



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

FACULTAD DE DERECHO

SEMINARIO DE DERECHO ADMINISTRATIVO

LA LEY DE CULTURA CÍVICA DEL DISTRITO
FEDERAL COMO UN MEDIO PARA PRESERVAR LA
PAZ Y EL ORDEN PÚBLICO EN LA SOCIEDAD

TESIS

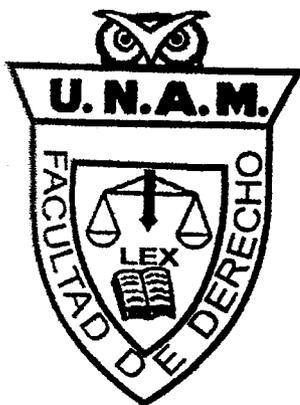
QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE
LICENCIADO EN DERECHO

PRESENTA:

LILIA PÉREZ RAMÍREZ

ASESORA:

DRA. SONIA VENEGAS ALVAREZ



MÉXICO, D. F.

2009



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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



UNIVERSIDAD NACIONAL
AUTÓNOMA DE
MÉXICO

FACULTAD DE DERECHO
SEMINARIO DE DERECHO ADMINISTRATIVO

DR. ISIDRO ÁVILA MARTÍNEZ
DIRECTOR GENERAL DE ADMINISTRACIÓN ESCOLAR
P R E S E N T E

La pasante de esta Facultad, la alumna **PÉREZ RAMÍREZ LILIA**, con número de cuenta, **088200561** ha elaborado la tesis denominada **“LA LEY DE CULTURA CÍVICA DEL DISTRITO FEDERAL COMO UN MEDIO PARA PRESERVAR LA PAZ Y EL ORDEN PÚBLICO EN LA SOCIEDAD”** bajo la asesoría de la **DRA. SONIA VENEGAS ALVAREZ** y la cual a mi juicio cumple con los requisitos reglamentarios del caso, para ser sometida a examen profesional.

Ruego a usted ordenar lo conducente para que se continúen los trámites inherentes y dicha pasante presente el examen profesional correspondiente, en caso de no existir inconveniente para ello.

Transcribo acuerdo del Consejo de Directores de Seminarios, según circular **SG/003/98**, de la Secretaría General:

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

Reitero a usted las seguridades de mi consideración y respeto.

“POR MI RAZA HABLARA EL ESPÍRITU”
Ciudad Universitaria, D.F., a 21 de noviembre de 2008.

LIC. PEDRO NOGUERÓN CONSUEGRA
DIRECTOR DEL SEMINARIO



c.c.p.-Dr. Ruperto Patiño Manffer-Director de la Facultad de Derecho.-presente.
c.c.p.- Mtra. Zaudizareth Bobadilla.- Secretaria de Exámenes Profesionales, Facultad de Derecho UNAM.
c.c.p.-Alumna.- Pérez Ramírez Lilia.

AGRADECIMIENTOS

Le agradezco a **Díos** por haberme permitido vivir hasta este día, acompañado y guiado a lo largo de mi carrera, por ser mi fortaleza en momentos de debilidad y por brindarme una vida llena de aprendizajes, experiencias y sobre todo felicidad.

Le doy gracias a mis **padres** por apoyarme en todo momento, por los valores inculcados, por su entrega y dedicación comprendiendo las etapas de mi juventud y adolescencia, por sus consejos, por el amor que siempre me han brindado, por haber cultivado ese sabio don de la responsabilidad y por haberme dado la oportunidad de tener una excelente educación en el transcurso de mi vida, pero sobre todo por ser un ejemplo de vida a seguir y buscar siempre el vínculo familiar.

Y aunque mi madre ya no se encuentra conmigo, siempre estará presente en mi corazón, le doy las gracias por haberme dado la vida, por haber creído en mí hasta el último momento, teniendo la certeza que ella esta orgullosa de mí.

