es grave el arresto administrativo será hasta por quince días, resultando completamente absurdo ya que este precepto está yendo en contra de lo que establece nuestra máxima Ley que es la Constitución Federal.

“Artículo 21.- La imposición de las penas es propia y exclusiva de la Autoridad Judicial. La investigación y persecución de los delitos incumbe al Ministerio Público, el cual se auxiliará con una policía que estará bajo su autoridad y mando inmediato. Compete a la Autoridad administrativa la aplicación de sanciones por las infracciones de los Reglamentos Gubernativos y de Policía, las que únicamente consistirán en multa o arresto hasta por treinta y seis horas; pero si el infractor no pagare la multa que se le hubiese impuesto, se permutará ésta por el arresto correspondiente, que no excederá en ningún caso de treinta y seis horas...”

Artículo 97.- Las infracciones a este Reglamento serán sancionadas como sigue:

...IV.- Si la falta es grave, el Departamento de Mercados de la Tesorería del Distrito Federal, ordenará el arresto administrativo hasta por quince días...”

La Autoridad pública puede entenderse como: a) el poder público en sí mismo o fuerza pública b) el funcionario que en representación de un órgano público ejerce dicho poder o fuerza pública y c) el órgano estatal a quien la ley atribuye tal poder o fuerza. Las dos primeras acepciones se aplican a los tres poderes del Estado Federales y Locales: legislativo, administrativo y judicial, que son poder público. Como el órgano público es a quien la ley atribuye la fuerza pública o el poder público, se llega a decir que es la Autoridad y no la persona física que lo representa.

En la Ley de Amparo, se contempla un concepto de Autoridad muy amplio, que es la ‘Autoridad responsable’, lo que se explica por la función social protectora que significa frente al poder público. El artículo 11 de la Ley de Amparo (Reglamentaria de los Artículos 103 y 107 de la Constitución) previene:

“Artículo 11.- Es autoridad responsable la que dicta, promulga, publica, ordena, ejecuta o trata de ejecutar la Ley o el acto reclamado.”

En el juicio de Amparo “Autoridades” son, dice el Doctor Ignacio Burgoa, “aquellos órganos estatales de facto o de iure, con facultades de decisión o ejecución, cuyo ejercicio engendra la creación, modificación o extinción de situaciones generales o particulares, de hecho o jurídicas o bien produce una alteración o afectación de ellas, de manera imperativa, unilateral y coercitiva.”<sup>11</sup>

### **1.2.2.- NATURALEZA JURÍDICA.**

El significado jurídico relevante de la noción de autoridad presupone la idea de una investidura, de una potestad, una función. La noción de autoridad gira, así, alrededor del concepto de facultad la cual indica el poder o capacidad de un individuo o grupo para modificar la situación jurídica existente. 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.

---

<sup>11</sup> BURGOA Orihuela Ignacio. Derecho Constitucional Mexicano. Ed. Porrúa. 5ª. edición. México 1979. P. 205.

Esto explica su naturaleza jurídica, ya que claramente se indica que una autoridad funcionaria del Estado, investida de legitimidad por la Ley o por nuestra Constitución, que se encuentre en el ámbito Federal o local, es obedecida por la sociedad de acuerdo a su esfera de competencia, en virtud de una facultad o potestad otorgada por la misma Ley o por nuestra Carta Magna, alguna otra autoridad o la misma comunidad, pero siempre con las limitantes que ellas mismas le impongan.

El orden jurídico otorga a los individuos investidos como órganos del Estado, a los que se les denomina 'autoridades', la facultad de obligar o permitir a los demás mediante actos de voluntad; es decir, X tiene autoridad sobre Y, si, y sólo si, X puede hacer que Y haga o se abstenga de hacer algo, esto es, sólo X está facultado para cambiar la situación jurídica de los demás.

De esta forma, las relaciones de autoridad no son sino relaciones de dominio, donde se presenta la posibilidad de imponer la voluntad de uno a la conducta de los demás. Pero sólo el dominio ejercido por los órganos del Estado es un dominio en virtud de autoridad. Un individuo o grupo de personas tiene autoridad si su poder descansa en el orden jurídico de la comunidad, si es la autoridad legítima. Es de esta manera como se identifica a la autoridad en una determinada comunidad con la 'fuerza' o 'poder' del orden jurídico, es decir, el 'monopolio' legítimo del poder.

El derecho reclama autoridad para regular toda forma de comportamiento; reclama autoridad para prohibir, permitir o imponer condiciones a la actividad de otras instituciones sociales como pueden ser los partidos políticos, grupos deportivos, iglesias, etc.; el derecho manifiesta su autoridad legitimando las actividades de las demás instituciones sociales.

### **1.2.3.- ATRIBUCIONES.**

Las atribuciones de una Autoridad son tan diversas como mismas Autoridades las hay, como ya lo mencionamos anteriormente, podemos hablar de Autoridades administrativas, judiciales, legislativas, electorales, etc., de hecho una Autoridad es toda persona que puede, por medio de la coacción, hacer cumplir sus ordenes, ya que se encuentra legitimado por la misma Ley; también podemos hablar de autoridades Municipales, Federales y Estatales, y es en este último tipo de Autoridad en la que nos abocaremos.

Las Autoridades locales del Gobierno del Distrito Federal, según el artículo 122 párrafo segundo de nuestra Constitución Federal, son:

- 1º. La Asamblea Legislativa del Distrito Federal.
- 2º. El Jefe de Gobierno del Distrito Federal.

3°. El Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal.

**1.-** Para hablar de atribuciones de la Asamblea Legislativa diremos que tiene facultades administrativas y legislativas.

Respecto a las facultades administrativas, de acuerdo al artículo 122 base primera de nuestra Máxima Ley, menciona que la Asamblea debe examinar, discutir y aprobar anualmente el presupuesto de egresos del Distrito Federal.

La Asamblea también tiene la facultad de revisar la cuenta pública del año anterior. En esta revisión debe comprobar si los programas contenidos en el presupuesto se cumplieron conforme a las autorizaciones y en dado caso de que encontrara desviaciones, la misma Asamblea deberá disponer lo necesario para definir las responsabilidades de los servidores públicos involucrados.

“De acuerdo al artículo 71 Constitucional, disponen de la facultad de iniciar el procedimiento para la expedición de las leyes o decretos ante el Congreso de la Unión: el Presidente de la República, los Diputados y los Senadores Federales y las Legislaturas de los Estados como cuerpos colegiados. La Asamblea de Representantes también tiene esa atribución cuando la materia de los proyectos de leyes o decretos se relacionen directamente con el Distrito Federal, de acuerdo con lo dispuesto por el artículo 122 base primera, consecuentemente también puede iniciar el procedimiento reformativo de la Constitución previsto en el artículo 135, siempre que el proyecto se refiera al Distrito Federal.”<sup>12</sup>

En materia de nombramientos la Asamblea Legislativa del Distrito Federal le corresponde nombrar a quien deba sustituir al Jefe de Gobierno con motivo de la falta absoluta, es decir, por renuncia o por fallecimiento; también puede nombrar a los Magistrados del Tribunal Superior de Justicia a propuesta del Jefe de Gobierno y nombrar a los siete miembros del Consejo de la Judicatura del Distrito Federal, según lo que dispone el artículo 122 base cuarta.

Por otro lado, hablando de facultades legislativas, la Asamblea puede expedir su Ley Orgánica que será enviada al Jefe de Gobierno del Distrito Federal para efectos de que sea publicada, sin que requiera de promulgación alguna.

También puede expedir las disposiciones legales para organizar la Hacienda pública y su Contaduría Mayor y para legislar en materia de administración pública local, asimismo puede expedir las leyes orgánicas de los Tribunales del Fuero Común y de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal.

---

<sup>12</sup> SANCHEZ Bringas Enrique. Derecho Constitucional. 8ª. Edición. Ed. Porrúa. México 2003. P. 550.



Tiene la facultad de expedir la Ley de ingresos del Distrito Federal, aprobando las contribuciones necesarias para cubrir el presupuesto; por lo tanto la Asamblea no puede incorporar montos de endeudamiento superiores a los autorizados previamente por el Congreso de la Unión.

Asimismo le corresponde expedir las leyes que rijan las elecciones locales en el Distrito Federal, de acuerdo a lo que marca el Estatuto de Gobierno y respetando los principios establecidos en los incisos b) al i) de la fracción IV de artículo 116 Constitucional que menciona:

“Artículo 116.- ...

IV.- Las Constituciones y leyes de los Estados en materia electoral garantizarán que:

...b).- En el ejercicio de la función electoral a cargo de las autoridades electorales sean principios rectores los de legalidad, imparcialidad, objetividad, certeza e independencia;

c).- Las autoridades que tengan a su cargo la organización de las elecciones y las jurisdiccionales que resuelvan las controversias en la materia, gocen de autonomía en su funcionamiento e independencia de sus decisiones;

d).- Se establezca un sistema de medios de impugnación para que todos los actos y resoluciones electorales se sujeten invariablemente al principio de legalidad;

e).- Se fijen los plazos convenientes para el desahogo de todas las instancias impugnativas, tomando el principio de definitividad de las etapas de los procesos electorales;

f).- De acuerdo a las disponibilidades presupuestales, los partidos políticos reciban, en forma equitativa, financiamiento público para su sostenimiento y cuenten durante los procesos electorales con apoyos para sus actividades tendientes a la obtención del sufragio universal;

g).- Se propicien condiciones de equidad para el acceso de partidos políticos a los medios de comunicación social;

h).- Se fijen los criterios para determinar los límites a las erogaciones de los partidos políticos en sus campañas electorales, así como los montos máximos que tengan las aportaciones pecuniarias de sus simpatizantes y los procedimientos para el control y vigilancia del origen y uso de todos los recursos con que cuenten los partidos políticos; se establezcan, asimismo las sanciones por el incumplimiento a las disposiciones que se expidan en estas materias; e

i).- Se tipifiquen los delitos y determinen las faltas en materia electoral, así como las sanciones que por ellos deban imponerse;...”

Del mismo modo, tiene la atribución de expedir leyes en materia de planeación para el desarrollo urbano, uso del suelo, preservación del medio ambiente, protección ecológica, vivienda,

construcciones de vía pública, estacionamientos, obra pública, explotación y uso de los bienes del patrimonio del Distrito Federal, así también de fomento económico, protección al empleo, desarrollo agropecuario, establecimientos mercantiles, protección de animales, espectáculos públicos, fomento cultural, cívico, deportivo y educativo, asimismo leyes relativas a la salud pública, a la asistencia social y a la previsión comunitaria; con respecto a los servicios públicos, la Asamblea puede legislar en materia de servicios de transporte urbano, de limpia, turismo, servicios de alojamiento, mercados, rastros, centrales de abastos y en materia de cementerios.

“La Asamblea puede legislar en materia civil y penal, regular el organismo protector de los derechos humanos, la participación ciudadana, la defensoría de oficio, el notariado y el Registro público de la propiedad y del comercio, normar la protección civil, la justicia cívica sobre faltas de policía y buen gobierno, los servicios de seguridad prestados por empresas privadas y la prevención y la readaptación social.”<sup>13</sup>

**2.-** El Jefe de Gobierno del Distrito Federal es el titular de la administración pública en la entidad y tiene las siguientes atribuciones:

- i. Cumplir y ejecutar las leyes relativas al Distrito Federal que expida el Congreso de la Unión en la esfera de competencia del órgano ejecutivo a su cargo o de sus dependencias;
- ii. Promulgar, publicar y ejecutar las leyes que expida la Asamblea Legislativa, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia mediante la expedición de Reglamentos, Decretos y Acuerdos; asimismo, podrá hacer observaciones a las leyes que la Asamblea Legislativa le envíe para su promulgación en un plazo no mayor de diez hábiles. Si el proyecto observado fuese confirmado por mayoría calificada de dos tercios de los diputados presentes, deberá ser promulgado por el Jefe de gobierno del Distrito Federal;
- iii. Presentar iniciativas de leyes o decretos ante la Asamblea Legislativa;
- iv. Nombrar y remover libremente a los servidores públicos dependientes del órgano ejecutivo local, cuya designación o destitución no estén previstas de manera distinta por la Constitución o las leyes correspondientes; y
- v. Ejercer las funciones de dirección de los servicios de seguridad pública de conformidad con el Estatuto de Gobierno.

---

<sup>13</sup> Ibídem. P. 552.

**3.-** El Tribunal Superior de Justicia tiene a su cargo resolver las controversias civiles, mercantiles y penales que sean de su competencia, es decir, aquellas que no sean de competencia Federal, ni correspondan a los Tribunales de los Estados. En términos de lo ordenado por el artículo 122 Constitucional, el Tribunal Superior de Justicia se integra con los Magistrados que directamente lo componen, los Jueces de Primera Instancia, los Jueces de Paz y los órganos que establezca la Ley.

En forma semejante a la del Poder Judicial de la Federación, en el caso del Distrito Federal, la Constitución dispone la existencia de un Consejo de la Judicatura para el Distrito Federal, el cual de acuerdo al artículo 122 base cuarta, puede funcionar en pleno o en comisiones y desarrollar las siguientes atribuciones.

Tiene que administrar al Tribunal Superior de Justicia y vigilar que los juzgadores y el personal en general, cumplan con sus deberes, para este efecto puede expedir acuerdos generales.

También tiene facultades para intervenir en la designación de los Magistrados y para designar a los Jueces de Primera instancia y los Jueces de Paz; en este mismo contexto, el mismo Consejo de la Judicatura del Distrito Federal, actuando en pleno, definirá la adscripción de Jueces y Magistrados y en su caso su remoción.

Corresponde al Consejo de la Judicatura del Distrito Federal elaborar el presupuesto del Tribunal Superior de Justicia, de los Juzgados y demás órganos judiciales.

Es así, que la Constitución otorga al mencionado Tribunal, la facultad de elaborar su presupuesto para que se incluya en el proyecto de presupuesto de egresos que el Jefe de Gobierno del Distrito Federal envíe a la Asamblea de Representantes.

Como lo hemos apuntado en los anteriores temas, se ha venido hablando de la Constitución, de Leyes, de Reglamentos, de Acuerdos, etc., tanto Locales como Federales y hemos hecho la observación de que la Ley esta por encima del Reglamento; en este tema señalamos que algunas de las atribuciones que tienen las diversas Autoridades del Distrito Federal es aplicar la ley, hacer Reglamentos, elaborar Decretos o Acuerdos y entre todo este conjunto de normas existe una jerarquía que es reconocida por la Doctrina mexicana, por nuestro máximo Tribunal que es la Suprema Corte de Justicia de la Nación y como ya lo vimos por nuestra Máxima Ley.

### **1.3.- JERARQUÍA DE LA LEY.**

La jerarquía se puede entender como mando y subordinación que existe entre los funcionarios o trabajadores de un mismo orden estatal, sea local o federal, o que pertenecen como en este caso, a un mismo cuerpo de leyes.

El fundamento constitucional como veremos es el 133 Constitucional que marca claramente cuales son las normas supremas de nuestro país y las cuales son nuestra Carta Magna, los Tratados internacionales y las Leyes que emanen del Congreso de la Unión, también menciona que puede haber Constituciones locales y leyes que emanan de los Congresos de los Estados y como vimos anteriormente en los artículos 89, 116 y 122 de nuestra Ley suprema, la misma, faculta al Presidente de la República, a los Gobernadores de los Estados y al Jefe de Gobierno del Distrito Federal, a ‘promulgar, publicar y ejecutar las leyes que expida el Congreso de la Unión, el Congreso Local o la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia, mediante la expedición de Reglamentos, Decretos y Acuerdos’, respectivamente; y asimismo, finalizando con esta Jerarquía de leyes, con las normas jurídicas individualizadas que pueden ser Actos jurídicos, Resoluciones Administrativas y Resoluciones Judiciales.

En el último tema de este capítulo hablaremos de la Supremacía Constitucional y explicaremos porque es nuestra máxima Ley; trataremos de explicar cada uno de los escalafones que guarda nuestra Constitución de acuerdo a la Jerarquía de las Leyes y como se mencionó anteriormente, terminaremos por demostrar que la Ley es superior jerárquicamente hablando, al Reglamento.

#### **1.3.1.- ARTÍCULO 133 CONSTITUCIONAL.**

El orden jurídico implica la existencia de normas organizadas jerárquicamente, de esta jerarquía derivan relaciones de supra y subordinación que permiten establecer criterios para aplicar las normas y solucionar conflictos. Sin embargo no puede haber una cadena infinita de normas superiores e inferiores, debe existir una norma superior a todas como fundamento de validez, una norma cúspide en la que recaiga la supremacía, un cuerpo normativo que pueda ser denominado “Ley suprema”. La norma del orden jurídico nacional que consagra el Principio de la Supremacía es la Constitución. Al respecto el Maestro Fix Zamudio nos comenta que el Principio de Supremacía..., descansa en la idea de que... la Constitución..., contiene las normas primarias que deben regir para todos dentro de un país, sean gobernantes o gobernados; dichas normas primarias constituyen al propio tiempo la fuente de validez de todas las demás normas que por eso se han llamado secundarias...

El no permitir dentro del Estado ningún acto contrario a la norma suprema es una de las manifestaciones de este principio, lo cual significa que debe ser respetada en todo tiempo. Es un principio generador de legalidad, del mismo modo la norma suprema genera unidad entre las normas secundarias y les otorga validez.

Las consecuencias de la Supremacía de la Constitución son:

- 1°. Está por encima de todas las normas del orden jurídico al que pertenece, de tal manera que aquella norma que la contraríe carecerá de validez, todas las normas secundarias deben adecuarse a ella. Una norma contraria a la Constitución no debe ser aplicada.
- 2°. Da como resultado una jerarquía de las normas jurídicas.
- 3°. Limita las facultades de los poderes públicos; los órganos del Estado deben adecuar su conducta a la Constitución.
- 4°. Existe un medio de control para resguardarla.

Ahora bien, conviene hacer una distinción entre Poder Constituyente y poderes constituidos, ya que crean normas de distinto nivel jerárquico, del primero emana la Constitución considerada Ley suprema, de los segundos las normas secundarias que se encuentran subordinadas al texto constitucional. Esta distinción es un presupuesto de Supremacía; también se ha llegado a considerar como una condición para que sea suprema el que tenga un grado de rigidez que le permita ser inamovible.

Los medios de control constitucional complementan este Principio con el objeto de garantizar su efectividad en el orden jurídico para que exista la relación de supra y subordinación, salvaguardan la supremacía al nulificar los actos de los poderes públicos que violen la Constitución; si no existieran estos medios este principio no pasaría más allá de ser solo un enunciado.

La Supremacía de la Constitución desde un punto de vista formal radica en:

- ✍ La forma de elaboración, ya que es superior por haber sido creada por el Poder Constituyente.
- ✍ Regula la forma de creación de las normas y, en algunos casos, su contenido.
- ✍ Va a atender al principio de rigidez constitucional, se trata de dar permanencia a la Constitución y a su contenido, así como garantizar la estabilidad de la misma.

La suprallegalidad debe entenderse como la superioridad jerárquica que guarda la Constitución con respecto a las leyes secundarias.

La Supremacía de la Constitución desde el punto de vista material radica en que:

- ‡ Recoge los principios jurídicos y políticos fundamentales.
- ‡ Es la expresión originaria de la Soberanía del pueblo, de esta manera ninguna Autoridad puede colocarse por encima de ella, ni conferirse competencias que no le están expresamente otorgadas.

La Supremacía Constitucional es el principio generador de la jerarquía normativa, por medio del cual se considera a la Constitución como la norma que da unidad al orden jurídico nacional al ser el fundamento de validez de todas las demás normas y establecer en algunos casos su contenido.

Por otra parte, según Aristóteles, la Constitución es la vida misma del Estado, es la existencia de la *Polis*, es lo que acontece en una comunidad es decir, la realidad; como organización de la vida necesita conducirse en alguna forma y por eso se organiza en Gobierno, así, la Constitución es el Gobierno mismo, siendo la organización de todas las magistraturas y como *lege ferenda*, el primero deber del Gobierno consiste en estudiar cual puede ser la mejor Constitución para el Estado, concluyendo que la Constitución perfecta debe contener elementos de todas las demás, con tal combinación de elementos oligárquicos, monárquicos y democráticos.

Asimismo, desde el punto de vista etimológico proviene del latín *CONSTITUTIO-ONIS* que es la forma o sistema de Gobierno que tiene cada Estado, Ley fundamental de la organización de un Estado.

El Doctor Ignacio Burgoa Orihuela considera que la Constitución “es el ordenamiento fundamental y supremo del Estado que: a) establece su forma y la de su gobierno; b) crea y estructura sus órganos primarios; c) proclama los principios políticos y socioeconómicos sobre los que se basan la organización y teleología estatales y d) regula sustantivamente y controla adjetivamente el poder público del Estado en beneficio de los gobernados.”<sup>14</sup>

Por otra parte el profesor Arteaga Nava comenta que una Constitución es un complejo normativo; es un conjunto de normas dispuestas sistemáticamente con el propósito de organizar,

---

<sup>14</sup> BURGOA Orihuela Ignacio. Ob. Cit. P. 328.

en nuestro caso, al Estado mexicano; dichas normas son de jerarquía superior, permanentes, escritas, generales y reformables.<sup>15</sup>

La Constitución se ha dividido en varias partes: la de derechos humanos, algunos autores la denominan dogmática del artículo 1° al 29 constitucional; la parte orgánica, relativa a la estructura, el funcionamiento y las facultades de los poderes centrales y locales que van del artículo 49 al 122 del mismo ordenamiento.

Una tercera parte es la que define la naturaleza y las características del Estado mexicano y son los artículos 39 y 40.

También se habla de una cuarta parte denominada de derechos sociales que son los artículos 27 y 123.

Nosotros hablaríamos de una quinta parte que no tendría aún título para diferenciarlo, esta parte abarcaría materias de diversa índole como lo es la ciudadanía, extranjería, supremacía, reformas y permanencia constitucional.

Por nuestra parte podemos decir que nuestra Constitución es de carácter escrita, rígida, es reformada por un procedimiento especial; de tal manera que es considerada Ley fundamental del Estado, misma que estructura a sus órganos primarios y al mismo tiempo los limita, da un mínimo de garantías al individuo y se auto determina. Se divide en una parte dogmática y otra orgánica, la primera se refiere a la estructura y forma de gobierno, otorga derechos al individuo a través de sus garantías individuales y sociales; la segunda crea y controla a los poderes del Estado, organizando a sus instituciones, de igual manera garantiza al Estado como al individuo.

En el orden jurídico mexicano la Supremacía Constitucional se encuentra consagrada de manera expresa en el artículo 133 de la Constitución, aunque en algunos otros artículos constitucionales también se habla de “Ley fundamental” o “pacto Federal”.

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

---

<sup>15</sup> Vid. ARTEAGA Nava Elisur y TRIGUEROS Gaisman Laura. Diccionarios Jurídicos Temáticos. Derecho Constitucional. Vol. 2. Ed. Oxford. México 2000. P. 14.

También se puede mencionar en orden descendente al Tratado, según lo marcado en el cuadro 1, que es un Acto jurídico que produce derechos y obligaciones celebrados entre Estados o sujetos internacionales y que sirve para crear, transferir, modificar o extinguir derechos y obligaciones.

Cuando se celebra un Tratado internacional con otro Estado u otro Órgano internacional y ya se encuentra firmado y ratificado, primeramente tiene que estar de acuerdo a nuestra Constitución, después se tiene que publicar en el Diario Oficial de la Federación para darlo a conocer a los gobernados mediante una Ley interna, si no se lleva a cabo lo anterior, las Autoridades correspondientes caen en responsabilidad directa, según el Derecho Internacional, y se tiene el Amparo indirecto y en su caso el recurso correspondiente en dado caso de que afecte la esfera jurídica de algún gobernado.

Como ya lo mencionamos al inicio del capítulo, la Ley es el conjunto de normas jurídicas de carácter general y abstracta que emite el Órgano Legislativo, siguiendo para ello el procedimiento que al efecto establece nuestra Constitución, posteriormente le corresponde al Poder Ejecutivo promulgarla, ordenando que se le dé su debido cumplimiento; aunque no siempre es así, en ocasiones al Ejecutivo, representado por el Presidente de la República, en uso de facultades extraordinarias que le concede el Legislativo, puede dictar la Ley.

Por otro lado, el Reglamento, como ya se mencionó es un conjunto de normas jurídicas emanadas del Poder Ejecutivo, ya sea Estatal o Federal, en base a la facultad que la propia Constitución le atribuye y sirve básicamente para comprender mejor la Ley, ya que la desarrolla detallando punto por punto lo que quiere decir el ordenamiento superior que es la Ley.

Las normas emanadas del Ejecutivo tienen la misma fuerza que toda Ley, llamándose, entonces, Decretos.

El Decreto es toda resolución o disposición de un órgano del Estado, sobre un asunto o negocio de su competencia que crea situaciones jurídicas concretas que se refieren a un caso particular relativo a determinado tiempo, lugar, instituciones o individuos y que requiere de cierta formalidad (publicidad), a efecto de que sea conocida por las personas a las que va dirigido.

A continuación se mencionan algunas clases de Decretos como son:

- ☺ “Decreto - ley.- La Constitución atribuye al Ejecutivo, facultades para legislar, sin necesidad de una delegación de facultades del Poder Legislativo, la atribución es directa de la Constitución. El presidente de la República da cuenta al Congreso del ejercicio de esta facultad.



- ☺ Decreto - delegado.- El Congreso de la Unión delega al Ejecutivo facultades extraordinarias para legislar en los casos de excepción que la propia Constitución determina (artículo 49 constitucional). De conformidad con el artículo 29 constitucional, el Congreso concederá las autorizaciones necesarias para que el Ejecutivo haga frente a la situación, al suspenderse las garantías individuales. El artículo 131 párrafo segundo, establece que el Ejecutivo podrá ser facultado por el Congreso de la Unión para legislar en materia arancelaria.
  
- ☺ Decreto - administrativo.- Expresión jurídica de la voluntad del órgano ejecutivo, que dicta resoluciones en el ejercicio de sus funciones, sobre una especie particular de los negocios públicos. La base constitucional para este tipo de decretos la encontramos precisamente en el artículo 89 fracción I de nuestra Constitución que habla de las facultades del Ejecutivo para proveer en la esfera administrativa a la exacta observancia de las leyes.
  
- ☺ Decreto - judicial.- En sentido amplio cualquier resolución que pronuncian los jueces, en casos especiales, también se denomina 'Auto' o 'Sentencia interlocutoria'. La fracción I del artículo 79 del Código de Procedimientos Civiles dispone que los decretos judiciales son simples determinaciones de trámite que se dictan dentro del proceso. Los artículos 89 y 90 del mismo ordenamiento, así como el artículo 220 del Código Federal de Procedimientos Civiles señalan que las resoluciones judiciales son decretos, autos o sentencias y los primeros se refieren a simples determinaciones de trámite.<sup>16</sup>

La doctrina distingue entre la ley, que considera como una disposición de carácter general, y el decreto que conceptúa como un acto particular.

Asimismo, una Ley Municipal es aquella que es emanada del Ayuntamiento de cada Municipio, es decir, dictada y aprobada por el Presidente Municipal, el Síndico Procurador, un Secretario y los Regidores que cada Municipio tenga; está subordinada a las leyes estatales y éstas a su vez, a las leyes Federales.

Del mismo modo que en el ámbito Federal y Estatal, el Reglamento en el ámbito municipal ayuda a entender mejor a la Ley; los Reglamentos municipales son emanados en sesión por el Ayuntamiento que es presidido y dirigido por el Presidente Municipal; una vez que el Reglamento es aprobado por dicho organismo, el Presidente de cada Municipio ordena su difusión, aunque de

---

<sup>16</sup> DICCIONARIO JURÍDICO ELECTRONICO. Ed. Desarrollo Jurídico. Informática Jurídica Profesional. México 2003.

igual forma estos Reglamentos no deben en ningún caso contravenir a las leyes Estatales y a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Finalmente y siguiendo el orden normativo que se presenta en el cuadro 1, hablando de normas jurídicas individualizadas podemos hablar del Acuerdo administrativo es una resolución unilateral, una decisión de carácter ejecutivo unipersonal, pluripersonal o un acto de naturaleza reglamentaria; también puede revestir aspectos formales, en cuanto a que constituye el acto mediante el cual, el titular de un órgano de jerarquía superior conoce de un asunto, cuya resolución le compete y le ha sido sometido a consideración por el titular de un órgano de grado inferior.

“Es la resolución de trámite dictada por un Tribunal. Es la decisión de un servidor público de carácter administrativo o disposición de carácter general dictada por el Poder Ejecutivo.”<sup>17</sup>

En el ámbito del Derecho Administrativo, al Acuerdo se puede entender de las siguientes formas:

1. La decisión de un servidor público;
2. El acto ejecutivo emitido por un cuerpo colegiado de funcionarios;
3. La resolución de un superior jerárquico respecto a un asunto presentado por su inferior;
4. El instrumento para la creación de Órganos administrativos, su modificación, extinción, venta o transferencia.

Y en conclusión, un Acuerdo es la orden dictada por el superior al inferior jerárquico, conforme a una decisión tomada individual o colegiadamente.

Cabe mencionar que cualquier Acto jurídico es una norma Jurídica individualizada y estos pueden ser bilaterales cuando existe acuerdo entre dos o mas voluntades y es unilateral cuando es manifestación de una voluntad; son bilaterales los convenios para crear, transferir, modificar o extinguir derechos y obligaciones.

En el mismo sentido, la Resolución administrativa, también es una norma jurídica individualizada y como se mencionó anteriormente, es una decisión dictada por una Autoridad en el conflicto surgido en un caso concreto entre el particular y un órgano de la Administración Pública.

“La Administración pública que compete al Poder Ejecutivo, pretende garantizar los intereses de los particulares, brindándoles la oportunidad de manifestar su inconformidad respecto

a las decisiones dictadas por sus autoridades, que pueden ser modificadas mediante una Resolución Administrativa.”<sup>18</sup>

Por último, la Resolución judicial es una norma jurídica individualizada, ya que es dictada por los órganos jurisdiccionales y consiste en la aplicación de las normas generales al caso concreto cuando surge un conflicto entre particulares y se resuelve en aquella esfera, a esta resolución se le llama sentencia; aunque no todas las resoluciones judiciales son sentencias, ya que también se dictan las que atienden a las diversas etapas en el desarrollo del juicio, desde su inicio hasta su conclusión.

Una sentencia puede ser definitiva cuando ya no cabe ningún medio de impugnación o recurso que pueda modificarla; agotados estos medios, la sentencia tiene calidad de “cosa juzgada” y es procedente su ejecución. Las resoluciones judiciales y administrativas son semejantes por ser manifestaciones que se proponen llevar las normas generales a los casos concretos cuando surge

un conflicto; unas y otras significan la última aplicación de las normas, el último grado en la escala normativa, su diferencia estriba en el Órgano que la dicta, Autoridades Judiciales en un caso y Autoridades Administrativas en otro.

A continuación, presentamos algunas Jurisprudencias de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, las cuales nos pueden ayudar en el mejor entendimiento de este capítulo; el primer ejemplo, habla de que los Tratados Internacionales están en un segundo lugar en el orden jurídico mexicano, por encima de leyes Federales y por debajo de la Constitución Federal, esto es porque los compromisos internacionales son asumidos por el Estado Mexicano en su conjunto y comprometen a todas sus autoridades frente a la comunidad internacional; el segundo supuesto, se refiere a que si alguna Ley ordinaria no va en el mismo sentido que el Código Supremo o los Tratados Internacionales, aquella no tendrá efecto alguno aunque vaya acorde a su Constitución Local, y prevalecerá lo dispuesto en nuestra Carta Magna, debido precisamente a la Supremacía Constitucional y al Orden Jurídico Mexicano.

---

<sup>17</sup> CHÁVEZ Castillo Raúl. DICCIONARIOS JURÍDICOS TEMÁTICOS. JUICIO DE AMPARO. Volumen 7. Ed. Oxford. México 2000.

<sup>18</sup> GUTIÉRREZ Aragón Raquel y RAMOS Verástegui Rosa María. Esquema Fundamental del Derecho Mexicano. 15ª. Edición. Ed. Porrúa. México 2002. P. 64.

**“TRATADOS INTERNACIONALES. SE UBICAN JERÁRQUICAMENTE POR ENCIMA DE LAS LEYES FEDERALES Y EN UN SEGUNDO PLANO RESPECTO DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL.-** Persistentemente en la doctrina se ha formulado la interrogante respecto a la jerarquía de normas en nuestro derecho. Existe unanimidad respecto de que la Constitución Federal es la norma fundamental y que aunque en principio la expresión "... serán la Ley Suprema de toda la Unión ..." parece indicar que no sólo la Carta Magna es la suprema, la objeción es superada por el hecho de que las leyes deben emanar de la Constitución y ser aprobadas por un órgano constituido, como lo es el Congreso de la Unión y de que los tratados deben estar de acuerdo con la Ley Fundamental, lo que claramente indica que sólo la Constitución es la Ley Suprema. El problema respecto a la jerarquía de las demás normas del sistema, ha encontrado en la jurisprudencia y en la doctrina distintas soluciones, entre las que destacan: supremacía del derecho federal frente al local y misma jerarquía de los dos, en sus variantes lisa y llana, y con la existencia de "leyes constitucionales", y la de que será ley suprema la que sea calificada de constitucional. No obstante, esta Suprema Corte de Justicia considera que los tratados internacionales se encuentran en un segundo plano inmediatamente debajo de la Ley Fundamental y por encima del derecho federal y el local. Esta interpretación del artículo 133 constitucional, deriva de que estos compromisos internacionales son asumidos por el Estado mexicano en su conjunto y comprometen a todas sus autoridades frente a la comunidad internacional; por ello se explica que el Constituyente haya facultado al presidente de la República a suscribir los tratados internacionales en su calidad de jefe de Estado y, de la misma manera, el Senado interviene como representante de la voluntad de las entidades federativas y, por medio de su ratificación, obliga a sus autoridades. Otro aspecto importante para considerar esta jerarquía de los tratados, es la relativa a que en esta materia no existe limitación competencial entre la Federación y las entidades federativas, esto es, no se toma en cuenta la competencia federal o local del contenido del tratado, sino que por mandato expreso del propio artículo 133 el presidente de la República y el Senado pueden obligar al Estado mexicano en cualquier materia, independientemente de que para otros efectos ésta sea competencia de las entidades federativas. Como consecuencia de lo anterior, la interpretación del artículo 133 lleva a considerar en un tercer lugar al derecho federal y al local en una misma jerarquía en virtud de lo dispuesto en el artículo 124 de la Ley Fundamental, el cual ordena que \*Las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados.\* No se pierde de vista que en su anterior conformación, este Máximo Tribunal había adoptado una posición diversa en la tesis P. C/92, publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Número 60, correspondiente a diciembre de 1992, página 27, de rubro: "LEYES FEDERALES Y TRATADOS INTERNACIONALES. TIENEN LA MISMA JERARQUÍA NORMATIVA."; sin embargo, este Tribunal Pleno considera oportuno abandonar tal criterio y asumir el que considera la jerarquía superior de los tratados incluso frente al derecho federal.”

Amparo en revisión 1475/98. Sindicato Nacional de Controladores de Tránsito Aéreo. 11 de mayo de 1999. Unanimidad de diez votos. Ausente: José Vicente Aguinaco Alemán. Ponente: Humberto Román Palacios. Secretario: Antonio Espinoza Rangel. El Tribunal Pleno, en su sesión privada celebrada el veintiocho de octubre en curso, aprobó, con el número LXXVII/1999, la tesis aislada que antecede; y determinó que la votación es idónea para integrar tesis

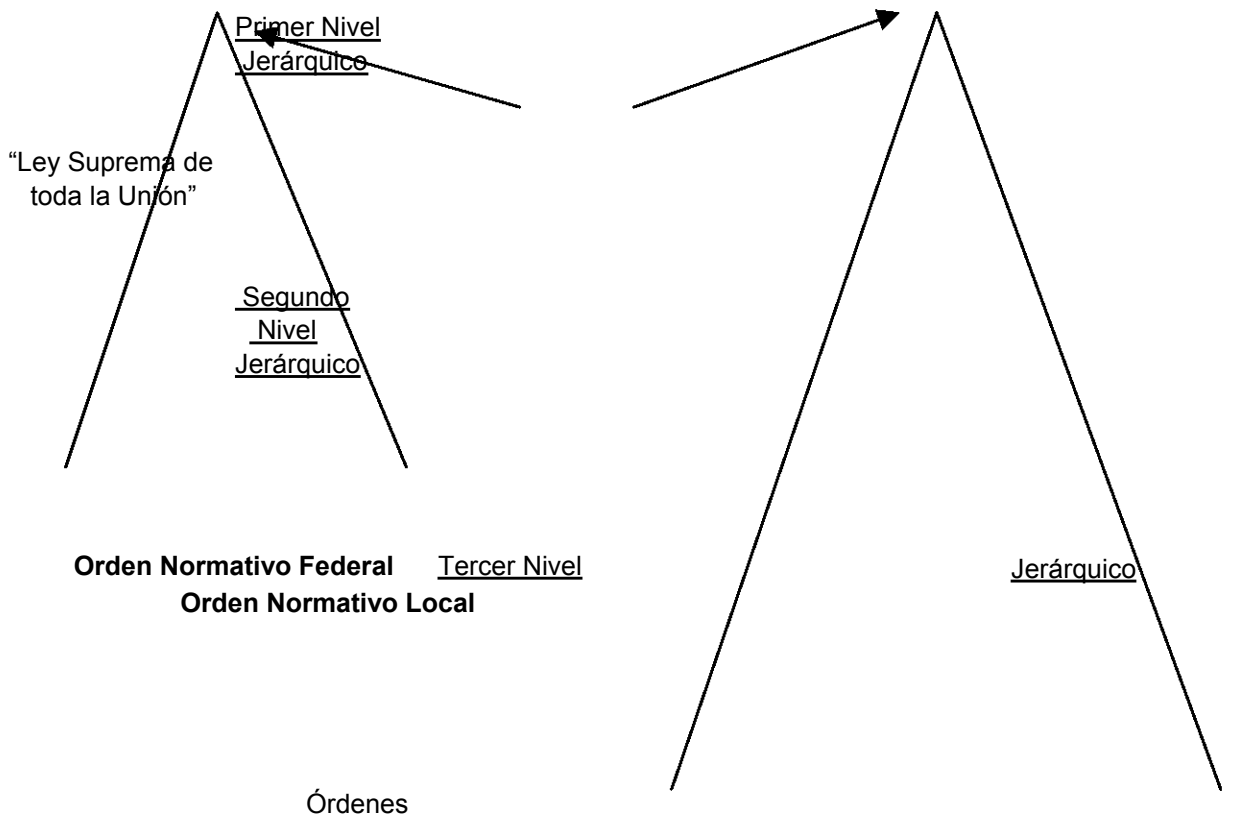
jurisprudencial. México, Distrito Federal, a veintiocho de octubre de mil novecientos noventa y nueve.

**“SUPREMACÍA CONSTITUCIONAL Y ORDEN JERÁRQUICO  
NORMATIVO, PRINCIPIOS DE INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 133  
CONSTITUCIONAL QUE LOS CONTIENE.-**

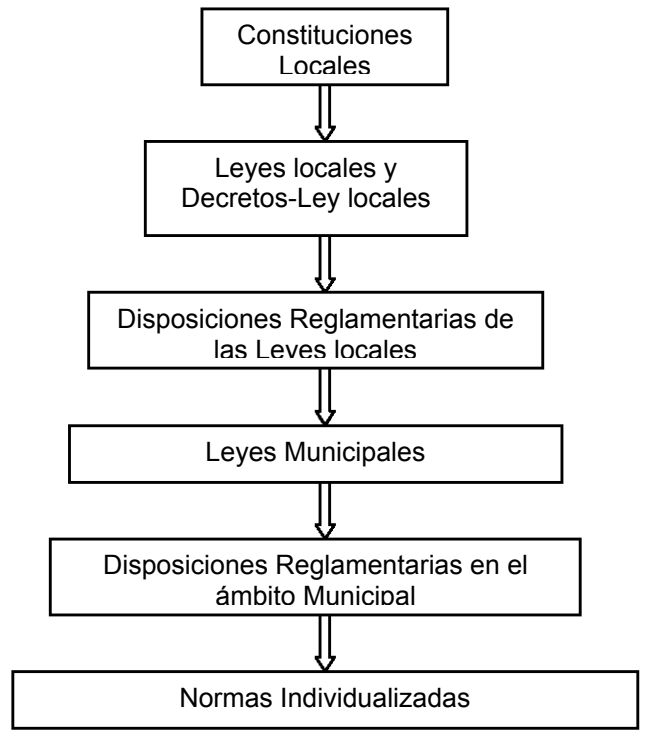
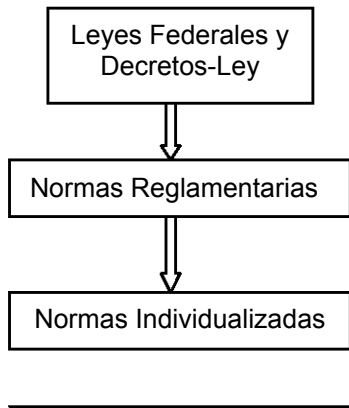
En el mencionado precepto constitucional no se consagra garantía individual alguna, sino que se establecen los principios de supremacía constitucional y jerarquía normativa, por los cuales la Constitución Federal y las leyes que de ella emanen, así como los tratados celebrados con potencias extranjeras, 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.”

Amparo en revisión 2119/99. Francisco Tomás Ramírez. 29 de noviembre de 2000. Cinco votos. Ponente: Olga Sánchez Cordero de García Villegas. Secretaria: Leticia Flores Díaz.

Todo lo anteriormente explicado, se puede observar en el siguiente cuadro sinóptico:



Coexistentes



## **CAPÍTULO 2**

### **2.- ASPECTO LEGAL**

En este capítulo, se abordarán temas de suma importancia, como lo es el Reglamento de Mercados para el Distrito Federal, del cual hablaremos en primera instancia para posteriormente abarcar el tema de la Ley de Cultura Cívica del Distrito Federal y poder estar en la posibilidad de entender y comparar las sanciones que imponen a las diversas infracciones que ambos ordenamientos contemplan por la falta de su observancia; finalizaremos el presente capítulo con la investigación que se realizó a los Juzgados Cívicos, así como a su personal, empezando con el Juez Cívico, el cual, como veremos oportunamente, la gente le ha perdido la confianza y credibilidad.

#### **2.1.- ANÁLISIS DEL CAPÍTULO VIII, “DE LAS SANCIONES” DEL REGLAMENTO DE MERCADOS PARA EL DISTRITO FEDERAL.**

Particularmente, al hablar de sanciones dentro del Reglamento de Mercados para el Distrito Federal, nos referimos a su último capítulo, que abarca de los artículos 97 al 101 y que presenta un estancamiento visible en cuanto a este tema se refiere; por ejemplo el artículo 97 dice que las infracciones a este Reglamento se van a sancionar, entre otras formas, con una multa de cinco a doscientos cincuenta pesos, por lo que resulta risible el saber que existen hoy en día esta clase de sanciones y peor aún, que todavía estén vigentes; asimismo el mencionado artículo, en su fracción IV, establece que si la falta es grave, el Departamento de Mercados de la Tesorería del Distrito Federal ordenará el arresto administrativo hasta por quince días, en la Cárcel de la Ciudad, resultando absurdo, ya que la propia Constitución Federal en su artículo 21 párrafo primero menciona, entre otras cosas, que si el infractor no paga la multa que se le hubiese impuesto, se permutará ésta por el arresto correspondiente, que no excederá en ningún caso de treinta y seis horas; así es que como podemos notar, dicho Reglamento de Mercados no va de la mano de nuestra Carta Magna, la cual como lo vimos en el capítulo anterior, es nuestra Ley suprema, y esta contraposición se debe al excesivo abandono en que ha estado el indicado Reglamento, pero más adelante se abundará respecto a este controvertido capítulo.

##### **2.1.1.- GENERALIDADES.**



La legislación en materia de mercados públicos para el Distrito Federal se originó en una época en la que el proceso industrializador del país y de la Ciudad de México intensificó su crecimiento y, por lo tanto, demandaba un sector comercial dinámico y moderno. Además el cambio de una nación rural a una con características urbanas se expresaba con mayor intensidad y exigía modificaciones a la estructura del abasto en general. Sin embargo, después de cincuenta y cuatro años de vigencia, observamos que las transformaciones en los distintos órdenes de la vida capitalina hacen necesario impulsar la transformación de la normatividad en la materia.<sup>19</sup>

Durante la década de los 30's se inicia una política gubernamental dirigida a construir un circuito de abasto en el Distrito Federal a partir de la construcción de mercados públicos en las diferentes áreas de concentración de esos tiempos; pero fue hasta la década de los 50's cuando se impulsa una política general de abasto para las nuevas colonias que van poblando la Ciudad de México.<sup>20</sup>

“Sin embargo, ya en la década de los 60's es cuando la construcción de mercados públicos adquiere su auge con la incorporación de avances tecnológicos en la construcción de estos inmuebles como las estructuras metálicas de “diente de sierra” que permiten cubrir superficies mas amplias. Cabe señalar que este auge en la construcción de mercados públicos, es concebido en forma tal de que los inmuebles cuenten con áreas destinadas a proporcionar servicios asistenciales a los locatarios, tales como baños y guarderías.

Ya en la década de los 70's es cuando se inicia un descenso en la construcción de mercados públicos, así como en el interés sobre el tema por parte del gobierno de ese entonces, ya que la mayor parte de la infraestructura que existía en ese momento, prácticamente se encontraba consolidada. Pero además, en estos años se presenta un viraje importante en cuanto a la materia nos concierne, ya que se empieza a dar preferencia a la proliferación del comercio informal, con la creación del tianguis y mercados sobre ruedas, que más tarde se saliera de control y obstaculizaran la vía pública. Sin embargo, los mercados que se llegaron a construir durante ésta década continúan nuevas técnicas constructivas como el uso de cubiertas geodésicas que tratan de imitar a la estructura del Palacio de los Deportes y que ahora se conocen como los ‘mercados de bola’

No obstante durante la siguiente década, se empieza a concebir la necesidad de desconcentrar la actividad de venta al mayoreo que el antiguo mercado de la merced

---

<sup>19</sup> Cfr. DIARIO DE LOS DEBATES DE LA ASAMBLEA LEGISLATIVA DEL DISTRITO FEDERAL. 6 de Octubre de 1998. P. 33.

<sup>20</sup> Cfr. DIARIO DE LOS DEBATES DE LA ASAMBLEA LEGISLATIVA DEL DISTRITO FEDERAL. 5 de Noviembre de 1998. P. 147.

desempeñaba. Es así que, en los albores de la década de los 80's se inicia la construcción de la hoy conocida 'Central de Abastos'.<sup>21</sup>

Por lo que respecta a la infraestructura y equipamiento comercial de los mercados públicos, se observa en la actualidad un deterioro constante, por lo que es urgente establecer mecanismos que permitan a los locatarios desarrollar acciones para impulsar la renovación de sus mercados y competir con mejores instalaciones contra las cadenas comerciales y tiendas de autoservicio que cuentan con mayor capacidad de producción y preferencia de los consumidores precisamente por sus instalaciones y su constante mantenimiento; asimismo, es preciso que puedan competir con el comercio que "algunas veces" obstaculiza la vía pública, como son los mercados sobre ruedas y los tianguis y que mejor forma de competir que actualizando su pentagenario Reglamento.

"La regulación de esta importante actividad económica no siempre ha estado a la par con su crecimiento numérico. No obstante que, ya desde el siglo XIX existen inmuebles muy parecidos a los que hoy denominamos mercados públicos, en el Código de Comercio de 1887, esta actividad no se encuentra regulada. Incluso y no obstante ser parte integrante de las disposiciones plasmadas en el artículo 115 de la Constitución de 1917, no es sino hasta 1951 cuando el Departamento del Distrito Federal emite el actual Reglamento de Mercados para el Distrito Federal para regular este servicio público."<sup>22</sup>

Por lo tanto, estos mismos vacíos de regulación han causado que el crecimiento de los mercados públicos se vea expuesto a un deterioro que se refleja en algunos locales vacíos, es decir, a una disminución de su rentabilidad económica. A la par del abandono, más que nada por parte de las autoridades, en que se encuentran los inmuebles durante poco mas de veinte años, pues la crisis devaluativa que sufrió nuestro peso en 1982, marco un parteaguas para la materia, ya que se fueron acumulando alrededor de los mercados públicos diferentes modalidades de comercio que obstaculizaban la viabilidad de este servicio público, situación que no desconocemos, pues se vive aún en nuestros días.

La obsolencia de las disposiciones contenidas en el Reglamento de Mercados que data del año de 1951, estriba principalmente en que las Autoridades que contaban con atribuciones para regular el servicio público de mercados, prácticamente han desaparecido, por ello, es necesario la creación de una Ley que de claridad sobre las competencias que tienen las diferentes instancias de la Administración pública actual, para cumplir con los objetivos de implantar, promover y garantizar

---

<sup>21</sup> *Ibidem*. P. 148.

<sup>22</sup> *Idem*.

el mantenimiento, conservación y recuperación de los mercados públicos, así como también sus alrededores.

En contraste, algunos dirigentes y locatarios de mercados públicos han manifestado su deseo de que simplemente se respete el Reglamento en vigor y más aún, que se eleve a rango de Ley. Nosotros consideramos que dicho documento prácticamente a sido rebasado por la realidad, por las costumbres generadas a lo largo de estos años y por la imposibilidad de cumplir acertadamente sus disposiciones. Se requiere diseñar un marco jurídico que contemple principios para enfrentar los grandes retos que como sistema de abasto tiene el mercado público y que proyecte en el largo plazo la recuperación de sus niveles de capitalización y crecimiento económico y su consolidación como opción comercial de carácter social y popular.

Podemos decir, que los propios locatarios son los que deben decidir cual es la mejor forma para organizarse como empresa comercial y de servicios, pero con la idea de fortalecer su presencia dentro de los habitantes del Distrito Federal, y recuperar el terreno perdido por la obsolescencia del Reglamento en vigor y por la incapacidad para hacer cumplir sus lineamientos.

Dado que es a las demarcaciones políticas del Distrito Federal y a sus habitantes a los que favorecen o perjudican los tianguis y mercados sobre ruedas, se establece que será competencia de las Delegaciones regular el establecimiento de nuevas rutas de tianguis y mercados sobre ruedas, así como modificarlas y cancelarlas.