A mis **hijos** les doy las gracias, por ser lo más hermoso que la vida me ha dado, por ser la gran motivación de mi vida. A mi hijo porque en cada uno de mis logros esta su amor y comprensión, por ser esa luz que brilla y nunca se extingue y que en los momentos más difíciles ha sido ese aliciente que con solo una sonrisa me motiva a continuar.

A mi hija porque en su momento llenó mi vida de alegrías e ilusión, por cada sonrisa, llanto y suspiro que aún tengo vivo en mi ser, en donde su presencia siempre se encuentra latente en mi recuerdo, esperando algún día poder estar junto a ella.

A mi **esposo** por ser una parte muy importante en mi vida, por haberme apoyado en todo momento, sobre todo por su paciencia, comprensión y amor incondicional.

A mis **hermanos** por contribuir con su ejemplo y apoyo, representando la unidad familiar y profesional en mi desarrollo, por llenar mi vida de alegrías y amor cuando más los he necesitado.

A la **Universidad Nacional Autónoma de México** y en especial a la **Facultad de Derecho** por permitirme ser parte de gente triunfadora y productiva para el país.

Asimismo, le agradezco la confianza, apoyo y dedicación de tiempo a todos y cada uno de mis **profesores** a lo largo de mi carrera, por haber compartido conmigo sus conocimientos.

Gracias a la **Dra. Sonia Venegas Álvarez** y al **Lic. Pedro Noguero Consuegra**, por creer en mí, al haberme brindado la oportunidad de desarrollar mi tesis profesional y de crecer profesionalmente, por todo el apoyo y facilidades que me otorgaron.

A todas y cada una de aquellas personas que fueron participes directa o indirectamente en la elaboración de esta tesis profesional. ¡Gracias!

**LA LEY DE CULTURA CÍVICA DEL DISTRITO FEDERAL COMO UN MEDIO
PARA PRESERVAR LA PAZ Y EL ORDEN PÚBLICO EN LA SOCIEDAD**

ÍNDICE

	Págs.
INTRODUCCIÓN	1
CAPITULO PRIMERO: CONCEPTOS GENERALES	
1.1. El Estado. Concepto	7
1.2. Fines o atribuciones del Estado	10
1.2.1. De mando, de policía o de coacción	12
1.2.2. Para regular las actividades económicas de los particulares	13
1.2.3. Para crear servicios públicos	15
1.2.4. Para intervenir mediante gestión directa en la vida económica, cultural y asistencial del país	15
1.3. Funciones del Estado	17
1.3.1. Función legislativa	18
1.3.2. Función jurisdiccional	20
1.3.3. Función administrativa	22
1.4. La Administración Pública. Concepto	24
1.4.1. Formas de la Administración Pública Federal	25
1.4.1.1. Centralizada	25
1.4.1.1.1. Secretarías de Estado	28
1.4.1.1.2. Departamentos Administrativos	28

1.4.1.1.3. Consejería Jurídica	30
1.4.1.2. Paraestatal	31
1.4.1.2.1. Organismos descentralizados	33
1.4.1.2.2. Empresas de participación estatal	34
1.4.1.2.3. Instituciones nacionales de crédito	35
1.4.1.2.4. Organizaciones auxiliares nacionales de crédito	36
1.4.1.2.5. Instituciones nacionales de seguros y de fianzas	37
1.4.1.2.6. Fideicomisos	38
1.5. Federalismo	39
1.5.1. Federación	40
1.5.2. Entidades federativas	41
1.6. La Administración Pública del Distrito Federal	42
1.6.1. Estructura de la Administración Pública del Distrito Federal	42
1.6.1.1. Centralizada	43
1.6.1.1.1. Dependencias	44
1.6.1.2. Desconcentrada	46
1.6.1.2.1. Delegaciones	47
1.6.1.2.2. Órganos desconcentrados	48
1.6.1.3. Paraestatal	49
1.6.1.3.1. Organismos descentralizados	51
1.6.1.3.2. Empresas de participación estatal mayoritaria	51
1.6.1.3.3. Fideicomisos públicos	52
1.6.1.4. Órganos autónomos	53
1.7. Cultura cívica. Concepto	54