En resumen, a lo largo de todos estos años, han sucedido muchos acontecimientos que hacen urgente renovar por un lado la infraestructura de los mercados públicos y lo más importante, a su estancado Reglamento, con el fin de beneficiar a los habitantes del Distrito Federal y área metropolitana y a los locatarios de los mercados públicos. Así lo han expresado multitud de locatarios, miembros de mesas directivas de mercados, autoridades y por supuesto, público en general.

Concretamente, el Reglamento de Mercados para el Distrito Federal fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el 1º de Junio de 1951, y promulgado por el Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, el Licenciado Miguel Alemán Valdés, el Jefe del Departamento del Distrito Federal en ese año era el Licenciado Fernando Casas Alemán; hasta la fecha en que se realiza este trabajo de investigación, el Reglamento en cuestión no ha sufrido reforma alguna.

El ordenamiento citado consta de 101 artículos desglosados en ocho capítulos, así también contiene trece artículos transitorios que marcan las reglas generales a seguir en la aplicación y vigencia del Reglamento en cita. En el capítulo I denominado "Disposiciones Generales", menciona

que el funcionamiento de los mercados en el Distrito Federal constituyen un servicio público, asimismo hace un listado de conceptos sobre la materia como son mercado público, zonas de mercados, puestos permanente o fijos, puestos temporales o semifijos, comerciantes permanentes, comerciantes temporales y lo que a nuestra investigación llama la atención son las definiciones de comerciantes ambulantes A: “quienes hubiesen obtenido del Departamento de Mercados de la Tesorería del Distrito Federal, el empadronamiento necesario para ejercer el comercio en lugar indeterminado y para acudir al domicilio de los consumidores”; y comerciantes ambulantes B: “las personas que ejerzan el comercio en lugar indeterminado y que no se encuentren dentro de las previsiones de la fracción anterior”.

También menciona las atribuciones del Departamento de Mercados de la Tesorería del Distrito Federal, y dentro de las cuales podemos citar las siguientes: que es el encargado de aplicar las sanciones que establece el mismo Reglamento y que además también debe fijar los lugares y días en que deban celebrarse los tianguis en cada mercado público.

Llama la atención el artículo 7 el cual entre otras cosas reza lo siguiente:

“Artículo 7.- El horario de funcionamiento de los puestos permanentes o temporales, será el siguiente:

I.- tratándose de puestos instalados en la vía pública, habrá tres jornadas:

Diurna, de las 6:00 a las 22:00 horas

Nocturna, de las 20:00 a las 6:00 horas del siguiente día

Mixta, de las 15:00 a las 24:00 horas...”

Del mismo modo, este mismo capítulo menciona que corresponde al citado Departamento de Mercados hacer los estudios sobre la necesidad de construcción o reconstrucción de mercados públicos en el mismo Distrito.

El capítulo II denominado “Empadronamientos y cancelaciones”, básicamente se refiere a todo el procedimiento de empadronamiento de todos los tipos de comerciantes, incluyendo los denominados “ambulantes B”, que como todos deben registrarse en el Departamento de Mercados de la Tesorería del Distrito Federal, para que, como lo menciona el mismo Reglamento, se pueda llevar un control de los mismos comerciantes; también indica claramente los documentos que se deben presentar como son la licencia, la autorización sanitaria, entre otros, asimismo las condiciones para presentar estos documentos como lo son ser mexicano por nacimiento y tener capacidad jurídica.

Algo que llama mucho la atención es el inciso b), fracción III del artículo 28 que dice:

“Artículo 28.- A la solicitud mencionada en el artículo anterior, se acompañará:

...III.- Tratándose de ambulantes A:

...b).- Ficha dactiloscópica del mismo interesado expedida por la Jefatura de Policía del Distrito Federal...”

Es decir, los interesados deberán de ficharse ante la Autoridad judicial, esto solo para poder hacer el registro ante el Departamento de Mercados de la Tesorería del Distrito Federal.

El capítulo III se denomina “Traspasos y cambios de giro”; la instancia que puede autorizar el transporte de los derechos de las cédulas es el ya mencionado Departamento de Mercados; también se habla de los documentos que se deben acompañar a la solicitud, tal y como indica el artículo 37 en su fracción V que menciona:

“Artículo 37.- A la solicitud de traspaso se acompañará:

...V.- Constancia de no adeudo del Banco del pequeño comercio del Distrito Federal, S.A. de C.V....”

En general, si se cumple lo dispuesto en los artículos 36 y 37 del mencionado Reglamento, se autorizará el traspaso o cambio de giro. También menciona el término para notificar a la persona la negativa de la autorización, así como también las razones en que se funde.

Por último el artículo 43 indica que no precede recurso alguno en contra de las resoluciones del Departamento Legal de la Tesorería del Distrito Federal que autorice el cambio de nombre; por lo tanto la única vía para impugnarlo es el Juicio de Amparo Indirecto.

Al capítulo IV se le nombra “Puestos ubicados en mercados públicos”; este capítulo indica como deben operar los locales de los mercados públicos. El artículo 46 menciona que cosa está prohibida en el interior de los mercados públicos como por ejemplo, menciona que está prohibido el establecimiento de puestos en donde se realice el comercio de cualquier bebida alcohólica, así también materiales inflamables o explosivos, alterar el orden público, hacer funcionar cualquier aparato de radio o fonoelectromecánico como sinfonolas, rockolas o magna voces a un volumen que origine molestia al público.

También menciona que cuando los comerciantes se retiren de sus locales se deberá suspender el servicio de alumbrado, no obstante que si podrá permanecer alumbrado el exterior de los mercados para seguridad de los mismos.

El artículo 52 se refiere a que los concesionarios de servicio público de sanitarios, deberán mantener este servicio en buenas condiciones higiénicas y materiales y cualquier desperfecto en el funcionamiento se deberá avisar al Jefe de zona respectivo y al Departamento de Mercados ya citado dentro de las tres horas siguientes al momento en que se origine la deficiencia.

Señala también que el Departamento de Mercados de la Tesorería del Distrito Federal podrá conceder el uso o goce temporal de las accesorias que existan en el exterior de los mercados públicos, mediante contratos-concesión que celebre con los comerciantes.

Por último, también resalta el artículo 57 al mencionar que:

“Artículo 57.- Es requisito indispensable para que el departamento otorgue un contrato-concesión, que el concesionario de fianza de compañía autorizada que garantice suficientemente el cumplimiento de las cláusulas del contrato o que deposite en la Nacional Financiera, S.A. el importe de un mes de renta...”

El capítulo V se denomina “Puestos ubicados fuera de los mercados públicos”, habla de las condiciones para que se puedan instalar puestos permanentes o temporales y los lugares en donde está prohibido, tal y como lo mencionan los artículos 63 y 65 que dicen:

“Artículo 63.- Solamente en las zonas de mercados a que se refiere este Reglamento podrán instalarse puestos permanentes o temporales, siempre y cuando no constituyan un estorbo:

I.- Para el tránsito de los peatones en las banquetas.

II.- Para el tránsito de los vehículos en los arroyos.

III.- Para la prestación y uso de los servicios públicos como bomberos, drenaje, aguas potables, transporte, electricidad, teléfonos, etc.”

“Artículo 65.- Se prohíbe la instalación de puestos, permanentes o temporales:

I.- Frente a los cuarteles.

II.- Frente a los edificios de bomberos.

III.- Frente a los edificios de planteles educativos, sean oficiales o particulares.

IV.- Frente a los edificios que constituyan centros de trabajo, sean oficiales o particulares.

V.- Frente a los templos religiosos.

VI.- Frente a las puestas que den acceso a los mercados públicos.

VII.- A una distancia menor de diez metros de las puertas de pulquerías, piqueras y demás centros de vicio, tratándose de puestos en que se expendan fritangas y demás comestibles similares.

VIII.- En los camellones de las vías públicas.


IX.- En los prados de vías y parques públicos.”


Por otro lado también menciona la distancia que los puestos deben guardar respecto a la banqueta y al vértice de la misma; nuevamente este Reglamento refiere que declara de interés público la distribución y venta en la vía pública de periódicos, revistas y libros que no constituyan un ataque a la moral, del mismo modo, también es de interés público el retiro de puestos cuya instalación viole lo dispuesto en el citado Reglamento de Mercados para el Distrito Federal.

Menciona el procedimiento de remate y adjudicación de los puestos y mercancía recogida y no reclamada en un término de diez días por su propietario.

El artículo 69 delimita la zona denominada “Primer Cuadro de la Ciudad para quedar como sigue:

 Por el lado norte: Mina, Belisario Domínguez y Venezuela.

 Por el lado sur: República del Salvador y Ayuntamiento.

 Por el lado oriente: Carmen y Correo mayor.

 Por el lado poniente: Bucareli y Rosales.

En este mismo sentido, se indica que la venta de animales vivos no podrá hacerse en la vía pública del “Primer cuadro de la ciudad”.

Por último, se señala que cuando se trate de construcción, reconstrucción o conservación, serán removidos los puestos que en cualquier forma obstaculicen la ejecución de esas obras.

Al capítulo VI se le llama “Asociaciones de comerciantes” y se refiere solamente a la forma de que los comerciantes a que se refiere el presente Reglamento, puedan asociarse, el número de asociados debe ser como mínimo cien personas, tal y como lo establece el artículo 77; estas Asociaciones pueden convertirse en Federaciones con un mínimo de veinte asociaciones, según como lo marca el artículo 81, y estas a su vez pueden convertirse en Confederaciones reconocidas

por el Departamento de Mercados de la Tesorería del Distrito Federal, siempre y cuando se compruebe que fueron constituidos legalmente, indica el procedimiento para hacer los registros, así como ante quienes se tiene que hacer y las causas por las cuales se puede negar dicho registro.

El capítulo VII se denomina “Resolución de controversias”, y básicamente trata de problemas que se susciten entre dos o mas personas por atribuirse derechos sobre una misma cédula de empadronamiento que hubiese expedido el Departamento de Mercados, el órgano encargado para dirimir esas controversias es el Departamento Legal de la misma Tesorería a solicitud de cualquiera de los interesados, tal y como lo menciona el artículo 82 del citado ordenamiento.

Indica cuales son los requisitos que se deben acompañar a la solicitud a que se hizo referencia; asimismo el Departamento Legal de la Tesorería puede desecharla, aclararla o admitirla, en este ultimo sentido, el organismo citado fijará día y hora para una audiencia oral que se verificará dentro de los quince días siguientes a la fecha de admisión.

El artículo 87 establece que:

“Artículo 87.- En la audiencia se desahogaran las pruebas ofrecidas, se oirán los alegatos que formulen las partes y se dictará la resolución respectiva. Esta resolución se pronunciará aún y cuando no comparezca ninguna persona de las partes a la audiencia...”

Por otro lado, contra las resoluciones que dicte el Departamento Legal de la Tesorería del Distrito Federal, no procede ningún recurso; sin embargo, el artículo 90 señala que contra de los actos del citado organismo que no sean de naturaleza fiscal, procederá el recurso de reconsideración.

Mas adelante se indica los requisitos que se deben cubrir para presentar el recurso de reconsideración, así como el término para presentarlo y las causas por las que se podrá desechar. También habla del procedimiento del recurso, el cual también tendrá una audiencia oral y se notificará el auto admisorio al recurrente por correo al domicilio que hubiese señalado.

Sobre este aspecto, también se desahogarán las pruebas ofrecidas y se oirán los alegatos que formule el recurrente y se dictará la resolución respectiva, aún y cuando el mismo interesado no comparezca a la audiencia.

El artículo 96 dice que:



“Artículo 96.- Contra las resoluciones que dicte el Departamento de la Tesorería del Distrito Federal en el recurso de reconsideración, no procederá ningún otro recurso.”

Para finalizar, el controvertido capítulo VIII se denomina “sanciones”, habla del tipo de multas y sanciones por la inobservancia al presente Reglamento; el artículo 97 señala cuales pueden ser las sanciones y son:

- ☛ Multa de cinco a doscientos cincuenta pesos.
- ☛ Retiro de los puestos, marquesinas, toldos, rótulos, cajones, canastos, huacales, jaulas, etc.
- ☛ Cancelación definitiva de la cédula de empadronamiento y, por lo tanto, clausura del negocio, en su caso.
- ☛ Si la falta es grave, el Departamento de Mercados de la Tesorería del Distrito Federal ordenará el arresto administrativo hasta por quince días, en la Cárcel de la Ciudad, en los términos del artículo 100 de este Reglamento.

Por lo que respecta al punto dos y tres, podemos decir que este tipo de sanciones puede seguir operando, ya que hoy en día se puede ver en las calles a policías retirando puestos y gente vendiendo en la vía pública, así como también clausurando negocios que no tengan sus papeles en regla o no se apeguen a las leyes; pero es de percatarse que el primer punto y el último resultan en la actualidad, completamente obsoletos ya que si se aplican, por una parte se estaría en contraposición de lo que ordena nuestra Constitución Federal y por el otro imponer una multa de cinco pesos podría ser risible y absurdo hasta para los propios infractores, por lo que a nuestra consideración es necesario que las autoridades correspondientes trabajen para actualizar estos puntos.

Estas sanciones se aplicarán tomando en consideración la gravedad de la infracción, la reincidencia en la infracción y las condiciones personales y económicas del infractor, según lo dispuesto en el artículo 98 del presente Reglamento.

Menciona que se considera reincidente al infractor que en un término de treinta días cometa mas de dos veces la misma infracción; también habla del tipo de personas y situaciones a las cuales se sancionarán y a grandes rasgos es en este capítulo en donde se puede apreciar fehacientemente y sin lugar a dudas, como está de rezagado el Reglamento de Mercados para el Distrito Federal, pero más adelante se abundará respecto a este tema.

Por último, los Artículos Transitorios, que en este caso son trece, contienen los elementos jurídicos para el seguimiento de este Reglamento, deroga todas las disposiciones gubernativas anteriores a la expedición de este Reglamento, prevé la situación de que la competencia que tenía la Oficina de inspección fiscal de la Contraloría General del Departamento del Distrito Federal, quedarán atribuidas al Departamento de Mercados de la Tesorería del Distrito Federal.

Indica que todos los asuntos que estén en trámite, ya sea cédulas de empadronamiento, cambios de giro o traspasos, registro de asociaciones, entre otros se ajustarán a lo que establece el Reglamento en vigor y en dado caso de que no lo hicieran, serán sancionados como lo establece su artículo 97; la entrada en vigor del citado Reglamento fue un día después de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

### **2.1.2.- ANÁLISIS DEL ARTÍCULO 100 DEL REGLAMENTO DE MERCADOS PARA EL DISTRITO FEDERAL.**

Como lo mencionamos anteriormente, el capítulo de sanciones se refiere a personas y a situaciones que encuadren en las infracciones que marca el presente Reglamento.

El artículo 100 del actual Reglamento de Mercados para el Distrito Federal, es de gran importancia para esta investigación, ya que es en este artículo en donde se tocan temas o situaciones que ahora también se contemplan en la Ley de Cultura Cívica para el Distrito Federal, y atendiendo a la Supremacía Constitucional, tal y como lo vimos en el capítulo anterior, la ley es la que sobresale por encima del Reglamento en cuestión.

El artículo 100 dice que: “El Departamento de Mercados de la Tesorería del Distrito Federal, así como la Dirección General de Transito y Transportes y la Jefatura de Policía del Departamento del Distrito Federal, ordenarán el arresto administrativo en la Cárcel de la Ciudad...”

El párrafo que antecede nos habla de tres autoridades que pueden ordenar el arresto administrativo, esto es, el Departamento de Mercados, la Dirección de Tránsito y la Jefatura de Policía, siendo esto violatorio de garantías individuales, ya que no existe certeza jurídica de que autoridad es la que verdaderamente tiene la facultad de ordenar el arresto administrativo, ya que en la comisión de una infracción, podría darse el caso de que más de una de las autoridades mencionadas otorgue la orden de arresto, resultando una pérdida de tiempo para alguna de las autoridades, pudiéndose aprovechar este en alguna otra cosa que traiga beneficio para la sociedad.

Además, las autoridades que menciona, prácticamente han desaparecido o en el mejor de los casos, han cambiado de nombre y contaban con atribuciones para regular el servicio publico de

mercados y así como en este caso, también sancionar la inobservancia de dicho ordenamiento y es precisamente en este punto en donde estriba la obsolencia del multicitado Reglamento de Mercados para el Distrito Federal.

La fracción I reza de la siguiente manera: “De las personas que distribuyan, vendan o expongan al público, de cualquier manera que sea, escritos, folletos, impresos, canciones, grabados, libros, imágenes, películas, anuncios, tarjetas y otros paneles o figuras, pinturas, dibujos o litografiados de carácter obscenos o que representen actos lúbricos, etc....”

En la actualidad, es muy común el ver en las calles puestos que, a parte de obstaculizar la vía pública y vender productos de dudosa procedencia, comercializan películas, libros, revistas, fotos, etc., de carácter obsceno, sin que la autoridad correspondiente se atreva a hacer nada, ya que muchas veces los mismos comerciantes están apadrinados por grupos de poder y si bien es cierto que se realizan inspecciones y levantamientos de puestos y mercancías, estos son solo esporádicos; por lo tanto la nueva sociedad del siglo XXI esperaría mucho más de esta fracción.

La fracción II nos habla: “De los vagos, limosneros, alcohólicos y demás individuos viciosos, que en cualquier forma obstaculicen el comercio a que se refiere este Reglamento o den mal aspecto a los mercados públicos...”

En este punto, a manera de paréntesis, cabe hacer la aclaración que mendigar habitualmente en lugares públicos, entre otras algunas conductas a juicio del legislador, dejaron de ser infracciones desde el 27 de julio de 1993, fecha en que se publicó el Reglamento Gubernativo de Justicia Cívica para el Distrito Federal en el Diario Oficial de la Federación, el cual es uno de los antecedentes de la actual Ley de Cultura Cívica para el Distrito Federal.

Con lo anterior, podemos valorar una vez más el gran rezagamiento que presenta el Reglamento de Mercados en vigor, ya que si pensáramos en una situación en la actualidad en donde se tenga que aplicar esta fracción, sería injusto, esto porque la misma sociedad ha rebasado los alcances para los que fue creado el Reglamento citado.

En la actual Ciudad de México, siendo la más poblada del mundo, se concentran diariamente y en cualquier lugar gente pidiendo limosna y personas viciosas que solo andan vagando y que si bien es cierto algunas de ellas roban a los transeúntes para comprar su vicio, otras no lo hacen y sería algo irracional el sancionar a todas estas personas solo por su aspecto, ya que en la gran mayoría de los casos no cuenta ni siquiera con un albergue en donde vivir.

La fracción III nos indica: “De los cirqueros ambulantes o músicos que actúen en el “Primer Cuadro de la Ciudad” y estorben el tránsito de los peatones o de los vehículos...”

Retomando la idea anterior, podemos decir nuevamente que lo especificado en esta fracción resulta descabellado, esto es porque simplemente nuestra comunidad ha desbordado al ordenamiento en cuestión.

En el “Primer Cuadro de la Ciudad”, por el ser el corazón de la capital, se concentra gran cantidad de gente con diversas actividades, por lo consiguiente siempre hay mucho movimiento, entre empleados, desempleados, comerciantes, compradores, gente que ofrece sus servicios, turistas, gente que va a la catedral, personas que marchan en razón de alguna protesta, etc., y entre toda esta gente se encuentran también los cirqueros ambulantes y los músicos, que tienen que verse en la necesidad de subemplearse al no encontrar oportunidad en algún otro empleo y que a pesar de estorbar algunas veces el libre tránsito de los peatones y de los vehículos, se ganan la vida con un trabajo honrado y tomando en cuenta que algunas veces son niños los que actúan, resultaría un completo disparate si también la autoridad se pusiera a sancionar a este tipo de personas.

En la fracción IV podemos leer: “De quienes con el pretexto de prestar servicios al público, como de limpieza de la carrocería de automóviles o del calzado de los peatones, se sitúen en la vía pública y estorben el tránsito de los vehículos y de los peatones...”

Del mismo modo que en las fracciones anteriores, en la Ciudad capital existen un sinnúmero de limpiadores de calzado y que algunas veces ya tienen hasta marcado el lugar en la vía pública para ejercer su profesión; en cuanto a los limpiadores de carrocería pasa lo mismo y en ambos casos es innegable la obstrucción que en la vía pública suelen hacer, sin embargo también sería ilógico si se tratara de aplicar esta fracción, aunque una vez más podemos apreciar el grado de abandono en que se encuentra el Reglamento de Mercados para el Distrito Federal.

Por último, la fracción V dice: “De las personas que ejercitando el comercio causen daños a los transeúntes con los objetos o materias que expendan, como formadores de pompas de jabón, cohetes, cigarros explosivos, etc.”

Esta fracción nos habla de la situación en la que se pueden ver las personas que transitan por la calle y que algunas veces son dañadas por lo que los comerciantes venden; en el caso de los cohetes y cigarros explosivos, estos solo pueden venderse en temporadas como en septiembre y diciembre, pero siempre con un permiso otorgado por la Secretaría de la Defensa Nacional.

Este tipo de comercio se rige por la Ley General de armas de fuego y explosivos y pese a que las autoridades realizan operativos para embargar este tipo de productos que en la mayoría de las casos no cuenta con un permiso, no se ha podido lograr erradicar esta costumbre, a pesar de las desgracias que en algunos lugares traen consigo los explosivos.

Como hemos visto en el desglose de este artículo, resulta notorio y vergonzoso el atraso que tiene nuestro Reglamento de Mercados para el Distrito Federal, ya que como se ha dicho este ordenamiento no ha caminado a la par con la sociedad y se ha quedado estancado y todo esto es en perjuicio de los mismos ciudadanos.

## **2.2.- ANÁLISIS DEL TÍTULO III, CAPÍTULO I, “DE LAS INFRACCIONES Y SANCIONES” DE LA LEY DE CULTURA CÍVICA PARA EL DISTRITO FEDERAL.**

“Para consolidar una sociedad democrática, la Ciudad de México requiere el establecimiento de un conjunto de normas que tiendan a garantizar el estado de derecho y generar la responsabilidad de todos sus habitantes para ser sujetos activos en el mejoramiento de las relaciones sociales y en la preservación de su entorno social.”<sup>23</sup>

Es así como empieza dos de las tres exposiciones de motivos de la Ley de Cultura Cívica, propuesta primeramente por el Jefe de Gobierno capitalino, y posteriormente por el grupo parlamentario del PRD, a través de la Diputada Lourdes Alonso Flores, y pese a muchos grupos en contra, no solamente partidistas, sino sociales, se publicó esta controvertida ley.

El pasado 9 de agosto del 2004, en el noticiero CNN en español por Internet salió un reportaje sobre la ley mencionada que decía: “Diariamente, la Policía Preventiva del Distrito Federal detiene a un promedio de 340 franeleros, con base en la nueva Ley de Cultura Cívica, que entró en vigor hace una semana. Marcelo Ebrard Casaubón, titular de la Secretaría de Seguridad Pública (SSP) del Distrito Federal, informó que durante esta primera semana, ‘estamos tratando de aplicar todas las disposiciones de la ley; apenas es una semana, es muy pronto para hacer un corte, pero esto seguramente nos va a ayudar en el conjunto de la ciudad para reducir en los ámbitos favorables a la inseguridad’. Afirmó que no se realizarán detenciones injustificadas.”<sup>24</sup>

Asimismo, al año siguiente, el 14 de febrero en el Diario de México por Internet, se publicaba, “El diputado del PRI Jorge García Rodríguez, exigió a las autoridades capitalinas derogar la llamada Ley de Cultura Cívica, al asegurar que sólo es un ordenamiento fascista, represivo y castiga la pobreza; además, ha sido utilizado para perseguir y golpear a los miles de

---

<sup>23</sup> Exposición de Motivos de la Ley de Cultura Cívica del Distrito Federal. Asamblea Legislativa del Distrito Federal. 17 de diciembre del año 2002, II Legislatura y 18 de diciembre del año 2003, III Legislatura.

vendedores ambulantes. Al dar a conocer que en los diferentes Foros Regionales sobre Comercio en Vía Pública, los participantes, en su mayoría vendedores de vía pública, han demandado la derogación de la Ley de Cultura Cívica ya que es anticonstitucional y atenta contra las garantías individuales plasmadas en la Constitución. Mencionó que en el 2000 había 300 mil comerciantes ambulantes y hasta diciembre del 2004, la cifra subió a 500 mil y que estos comerciantes situados en la vía pública rechazan los calificativos de 'mafiosos' que les quieren aplicar las autoridades y los comerciantes establecidos, y destacó que más bien se trata de personas trabajadoras que se exponen a las inclemencias del tiempo y a las injusticias de las autoridades."<sup>25</sup>

Sin embargo, pese a estas y más protestas y marchas que ocasionan caos en la Ciudad, la Ley de Cultura Cívica está ahora vigente y no ha sufrido reforma alguna, en el mismo sentido, algo que llama la atención es la corrupción, narcomenudeo, homicidios, asaltos y sexo a plena luz del día que se acusa, existe sin freno alguno en la Delegación Cuahutemoc, justamente en la zona de Sullivan, y pese a que algunos vecinos del lugar se han quejado, y no solo en últimas fechas, las trabajadoras sexuales y travestíes siguen trabajando en la zona, aún cerca de escuelas y centro religiosos; tal vez la Ley mencionada no sea muy eficaz o las autoridades no la aplican por alguna u otra razón.

### **2.2.1.- GENERALIDADES.**

La Ley de Cultura Cívica para el Distrito Federal fue creada en base a los principios de solidaridad, tolerancia, procuración de la convivencia armónica entre los capitalinos, respeto, corresponsabilidad y la utilización adecuada de los lugares de uso común.

La Ley pretende que los habitantes de la Ciudad de México actúen como agentes activos y no solo como demandantes de su derecho que es la seguridad, sino también una obligación el coadyuvar a su procuración y salvaguardarla.

La presente ley, constituye un instrumento de prevención al dirigirse a aquellas conductas que si bien no significan delitos, si vulneran 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. Es un hecho verificable que en las vías y espacios públicos se cometen, con alto grado de impunidad gran cantidad de conductas

---

<sup>24</sup> [www.cnnenespañol.com.mx](http://www.cnnenespañol.com.mx) lunes 09 de agosto de 2004. Por Israel Yañez.

<sup>25</sup> [www.diariodemexico.com.mx](http://www.diariodemexico.com.mx) lunes 14 de Febrero de 2005. Por Juan Pablo Medina Acosta.

que afectan esos valores, ya que por un lado su recurrencia ha sido vista como normal y por el otro existe desinterés ciudadano para involucrarse en los procedimientos establecidos para su sanción, bajo el argumento de que es obligación de las autoridades reprimir esos actos. Esta permisividad de hecho, genera en los infractores la certeza de la impunidad y en la ciudadanía la percepción de desorden social.

Sin embargo, no todas las personas que cometen faltas cívicas son detenidas y presentadas ante el Juez Cívico para la aplicación de la sanción correspondiente. Esto muchas veces es atribuido a la inacción policiaca misma que obedece, entre otras razones a la resistencia de los ciudadanos a intervenir en el procedimiento, principalmente esto obedece al temor de las represalias, ya que generalmente los infractores resultan ser los propios vecinos, también a la pérdida de tiempo, ya que aún cuando el procedimiento se desarrolle con expeditos, implica el traslado al local del Juzgado y a la espera para su desarrollo y finalmente a la idea de que es obligación del Gobierno sancionar a los infractores sin mayor trámite que el solo señalamiento de la comisión de una infracción. También se debe a la arraigada idea de que los infractores no serán sancionados o en caso de que lo sean, al ser mínimas las sanciones, ello no evitará la recurrencia de las infracciones.

En este nuevo ordenamiento se sanciona a quienes colocan cualquier clase de objetos en la vía pública para posteriormente permitir en ella el estacionamiento de vehículos, conducta que en algunas zonas de la Ciudad ha alcanzado, incluso un alto grado de peligrosidad, para la integridad física de los vecinos y de los propios receptores de ese supuesto servicio, cuyos prestadores carecen de medios para responder ante cualquier eventualidad que afectare a cualquier vehículo.

Asimismo, una práctica reiterada en gran parte del Distrito Federal, es la obstrucción de entradas y salidas de inmuebles, sin autorización del propietario o poseedor del mismo, no sólo son vehículos estacionados en las mismas, sino con cualquier tipo de objetos, afectando con ello tanto la tranquilidad como el adecuado desarrollo de las actividades cotidianas de sus moradores, así como también interrumpen el paso ante cualquier eventualidad médica o de alguna emergencia.

El Gobierno capitalino, en el año de 1998, implementó el programa de Reordenamiento del Comercio en la vía Pública, no obstante de que algunos comerciantes están en desacuerdo y se resisten apoyándose en sus líderes, prefieren no tramitar su permiso y actuar de manera dolosa obstruyendo y alterando el destino esencial de la vía pública y todavía peor aún, ponen a la venta cualquier clase de productos, incluso los que requieren de un permiso especial para su comercio.

Por otro lado, en el período de Discusión de fecha 30 de abril del año próximo pasado, que se hizo del Dictamen para aprobar la Ley de Cultura Cívica, la Diputada Irma Islas León del Partido Acción Nacional, se pronunciaba por una moción suspensiva en contra de la aprobación del Dictamen y decía: “Existe una verdadera confusión, al grado de que conductas que actualmente son sancionadas por el Nuevo Código Penal, pretenden ser sancionadas doblemente como una infracción; y me refiero por ejemplo al artículo 23 fracción III que se refiere a los golpes que no causen lesión. Por si no se sabe, en materia de justicia penal, existe una figura que se llama tentativa y eso que se pretende sancionar como una infracción bien se puede tipificar como una tentativa de lesiones. También, cuando tratan de señalar la riña, existe en el Código Penal una figura que se llama tentativa de riña y que ya está debidamente sancionada... se pretende que la justicia cívica sea la antesala del Derecho Penal.”<sup>26</sup>

Sin embargo, de las aseveraciones que hace la Diputada se discrepa un poco, ya que los tipos penales de tentativa de lesiones y tentativa de riña son inexistentes; la tentativa, según el artículo 20 del Nuevo Código Penal para el Distrito Federal, “existe cuando la resolución de cometer un delito se exterioriza realizando, en parte o totalmente, los actos ejecutivos que deberían producir el resultado, u omitiendo los que deberían evitarlo, si por causas ajenas a la voluntad del sujeto activo no se llega a la consumación, pero se pone en peligro el bien jurídico tutelado.”

A su vez, el “delito de riña es la contienda de obra, entre dos o mas personas con el propósito de causarse daño”, según lo dispone el artículo 137 de la Nueva Legislación Penal, en donde existe un provocado y un provocador; el delito de lesiones según lo dispuesto en el artículo 130 del Código mencionado “son daños o alteraciones en la salud”, en este caso no puede existir el ánimo de lesionar, toda vez que ni siquiera se establece qué tipo de lesión se quiso causar, por lo tanto la tentativa no puede coexistir en cualquiera de estos delitos.

Asimismo, uno de los problemas que se ha suscitado a raíz de la creación de la Ley de Cultura Cívica y que parece no tener fin es el sexoservicio, las trabajadoras sexuales continúan siendo maltratadas por la sociedad y las autoridades violan sus derechos humanos. Ellas son perseguidas y encarceladas, mientras que quienes hacen uso de sus servicios viven en el anonimato y gozan de la credibilidad que a ellas les niegan.

Ellas son extorsionadas por patrulleros, las “pasean por las calles” y les piden dinero para no llevarlas a la Delegación por faltas a la moral en donde les cobran de 700 a 900 pesos de multa.

---

<sup>26</sup> Período de Discusión de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, para la aprobación del Dictamen que presentan las Comisiones Unidas de Administración y Procuración de Justicia, de Seguridad Pública y Derechos Humanos del Proyecto de Ley de Cultura Cívica del Distrito Federal. 30 de abril de 2004.



El pasado martes 15 de marzo de este año 2005, en el periódico de La Jornada por Internet, se publicaba: "Mujeres provenientes de Iztapalapa, metro Revolución, Puente de Alvarado, Buenavista, Chabacano y San Antonio Abad, pidieron comprensión a su labor, dejarse de hipocresías y doble moral, porque si ellas se dedican al trabajo sexual, es porque hay una demanda y porque las condiciones sociales de pobreza, discriminación y marginación, no les han dejado otro camino y no lo hacen por flojera ni por obtener "dinero fácil" porque ese trabajo no es nada fácil."<sup>27</sup>

En el mismo tenor, el periódico El Universal publicaba el 2 de agosto del año pasado que: "Ayer domingo entró en vigor en esta ciudad la Ley de Cultura Cívica, impulsada por el titular de la Secretaría de Seguridad Pública, Marcelo Ebrard, la cual define nuevas infracciones contra la dignidad de las personas, la tranquilidad, la seguridad ciudadana y el entorno urbano. Entre las disposiciones del nuevo ordenamiento destacan las que apuntan a sacar de las calles a los llamados franeleros, los limpiaparabrisas, y todos aquellos que están en la vía pública ofreciendo algún servicio "sin que sea solicitado", ejerciendo coacción para recibir un pago por el mismo. En otras palabras, tienen en la mira a todo un ejército de personas que han hallado en la vía pública la forma de realizar una actividad por la que obtienen algún ingreso que les permite subsistir. Sin duda, esta proliferación de trabajadores ambulantes ha provocado distorsiones en la convivencia ciudadana y dando lugar a abusos que afectan principalmente a los automovilistas; sin embargo, debe reconocerse que los franeleros, vendedores de toda clase de mercancías en los semáforos, tragafuegos, payasitos, limpiaparabrisas, personas que con coacción o sin ella reciben un pago por su "servicio", que se disputan las calles y se adueñan de ellas imponiendo su ley, están excluidos de las de por sí reducidas opciones de empleo formal y conforman uno de los rostros de la pobreza urbana. Las fuentes de ingreso que se han procurado obedecen a una necesidad de subsistencia y son, pese a todo, una opción para no dedicarse a delinquir. En ese sentido, limpiar la vía pública de quienes -según la llamada ley Marcelo- alteran la tranquilidad ciudadana, no se traducirá en la desaparición del problema, sino en su desplazamiento hacia otro ámbito. No debe perderse de vista que el paisaje urbano que conforman estas personas no es exclusivo de la ciudad de México, sino que se repite, con sus distintas variaciones, en las capitales latinoamericanas y, en general, en los centros urbanos de los países en desarrollo. Se trata de un problema social que difícilmente podrá combatirse con el reforzamiento de leyes y con operativos policíacos, pues tiene su origen en las distorsiones provocadas por un modelo económico depredador y excluyente que, lejos de propiciar desarrollo, crecimiento del empleo digno y bien remunerado, genera mayor pobreza y desequilibrios sociales que inevitablemente derivan en problemas de convivencia y, por supuesto, en violencia..."<sup>28</sup>

---

<sup>27</sup> [www.lajornada.com.mx](http://www.lajornada.com.mx) Martes 15 de Marzo de 2005. Por Aleyda Aguirre.

<sup>28</sup> [www.eluniversal.com.mx](http://www.eluniversal.com.mx) Lunes 02 de Agosto de 2004. Por Julio Pérez de León Salas.

En contraste, cabe señalar lo que sucede hoy en día en nuestra Ciudad Capital mediante un reportaje que realizó el periódico “El Sol de México”, por medio de su ejemplar “Mediodía” de fecha 18 de agosto de este año 2005 y menciona en general los problemas que existen a las entradas y salidas del Sistema de Transporte Colectivo Metro y que obviamente afectan a millones de personas al día y dice lo siguiente:

#### “CON ELLO AUMENTÓ LA INSEGURIDAD EN LA ZONA VUELVEN PUESTEROS A INDIOS VERDES”

Por Sergio Pereztrejo. “Los ambulantes llegaron al paradero del metro Indios Verdes y en los diversos andenes venden todo tipo de mercancías, principalmente discos y películas pirata además de alimentos, todo lo cual obstruye el paso y genera basura e inseguridad porque algunos están coludidos con asaltantes a lo que ‘hasta las pistolas les guardan’.

Pese a que hace cuatro años, el entonces jefe delegacional de la Gustavo A. Madero, Joel Ortega Cuevas, hizo un operativo de desalojo, al terminar su mandato e iniciar el del prófugo Octavio Flores Millán, los vendedores retornaron al paradero.

Autoridades de la GAM indicaron que enviaron a la zona a policías de la auxiliar, pero según choferes de microbuses y autobuses foráneos que dan servicio a municipios mexiquenses, la zona es insegura y la vigilancia policial escasa. Señalaron que hay vendedores coludidos con los hampones. ‘Nos hemos dado cuenta cuando asaltantes les dan las pistolas que usan para atracar para que se las escondan, e incluso los que muchas veces son amigos o familiares de los delincuentes, ocultan armas y hasta pequeñas dosis de droga bajo sus tablas de venta de discos piratas sin que ninguna autoridad toma cartas en el asunto’, acusaron los entrevistados.

En el área se ubica el mercado Ticomán que ya fue terminado y en lugar de albergar a los vendedores de una antigua concentración permanece cerrado y los vendedores que se supone deben estrenarlo están ubicados sobre banquetas, lo que aunado a los otros vendedores callejeros, representan perfectos escondites para el hampa. Choferes entrevistados señalaron que es tan peligrosa la zona del paradero, que desde el 2003 hasta lo que va del 2005, tres policías han sido asesinados en Indios Verdes.”<sup>29</sup>

---

<sup>29</sup> El Sol de México. Mediodía. No. 12414. México D.F., jueves 18 de Agosto de 2005. Año XLI. Por Sergio Pereztrejo.

Así es que como podemos ver, la Ley de Cultura Cívica para el Distrito Federal quizá no ha resultado ser lo que se esperaba de ella, y mejor no hablar de su Reglamento, ya que las cosas no cambian mucho, por lo menos en cuanto al tema del trabajo sexual se refiere; sin embargo como lo puntualizamos anteriormente, para que esta Ley sea eficaz se requiere que todos cooperemos, plantar una sociedad en base a la tolerancia, respeto, solidaridad y en suma procurar una convivencia armónica y en donde todos tengamos derechos, obligaciones y deberes ciudadanos, aunque todo esto debiera funcionar aún sin esta Ley o su Reglamento.

Por otro lado, durante poco más de un año de vigencia de la Ley mencionada ha habido intentos de reformas, de los cuales podemos mencionar el que se refiere a la discriminación de discapacitados, el cual fue presentado el 9 de noviembre del año próximo pasado por el grupo parlamentario del Partido Verde Ecologista de México en la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, en el cual se menciona que “la discriminación en México se presenta a través de una serie de prácticas que lesionan los derechos más básicos de todo ser humano y que recrudece la situación que caracteriza a grupos de población específicos en desventaja social, vulnerabilidad e indefensión. Asimismo, la ignorancia, el abandono, la superstición y el miedo son factores sociales que a lo largo de toda la historia han aislado a grupos de personas y han retrasado su desarrollo. Sin embargo, esto no es más que el reflejo de la estrecha relación existente entre las limitaciones que experimentan estas personas, el diseño y la estructura de su entorno y la actitud de la población en general. Entendiendo la discriminación como toda forma de menosprecio, distinción o exclusión, restricción o preferencia hecha por persona, grupo o institución, basada en la raza, color, sexo, religión, descendencia, origen étnico, edad, orientación sexual, o cualquier característica análoga, anula o menoscaba el reconocimiento, goce o ejercicio en condiciones de igualdad de los derechos y las libertades de los individuos, por lo que es preciso erradicar toda forma de discriminación. ...Es por ello, que el día de hoy nuestro grupo parlamentario ha querido presentar un proyecto de reforma a la Ley de Cultura Cívica del Distrito Federal, en materia de no discriminación, a fin de establecer un ordenamiento más actualizado y acorde a los principios consagrados en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y las leyes reglamentarias, así como al ejercicio y la protección de los derechos humanos, consagrados en los instrumentos internacionales suscritos y ratificados por nuestro país.”<sup>30</sup>

Por lo tanto, la Ley de Cultura Cívica quedaría de la siguiente manera:

“Artículo 3.- Para los efectos de esta Ley, se entenderá por:

---

<sup>30</sup> Iniciativa que Reforman diversas disposiciones de la Ley de Cultura Cívica del Distrito Federal, presentada por la Diputada Sara Guadalupe Figueroa Canedo, integrante del Grupo Parlamentario del Partido Verde Ecologista de México en la Asamblea Legislativa del Distrito Federal. III Legislatura. 9 de Noviembre de 2004.

I.- Animal de asistencia: Aquel animal adiestrado para el acompañamiento, conducción y auxilio de personas con discapacidad....

Artículo 23.- Son infracciones contra la dignidad de las personas:

...IV.- Toda práctica discriminatoria que tenga por objeto impedir o anular el reconocimiento o ejercicio de los derechos y la igualdad real de oportunidades motivada por origen étnico o nacional, género, edad, discapacidad, condición social o económica, condiciones de salud, embarazo, lengua, religión, opiniones, preferencias sexuales o estado civil;

V.- Impedir, negar, limitar o condicionar el acceso a los lugares a que se refiere el artículo 5º de la presente Ley, así como comercios y establecimientos mercantiles por prácticas discriminatorias.

...Las infracciones establecidas en las fracciones II, III, IV y V se sancionarán con multa por el equivalente de 11 a 20 días de salario mínimo o con arresto de 13 a 24 horas.

Artículo 24.- Son infracciones contra la tranquilidad de las personas:

IX.- Ocupar los espacios de estacionamiento reservados para personas con discapacidad sin ser o transportar una persona con discapacidad, adulto mayor o mujer en estado avanzado de embarazo.

X.- Impedir el acceso a los animales de asistencia que acompañen a las personas con discapacidad a los lugares a que se refiere el artículo 5º de la presente Ley, así como comercios y establecimientos mercantiles.

Las personas con discapacidad no podrán ejercitar los derechos establecidos en esta fracción, cuando el animal de asistencia que los acompañe, presente signos de enfermedad, agresividad, falta de aseo o abuso o no cuente con el distintivo indicativo especial que lo acredite como tal.

...Las infracciones establecidas en las fracciones III a VII, IX y X se sancionarán con multa por el equivalente de 11 a 20 días de salario mínimo o con arresto de 13 a 24 horas.”

Asimismo, y no menos importante es la iniciativa de reforma que fue presentado el 23 de diciembre del año 2004 por el mismo grupo parlamentario del Partido Verde Ecologista de México en la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, en el cual se menciona que “la importancia del suelo de conservación no sólo radica en la relevancia de su cobertura forestal, sino también cumple una función sustantiva en la generación de servicios ambientales básicos para la subsistencia ambiental del Distrito Federal, tales como la captación de carbono, la captura de partículas suspendidas, recarga del acuífero y reserva de la biodiversidad. ...La dotación de un pulmón sano a nuestra ciudad a través de áreas verdes y bosques fortalecidos, es una actividad prioritaria e incluso de seguridad nacional si se consideran las consecuencias en aire y agua que flagelan al Distrito Federal. En los últimos años ha sido acelerado el detrimento de los servicios ambientales que proporciona el suelo de conservación, ya que ha sido afectada por los

asentamientos irregulares que se registran en esa zona. Por ello, es necesario la adopción de medidas urgentes para recuperar y preservar el suelo de conservación, mejorando con ello la calidad de vida de los capitalinos, con la participación del gobierno y de la sociedad civil. ...Prueba de lo anterior es la declaración que en noviembre de 2003 realizó el Procurador Ambiental en donde señaló que se incorporan al suelo de conservación 671 viviendas al mes y que es un problema fuera de control. Sin duda alguna es un problema fuera de control, toda vez que esto significa que 8 mil viviendas al año se están asentando de manera irregular en suelo de conservación. Es importante mencionar que el Jefe de Gobierno ha señalado como uno de los fundamentos rectores de su política de desarrollo urbano y vivienda el preservar el suelo de conservación en el Distrito Federal, impidiendo que la mancha urbana siga creciendo hacia la zona de recarga de mantos acuíferos, lugar donde se produce la mayor parte del oxígeno de la Ciudad..."es necesario... tomar conciencia de que lo anterior no se logrará únicamente por medio de normas legales, sino que es imprescindible la imposición de sanciones para garantizar su cumplimiento..."<sup>31</sup>

Específicamente, la Ley de Cultura Cívica del Distrito Federal fue publicada en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el 31 de mayo del año 2004, promulgado por el Jefe de Gobierno de la entidad mencionada, el Licenciado Andrés Manuel López Obrador, el Secretario de Gobierno, Alejandro Encinas Rodríguez, el Secretario de Seguridad Pública, Licenciado Marcelo Ebrard Casaubón y la Secretaria de Salud era Asa Ebba Christina Laurell y a poco más de un año de vigencia no contiene ninguna reforma.

El ordenamiento citado contiene 111 artículos desglosados en siete títulos, asimismo contiene cinco artículos transitorios que marcan los lineamientos a seguir en la aplicación y vigencia de la Ley en cita. El título Primero denominado "Disposiciones Generales" contiene dos capítulos, el primero de ellos también se llama "Disposiciones Generales" y contiene las normas jurídicas de carácter general aplicables a la presente Ley y dentro del cual se encuentran los objetivos de la misma, las definiciones que se utilizarán a lo largo de la misma, los destinatarios, los lugares donde se cometen o realizan las infracciones y los obligados a la aplicación de la propia Ley de Cultura Cívica.

En el capítulo II, denominado "Atribuciones de las Autoridades", se contemplan de manera pormenorizada las facultades de cada una de las autoridades encargadas de la aplicación de la presente Ley; el artículo 12 dice:

"Artículo 12.- A los Jefes delegacionales corresponde:

---

<sup>31</sup> Iniciativa que Reforman diversas disposiciones de la Ley de Cultura Cívica del Distrito Federal, presentada por el Diputado Bernardo de la Garza Herrera, Coordinador del Grupo Parlamentario del Partido Verde Ecologista de México en la Asamblea Legislativa del Distrito Federal. III Legislatura. 23 de Diciembre de 2004.

I.- Dotar de espacios físicos, de recursos materiales y financieros para la eficaz operación de los juzgados;

II.- Conservar los juzgados en optimas condiciones de uso.”

El título segundo, se intitula “De la Cultura Cívica y de la Participación Vecinal”, se integra igualmente con dos capítulos, el primero de ellos se denomina “De la cultura cívica”, y contiene la normatividad que surge de los principios de corresponsabilidad, solidaridad, honestidad, equidad, tolerancia e identidad, con el objeto de fomentar la participación de todos en la preservación del orden público y del mejoramiento del entorno urbano; se establecen también las facultades de la Administración pública en materia de cultura cívica.

Por otro lado, el capítulo II titulado “De la participación ciudadana”, contiene las pautas jurídicas en base en las cuales, la Administración pública, los ciudadanos, los jueces, los secretarios, los representantes vecinales y los colaboradores comunitarios, se deben correlacionar para lograr la tan anhelada justicia cívica en nuestra Ciudad por medio de una cultura cívica. Dentro de este capítulo se hace una referencia directa a la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Distrito Federal, la que será aplicable en lo conducente para este capítulo.

“Artículo 22.- Los jueces y secretarios otorgarán las facilidades necesarias para que los colaboradores comunitarios debidamente acreditados realicen sus visitas, proporcionándole acceso a las diversas áreas así como la información que requieran, siempre que sea procedente de acuerdo a la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Distrito Federal.”

El Título tercero se llama “Infracciones y sanciones” y se compone igualmente en dos capítulos, el primero se denomina precisamente “Infracciones y sanciones” y contiene una clasificación de infracciones en razón del bien jurídico que se pretende proteger, agrupando las infracciones en cuatro grupos, resultando una clasificación en donde se ubican las infracciones que se cometen en contra de La Dignidad de las Personas, a que se refiere el artículo 23; la segunda clasificación en donde se incluyen las infracciones que se cometen en contra de la Tranquilidad de las Personas, a que se refiere el artículo 24; una tercera clasificación en donde se incluyen las infracciones en contra de la Seguridad Ciudadana, a que se refiere el artículo 25 y finalmente una cuarta clasificación en donde se agrupan las infracciones cometidas en contra del Entorno Urbano de la Ciudad de México, a que se refiere el artículo 26 y en suma se incluyen veinte nuevas infracciones a razón de su antecesor inmediato que es la Ley de Justicia Cívica de 1999, y con esto se cierra la posibilidad del arbitrio administrativo.

El capítulo II intitulado “De las Actividades de Apoyo a la Comunidad”, se establece como una opción para que, a los infractores, el Juez Cívico pueda condonarles la sanción que corresponda. La realización de estas actividades quedará a la decisión del propio infractor y no a la determinación del Juez, es decir, la persona que hubiere resultado responsable de una infracción cívica, una vez que se hubiere resuelto la aplicación de multa o arresto, podrá solicitar se le permita la realización de actividades de carácter honorífico en beneficio de la comunidad en que hubiese sido cometida la infracción, dichas actividades pueden ser de limpieza y restauración de bienes públicos, de lugares de uso común o con la actividad propia del infractor; se hará del conocimiento a la Consejería Jurídica y Servicios Legales las sanciones conmutadas y los lugares y horarios en que pueden llevarse a cabo.

El título cuarto, titulado “Procedimiento” se conforma de tres capítulos, el primero de ellos se titula “Disposiciones comunes”, contiene las directrices por las cuales se regirá el procedimiento llevado a cabo ante los Juzgados cívicos, las disposiciones concretas para las diferentes situaciones que se pueden presentar en la aplicación de esta Ley, la forma en que el Juez se conducirá cuando el infractor sea un menor, o cuando el probable infractor no hable el idioma español, entre otras.

El capítulo II denominado “Procedimiento por Presentación del Probable Infractor”, contiene las disposiciones relativas al inicio del procedimiento ante el Juez Cívico cuando el infractor es presentado ante él, además se consagra la garantía de los datos que deben contener las boletas de remisión, además de los supuestos de actuación con los que debe dirigirse el Juez ante diversas situaciones.

El capítulo III se designa como “Procedimiento por Queja”, que establece la posibilidad de iniciar el procedimiento ante el Juez Cívico mediante quejas escritas u orales, que pueden presentar los particulares por hechos constitutivos de probables infracciones, para lo cual se requiere del estudio del Juez y si es el caso, girará una orden de presentación al probable infractor para que manifieste lo que a su derecho convenga. Es importante resaltar las facultades conciliatorias que se le otorgan al Juez Cívico, pues lo que se pretende, es que se logre un acuerdo entre las partes en conflicto antes de aplicar las sanciones correspondientes, tomando el principio de economía procesal.