1.8. Paz. Concepto	55
1.9. Orden público. Concepto	57
1.10. Sociedad. Concepto	59
1.11. Sociología. Concepto	60
1.12. Sociología y Derecho	61

CAPITULO SEGUNDO: EL DISTRITO FEDERAL

2.1. Distrito Federal. definición	62
2.1.1. Fundamento Constitucional	63
2.1.2. Distribución de poderes	64
2.1.2.1. Ejecutivo	65
2.1.2.2. Legislativo	67
2.1.2.3. Judicial	68
2.2. Legislaciones en materia de cultura cívica en el Distrito Federal	69
2.2.1. Reglamento de Faltas de Policía en el Distrito Federal de 1970	69
2.2.2. Ley Sobre Justicia en Materia de Faltas de Policía y Buen Gobierno del Distrito Federal de 1984	76
2.2.3. Reglamento de la Ley sobre Justicia en Materia de Faltas de Policía y Buen Gobierno del Distrito Federal de 1985	80
2.2.4. Reglamento Gubernativo de Justicia Cívica de 1993	88
2.2.4.1. Exposición de motivos	89
2.2.4.2. Fundamento legal	89
2.2.4.3. Objeto	90
2.2.4.4. Contenido	90
2.2.5. Ley de Justicia Cívica para el Distrito Federal de 1999	101

2.2.5.1. Exposición de motivos	101
2.2.5.2. Fundamento legal	102
2.2.5.3. Objeto	102
2.2.5.4. Ámbito de aplicación	103
2.2.5.5. Autoridades competentes	104
2.2.5.6. Contenido	105

CAPITULO TERCERO: LA LEY DE CULTURA CÍVICA DEL DISTRITO FEDERAL DE 2004

3.1. Generalidades	116
3.1.1. Exposición de motivos	117
3.1.2. Fundamento legal	119
3.1.3. Objeto	131
3.1.4. Ámbito de aplicación	137
3.1.5. Autoridades competentes	137
3.1.6. Contenido	138
3.2. Responsabilidad administrativa	140
3.3. Competencia de las autoridades	141
3.3.1. Jefe de gobierno	141
3.3.2. Consejería Jurídica y de Servicios Legales del Distrito Federal	141
3.3.3. Secretaría de Seguridad Pública del Distrito Federal	143
3.3.4. Secretaría de Salud del Distrito Federal	145
3.3.5. Jefes Delegacionales	145
3.3.6. Dirección de Justicia Cívica	146

3.4. Cultura cívica	147
3.5. Participación vecinal	150
3.6. Infracciones	151
3.6.1. Sanciones	164
3.6.2. Actividades de apoyo a la comunidad	172
3.6.3. Casos especiales	173
3.7. Procedimientos	174
3.7.1. Procedimiento de justicia cívica	174
3.7.2. Correcciones disciplinarias	179
3.7.3. Medidas de apremio	179
3.7.4. Presentación del probable infractor	180
3.7.5. Procedimiento por queja	184
3.7.5.1. Conciliación	186
3.8. Organización administrativa	190
3.8.1. Consejo de Justicia Cívica	190
3.8.2. Juzgados Cívicos	190
3.8.2.1. Integración	190
3.8.2.2. Jueces	192
3.8.2.3. Secretarios	193
3.8.2.4. Médicos	194
3.8.3. Tramitación de los asuntos	194
3.9. Profesionalización de los jueces y secretarios	195
3.10. De la supervisión	196
3.10.1. Formalidades	196