Al título quinto se le nombra “Del Consejo” y se integra en un solo capítulo intitulado “Consejo de Justicia Cívica”, y consagra las disposiciones relativas a la integración, operación y funcionamiento del Consejo de Justicia Cívica; en este tenor el artículo 79 menciona que:

“Artículo 79.- El Consejo está integrado por:

- I.- El titular de la Consejería, quien lo presidirá;
- II.- El titular de la Secretaría;
- III.- El titular de la Secretaría de Gobierno;
- IV.- El titular de la Dirección, quien fungirá como secretario técnico;
- V.- Un Juez de reconocida experiencia y probidad, designado por el titular de la Consejería;
- VI.- Un representante del área de capacitación y desarrollo de recursos humanos de la Oficialía Mayor del Distrito Federal, designado por el titular de esta, y
- VII.- Tres representantes de la sociedad, cuyas labores sean afines a los objetivos de la justicia cívica, quienes serán nombrados y removidos por el Jefe de Gobierno. Se designarán preferentemente aquellos que se hayan distinguido en la realización de actividades de colaboradores comunitarios;
- VIII.- Dos diputados a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, designados por su pleno ellos mismos. La organización y funcionamiento del Consejo se establecerán en el Reglamento.”

El título sexto, denominado “De la Organización Administrativa”, se compone de tres capítulos, el primero de ellos titulado “Juzgados Cívicos”, contiene las disposiciones relativas a la composición de los Juzgados Cívicos, tanto físicas como estructurales, la competencia, facultades y remuneraciones de los secretarios de los mismos Juzgados, la competencia de los médicos adscritos a los Juzgados y así también el personal de vigilancia.

En el capítulo II intitulado “Profesionalización de los Jueces y Secretarios de los Juzgados Cívicos”, se contienen las normas aplicables en materia de profesionalización y actualización de los servidores que conforman la tarea sustantiva de los Juzgados, los requisitos de ingreso y permanencia, así como el órgano con atribuciones para la referida profesionalización.

El capítulo III llamado “De la Supervisión de los Juzgados”, consagra las normas básicas para realizar la supervisión a los Juzgados Cívicos, las competencias de la Consejería y de la Dirección, así como la posibilidad de sancionar al Juez Cívico que no actúe apegado a derecho.

Finalmente el Título séptimo designado como “Registro de Infractores” contempla la base jurídica para la creación del registro de infractores, que contendrá la información de las personas que hubieren sido sancionadas por la comisión de las infracciones a que se refiere esta Ley, mismo que será de consulta obligatoria para los jueces a efecto de obtener los elementos necesarios para motivar la aplicación de sanciones en caso de reincidencia, además que tiene como objetivo determinar las infracciones de mayor incidencia, la zona o circunscripción en donde se realizan y



las sanciones impuestas, con la finalidad de que las autoridades competentes implementen acciones tendentes a inhibir ese tipo de conductas.

### **2.2.2.- ANÁLISIS DE LOS ARTÍCULOS 25 Y 26 DE LA LEY DE CULTURA CÍVICA PARA EL DISTRITO FEDERAL.**

Ya explicada de manera amplia la Ley de Cultura Cívica para el Distrito Federal, nos referiremos ahora solamente a los artículos 25 y 26 de dicha Ley, los cuales son parte integrante del título tercero denominado “infracciones y sanciones” y del capítulo I del mismo nombre, y en suma se refieren también a personas y a situaciones que encuadren en las infracciones que marcan estos artículos.

El artículo 25 se refiere a infracciones contra la seguridad ciudadana y consta de XVII fracciones, por su parte el artículo 26 se refiere a infracciones contra el entorno urbano de la Ciudad de México y consta de XV fracciones; sin embargo sólo hablaremos de las fracciones que interesan a la presente investigación, las cuales son las que se empalman, a criterio nuestro, con el artículo 100 del Reglamento de Mercados para el Distrito Federal.

El artículo 25 dice que “son infracciones contra la seguridad ciudadana...” y en su fracción II se lee: “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. Para estos efectos, se entenderá que existe causa justificada siempre que la obstrucción del uso de la vía pública, de la libertad de tránsito o de acción de las personas sea inevitable y necesaria y no constituya en sí misma un fin, sino un medio razonable de manifestación de las ideas, de asociación o de reunión pacífica...”.

Esta fracción está muy apegada a lo que dice en general todo el artículo 100 del Reglamento de Mercados, ya que si bien es cierto que también habla de la obstrucción de la vía pública, engloba todos los supuestos al mencionar “de cualquier forma”, y en el Reglamento sólo algunos supuestos, además la Ley toca otros puntos no abordados por el Reglamento como la libertad de tránsito que es una garantía individual de todo ciudadano y la libertad de acción de las personas.

Por su parte, la Ley también manifiesta cuando se considera una causa justificada para la obstrucción de la vía pública, el impedimento del libre tránsito o el de libre acción de las personas, y es cuando ocurra una reunión pacífica de personas para manifestar sus ideas, es decir, las marchas, que hoy en día es común ver por las calles haciendo, en su gran mayoría, un total caos en las principales avenidas y calles de la Ciudad de México, asimismo también los mítines los

cuales causan también mucho desorden y retraso de las personas, ya que en diversas ocasiones obstruyen el libre tránsito en las entradas y salidas de oficinas de gobierno.

La fracción III de este mismo artículo 25 de la Ley en análisis menciona que: “usar las áreas y vías públicas sin contar con la autorización que se requiera para ello...”.

Hemos hablado de situaciones en que algunos comerciantes cuentan con permiso para vender en la vía pública, independientemente de los productos que comercialicen, pero realizan los trámites burocráticos y obtienen su permiso, en donde se debe de especificar el tipo de productos que venda, el horario en que puede vender, las medidas de su puesto y las condiciones de higiene y seguridad que debe mantener, entre otros; en contraste, existen comerciantes que no cuentan con permiso alguno para vender en la vía pública y actúan en la total impunidad, ya que, o están apadrinados por grupos de poder o andan toreando a las autoridades y se avisan entre ellos cuando hay redadas, pero a pesar de no contar con permiso alguno, de obstruir el libre tránsito de las personas y algunas veces también de los vehículos, de generar un sinnúmero de basura al día y de contaminar algunas veces con ruido, también pueden ocasionar accidentes al usar energía eléctrica y colgarse de los postes de luz con los llamados “diablitos”, ya que podría haber un corto circuito y ocasionar un incendio.

En el mismo sentido, también se requiere de un permiso para limpiar calzado en la vía pública y carrocerías de los vehículos, así como también permiso para vender en la vía pública cohetes y cigarros explosivos, tal y como lo vimos al explicar las fracciones IV y V del Reglamento de Mercados para el Distrito Federal.

La fracción V dice: “ingerir bebidas alcohólicas en lugares públicos no autorizados o consumir, ingerir, inhalar o aspirar estupefacientes, psicotrópicos, enervantes o sustancias tóxicas en lugares públicos, independientemente de los delitos en que se incurra por la posesión de los estupefacientes, psicotrópicos, enervantes o sustancias tóxicas...”.

Sin duda alguna, esta fracción coincide con lo dispuesto en la fracción II del Reglamento de Mercados para el Distrito Federal, sin embargo este Reglamento sancionaba no sólo a los viciosos, sino también a los vagos y a los limosneros que en cualquier forma obstaculizaran el comercio; en esta Ley de Cultura Cívica para el Distrito Federal ya no se castiga ni a los vagos y mucho menos a los limosneros, ya que como se indicó anteriormente, esta Ley no castiga a la pobreza; también en el análisis de la fracción II del artículo 100 del Reglamento citado se habla de que “o den mal aspecto a los mercados públicos”, esta disposición, como se dijo en su oportunidad dejó de ser infracción con la publicación del Reglamento Gubernativo de Justicia Cívica para el Distrito Federal del 27 de julio de 1993 y como lo vimos el Reglamento citado aún lo contempla; y concretamente

los puntos de coincidencia entre ambas fracciones de estos ordenamientos radica en la condena hacia los viciosos, que ingieran bebidas alcohólicas o consuman, ingieran, inhalen o aspiren estupefacientes, psicotrópicos o enervantes o sustancias tóxicas en lugares públicos, como pueden ser mercados, afuera de las escuelas, los parques, deportivos y en fin simplemente las calles o banquetas.

La fracción II del artículo 100 del Reglamento en cuestión dice que “en cualquier forma obstaculicen el comercio”, recordemos que el comercio se da en la vía pública, por lo tanto si se obstruye el comercio, se está obstruyendo la vía pública y peor aún si se hace en estado de ebriedad o en cualquiera de los supuestos que marca la fracción V de la indicada ley, pues se haría acreedor a una considerable sanción que establece la Ley de Cultura Cívica para el Distrito Federal.

Por otra parte, el artículo 26 dice: “Son infracciones contra el entorno urbano de la Ciudad de México...” y la fracción VI establece que “cambiar, de cualquier forma, el uso o destino de las áreas o vía pública, sin la autorización correspondiente...”.

Muchas veces hemos visto en la calle a comerciantes que con permiso o sin el para comercializar sus productos, se apoderan clandestinamente de la vía pública y de lo que está en ella, no importando que afecte a las personas o precisamente al entorno urbano de la Ciudad de México.

En este caso, se está hablando de situaciones en las que los comerciantes ambulantes obstruyen las casetas telefónicas con diversos objetos o hacen sonar bocinas a un volumen alto a un lado de las mencionadas o incluso tapan las coladeras con diversos objetos, impidiendo el libre desasolve del lugar.

Asimismo toman bancas públicas como asientos para vender sus productos o colocan ahí mismo su mercancía, obstaculizando el verdadero destino de esta área pública.

También por otro lado, hemos sido testigos en diversas ocasiones que comerciantes formalmente establecidos, deciden adueñarse de la banqueta, es decir, expanden su territorio de venta hacia fuera de su local, poniendo cualquier clase de objetos y obstruyendo y cambiando de esta manera el uso y destino de la vía pública, tal y como lo menciona la Ley citada y comparando esta con el Reglamento de Mercados para el Distrito Federal, vemos que coincide con las fracciones I, III y IV, ya que muchas veces son puestos de revistas, libros, canciones, grabados o películas los que cambian el uso y destino de las áreas públicas; asimismo los cirqueros ambulantes y los músicos, quienes colocan sus utensilios en las banquetas o en los camellones, también cambiando el uso y destino de la vía pública y por último los limpiadores de calzado, pero

sobre todo los limpiadores de carrocería de vehículos, quienes comúnmente se sitúan en la banqueta o sobre la calle, impidiendo y cambiando el uso y destino de la vía pública.

La fracción IX reza de la siguiente manera: “colocar en la acera o en el arroyo vehicular, enseres o cualquier elemento propio de un establecimiento mercantil, sin la autorización correspondiente...”.

Esta fracción es muy clara al sancionar a cualquier establecimiento mercantil o negocio que se le parezca que se sitúe en la vía pública, ya sea en la acera o en el arroyo vehicular sin el permiso correspondiente y obstruyendo el libre tránsito, teniendo un poco de relación con lo argumentado en la fracción pasada. Consideramos que esta fracción no tiene mayor dificultad para su comprensión, ya que la redacción que usó el legislador es accesible y llana, por lo tanto pasaremos a la siguiente y última fracción de coincidencia.

Por su parte, la fracción XV detalla “obstruir o permitir la obstrucción de la vía pública, con motivo de la instalación, modificación, cambio o mantenimiento de los elementos constitutivos de un anuncio y no exhibir la documentación correspondiente que autorice a realizar dichos trabajos...”.

En la actualidad hemos visto que muchos taxis portan anuncios en su toldo o que algunos camiones o microbuses de pasajeros son pintados con anuncios o propaganda y que cuando son instalados o pintados se bloquea principalmente la banqueta y si bien es cierto, la fracción da oportunidad de no sancionar siempre y cuando se tenga la autorización correspondiente, pero sino, se sancionará como la mayoría, por obstruir la vía pública y esta fracción está un poco aparejada con la fracción IV del artículo 100 del mencionado Reglamento.

Cabe mencionar que en el Título Primero, denominado “Disposiciones Generales”, en el Capítulo Cuarto llamado “De las sanciones”, del Reglamento de la Ley de Cultura Cívica para el Distrito Federal que se publicó en la Gaceta oficial del Distrito Federal el 20 de diciembre del año 2004, se mencionan los lineamientos a seguir en la aplicación de las sanciones, empezando con la clasificación de las sanciones que como ya sabemos pueden ser amonestación, multa o arresto; también este capítulo habla de las reglas a seguir en cuanto a la aplicación de las multas y menciona cómo se habrá de multar a los jornaleros, obreros o asalariados, así como también a los no asalariados, personas desempleadas o sin ingresos; del mismo modo se establecen las reglas a seguir para el caso del cumplimiento del arresto y otras disposiciones importantes como que la autoridad cuenta con seis meses para ejecutar una sanción a partir de la fecha en que se hubiere decretado.

Como hemos podido notar durante el desarrollo de este tema, se ha explicado y detallado los puntos en donde se empalman el Reglamento de Mercados y la Ley de Cultura Cívica, ambos ordenamientos para el Distrito Federal, y todo esto puede resultar confuso para la sociedad, ya que no se sabría en determinado momento que ordenamiento se aplicaría, incluso para los comerciantes que son los que más frecuentemente obstaculizan el libre tránsito; en temas posteriores se abundará un poco más sobre este tema.

### **2.3.- JUEZ CÍVICO.**

Ciertamente la Ciudad de México, requiere de instancias donde los problemas cotidianos puedan ser resueltos a través del diálogo y la conciliación.

Para lograr esto, la Ley de Cultura Cívica para el Distrito Federal está facultando a los Juzgados Cívicos como instancias que lejos de aplicar leyes represoras o que castigan a la pobreza, buscan el diálogo entre las partes involucradas en un problema y llegar a una conciliación, siempre a través de la concordia, ya que como hemos visto, en muchas ocasiones son los propios vecinos los infractores y si la Ley criticada busca la solidaridad entre los capitalinos, resultaría un poco contradictorio ya que por un lado, en un caso concreto, se sancionaría a los “vecinos” y por otro se busca su solidaridad.

Es por esto que antes de imponer una sanción, es obligación expresa del Juez Cívico el buscar una conciliación entre las partes, ya que la Ley mencionada es un instrumento de prevención y no de incriminación.

En este tema que inicia trataremos de explicar lo concerniente al Juez Cívico, como los requisitos para ser tal, sus atribuciones, que tipos de infracción puede imponer, sus obligaciones, así como también sus actividades en cuanto a participación vecinal se refiere y de participación en seguridad pública, también la Ley aborda el tema de “profesionalización de Jueces”, esto para que estas Autoridades Administrativas estén siempre actualizadas y seleccionadas mediante un examen y un curso que contengan los puntos necesarios para que la elección sea seria y profesional; por último hablaremos de las condiciones reales en que se encuentran nuestros Juzgados Cívicos, que es de completa desatención, ya que

como veremos estos Juzgados presentan regularmente, una falta de personal, que por lo general es el médico legista y en cuanto a instalaciones hablamos, estas no cuentan con mantenimiento alguno, por lo que en su mayoría se encuentran deteriorados y dejan mucho que desear, y es así como se quiere cambiar la cara de esta tan importante Autoridad.

### **2.3.1.- CONCEPTO Y NATURALEZA JURÍDICA.**

A lo largo de su trayecto el Juez Cívico ha contado con diversos adjetivos, siendo los términos de Juez Calificador, Juez Conciliador o Juez Inferior, sin embargo ninguno de estos conceptos han abordado el sentido acorde con las funciones de esta autoridad. Por esta razón se atiende a la Ley de Cultura Cívica para el Distrito Federal Vigente, la cual no proporciona un concepto de Juez Cívico, por lo que se trata de establecer una noción general analizando estos aspectos: a) los requisitos para ser Juez Cívico y el procedimiento de selección del mismo, b) sus facultades y competencia, c) obligaciones y d) su participación en materia de seguridad pública y e) la colaboración con participación vecinal; no obstante, se propone el siguiente concepto: “El Juez Cívico es una Autoridad Administrativa, dependiente del Ejecutivo local y que además de conocer de las infracciones cívicas, está facultado por la Ley, como órgano conciliador.”

a). Requisitos para ser Juez Cívico.

“Artículo 98.- Para ser Juez, se deben reunir los siguientes requisitos:

I.- Ser mexicano por nacimiento, en pleno ejercicio de sus derechos y tener por lo menos 25 años de edad;

II.- Ser licenciado en derecho, con cédula profesional expedida por la autoridad competente y tener por lo menos un año de ejercicio profesional;

III.- No haber sido condenado en sentencia ejecutoria por delito intencional;

IV.- No haber sido suspendido o inhabilitado para el desempeño de un cargo público; y

V.- Acreditar los exámenes correspondientes y el curso.

Artículo 96.- Cuando una o mas plazas de Juez o Secretario estuvieran vacantes o se determine crear una o mas, la Consejería publicará la convocatoria para que los aspirantes presenten los exámenes correspondientes, en los términos que disponga el Reglamento. Dicha convocatoria señalará los requisitos a cubrir, según el caso, el día, hora y lugar de la celebración del examen y será publicada por una sola vez en la Gaceta Oficial del Distrito Federal y un extracto de la misma por dos veces

consecutivas, con intervalo de tres días, en dos de los periódicos de mayor circulación en el Distrito Federal, así como en los Juzgados.”

Después de una convocatoria realizada se selecciona personal con la finalidad de cubrir las vacantes existentes; es decir, se practica examen de conocimientos, de aptitudes y actitudes y los calificados se someten a un curso propedéutico consistente en ronda de conferencias, cursos y prácticas.

Por su parte llama mucho la atención lo contemplado en el artículo 103 de la derogada Ley de Justicia Cívica para el Distrito Federal de 1999, que señalaba:

“Artículo 103.- En el nombramiento de Jueces y Secretarios que haga el Consejo preferirá aquellos que sean vecinos de la demarcación territorial, en donde ejercerán sus funciones, con el fin de procurar el mayor conocimiento por parte de los servidores públicos de los problemas vecinales que se le presenten y la mejor integración para su desempeño.”

Actualmente el artículo 19 de la Ley de Cultura Cívica para el Distrito Federal menciona lo siguiente:

“Artículo 19.- Los jueces celebrarán reuniones periódicas con los miembros de los Órganos de representación vecinal de la circunscripción territorial que les corresponda, con el propósito de informar lo relacionado con el desempeño de sus funciones, así como para conocer la problemática que específicamente aqueja a los habitantes de esa comunidad en los términos de esta ley...”

Los ordenamientos anteriores hacen tangible la posibilidad de ubicar al Juez Cívico en cercanía con la comunidad, pues es importante que el servidor público conozca la situación de las unidades territoriales que le competen así como su problemática, para poder enfrentarla con un enfoque real.

#### b). Facultades y Competencia.

El Juez Cívico cuenta con facultades conciliatorias y sancionadoras que la misma Ley le otorga, a su vez cuenta con muchas otras tareas que tienen que realizar dentro del ámbito de su competencia, en virtud de que hay algunas otras disposiciones reglamentarias a las cuales el Juez Cívico es la autoridad competente para aplicar sanciones de carácter administrativo de acuerdo con el artículo 21 Constitucional y el artículo 27 de la Ley de Cultura cívica y como cualquier

autoridad obviamente sus actuaciones deben de sustentarse siempre en la legalidad de conformidad con los preceptos constitucionales.

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

“Artículo 27.- En el supuesto de que el infractor no pagare la multa que se le hubiese impuesto, se permutará ésta por el arresto correspondiente, el cual no podrá exceder de treinta y seis horas.”

De igual manera los artículos 40 y 85 fracción IV de la Ley de la materia, faculta al Juez Cívico para sancionar conductas contempladas en otros ordenamientos y a la letra establecen:

“Artículo 40.- El Código de Procedimientos Penales para el Distrito Federal será de aplicación supletoria a las disposiciones de este título.

Artículo 85.- A los jueces les corresponde:

...IV.- Aplicar las sanciones establecidas en esta Ley y otros ordenamientos que así lo determinen...”

Como podemos observar de acuerdo con lo que marca la Ley, el Juez tiene diversas facultades específicas, la primera de ellas es para invitar a las partes que así lo decidan a celebrar un procedimiento conciliatorio.

c). Obligaciones del Juez Cívico.

En su carácter de Autoridad Administrativa está sujeto al régimen de legalidad establecido en primer lugar en el artículo 108 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

“Artículo 108.- Para los efectos de las responsabilidades a que alude este título se reputarán como servidores públicos a los representantes 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 , quienes serán responsables por los actos u omisiones en que incurran en el desempeño de sus respectivas funciones...”



d). Participación en la Seguridad Pública.

Al entrar la nueva política en el Distrito Federal, se comienza una nueva etapa para el Juez Cívico, ya que al establecerse como tarea principal el combate a la delincuencia surgen problemas de prevención donde se toma en cuenta a esta Autoridad como un eje de contacto entre la ciudadanía y el gobierno, es así como la misma Ley de Cultura Cívica en su artículo 18 contempla la posibilidad de que los jueces formen parte de los Comités Delegacionales, para que a su vez realice acciones conjuntas dentro de su ámbito de competencia.

“Artículo 18.- Los jueces participarán activamente en los Comités Delegacionales de Seguridad Pública, así como en los programas de Seguridad Pública que promueva la Administración Pública del Distrito Federal, en los términos que determine la Consejería.”

e). La Participación Vecinal.

El Juez Cívico también debe de contemplarla como una función más que le atribuye el capítulo II de la Ley de la materia, en virtud de que deberá practicar en reuniones de vecinos para rendir informes de desempeño de sus funciones y además cooperar en los programas que el Gobierno del Distrito Federal diseñe precisamente con el objeto de establecer vínculos permanentes con los habitantes y procurar el acercamiento de los jueces a la comunidad.

“Artículo 17.- A la Administración Pública del Distrito Federal le corresponde diseñar y promover programas vecinales que impliquen la participación de los habitantes en colaboración con las autoridades competentes para la preservación y conservación del orden público los cuales atenderán a:

I.- Procurar el acercamiento entre los jueces y la comunidad de la circunscripción territorial que les corresponda, a fin de propiciar una mayor comprensión y participación en las funciones que desarrollan;...”

Tan importante es la figura del Juez Cívico dentro de la Seguridad Pública que ya el mismo Programa General de Desarrollo para el Distrito Federal 2001-2006, contempla que:

“Se hará lo conducente para que los Jueces Cívicos, que son funcionarios encargados de imponer sanciones de carácter administrativo, dependan económica y operativamente de los jefes delegacionales. Lo anterior para que las actividades de estos funcionarios sean estrechamente vigiladas y así evitar abusos y corruptelas. Se buscará también mejorar sueldos y prestaciones para

estos funcionarios, así como proporcionarles la preparación y el entrenamiento que requieran para su profesionalización.”<sup>32</sup>

La integración de un Juzgado Cívico actualmente en el Distrito Federal se señala en el Título Sexto, Capítulo I de la Ley de Cultura Cívica ya que menciona que:

“Artículo 81.- En cada Juzgado actuarán jueces en turnos sucesivos con diverso personal, que cubrirán las 24 horas de todos los días del año.

Artículo 82.- En cada Juzgado habrá por cada turno, cuando menos, el personal siguiente:

I.- Un Juez;

II.- Un Secretario;

III.- Un Médico;

IV.- Los policías comisionados por la Secretaría y

V.- El personal auxiliar que determine la Dirección.

Artículo 84.- Los juzgados contarán con los espacios físicos siguientes:

I.- Sala de Audiencias;

II.- Sección de recuperación de personas en estado de ebriedad o intoxicadas;

III.- Sección de menores;

IV.- Sección médica y

V.- Área de seguridad.

Las secciones a que se refieren las fracciones II, III y V contarán con departamentos separados para hombres y mujeres.”

Personal de la Dirección de Justicia Cívica que se encuentra ubicada en la Avenida José María Izazaga, número 89, piso 14 Colonia Centro en la Delegación Cuauhtémoc señala que actualmente debe haber setenta juzgados cívicos distribuidos en las Unidades Territoriales y de esos setenta solamente funcionan sesenta y un juzgados cívicos y de estos existen algunos que no cuentan con instalaciones propias ni personal completo y que está actuando dentro de otros juzgados, por lo que hace a los otros nueve ni que hablar pues les falta todo.

---

<sup>32</sup> Programa General de Desarrollo del Distrito Federal 2001-2006. Jefe de Gobierno del Distrito Federal. 5 de Diciembre de 2000.

En algunos juzgados se encuentra una variedad de situaciones, ya que algunos cuentan con personal completo, pero no con todas las áreas físicas o viceversa, también hay quienes no tienen personal completo ni tampoco cuentan con todas las áreas físicas, hay quienes están compartiendo instalaciones y quienes de plano no cuentan ni con personal ni con áreas físicas, por lo que no están en actuación.

Otro problema al cual se enfrentan en forma constante es la carencia de Médicos Legistas en el Juzgado, es un problema que perjudica la labor de los jueces y de los elementos de policía que llevan remisiones al Juzgado, ya que la necesidad de certificar médicamente a los presuntos infractores, propicia que los elementos tengan que trasladarse a otras delegaciones en busca de un Médico.

Por lo que hace a los recursos materiales en donde se hace referencia a las instalaciones y las áreas que debe contener un Juzgado Cívico, muchos de estos no cuentan con dichas áreas incluso algunos se encuentran en condiciones totalmente insalubres y poco confiables.