3.10.2. Recurso de queja	197
3.11. Registro de infractores	198

**CAPITULO CUARTO: ASPECTOS SOCIOJURÍDICOS
EN LA CULTURA CÍVICA**

4.1. Influencia de la sociología para la creación de una ley de cultura cívica	200
4.2. Contenidos sociológicos de una ley de cultura cívica	203
4.3. Beneficios	208
4.4. Aspectos sociológicos de la Ley de Cultura Cívica del Distrito Federal	211
4.5. Propuesta	213
CONCLUSIONES	219
BIBLIOGRAFÍA	222
LEGISLACIÓN	224
JURISPRUDENCIA	225
OBRAS GENERALES	226

INTRODUCCIÓN

La justicia cívica constituye una función y al mismo tiempo un servicio administrativo cuya finalidad es garantizar la convivencia pacífica entre los gobernados, por ello significa una base de la cultura ciudadana en el Distrito Federal.

Por lo que hace a la seguridad pública, su importancia resulta obvia, ya que su principal "reto" es aportar soluciones prácticas y eficientes a fin de coadyuvar a resolver la crisis social que se vive en estos días, siendo que este problema se manifiesta en la forma más básica de convivencia social, resultando singular la trascendencia de la Ley de Cultura Cívica del Distrito Federal, publicada en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el 31 de mayo de 2004 (Última reforma del 13 de marzo de 2008).

Un ambiente de seguridad pública en la Ciudad de México encuentra su base en el establecimiento de un ambiente cordial de convivencia ciudadana, en el que se cumplan las leyes administrativas que resguardan las normas de coexistencia social, para el caso, la Ley de Cultura Cívica del Distrito Federal.

La cultura cívica debe ser fomentada desde el ambiente de la educación básica, pero la efectividad de su resguardo sólo se puede reflejar a través de los instrumentos jurídico ciertos y adecuados.

Especial atención merecen en la ley los sistemas de nombramiento y de profesionalización del personal de los juzgados cívicos, así como de la participación vecinal, debido principalmente, a que, por el desconocimiento de las estructuras jurídicas vigentes, estos no resultaron en el pasado suficientemente eficaces.

La reestructuración de este instrumento jurídico es con el objeto de afrontar una realidad que se deteriora sensiblemente, en detrimento de la calidad de vida de sus habitantes, por ello y para lograr la armonía en la cotidianidad social es necesario el respeto colectivo de reglas básicas aceptadas por la comunidad y que pueden entenderse bajo el rubro de orden público.

Además que en esta ley y particularmente en materia de justicia cívica, se precisa que el orden público debe traducirse en la imperiosa necesidad que las instituciones armonicen las libertades a favor de la convivencia pacífica de los gobernados, es decir que, el principal propósito sea la conservación de un régimen de Estado por sobre todo, para arribar a la protección de las libertades fundamentales, en tal sentido el orden público significará respeto y preservación de la integridad física y psicológica de las personas, cualquiera que sea su condición, edad o sexo; el respeto al ejercicio de derechos y libertades de terceros, el buen funcionamiento de los servicios públicos y aquellos privados de acceso público, la conservación del medio ambiente y de la salubridad general y, en suma, el respeto en beneficio colectivo del uso y destino de los bienes del dominio público.

Se puntualizan en esta ley las infracciones contra la dignidad de las personas, contra la tranquilidad de las personas, contra la seguridad ciudadana y contra el entorno urbano de la Ciudad de México, con el objeto de lograr la definición y delimitación exacta de las conductas que se encuadran en cada supuesto dentro del marco de observancia del orden público y con ello prevenir la inexacta aplicación de las sanciones y disposiciones.

Esta ley se limita a la aplicación del ejercicio de los derechos de manifestación de las ideas, de reunión o de asociación pacífica y se conservan las sanciones constitucionalmente permitidas respecto a la responsabilidad administrativa.

Otra característica de esta ley es la que señala el deber del Estado a proteger a los habitantes del Distrito Federal en sus derechos y en el ejercicio de sus libertades, al igual que hace una declaración de autonomía de la justicia cívica, respecto de la resolución sobre cualquier otra responsabilidad jurídica de los gobernados, es decir, autónoma respecto de su procedimiento, autónoma respecto de sus efectos.