A todo esto fue publicada en una columna del periódico Reforma el 4 de Enero del año 2004, una recomendación emitida por la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal a la Dirección de Justicia Cívica emitida el 17 de Mayo del 2001, recomendación 3/2001.

#### “SIGUE PENDIENTE RECOMENDACIÓN A JUZGADOS CÍVICOS”

Por Gladis Ferrer. “A más de dos años de que la Comisión de Derechos Humanos emitiera una recomendación al Gobierno capitalino para que mejorara los servicios en los Juzgados Cívicos ésta no se ha cumplido en su totalidad... entre los puntos pendientes está la asignación de personal suficiente, que los salarios del personal se adecuaran a lo previsto por el artículo 61 de la Ley de Justicia Cívica del D.F., que el personal cuente con agua para beber y sanitarios en buenas condiciones...”<sup>33</sup>

Respecto a la Naturaleza jurídica, el Juez Cívico es una Autoridad entendida como Órgano del Estado, que tiene atribuidas por el orden jurídico facultades de decisión o de ejecución o alguna de ellas por separado.

En virtud de lo anterior es una Autoridad Administrativa pues depende del ejecutivo local, a través de diversas dependencias y tomando en consideración las características enunciadas en el punto anterior y los conceptos que los autores realizan sobre el Juez Cívico.

---

<sup>33</sup> [www.reforma.com.mx](http://www.reforma.com.mx) Domingo 04 de Enero de 2004. Por Gladis Ferrer.

Es un funcionario dotado de jurisdicción que conoce de las infracciones cívicas que se cometen en la vía pública contempladas tanto en la Ley de Cultura Cívica para el Distrito Federal y otros Reglamentos que puede intervenir en los problemas conyugales, familiares y vecinales con la finalidad de avenir a las partes, así como de las infracciones que se cometan dentro de la circunscripción territorial donde es competente, según la distribución de Unidades Territoriales que se le haya designado.

Siempre debe de actuar dentro de la legalidad, utilizando para ello su función conciliadora y sancionadora, según sea el caso aplicable y que participa activamente en la seguridad pública y prevención del delito en el Distrito Federal y que es el medio por el cual se establecen vínculos entre la ciudadanía y el Gobierno del Distrito Federal.

### **2.3.2.- ATRIBUCIONES.**

Como ya hemos visto el Juez Cívico cuenta con facultades conciliatorias, contemplado en el artículo 72 y sancionadoras que la misma Ley le otorga en su artículo 52 y 53 de la Ley en cita y que mencionan:

“Artículo 72.- El Juez celebrará en presencia del denunciante y del probable infractor la Audiencia de Conciliación en la que procurará su avenimiento; de llegar a éste, se hará constar por escrito el convenio entre las partes...

Artículo 52.- Para conservar el orden del Juzgado, el Juez podrá imponer las siguientes correcciones disciplinarias:

- I.- Amonestación;
- II.- Multa por el equivalente a 1 a 10 días de salario mínimo...;
- III.- Arresto hasta por 12 horas.

Artículo 53.- Los jueces a fin de hacer cumplir sus órdenes y resoluciones, podrán hacer uso de los siguientes medios de apremio:

- I.- Multa por el equivalente de 1 a 10 días de salario mínimo...;
- II.- Arresto hasta por 12 horas;
- III.- Auxilio de la fuerza pública.”

También en la misma Ley de Cultura Cívica en su artículo 85 menciona que:

“Artículo 85.- A los jueces les corresponde:

I.- Conocer de las infracciones establecidas en esta Ley;

II.- Resolver sobre la responsabilidad de los probables infractores;

III.- Ejercer las funciones conciliatorias a que se refiere el capítulo III del título cuarto de esta Ley;

IV.- Aplicar las sanciones establecidas en esta Ley y otros ordenamientos que así lo determinen;

V.- Intervenir en los términos de la presente Ley en conflictos vecinales, familiares o conyugales, con el fin de avenir a las partes o conocer de las infracciones cívicas que se deriven de tales conductas;

VI.- Llevar el control de los expedientes relativos a los asuntos que se ventilen en el Juzgado;

VII.- Expedir constancias relativas a hechos y documentos contenidos en los expedientes integrados con motivo de los procedimientos que tenga conocimiento;

VIII.- Expedir constancias de hechos a solicitud de particulares, quienes harán las manifestaciones bajo protesta de decir verdad;

IX.- Solicitar por escrito a las Autoridades competentes, el retiro de objetos que estorben la vía pública y la limpia de lugares que deterioren el ambiente y dañen la salud pública;

X.- El mando del personal que integra el Juzgado, para los efectos inherentes a su función, e informará a la Dirección, de manera inmediata las ausencias del personal;

XI.- Reportar inmediatamente al servicio de Localización Telefónica de la Administración Pública del Distrito Federal, la información sobre las personas presentadas, sancionadas, así como las que se encuentren en tiempo de recuperación;

XII.- Informar diariamente a la Consejería y a la Dirección sobre los asuntos tratados y las resoluciones que haya dictado;

XIII.- Ejecutar la condonación de la sanción, que en su caso determine la Dirección;

XIV.- Habilitar al personal del Juzgado para suplir las ausencias temporales del Secretario;

XV.- Asistir a las reuniones a que sea convocado, así como aquéllas que se tengan con Instituciones con las cuales haya celebrado convenio la Consejería;

XVI.- Retener y devolver los objetos y valores de los presuntos infractores o que sean motivo de la controversia, previo recibo que expida. No podrá devolver los objetos que por su naturaleza sean peligrosos o los que estén relacionados con las infracciones contenidas en el artículo 25 fracción V de

esta Ley, en cuyo caso deberá remitirlos al lugar que determine la Dirección, pudiendo ser reclamados ante ésta cuando proceda;

XVII.- Comisionar al personal del Juzgado para realizar notificaciones y diligencias;

XVIII.- Autorizar y designar la realización de las actividades de apoyo a la comunidad a solicitud del responsable; y

XIX.- Las demás atribuciones que le confiera esta Ley y otros ordenamientos.”

### **2.3.3.- COMPETENCIA.**

De acuerdo a la mencionada Ley en su artículo 86, el Juez Cívico es competente en el lugar en que se haya cometido la infracción y cuando ésta se haya cometido en un punto limítrofe entre circunscripciones, la Dirección es la que decide; asimismo el Reglamento de la Ley de Cultura Cívica para el Distrito Federal también hace alusión a la Competencia en su Título segundo y Capítulo primero en donde se reitera que el Juez Cívico es competente dentro de su circunscripción territorial, aunque el artículo 15 de este mencionado Reglamento le da a los jueces cívicos competencia en todo el Distrito Federal.

“Artículo 86.- Para la aplicación de esta Ley es competente el Juez del lugar donde se haya cometido la infracción; si esta se hubiese realizado en los límites de una circunscripción territorial y otra, será competente el Juez que prevenga, excepto en los casos que expresamente instruya la Dirección.

Artículo 14.- Los juzgados conocerán de las presentaciones, procedimientos y diligencias de probables infractores cometidas dentro de la circunscripción territorial que corresponda.

La dirección por necesidades del servicio y para la eficaz y pronta administración de justicia administrativa, podrá ampliar el ámbito de actuación de los juzgados para conocer de presentaciones, procedimientos y diligencias que correspondan a los juzgados de otra circunscripción territorial.

Para los efectos del párrafo anterior la Dirección podrá constituir juzgados itinerantes.

Artículo 15.- Los jueces cívicos tienen competencia en todo el Distrito Federal y realizarán sus funciones en los juzgados que determine la Dirección.”

Finalmente y a manera de conclusión, podemos decir que la importancia del Juez Cívico radica específicamente en que es la única Autoridad que está, por lo menos, más cerca de la

ciudadanía, de acuerdo con su participación vecinal; además, como se vio oportunamente cuando comparamos el Reglamento de Mercados y la Ley de Cultura Cívica, ambos ordenamientos para el Distrito Federal, resultan notables sus coincidencias y todo esto puede generar algún grado de confusión hasta para el Juez Cívico.

Establecido todo lo anterior, en el siguiente capítulo se hablará más a detalle de cómo afecta esto al orden jurídico mexicano; se estará en la posibilidad de especificar cuales son las garantías y principios constitucionales violados con la sola existencia de dos normas jurídicas que contemplan la sanción de una misma conducta y se podrán valorar sus posibles soluciones.

## **CAPÍTULO 3**

### **3.- NECESIDAD DE DEROGAR EL ARTÍCULO 100 DEL REGLAMENTO DE MERCADOS PARA EL DISTRITO FEDERAL.**

Como lo hemos venido manifestando, el impulso de derogar el artículo 100 del Reglamento de Mercados para esta Ciudad Capital radica específicamente en la violación a las garantías individuales que todo ciudadano posee, y en detalle se puede hablar de inseguridad jurídica, ya que como lo planteamos anteriormente, se puede dar el caso de que una conducta u omisión sea prevista y sancionada por el Reglamento citado y la Ley de Cultura Cívica para el Distrito Federal, y aunque hemos establecido que la Ley es jerárquicamente superior al Reglamento, la sola existencia de este último causa confusión e inseguridad jurídica entre los ciudadanos.

En este último capítulo del presente trabajo de investigación abundaremos sobre la falta de Seguridad Jurídica que todo esto genera y explicaremos la violación al artículo 16 Constitucional, así como también el Principio de Seguridad Jurídica y algunas garantías igualmente quebrantadas; también citaremos algunas jurisprudencias de la Suprema Corte de Justicia de la Nación para apoyar nuestra idea, finalizando esta última sección haciendo una justificación al tema dentro de los ámbitos jurídico, social y político.

#### **3.1.- FALTA DE SEGURIDAD JURÍDICA POR VIOLACIÓN AL ARTÍCULO 16 CONSTITUCIONAL.**

Para poder entender el quebrantamiento al artículo 16 de nuestra máxima Ley, primeramente debemos tocar conceptos esenciales, empezando por la Seguridad Jurídica.

“La palabra seguridad proviene de *securitas*, la cual deriva del adjetivo *securus* (de *secura*) que, en su sentido más general, significa estar libre de cuidados. En sentido amplio, la palabra seguridad indica la situación de estar alguien seguro frente a un peligro. Una persona dentro de una casa puede sentirse segura respecto de las inclemencias del tiempo; un combatiente puede estar seguro en una trinchera respecto del peligro de un ataque del enemigo. Esto nos muestra que el concepto de seguridad varía según sea el tipo de peligro con el cual se relaciona. En la vida social, el hombre necesita, por una parte, tener la seguridad de que los demás respetarán sus bienes y, por otra, saber cómo ha de comportarse respecto de los bienes de los demás. Esta



seguridad referente a las relaciones con los semejantes es la que puede denominarse Seguridad Jurídica.”<sup>34</sup>

Dicho en otras palabras, la Seguridad Jurídica es la certeza que tiene el individuo de que su situación jurídica no será modificada más que por procedimientos regulares, establecidos previamente; sin embargo, es evidente que para que exista Seguridad Jurídica es necesaria la presencia de un orden que regule las conductas de los individuos en las sociedades y que ese orden se cumpla y que sea eficaz, como las Leyes y Reglamentos.

“La Seguridad Jurídica exige regularidad estructural y funcional en la estructura y aplicación de las normas jurídicas e, igualmente, ausencia de arbitrariedad en los actos de creación y aplicación de dichas normas. Aquella es, por tanto, una garantía frente a la incertidumbre, la imprevisibilidad, la arbitrariedad, la ineficacia y en general, todo lo que haga peligrar la confianza garantizada en su vigencia y su administración imparcial y justa.”<sup>35</sup>

Según el maestro Juventino V. Castro, las garantías de Procedimientos, son garantías de Seguridad Jurídica y a esta la define como “el conjunto general de condiciones, requisitos, elementos, circunstancias previas a que debe sujetarse una cierta actividad estatal autoritaria para generar una afectación válida de diferente índole en la esfera del gobernado, integrada por el *summum* de sus derechos subjetivos. Agrega también, que la Seguridad Jurídica *in genere*, se manifiesta como la sustancia de diversos derechos subjetivos públicos individuales del gobernado oponibles y exigibles al Estado y a sus autoridades, quienes tienen la obligación de acatarlos u observarlos, considerando a la obligación mencionada como de índole activa, o sea de un carácter tal que para cumplir con ellos las autoridades deben realizar actos positivos ejecutando requisitos, condiciones, elementos o circunstancias necesarias para que la afectación generada sea jurídicamente válida y no un mero respeto a una abstención de tales elementos.”<sup>36</sup>

En otras palabras, está en seguridad aquél individuo en un Estado que tiene la garantía de que su situación no será modificada sino por procedimientos establecidos en las leyes y por consecuencia regulares; además podemos dividir a la seguridad en el sentido subjetivo, la cual se refiere a la plena convicción de que cualquiera que sea su situación, no será modificada por la violencia o por una acción contraria a las leyes y a los principios; y en el sentido objetivo, la seguridad se refiere a la existencia de un Estado, una organización social con sus leyes y reglamentos.

---

<sup>34</sup> Diccionario Jurídico Mexicano. Instituto de Investigaciones Jurídicas. UNAM. Tomo VIII. México 1994. P. 185.

<sup>35</sup> ARCOS Ramírez Federico. *La Seguridad Jurídica. Una Teoría Formal*. Ed. Dykinson. Madrid 2000. P. 34.

<sup>36</sup> CASTRO Juventino V. *Garantías y Amparo*. 9ª Edición. Ed. Porrúa. México 1996. P. 217.

Como ejemplo de garantías de Seguridad Jurídica o de procedimientos podemos mencionar a la Garantía de Legalidad, la de Audiencia y la de Exacta Aplicación de la Ley, las cuales iremos explicando en las siguientes páginas.

Los artículos 14, en sus tres párrafos finales y 16 constitucional en su párrafo inicial, establecen las más importantes leyes constitucionales de procedimiento, conocidas como Garantías de Legalidad, aunque también comprenden la garantía de Audiencia y de la Exacta Aplicación de la Ley.

“Artículo 14.- ...Nadie puede ser privado de la vida, de la libertad o de sus propiedades, posesiones o derechos, sino mediante juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos, en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento y conforme a las leyes expedidas con anterioridad al hecho.

En los juicios del orden criminal, queda prohibido imponer por simple analogía y aún por mayoría de razón pena alguna que no esté decretada por una ley exactamente aplicable al delito de que se trata.

En los juicios del orden civil, la sentencia definitiva deberá ser conforme a la letra o a la interpretación jurídica de la ley y a falta de esta se fundará en los principios generales del derecho.”

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

Primeramente hablaremos del "Principio de Legalidad" y establece que todo acto de los órganos del Estado debe encontrarse fundado y motivado por el derecho en vigor; esto es, el Principio de Legalidad demanda la sujeción de todos los órganos estatales al derecho; en otros términos, todo acto o procedimiento jurídico llevado a cabo por las autoridades estatales debe tener su apoyo estricto en una norma legal, la que a su vez, debe estar conforme a las disposiciones de fondo y forma consignadas en la Constitución; esto es, el "Estado de Derecho" en su máximo esplendor.

Es conveniente advertir que el Principio de Legalidad alude a una regularidad entre toda norma o acto inferior con respecto a la norma superior que le sirve de fundamento de validez, por lo que opera en todos los niveles o grados de la estructura jerárquica del orden jurídico mexicano. De este modo, no es únicamente la relación entre los actos de ejecución material y las normas jurídicas individuales, es decir, las resoluciones administrativas o sentencias judiciales, sino también en las relaciones entre el Reglamento y la Ley, asimismo entre esta y la Constitución.

En relación, con el segundo párrafo del artículo 14 de nuestra Constitución Federal, el cual transcribimos en líneas anteriores, contiene cuatro derechos fundamentales de la Seguridad Jurídica y que concurren con el de Audiencia: a) el de que a ninguna persona podrá imponerse sanción alguna (consistente en la privación de un bien jurídico como la vida, la libertad, sus posesiones y propiedades o derechos), sino mediante un juicio o proceso jurisdiccional; b) que tal juicio se sustancie ante tribunales previamente establecidos; c) que en el mismo se observen las formalidades del procedimiento, y d) que el fallo respectivo se dicte conforme a las leyes existentes con antelación al hecho o circunstancia que hubiere dado motivo al juicio.

Como se observa, el artículo 14 de nuestra Carta Magna, regula los requisitos generales que deben satisfacer las sanciones o actos de privación, y el artículo 16 primer párrafo ya transcrito, establece las características, condiciones y requisitos que deben tener los actos de autoridad al seguir los procedimientos encaminados a la imposición de esas mismas sanciones o actos de privación, los cuales siempre deben estar previstos por una norma legal, proporcionando así la protección a la Seguridad Jurídica.

En el mismo sentido, conforme al Principio de Legalidad previsto por el artículo 16 Constitucional, se pueden distinguir los siguientes derechos fundamentales de Seguridad Jurídica: a) el órgano estatal del que provenga un acto que se traduzca en una molestia debe encontrarse investido con facultades expresamente consignadas en una norma legal para emitirlo, b) el acto o procedimiento por el cual se infiere una molestia, debe estar previsto, en cuanto a su sentido y alcance, por una norma legal: de aquí deriva el principio de que "los órganos o autoridades estatales solo pueden hacer aquello que expresamente les permita la ley c) el acto que infiere la molestia debe derivar o estar ordenado en un mandamiento escrito, y d) el mandamiento escrito en que se ordena que se infiera una molestia debe expresar los preceptos legales en que se fundamenta y las causas legales que la motivan.

La "Garantía de Audiencia" consiste en el acto, por parte de los soberanos o autoridades, de oír a las personas que exponen, reclaman o solicitan alguna cosa.

"En la actual Constitución mexicana, la Garantía de Audiencia se encuentra regulada por el artículo 14, en su segundo párrafo; ésta, en tanto garantía de Seguridad Jurídica, impone a las autoridades estatales la obligación, frente al particular, de evaluar todos sus actos, conforme a las exigencias implícitas en el derecho de Audiencia. A su vez esta garantía está integrada por cuatro garantías específicas de Seguridad Jurídica, las cuales son: a) un juicio previo al acto privativo; b) seguido ante tribunales previamente establecidos; c) con el cumplimiento de las formalidades procesales esenciales y, d) conforme a las leyes vigentes, expedidas con anterioridad al hecho. La primera de estas garantías específicas se encuentra en la expresión 'mediante juicio', lo que

implica que para que un acto sea violatorio de la Garantía de Audiencia, debe ser precedido de un procedimiento en el cual el sujeto afectado tenga plena injerencia. El juicio puede ser llevado por la autoridad jurisdiccional, administrativa o judicial, según el tipo de bien afectado por la privación. La segunda, relativa a los tribunales previamente establecidos, se refiere tanto a los órganos jurisdiccionales estatales como a las Autoridades administrativas. La tercera, referida a las formalidades esenciales del procedimiento, se integra por los derechos de defensa y de prueba que tiene el sujeto afectado. La cuarta y última garantía específica hace referencia a la no retroactividad de las leyes. La Garantía de Audiencia corresponde a todo sujeto susceptible de ser, parcial o totalmente, objeto de actos de autoridad. El acto violatorio de la Garantía de Audiencia debe ser de carácter privativo, o sea que debe consistir en una merma o menoscabo en la esfera jurídica del particular o en un impedimento para el ejercicio de algún derecho. Los bienes tutelados por la Garantía de Audiencia son: la vida; la libertad, tanto física como moral; la propiedad, es decir el uso, disfrute y disposición de una cosa; la posesión originaria y derivada, sea cual sea el título o la causa de su constitución y los derechos subjetivos del particular.”<sup>37</sup>

“La Garantía de Audiencia admite las siguientes excepciones, emanadas de la misma Constitución: los extranjeros pueden ser expulsados del país sin juicio previo, como lo dispone el artículo 33; en materia de expropiación, por lo que hace a la declaración de afectación del bien inmueble por causa de utilidad pública; en materia tributaria, respecto de la fijación de los impuestos, y las órdenes de aprehensión emitidas por una autoridad judicial.”<sup>38</sup>

La “Garantía de la Exacta Aplicación de la Ley” implica la necesidad de que todo acto de autoridad esté debidamente fundado y motivado, en una ley promulgada con anterioridad, aplicable al caso concreto, según lo establecen los artículos 14 párrafo tercero y 16 primer párrafo de la Constitución.

Este principio de legalidad penal responde al principio de *“nullum crimen, nulla poena sine lege”* que destierra a la costumbre y a la analogía o mayoría de razón en la imposición de penas por delitos.

Esta garantía en materia penal no excluye la discrecionalidad del juez en la decisión de su fallo y en la imposición de penas; la garantía significa que los delitos y penas tipificados en la ley son los únicos que se pueden aplicar. La apreciación de hechos y pruebas recae en la completa discrecionalidad, más no arbitrariedad, de los jueces.

---

<sup>37</sup> Diccionario Jurídico Mexicano. Instituto de Investigaciones Jurídicas. UNAM. Tomo I. México 1994. P. 97.

<sup>38</sup> Castro Juventino V. Ob. Cit. P. 233.

La efectividad de esta garantía depende, en consecuencia, de la técnica para delimitar claramente los tipos en la ley penal, es decir, delitos determinados en forma amplia y vaga hacen negativa esta garantía. No obstante, por más precisión en la ley, la discreción en su aplicación no puede ser excluida.

Por otra parte, la palabra *lege*, en el contexto del principio "*NULLUM CRIMEN, NULLA POENA SINE LEGE*", significa, en su traducción al español: norma penal.

"La norma penal es una estructura conceptual general y abstracta, cuyo contenido describe, en forma necesaria y suficiente, una determinada clase de eventos antisociales y la correspondiente posibilidad de privación o restricción de bienes del sujeto que realice un evento de la clase descrita. Asimismo, toda norma penal contiene un tipo y una punibilidad, si la garantía se refiere a sujetos imputables: adultos o menores o un tipo y una medida de seguridad legislada, si la garantía se refiere a inimputables permanentes: adultos o menores."<sup>39</sup>

En el mismo sentido, 'tipo' es una figura elaborada por el legislador descriptiva de una determinada clase de eventos antisociales, con un contenido necesario y suficiente para garantizar la protección de uno o mas bienes jurídicos.

Así, tal como señalamos anteriormente, la Garantía de la Exacta Aplicación de la Ley es el máximo exponente de un Estado de derecho. La Garantía de la Legalidad dentro de la cual se encuentra la Exacta Aplicación de la Ley, implica que tanto los órganos de gobierno como sus autoridades actúen con fundamento en las competencias y atribuciones determinadas por la propia ley.

Por otro lado la expresión "*NON BIS IN IDEM*" es una frase latina que significa literalmente que no se debe repetir dos veces la misma cosa.

Con la citada expresión se quiere indicar que una persona no puede ser juzgada dos veces por los mismos hechos que se consideran delictuosos, a fin de evitar que quede pendiente una amenaza permanente sobre el que ha sido sometido a un proceso penal anterior. Por su parte el artículo 23 de la Constitución dispone que:

"...Nadie puede ser juzgado dos veces por el mismo delito, ya sea que en el juicio se le absuelva o se le condene..."

---

<sup>39</sup> DICCIONARIO JURÍDICO ELECTRONICO. Ed. Desarrollo Jurídico. Informática Jurídica Profesional. México 2003.

La Constitución, precisamente en aras de la Seguridad Jurídica, establece una regla protectora de los procedimientos, en su primer enunciado del artículo 23, fijando un límite de tres instancias posibles como máximo, aunque la disposición Constitucional se refiera a los juicios criminales, y no a otros tipos de procesos judiciales.

Por otro lado, podemos decir que única y exclusivamente cuando en un juicio penal se haya dictado una sentencia ejecutoriada, es decir, que ya no admita recurso alguno, y que este apegado a lo establecido en los ordenamientos procesales penales, se dará la garantía de Seguridad Jurídica. El individuo de esta manera, condenado o absuelto, será el titular de la garantía; en caso de que la sentencia dictada no tenga ese carácter de irrevocabilidad, es perfectamente factible la posibilidad de un nuevo proceso.

Cabe mencionar que el Código Federal de Procedimientos Penales en el artículo 304 y el Código de Procedimientos Penales en el artículo 324 establecen respectivamente, que el sobreseimiento produce los mismos efectos de una sentencia absolutoria, teniendo por tanto el valor de cosa juzgada, con lo que, en nuestra legislación, sobreseer un proceso penal equivale a dictar una sentencia absolutoria, y el procesado jamás podrá ser nuevamente acusado por los mismos hechos motivadores de su encausamiento.

“Artículo 304.- El auto de sobreseimiento que haya causado estado, surtirá los efectos de una sentencia absolutoria con valor de cosa juzgada.”

“Artículo 324.- El auto de sobreseimiento producirá los mismos efectos que una sentencia absolutoria.”

No obstante de lo anterior, la fracción II del artículo 547 y del artículo 551 del Código de Procedimientos Penales nos señala la equiparación de la libertad por desvanecimiento de datos con el auto de libertad por falta de méritos, y ello deja abierta la posibilidad de un nuevo ejercicio de la acción penal por el Ministerio Público, con tal de la aparición de nuevos datos ameritativos, e inclusive la de una nueva formal prisión.

“Artículo 547.- En consecuencia la libertad por desvanecimiento de datos, procede en los siguientes casos:

...II. Cuando, sin que aparezcan datos posteriores de responsabilidad, se hayan desvanecido, por prueba plena, los señalados en el auto de formal prisión o sujeción a proceso, para tener al procesado como probable responsable.”

“Artículo 551.- En el caso de la fracción II del artículo 547 de este código la resolución que conceda la libertad tendrá los mismos efectos del auto de

libertad por falta de elementos, quedando expedita la acción del Ministerio Público para pedir de nuevo la aprehensión o comparecencia del inculpado, si aparecieren nuevos datos que lo ameriten, así como nueva formal prisión o sujeción a proceso.”

“Por su parte, el derecho como instrumento de organización social por excelencia, es imprescindible para la seguridad. Si concretamos la seguridad en la vocación del individuo que anhela la exención o mitigación de riesgos o peligros que pueden acecharle en su vida en común, la misma tiene que lograrse necesariamente a través del derecho. Y es la dimensión comunitaria del derecho lo que explica que, aunque la seguridad sea una actitud subjetiva de fe y certeza en la vida social y una dimensión del ser humano que se siente confiado, una vez que la referimos al derecho sólo podamos hablar de una seguridad objetivada.

En una versión elemental de la Seguridad Jurídica, podríamos decir que la misma consiste en la propia existencia del derecho. La existencia de un orden jurídico es ya de por sí una garantía de seguridad y la seguridad fundamenta y justifica el surgimiento de las instituciones jurídicas y del Estado mismo. La existencia del Estado expresa la seguridad de una Autoridad capaz de componer eventuales conflictos, a través de un sistema sancionador y de imponer heterónomamente, por medio de la llamada instancia supraindividual, determinadas formas de comportamiento.”<sup>40</sup>

Ahora bien, por "Estado de Derecho" se puede entender, aquel Estado cuyos miembros, es decir, órganos e individuos, se encuentran regulados por el derecho y sometidos al mismo; esto es, Estado de derecho alude a aquel Estado cuyo poder y actividad están regidos y controlados por el derecho, en donde existe democracia y por supuesto Seguridad jurídica.

Finalmente y habiendo hecho alusión de lo que es la Seguridad Jurídica, podemos decir que al encontrarse vigente el Reglamento de Mercados y la Ley de Cultura Cívica, ambos ordenamientos para el Distrito Federal, existe falta de Seguridad jurídica, ya que las hipótesis que se manejan en sus respectivos capítulos de sanciones, tal y como lo pudimos apreciar en el capítulo anterior, son similares, encontrándose el particular en estado de indefensión, esto es, por la doble aplicabilidad de una sanción por una sola infracción; todo esto genera obviamente que no vivamos en un verdadero Estado de Derecho, ya que no hay certeza jurídica para la sociedad, porque se está consintiendo de alguna manera que haya dos sanciones en dos ordenamientos distintos por una sola conducta; y precisamente a esto nos referimos cuando hablamos de violación

---

<sup>40</sup> GARCÍA Novoa César. El Principio de Seguridad Jurídica en Materia Tributaria. Monografías Jurídicas. Ed. Marcial Pons. Madrid 2000. P. 22.

al artículo 16 constitucional, ya que la sola existencia de dos ordenamientos que regulan una sola infracción es violatorio de este importante principio.

### **3.2.- LA DOBLE APLICABILIDAD DE UNA SANCIÓN POR UNA SOLA CONDUCTA.**

Esta doble aplicabilidad de una sanción se puede notar en la comparación siguiente:

El Reglamento de Mercados para el Distrito Federal, establece que:

“Artículo 100.- El Departamento de Mercados de la Tesorería del Distrito Federal, así como la Dirección General de Tránsito y Transportes y la Jefatura de Policía del Departamento de Distrito Federal, ordenarán el arresto administrativo en la Cárcel de la Ciudad:

I.- De las personas que distribuyan, vendan o expongan al público, de cualquier manera que sea, escritos, folletos, impresos, canciones, grabados, libros, imágenes, películas, anuncios, tarjetas y otros paneles o figuras, pinturas, dibujos o litografiados de carácter obscenos o que representen actos lúbricos, etc....”

Al respecto, la Ley de Cultura Cívica para el Distrito Federal, establece lo siguiente:

“Artículo 25.- Son infracciones contra la Seguridad Ciudadana:

...II.- 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...”

“Artículo 26.- Son infracciones contra el entorno urbano de la Ciudad de México:

...IX.- Colocar en la acera o en el arroyo vehicular, enseres o cualquier elemento propio de un establecimiento mercantil, sin la autorización correspondiente...”

Por su parte, la fracción II del Artículo 100 del citado Reglamento de Mercados indica que:

“...II.- De los vagos, limosneros, alcohólicos y demás individuos viciosos, que en cualquier forma obstaculicen el comercio a que se refiere este Reglamento o den mal aspecto a los mercados públicos...”



Cabe hacer mención que la idea plasmada en la parte final de la fracción anterior que se refiere a que “o den mal aspecto a los mercados públicos”, fue abandonada con la creación del Reglamento Gubernativo sobre Justicia Cívica para el Distrito Federal, publicado en el Diario Oficial de la Federación en el año de 1993, la cual es antecesora de la actual Ley de Cultura Cívica y fue debido a que existían detenciones injustificadas, precisamente sólo por dar un mal aspecto, pero de esta manera lo único que se combatía era la pobreza a través de la discriminación, no obstante el Reglamento de Mercados para el Distrito Federal, no sufrió ninguna reforma.

Asimismo, la mencionada Ley de Cultura Cívica en su artículo 25, reza de la siguiente manera:

“...V.- Ingerir bebidas alcohólicas, en lugares públicos no autorizados o consumir, ingerir, inhalar o aspirar estupefacientes, psicotrópicos, enervantes o sustancias tóxicas en lugares públicos, independientemente de los delitos en que se incurra por la posesión de los estupefacientes, psicotrópicos, enervantes o sustancias tóxicas...”

Siguiendo con el desglose de las fracciones del artículo 100 del Reglamento de Mercados para el Distrito Federal, la fracción III menciona que:

“...III.- De los cirqueros ambulantes o músicos que actúen en el “Primer Cuadro de la Ciudad” y estorben el tránsito de los peatones o de los vehículos...”

Por su parte, la Ley de Cultura Cívica para el Distrito Federal en sus artículos 25 y 26 se refieren a que:

“Artículo 25.- ...

...II.- 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...

III.- Usar las áreas y vías públicas sin contar con la autorización que se requiera para ello...”

“Artículo 26.- ...

VI.- Cambiar, de cualquier forma, el uso o destino de áreas o vía pública, sin la autorización correspondiente...

IX.- Colocar en la acera o en el arroyo vehicular, enseres o cualquier elemento propio de un establecimiento mercantil, sin la autorización correspondiente...”

También la fracción IV del artículo 100 del referido Reglamento de Mercados indica lo siguiente:

“...IV.- De quienes, con el pretexto de prestar servicios al público, como de limpieza de la carrocería de automóviles o del calzado de los peatones, se sitúen en la vía pública y estorben el tránsito de los vehículos y de los peatones...”

En contraste, la indicada Ley de Cultura Cívica en sus artículos 25 y 26 rezan de la siguiente manera:

“Artículo 25.- ...

...II.- 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...

III.- Usar las áreas y vías públicas sin contar con la autorización que se requiera para ello...”

“Artículo 26.- ...

VI.- Cambiar, de cualquier forma, el uso o destino de áreas o vía pública, sin la autorización correspondiente...

IX.- Colocar en la acera o en el arroyo vehicular, enseres o cualquier elemento propio de un establecimiento mercantil, sin la autorización correspondiente...

XV.- Obstruir o permitir la obstrucción de la vía pública, con motivo de la instalación, modificación, cambio o mantenimiento de los elementos constitutivos de un anuncio y no exhibir la documentación correspondiente que autorice a realizar dichos trabajos...”

Finalmente, la fracción V del artículo 100 del multicitado Reglamento de Mercados dice lo siguiente:

“...V.- De las personas que ejercitando el comercio causen daños a los transeúntes con los objetos o materias que expendan, como formadores de pompas de jabón, cohetes, cigarros explosivos, etc.”

Al respecto, el artículo 26 de la referida Ley de Cultura Cívica establece lo siguiente:

“Artículo 26.- ...

...IX.- Colocar en la acera o en el arroyo vehicular, enseres o cualquier elemento propio de un establecimiento mercantil, sin la autorización correspondiente;

X.- Arrojar en la vía pública desechos, sustancias peligrosas para la salud de las personas o que despidan olores desagradables...”

Con la comparación que hemos hecho de ambas normatividades, podemos notar claramente que efectivamente existe una doble aplicabilidad de una sanción por una sola conducta, ya que hoy en día estos dos ordenamientos son vigentes y aplicables; sin embargo como lo hemos apuntado, todo esto vulnera la Garantía de Legalidad, consagrada en el artículo 16 de nuestra Carta Magna, la cual como lo advertimos oportunamente, contiene el importante Principio de Seguridad Jurídica.

### 3.2.1.- JURISPRUDENCIA.

A continuación presentamos algunas tesis de jurisprudencia que hablan acerca de la Seguridad Jurídica consagrada en el artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos:

Registro No. 907885  
Localización: Quinta Época  
Instancia: Primera Sala  
Fuente: Apéndice 2000  
Tomo II, Penal, P.R. SCJN  
Página: 1371  
Tesis Aislada 2944  
Materia(s): Penal

**“SANCION PRIVADA Y SANCION JUDICIAL. NON BIS IN IDEM.**  
Constitucionalmente nadie puede ser Juzgado dos veces por el mismo delito, pero no puede estimarse que exista doble juicio en el orden delictual, cuando la empresa patrón sancione a un inculpaado y judicialmente se le condena por un hecho delictuoso, porque la sanción administrativa impuesta por la empresa patrón va en torno a la indisciplina de su trabajador, en tanto que la sanción judicial gire en torno de la conducta delictuosa del inculpaado.”

Precedentes: Amparo directo 2591/53.-Francisco Bernal Reyes.-24 de mayo de 1955.-Unanimidad de cuatro votos.- Ausente: Luis G. Corona.- Ponente: Teófilo Olea y Leyva.

Informe de 1955, Quinta Época, página 75, Primera Sala.

De la anterior Tesis aislada, podemos rescatar la primera idea que dice: “constitucionalmente nadie puede ser juzgado dos veces por el mismo delito”; esta expresión la podemos aplicar en la presente investigación, ya que el Reglamento de Mercados y la Ley de Cultura Cívica, ambos para el Distrito Federal, prevén una misma conducta, lo que hace que a un individuo se le sancione dos veces por cometer una sola infracción.

Quinta Época  
Instancia: Tercera Sala  
Fuente: Semanario Judicial de la Federación  
Tomo: XXVI  
Página: 252

**“ARTICULO 16 CONSTITUCIONAL.** Este precepto manda que nadie debe ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones sino en virtud de mandamiento escrito de autoridad competente que funde o motive la causa legal del procedimiento; pero el espíritu de dicho artículo no es que los proveídos, respectivos contengan los preceptos legales en que se apoyen, sino que realmente exista motivo para dictarlos y que exista un precepto de la ley que los funde, pues lo contrario llevaría al absurdo de que el efecto del amparo, fuera reformar la redacción de los proveídos de la autoridad judicial.”

Amparo civil en revisión 341/20. Baetzner Federico y coagraviado. 9 de mayo de 1929. Unanimidad de cinco votos. La publicación no menciona el nombre del ponente.

Novena Época  
Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito  
Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta  
Tomo: XVII, Abril de 2003  
Tesis: I.3o.C.52 K  
Página: 1050

**“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.”

TERCER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA CIVIL DEL PRIMER CIRCUITO.

Amparo directo 10303/2002. Pemex Exploración y Producción. 22 de agosto de 2002. Unanimidad de votos. Ponente: Armando Cortés Galván. Secretario: José Álvaro Vargas Ornelas.

Con la lectura de las anteriores Tesis aisladas podemos apreciar claramente la violación que como ya lo indicamos, existe en este artículo 16 de nuestra Carta Magna, esto lo notamos en la expresión “sino en virtud de mandamiento escrito de autoridad competente que funde y motive la causa legal del procedimiento”; en el presente caso la autoridad encargada de aplicar el Reglamento de Mercados sería competente al mismo tiempo que la encargada de aplicar la Ley de Cultura Cívica, ambas autoridades fundamentarán y motivarán la causa legal del procedimiento, en este caso administrativo, pero esta dualidad de competencias implica una transgresión grave al Principio de Seguridad Jurídica.

Novena Época  
Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito  
Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta  
Tomo: XVII, Enero de 2003  
Tesis: I.3o.C.377 C  
Página: 1812

**“LEYES. SU INCONSTITUCIONALIDAD PUEDE DERIVARSE DE LA CONTRADICCIÓN CON OTRA LEY, A TRAVÉS DE LA DEMOSTRACIÓN DE TRANSGRESIÓN A LA GARANTÍA DE SEGURIDAD JURÍDICA POR LA NORMA APLICADA EN PERJUICIO DEL QUEJOSO.** En el juicio de amparo las normas generales pueden combatirse por violación a cualquiera de las exigencias establecidas en la Constitución General de la República, como son las derivadas del proceso legislativo o las contenidas en las garantías individuales, incluida la de seguridad jurídica, que alberga las denominadas subgarantías de legalidad, fundamentación y motivación, competencia, retroactividad, audiencia, entre otras. Consecuentemente, la inconstitucionalidad de una ley puede derivarse de la demostración de

incongruencias en el orden jurídico que revelen violación, entre otras, a la garantía de seguridad jurídica, como podría ser la contradicción de la ley impugnada con otra norma general o ley secundaria, en el caso de que regulen un mismo supuesto jurídico, para lo cual es menester que en los conceptos de violación se precisen los derechos fundamentales que se estimen violados y se demuestre que la norma que se aplicó en perjuicio del quejoso es la que viola el orden constitucional y no sólo la ley que se utiliza como parámetro comparativo para derivar la incongruencia o carencia de facultades de la autoridad que emitió la norma que se tilda de inconstitucional, ya que la falta de conformidad entre leyes secundarias sólo puede reportar beneficio al quejoso cuando la inconstitucionalidad radica en aquella que le fue aplicada, por ser ésta la que determina su situación jurídica. Por consiguiente, en los casos en que se tilda de inconstitucional una ley por su afirmada contradicción con otra norma general o ley secundaria, el examen constitucional precisa de la existencia de la causa de pedir que no se colma con la exposición de contradicciones entre los textos legales, sino que requiere de la indicación de la garantía individual violada y de la precisión de razones mínimas que pongan de relieve la violación del derecho público subjetivo invocado por la norma general aplicada, y no por la que se utilice como parámetro comparativo, pues sólo de esa manera se podría demostrar que se aplicó en el acto reclamado una ley inconstitucional; de otra manera, por más contraria a la Constitución que resultara la norma comparativa no aplicada, no podría concederse la protección de la Justicia Federal.”

TERCER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA CIVIL DEL PRIMER CIRCUITO.

Amparo directo 563/2002. Catarinos, S.A. de C.V. y otro. 27 de marzo de 2002. Unanimidad de votos. Ponente: Armando Cortés Galván. Secretario: José Álvaro Vargas Ornelas.

La precedente Tesis aislada refuerza lo anteriormente indicado, ya que de su lectura podemos notar claramente que el Reglamento de Mercados es inconstitucional ya que un ordenamiento jerárquicamente superior como lo es la Ley de Cultura Cívica regula y sanciona un mismo supuesto jurídico, lo cual es indicativo de inobservancia al Principio de Seguridad Jurídica.

Novena Época  
Instancia: Segunda Sala  
Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta  
Tomo: XVI, Julio de 2002  
Tesis: 2a. LXXV/2002  
Página: 449

**“GARANTÍA DE SEGURIDAD JURÍDICA, QUÉ SE ENTIENDE POR.** La garantía de seguridad jurídica prevista en el artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, no debe entenderse en el sentido de que la ley ha de señalar de manera especial y precisa un procedimiento para regular cada una de las relaciones que se entablen entre las autoridades y los particulares, sino que debe contener los elementos mínimos para hacer valer el

derecho del gobernado y para que, sobre este aspecto, la autoridad no incurra en arbitrariedades, lo que fácilmente explica que existen trámites o relaciones que por su simplicidad, sencillez o irrelevancia, no requieren de que la ley pormenore un procedimiento detallado para ejercitar el derecho correlativo. Lo anterior corrobora la ociosidad de que en todos los supuestos la ley deba detallar en extremo un procedimiento, cuando éste se encuentra definido de manera sencilla y suficiente para evidenciar la forma en que debe hacerse valer el derecho por el particular y las facultades y obligaciones que le corresponden a la autoridad.”

Amparo directo en revisión 538/2002. Confecciones y Artesanías Típicas de Tlaxcala, S.A. de C.V. 24 de mayo de 2002. Unanimidad de cuatro votos. Ausente: José Vicente Aguinaco Alemán. Ponente: José Vicente Aguinaco Alemán; en su ausencia hizo suyo el asunto Guillermo I. Ortiz Mayagoitia. Secretaria: Claudia Mendoza Polanco.

Esta Tesis aislada habla acerca de lo que debe entenderse por la Garantía o Principio de Seguridad Jurídica, y lo que se debe entender es precisamente que las leyes deben expresar los mínimos derechos de los gobernados, de una manera clara y precisa, esto es para evitar que las autoridades encargadas de aplicar la ley, caigan en arbitrariedades y transgredan algún Principio o Garantía constitucional importante como lo es el de Legalidad, el cual contiene el de Seguridad Jurídica.

Octava Época

Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito

Fuente: Semanario Judicial de la Federación

Tomo: XIV, Noviembre de 1994

Tesis: I. 4o. P. 56 P

Página: 450

**“FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN, CONCEPTO DE.** La garantía de legalidad consagrada en el artículo 16 de nuestra Carta Magna, establece que todo acto de autoridad precisa encontrarse debidamente fundado y motivado, entendiéndose por lo primero la obligación de la autoridad que lo emite, para citar los preceptos legales, sustantivos y adjetivos, en que se apoye la determinación adoptada; y por lo segundo, que exprese una serie de razonamientos lógico-jurídicos sobre el por qué consideró que el caso concreto se ajusta a la hipótesis normativa.”

CUARTO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA PENAL DEL PRIMER CIRCUITO.

Amparo en revisión 220/93. Enrique Crisóstomo Rosado y otro. 7 de julio de 1993. Unanimidad de votos. Ponente: Alfonso Manuel Patiño Vallejo. Secretario: Francisco Fong Hernández.

Respecto de la fundamentación y motivación que se habla en la anterior Tesis aislada, es muy clara al indicar que la fundamentación es precisar los preceptos de ley en que se base la autoridad, es decir, las leyes, códigos o reglamentos federales o locales, precisar los artículos y las fracciones o párrafos; asimismo, la motivación son los argumentos lógico-jurídicos que la autoridad tiene que expresar y explicar el porqué consideró que los preceptos de ley por él invocados son aplicados de una manera correcta en determinado caso concreto.

Séptima Época  
Instancia: Segunda Sala  
Fuente: Semanario Judicial de la Federación  
Tomo: 187-192 Tercera Parte  
Página: 89

**“LEYES Y REGLAMENTOS, FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN DE.**

La fundamentación y motivación de las leyes y, por extensión, de los reglamentos, no puede entenderse en los mismos términos que la de otros actos de autoridad, puesto que para que aquéllas se consideren fundadas y motivadas basta que la actuación de la autoridad que expide la ley o reglamento se ajuste a la Constitución respectiva en cuanto a sus facultades y competencia.”

Amparo en revisión 2170/81. José Manuel Cardoso Ramón y otros. 24 de octubre de 1984. Unanimidad de cuatro votos. Ponente: Carlos del Río Rodríguez.

Esta última Tesis aislada que citamos, se refiere que cuando el legislador local o federal emita una ley, debe estar acorde y ajustada a la Constitución Federal, es decir, no debe contradecirla, la cual como ya sabemos es nuestra Ley Suprema; asimismo se hace extensivo a los Reglamentos, los cuales son emitidos por el Ejecutivo local o federal y del mismo modo deben ajustarse al ordenamiento superior inmediato que es la ley, así esta a su vez estará sujeta a nuestra Carta Magna y de esta manera tanto la leyes como los Reglamentos, sean federales o locales, estarán debidamente fundados y motivados.

**3.3.- NECESIDAD DE DEROGAR EL ARTÍCULO 100 DEL REGLAMENTO DE MERCADOS PARA EL DISTRITO FEDERAL.**

Esta necesidad radica en que en la actualidad no existe certeza jurídica de cual normatividad es la correctamente aplicable, ahora sabemos que la Ley tiene más jerarquía que el



Reglamento, por lo tanto siempre subsistirá respecto de este último; en la Constitución se establece la Garantía de Legalidad, la cual contiene entre otros Principios el de Seguridad Jurídica, el cual se refiere al Estado de Derecho.

Por lo consiguiente, podemos concluir que no vivimos en un Estado de Derecho, ya que existen dos ordenamientos distintos que regulan una misma conducta sancionable, y que no viviremos dentro de uno sino hasta que se derogue el artículo 100 del Reglamento de Mercados para el Distrito Federal, ya que este Reglamento data de 1951 y no ha sido reformado ni una sola ocasión, en cambio la Ley de Cultura Cívica para el Distrito Federal es del año 2004 y está más acorde con las necesidades que hoy en la actualidad, la sociedad pide.

En este último tema del tercer capítulo expondremos precisamente porque se debe de derogar el artículo 100 del Reglamento citado, sustentando esa necesidad en el ámbito jurídico, social y político

### **3.3.1.- JUSTIFICACIÓN JURÍDICA.**

A lo largo de este trabajo de investigación hemos podido ver con claridad que existe una afectación grave al artículo 16 constitucional, por la falta de Seguridad Jurídica que se presenta con la sola existencia de dos ordenamientos que sancionan una misma conducta; esto es, la derogación que se propone del artículo 100 del Reglamento de Mercados para el Distrito Federal contribuirá a que existan cada vez menos lagunas en el derecho, al igual que ayudará a aumentar la certeza jurídica respecto de que normatividad es la aplicable en cada caso concreto.

Como lo señalamos anteriormente la Seguridad Jurídica es una garantía que otorga la Constitución Federal a toda la sociedad y que va íntimamente relacionada con el Estado de Derecho; es decir, para que verdaderamente exista un Estado de Derecho en donde todas las normas jurídicas se hagan valer, se respeten y exista Seguridad Jurídica, es necesaria la inexistencia del mencionado artículo 100 del Reglamento de Mercados.

En el capítulo 1, pudimos observar de una manera clara y sin lugar a dudas que la Ley está por encima del Reglamento, es por esto que se pide la derogación del artículo en cuestión, ya que como se indicó, su existencia y aún peor, su aplicabilidad transgrede el principio Constitucional de Legalidad, la cual entre otros, incluye el Principio de Seguridad Jurídica.

Efectivamente, para que exista un verdadero Estado de Derecho, es indispensable contar con Leyes y Reglamentos que sean eficaces, que contengan sanciones acordes con el delito o la

infracción cometida, que sean revisados año con año por las autoridades competentes, para que vayan de la mano con la evolución de la sociedad y que existan Autoridades que verdaderamente apliquen y hagan valer el derecho.

Es por eso que se propone primeramente, la derogación del artículo 100 del Reglamento de Mercados para el Distrito Federal, ya que en múltiples ocasiones se repitió la necesidad para derogar este artículo, ya que existen coincidencias del capítulo de sanciones de este Reglamento, con el de la Ley de Cultura Cívica para el Distrito Federal y la vigencia y aplicación de ambos capítulos en un mismo espacio y tiempo genera una Inseguridad Jurídica por una violación grave al artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, esto es, por la duplicidad en la aplicación de una sanción, por parte de estos dos ordenamientos, por una sola conducta y esto como lo precisamos oportunamente, no es vivir en un Estado de Derecho.

En el mismo sentido, también resulta necesaria la derogación que se pide, debido a que el Reglamento en cuestión data del 1º de junio de 1951, ya que dejó de ser eficaz desde hace algunos años y ya no cubre las necesidades que una sociedad moderna exige, así como también ya no alcanza a cubrir a la nueva y expandida flota de comerciantes, y que hasta hoy en la actualidad no solo el artículo 100, sino el Reglamento en su totalidad, no ha sufrido modificación alguna, ni por el Congreso de la Unión en su momento, ni por la Asamblea Legislativa y hoy en día es uno de nuestros ordenamientos mas rezagados y estancados jurídicamente que tenemos y que merecen la mayor de nuestras atenciones y en mayor énfasis de nuestros legisladores locales, ya que la obsolescencia de sus disposiciones estriban fundamentalmente en que las Autoridades que contaban con atribuciones para regular el Servicio Público de Mercados, prácticamente ha desaparecido o en el mejor de los casos ha cambiado de nombre.

### **3.3.2.- JUSTIFICACIÓN SOCIAL.**

Durante el desarrollo de este trabajo de investigación, hemos notado que se ha hablado un poco de historia, en la que se explica el desarrollo de los mercados públicos, que década con década aumentaba su número, también se habla de que poco a poco adoptaban mejores técnicas

en ingeniería y que fue hasta la década de los años 70's cuando se le dio auge al mercado sobre ruedas.

Del mismo modo, tenemos conocimiento de que el Reglamento de Mercados para el Distrito Federal data de 1951 y que pese a algunos intentos de reformarlo o actualizarlo, esto no se ha podido llevar a cabo y aún en nuestros días, sigue vigente y aplicándose.

También es cierto que después del nacimiento de los mercados sobre ruedas en los años 70's, después llamados tianguis, a más de treinta años de distancia su número ha crecido de una manera desbordante, que hace necesaria una revisión impostergable de su envejecido Reglamento, y porque no, el nacimiento de un nuevo ordenamiento jurídico que se encargue de velar y controlar el crecimiento desmedido en el Distrito Federal, de los puestos semifijos y sobre todo ambulantes, así como la aplicación justa y eficaz del mismo.

Por otra parte, la existencia del artículo 100 del Reglamento en cuestión, en la actualidad, trae consigo, como ya lo vimos, un estancamiento jurídico y que afecta también a la sociedad, ya que dos ordenamientos de diferente jerarquía pero misma competencia, se encargan de controlar una misma situación.

Por lo tanto, se hace indispensable la derogación del artículo 100 del Reglamento de Mercados para el Distrito Federal, ya que beneficiaría a la sociedad en general, porque se estaría colocando un ladrillo más en la construcción de un Estado de Derecho en México, ya que existiría Seguridad Jurídica, al menos en lo que a la materia se refiere; asimismo dicha derogación ayudará a los comerciantes que se sitúen sin permiso en la vía pública, obstruyendo el libre paso, así como también a cualquier persona que obstruya la vía pública con cualquier objeto, porque no estarían en estado de indefensión, ya que solamente habría un ordenamiento para aplicarse y no dos como actualmente es el caso, y sería efectivamente la Ley de Cultura Cívica para el Distrito Federal el ordenamiento aplicable.

Así pues, también se propone, el crear una nueva legislación sobre mercados públicos para enfrentar las exigencias de un mundo en continuo cambio y de una sociedad que necesita ser solidaria para no desperdiciar recursos públicos, por lo que es una opción viable que deben tener presente las Autoridades competentes; así que el Reglamento de Mercados para el Distrito Federal dejaría de aplicarse con la aparición de un nuevo ordenamiento jurídico, el cual debe de traer aparejada la modernización de los mercados públicos, empezando por sus estructuras físicas, también se podrían ampliar los giros

permitidos en cada mercado, para que los clientes encontraran todos los bienes y servicios de los que encuentran en los supermercados y grandes tiendas comerciales; al mismo tiempo resultaría de gran importancia que esta nueva legislación, organice bien el servicio público de sanitarios, a fin de conseguir que la recaudación que se haga de este servicio y de otros que también proporcionan los mercados públicos, se reviertan en beneficio del mercado y no de unos cuantos; del mismo modo exigir a las autoridades la aplicación estricta de programas de seguridad pública y de protección civil en los mercados, sería una buena opción para así evitar cualquier tipo de maltrato o abuso por parte de los vendedores y hasta de los compradores; asimismo se podría erradicar un poco el aspecto de la delincuencia en el interior de los mercados públicos y de sus alrededores; y finalmente cuando tengan verificativo elecciones de presidentes de mesas o comités directivos, procurar que estas sean democráticas, libres, secretas y apegadas a derecho; todo lo anteriormente dicho es justamente de lo que ya carece el actual Reglamento de Mercados para el Distrito Federal y específicamente su artículo 100.

### **3.3.3.- JUSTIFICACIÓN POLÍTICA.**

Como sabemos, las Autoridades encargadas de elaborar Leyes y Reglamentos son la Autoridad Legislativa y la Autoridad Ejecutiva, respectivamente.

Ahora bien, la Autoridad o Poder Legislativo capitalina es la Asamblea Legislativa del Distrito Federal y como lo conocemos, está compuesto por distintas fracciones políticas como son a saber, el PRD, el PAN, el PRI y el PVEM.

Por otro lado, la Autoridad o Poder Ejecutivo capitalino recae en el Jefe de Gobierno del Distrito Federal y su Gabinete, y como es sabido, éste es militante del PRD, ya que en las últimas elecciones para Jefe de Gobierno capitalino resultó democráticamente electo.

Dicho lo anterior, podemos aseverar que depende de los partidos políticos que integran la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, la creación de leyes que estén encaminadas primeramente, a salvaguardar los Principios y Garantías que la Ley Suprema nos otorga y en

segundo lugar la elaboración de leyes que vayan acorde a las necesidades que vayan requiriendo la sociedad; así como también la revisión periódica de leyes existentes para apreciar si se está cumpliendo o no con lo que ella menciona, es decir, si todavía es eficaz y actual y si no, trabajar en reformas que actualicen dicha ley y beneficien a la sociedad.

Por otra parte, en el caso del Distrito Federal, el Ejecutivo, debe de cumplir con su función de enviar propuestas de ley a la Asamblea Legislativa, para que ambas autoridades, dentro de sus jurisdicciones y competencias, vayan de la mano y a la vanguardia con ordenamientos jurídicos bien pensados y acordes a las necesidades que la sociedad demanda.

Así pues, es preciso unificar criterios de los diversos partidos políticos y revisar la normatividad capitalina para que, por lo menos, se derogue el criticado artículo 100 del Reglamento de Mercados para el Distrito Federal y se trabaje prontamente en un reemplazo jurídico que debe estar acorde a lo que manda nuestra Constitución Federal; finalmente recordemos que en la medida de que las Autoridades encargadas de producir Leyes y Reglamentos, los hagan con las necesidades que la sociedad tiene en el presente, que se revisen periódicamente los ya existentes y que evalúen su eficacia y aplicabilidad en la actualidad y que trabajen precisamente para la sociedad, es ahí cuando estaremos viviendo en un verdadero Estado de Derecho.

Por último, se propone que una vez que se realice la derogación del artículo 100 del Reglamento de Mercados para el Distrito Federal, se faculte y autorice al Juez y a los Juzgados Cívicos para conocer y resolver los problemas y controversias que se susciten entre los locatarios y comerciantes del interior y exterior de los mercados públicos y todos aquellos que transgredan el Reglamento de Mercados y por supuesto también la Ley de Cultura Cívica, ambos para el Distrito Federal; por lo tanto, esta última legislación, contendría las sanciones que merezca la persona que como ya se dijo, viole la misma y también quebrante el presente Reglamento de Mercados para el Distrito Federal; esto es hasta en tanto, como se indicó anteriormente, se unifiquen criterios por parte de los grupos parlamentarios de la Asamblea Legislativa y pongan en marcha el proyecto de un nuevo ordenamiento jurídico sobre Mercados Públicos.



## CONCLUSIONES

**PRIMERA:** En toda sociedad es necesario imponer ciertas reglas para regir la conducta del individuo en el grupo social. Estas reglas de conducta son de tipo religioso, morales y jurídicas. En un principio las reglas de conducta nacieron de la costumbre y a medida en que fue avanzando la sociedad se les dio el carácter de jurídicas; para toda la sociedad es de gran importancia contar con un orden jurídico y social que permita la convivencia armónica entre los individuos evitando disturbios sociales. Es de esta manera como en nuestro país surge la Ley de Cultura Cívica para el Distrito Federal, que norma conductas elementales del individuo para su convivencia social en la vida cotidiana.

**SEGUNDA:** La Ley emana del Congreso de la Unión o de los Congresos Locales; el Reglamento lo suscribe el ejecutivo local o federal, pero éste solo puede actuar cuando la primera lo habilita, por lo tanto, la Ley está situada jerárquicamente un escalón, por encima del Reglamento.

**TERCERA:** En el primer capítulo advertimos que es precisamente la Autoridad Administrativa la encargada de imponer las sanciones tanto del Reglamento de Mercados como también de la Ley de Cultura Cívica, ambas normatividades para el Distrito Federal.

**CUARTA:** Cuando hablamos de Jerarquía de la Ley, observamos que el artículo 133 de nuestra Constitución Federal, es muy clara al indicar que, esta misma Constitución, las leyes que emanen del Congreso de la Unión y los Tratados que estén de acuerdo con la misma serán la Ley Suprema de toda la Unión; por lo que categóricamente se establece que la Ley de Cultura Cívica está en un rango superior al actual y arcaico Reglamento de Mercados, ambos para el Distrito Federal.

**QUINTA:** Oportunamente, advertimos que existen coincidencias en cuanto a las sanciones se refiere, entre el Reglamento de Mercados y la Ley de Cultura Cívica, ambos para el Distrito Federal y que estas dos normatividades se encuentran en completa vigencia y que todo esto trae consigo una violación grave al Principio de Seguridad Jurídica consagrado en el artículo 16 de nuestra Carta Magna; del mismo modo que puede causar confusión entre la sociedad ya que en determinado momento no se sabría que autoridad es la competente para sancionar una conducta que ambos ordenamientos jurídicos la previenen.

**SEXTA:** La falta de una autoridad como el Juzgado Cívico originaría un desorden social debido a que no existe otro órgano gubernamental que realice las funciones de prevención y conciliación, ya que por conducto de dicho órgano se resuelven controversias de carácter social, además de que previene la tranquilidad del ciudadano en los espacios públicos; asimismo, las infracciones que muchos consideran obsoletas y sin importancia, han logrado subsistir y evolucionar hasta convertirse hoy en un punto clave para combatir la delincuencia en virtud de su carácter preventivo.

**SÉPTIMA:** Existe la imperiosa necesidad de que el Gobierno Local en coordinación con los Jefes delegacionales establezcan un programa de carácter prioritario para transformar la imagen de los Juzgados Cívicos hacia la ciudadanía, en cuanto a sus recursos humanos y materiales, en especial los espacios físicos, tomando en consideración que el Juez Cívico es una Autoridad que los ciudadanos tienen de primera mano para acudir a ella en caso de tener algún problema.

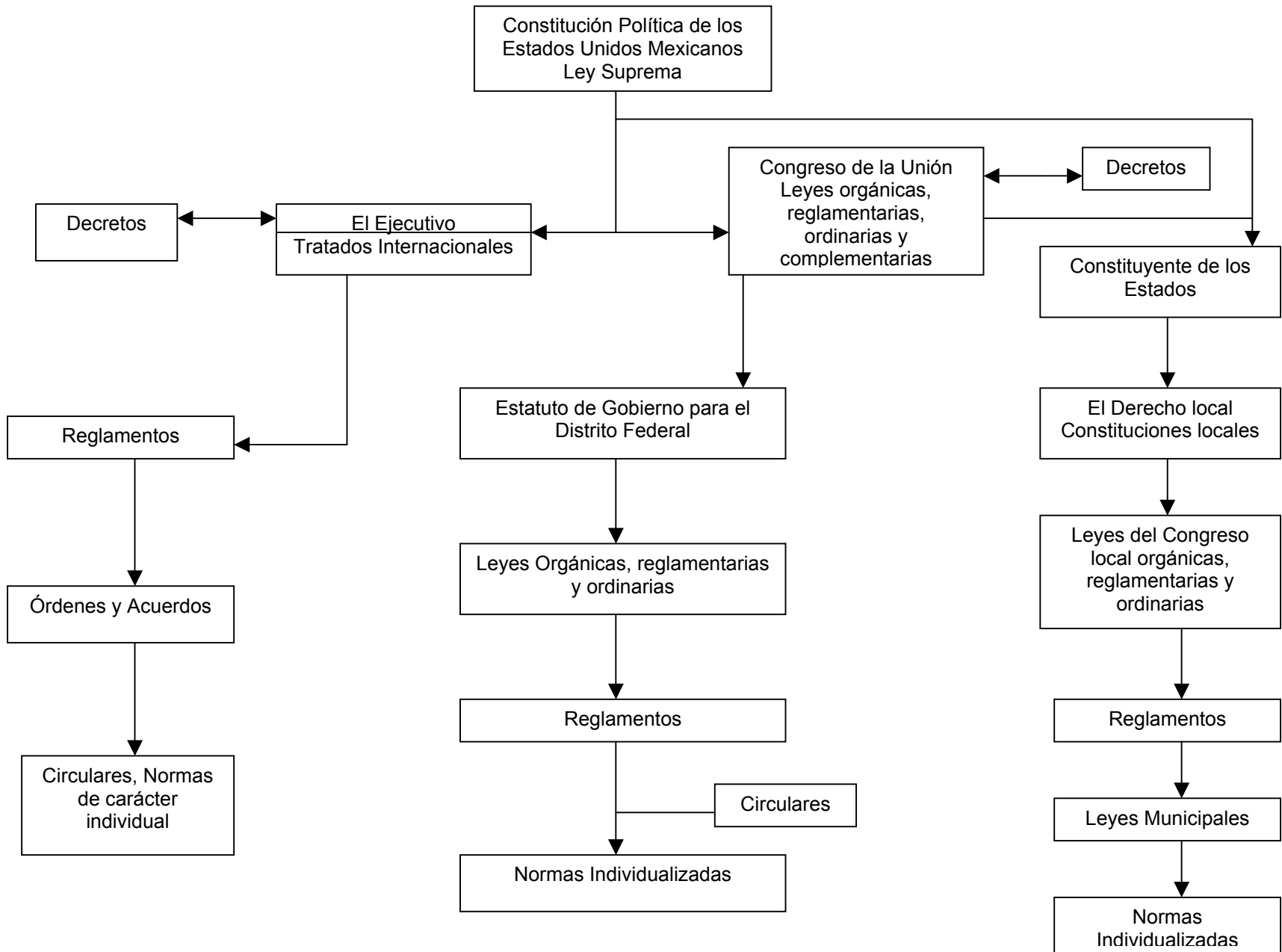
**OCTAVA:** La sola existencia de dos ordenamientos vigentes que regulen y sancionen una misma conducta, es sinónimo de violación a nuestra Constitución Federal, y es que en su artículo 16 párrafo primero se establece la Garantía de Legalidad, la cual contiene el Principio de Seguridad Jurídica, a la que todo ciudadano tiene derecho y en este caso no se actualiza esta hipótesis, debido



precisamente a la coexistencia de estos dos ordenamientos que quebrantan el Principio antes aludido.

**NOVENA:** Sería importante y de gran utilidad que los políticos encargados del Poder Legislativo y del Ejecutivo local del Distrito Federal, revisaran en forma periódica las Leyes y Reglamentos que tienen vigencia en esta entidad para así, de esta manera, mantener no solo vigentes, sino eficaces esos ordenamientos jurídicos y cubrir las necesidades que día con día va requiriendo la sociedad capitalina.

**DÉCIMA:** Finalmente, es sabido que esta necesidad de derogar el artículo 100 del Reglamento de Mercados para el Distrito Federal, traerá como consecuencias, algunos beneficios jurídicos, sociales y políticos; por lo que respecta al primero, sería erradicar esa constante desatención que hoy en día se da al Principio de Seguridad Jurídica; otros beneficios sociales como procurar que la sociedad tenga certeza jurídica en el sentido de qué autoridad es la facultada para sancionarla y hasta que ordenamiento es el aplicable; en cuanto a los beneficios políticos, sería bueno hacer a un lado intereses partidarios y recordar los legisladores que trabajan para el pueblo mexicano, así se podría hablar de una unificación de criterios para revisar la legislación ya existente y para la elaboración de ordenamientos que probablemente ya son necesarios, lo cual también beneficiaría a la sociedad y obviamente al ámbito legal; indistintamente, esto llevará a la creación o “mantenimiento” de lo que muchos políticos murmuran, y es justamente un Estado de Derecho.



## BIBLIOGRAFÍA

- 1.** ACOSTA Romero Miguel. “Compendio de Derecho Administrativo”. Parte General. 4ª edición. Ed. Porrúa. México 2003. P. 618.
- 2.** ACOSTA Romero Miguel. “Teoría General del Derecho Administrativo”. 1er. Curso. Ed. Porrúa. México 1999. P. 1134.
- 3.** AFTALIÓN Enrique R. y VILANOVA José. “Introducción al Derecho”. 2ª. Edición. Ed. Abeledo Perrot. Buenos Aires 1992. P. 922.
- 4.** ARCOS Ramírez Federico. “La Seguridad Jurídica. Una Teoría Formal”. Ed. Dykinson. Madrid 2000. P. 429.
- 5.** BAEZ Martínez Roberto. “Manual de Derecho Administrativo”. Ed. Trillas México 1990. P. 220.
- 6.** BURGOA Orihuela Ignacio. “Derecho Constitucional Mexicano”. Ed. Porrúa. 5ª. edición. México 1979. P. 1048.
- 7.** BURGOA Orihuela Ignacio. “Las Garantías Individuales”. Ed. Porrúa. 13ª edición. México 1995. P. 807.
- 8.** CASTRO, Juventino V. “Garantías y Amparo”. 9ª edición. Ed. Porrúa. México 1996. P. 595.
- 9.** FIX Zamudio Héctor y VALENCIA Carmona Salvador. “Derecho Constitucional Mexicano y Comparado”. 2ª. Edición. Ed. Porrúa. México 2001. P. 479.
- 10.** FLORIS Margadant Guillermo. “Introducción a la Historia del Derecho Mexicano”. 15ª. edición. Ed. Esfinge. México 1998. P. 296.
- 11.** FRAGA Gabino. “Derecho Administrativo”. 39ª. edición. Ed. Porrúa. México 1999. P. 485.
- 12.** GAMAS Torruco José. “Derecho Constitucional Mexicano”. Ed. Porrúa. México 2001. P. 1168.
- 13.** GARCÍA de Enterría Eduardo y TOMÁS Ramón Fernández. “Curso de Derecho Administrativo I”. 9ª. edición. Ed. Civitas. Madrid 1999. P. 819.

- 14.** GARCÍA Maynes Eduardo. “Introducción al Estudio del Derecho”. 50ª. Edición. Ed. Porrúa. México 1999. P. 416.
- 15.** GARCÍA Novoa César. “El Principio de Seguridad Jurídica en Materia Tributaria”. Monografías Jurídicas. Ed. Marcial Pons. Madrid 2000. P. 303.
- 16.** GUTIERREZ Aragón Raquel y Ramos Verástegui Rosa María. “Esquema Fundamental del Derecho Mexicano”. 15ª. edición. Ed. Porrúa. México 2002. P. 280.
- 17.** KELSEN Hans. “Teoría General del Derecho y del Estado”. 5ª. edición. UNAM. México 1995. P. 477.
- 18.** MARIENHOFF Miguel. “Tratado de Derecho Administrativo”. 2ª. Edición. Tomo I. Ed. Abeledo Perrot. Buenos Aires 1977. P. 599.
- 19.** MOTO Salazar Efraín. “Elementos de Derecho”. 32ª. edición. Ed. Porrúa. México 1986. P. 452.
- 20.** RAMÍREZ Fonseca Francisco. “Manual de Derecho Constitucional”. 4ª. edición. Ed. PAC. México 1985. P. 573.
- 21.** SÁNCHEZ Bringas Enrique. “Derecho Constitucional”. 8ª. edición. Ed. Porrúa. México 2003. P. 733.
- 22.** SANTOS Azuela Héctor. “Nociones de Derecho Positivo Mexicano”. Ed. Alhambra Mexicana. México 1995. P. 297.
- 23.** TENA Ramírez Felipe. “Derecho Constitucional Mexicano”. 34ª. Edición. Ed. Porrúa. México 2001. P. 648.
- 24.** TENA Ramírez Felipe. “Leyes Fundamentales de México 1808-2002”. 23ª. edición. Ed. Porrúa. México 2002. P. 1175.

# OTRAS FUENTES DE INFORMACIÓN

## LEGISLACIÓN

- 1.** CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.
- 2.** LEY ORGÁNICA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL.
- 3.** LEY DE CULTURA CIVICA DEL DISTRITO FEDERAL.
- 4.** LEY ORGÁNICA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DEL DISTRITO FEDERAL.
- 5.** CÓDIGO DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DEL DISTRITO FEDERAL.
- 6.** CÓDIGO PENAL PARA EL DISTRITO FEDERAL.
- 7.** ESTATUTO DE GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL.
- 8.** REGLAMENTO DE MERCADOS PARA EL DISTRITO FEDERAL.
- 9.** REGLAMENTO DE LA LEY DE CULTURA CIVICA DEL DISTRITO FEDERAL.
- 10.** REGLAMENTO DE TRÁNSITO DEL DISTRITO FEDERAL.

## DICCIONARIOS Y ENCICLOPEDIAS

- 1.** Diccionario Jurídico Mexicano. Instituto de Investigaciones Jurídicas. UNAM. Tomo I. México 1994. P.342.
- 2.** Diccionario Jurídico Mexicano. Instituto de Investigaciones Jurídicas. UNAM. Tomo V. México 1994. P. 289.
- 3.** Diccionario Jurídico Mexicano. Instituto de Investigaciones Jurídicas. UNAM. Tomo VI. México 1994. P.335.
- 4.** Diccionario Jurídico Mexicano. Instituto de Investigaciones Jurídicas. UNAM. Tomo VIII. México 1994. P.315.
- 5.** Diccionarios Jurídicos Temáticos. “Derecho Administrativo”. Volumen 3. 2ª. Edición. MARTÍNEZ Morales Rafael I. Ed. Oxford. México 2000. P. 276.
- 6.** Diccionarios Jurídicos Temáticos. “Derecho Constitucional”. Volumen 2. ARTEAGA Nava Elisur y TRIGUEROS Gaisman Laura. Ed. Oxford. México 2000. P. 102.
- 7.** Diccionarios Jurídicos Temáticos. “Derecho Procesal”. Volumen. 4. 2ª. Edición. POLANCO Braga Elías y otros. Ed. Oxford. México 2000. P. 272.
- 8.** Diccionarios Jurídicos Temáticos. “Juicio de Amparo”. Volumen 7. CHÁVEZ Castillo Raúl. Ed. Oxford. México 2000. P. 112.
- 9.** Enciclopedia Jurídica Omeba. Tomo XXVI. Ed. Bibliográfica Omeba. Buenos Aires 2002. P. 1023.

## HEMEROGRAFÍA

- 1.** Diario de los Debates de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal. Año 2. No. 10. 6 de Octubre de 1998.
- 2.** Diario de los Debates de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal. Año 2. No. 19. 5 de Noviembre de 1998.
- 3.** Exposición de Motivos de la Iniciativa de Decreto de la Ley de Mercados Públicos para el Distrito Federal, presentada por el Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional en la Asamblea Legislativa del Distrito Federal. 30 de Abril de 2002.
- 4.** Exposición de Motivos de la Ley de Convivencia Ciudadana para el Distrito Federal, presentada por el Jefe de Gobierno del Distrito Federal en la Asamblea Legislativa del Distrito Federal. 17 de Diciembre de 2002.
- 5.** Exposición de Motivos de la Ley de Cultura Cívica para el Distrito Federal, presentada por el Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática en la Asamblea Legislativa del Distrito Federal. 18 de Diciembre de 2003.
- 6.** Exposición de Motivos de la Ley de Convivencia Ciudadana para el Distrito Federal, presentada por el Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional en la Asamblea Legislativa del Distrito Federal. 15 de Abril de 2004.
- 7.** Periodo de Dictamen y Discusión del Proyecto de la Ley de Cultura Cívica para el Distrito Federal de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal. 30 de Abril de 2004.
- 8.** Iniciativa de reforma a la Ley de Cultura Cívica del Distrito Federal, presentada por Sara Guadalupe Figueroa Canedo, integrante del Grupo Parlamentario del Partido Verde Ecologista de México en la Asamblea Legislativa del Distrito Federal. 9 de Noviembre de 2004.
- 9.** Iniciativa de reforma a la Ley de Cultura Cívica del Distrito Federal, presentada por Bernardo de la Garza Herrera, coordinador del Grupo Parlamentario del Partido Verde Ecologista de México en la Asamblea Legislativa del Distrito Federal. 23 de Diciembre de 2004.
- 10.** Programa General de Desarrollo del Distrito Federal 2001-2006. Jefe de Gobierno del Distrito Federal. 5 de Diciembre de 2000.

**11.** El Sol de México, Mediodía, No. 12414, México D.F., Jueves 18 de Agosto de 2005, año XLI. Por Sergio Pereztrejo.



## FUENTES ELECTRÓNICAS

- 1.** CD Room. La Constitución por el Poder Judicial de la Federación. Suprema Corte de Justicia de la Nación. México 2004.
- 2.** CD Room. Argumentación judicial en materia Constitucional por el Poder Judicial de la Federación. Suprema Corte de Justicia de la Nación. México 2003.
- 3.** CD Room. IUS 2004. Suprema Corte de Justicia de la Nación.
- 4.** CD Room. Diccionario Jurídico Electrónico. Ed. Desarrollo Jurídico. Informática Jurídica Profesional. México 2003.
- 5.** CD Room. Diccionario Encarta 2003.
- 6.** [www.scjn.gob.mx](http://www.scjn.gob.mx)
- 7.** [www.cnnenespañol.com.mx](http://www.cnnenespañol.com.mx) Lunes 09 de Agosto de 2004. Por Israel Yañez.
- 8.** [www.diariodeméxico.com.mx](http://www.diariodeméxico.com.mx) Lunes 14 de Febrero de 2005. Por Juan Pablo Medina Acosta.
- 9.** [www.eluniversal.com.mx](http://www.eluniversal.com.mx) Lunes 02 de Agosto de 2004. Por Julio Pérez de León Salas.
- 10.** [www.lajornada.com.mx](http://www.lajornada.com.mx) Martes 15 de Marzo de 2005. Por Aleyda Aguirre.
- 11.** [www.reforma.com.mx](http://www.reforma.com.mx) Domingo 04 de Enero de 2004. Por Gladis Ferrer.