Y una particularidad de esta ley la hace la manera en que se establece su procedimiento, mismo que tiene el objeto de dar solución inmediata a los conflictos, sin llegar a la imposición de sanciones, a los casos en que las discordias y desavenencias

se puedan resolver sin mayor afectación a la sociedad; ello significa un descargo en la Administración Pública y la solución pronta de los casos que de no atenderse pueden ser generadores de conductas de mayor gravedad.

Por lo que se considera al sistema de justicia cívica como el ámbito ordinario de atribuciones del Estado destinado a salvaguardar el respeto en la convivencia colectiva, lo que supone necesariamente la protección de derechos y libertades. La facultad punitiva que el Estado tiene, la naturaleza de recurso último y extraordinario; esto significa que los mecanismos administrativos de coacción asumen un carácter preeminente, buscando principalmente la mediación y, en la medida de lo posible, la no-activación del sistema de justicia penal, como he mencionado.

Asimismo la cultura cívica tiene como sustento principal aquellos valores que hacen posible la normatividad de la vida cotidiana, cuya base para la activación de esos valores es la protección de las garantías, los derechos y las libertades en el caso de los habitantes del Distrito Federal, el juez cívico y el policía quienes asumen una función de “filtro”, de manera que todo conflicto que no suponga un delito, sea resuelto en su ámbito de actuación, la discriminación de todas aquellas conductas que no afectan gravemente la convivencia, ha sido prioridad en la democratización y modernización del derecho penal, para su evolución y efectividad social.

El presente trabajo de investigación tiene como objeto el de realizar un análisis sociojurídico respecto de la Ley de Cultura Cívica del Distrito Federal, ya que constituye la base de una moral general en la que se materializa la preocupación por el respeto de los derechos y libertades de todos los individuos, lo cual forma uno de los objetivos de esta Ley.

A lo largo de este trabajo demostrare que la importancia de una buena legislación cívica no sólo repercute en un sector de la sociedad o en un aspecto particular o concreto, al señalar que una cultura cívica adecuada proporciona finalmente el bienestar de la sociedad, al legalizar valores de carácter moral relativos a la buena conducta, a la sana convivencia, al correcto uso de los bienes del dominio público y de los servicios a los que todos tienen acceso por ser una necesidad colectiva, por ello jurídicamente se

han establecido bases precisas sobre la conducta ideal cívica que deben tener los individuos en el Distrito Federal, ya que la evolución que cualquier ley conlleva a través de la historia será perfeccionada momento a momento, siempre acorde con los avances históricos, económicos, culturales y por supuesto sociales, a fin de mantener la paz y la concordia en las relaciones sociales de los habitantes del Distrito Federal.

La Ley de Cultura Cívica del Distrito Federal aporta un gran beneficio social al controlar las conductas básicas dentro del marco de convivencia social de los individuos en el Distrito Federal, previniendo un acrecentamiento de los delitos mayores, y procurando la convivencia armónica de los mismos, al defender sus derechos ciudadanos fundamentales y preservar la seguridad, paz y tranquilidad social del Distrito Federal.

Como se ha expuesto, la Ley de Cultura Cívica del Distrito Federal, se encuentra estructurada, diseñada y realizada para dar y aportar elementos de convivencia y seguridad elementales, por ello, su importancia conlleva una mención especial dentro de las normas jurídicas vigentes en el Distrito Federal.

El desarrollo del presente trabajo se realiza bajo los siguientes lineamientos metodológicos:

Método analítico: "Trata de descubrir y construir los objetos de conocimiento dividiendo la realidad en sus partes más elementales. Se parcializa y segmenta el objeto de investigación de lo más simple a lo más complejo."¹

Método de interpretación doctrinal: "Es aquella, que desentraña el sentido de la norma jurídica mediante las útiles opiniones de los estudiosos del Derecho, quienes plasman por escrito sus reflexiones alrededor de la validez formal, real o intrínseca de las normas jurídicas."²

¹ Witker Velásquez, Jorge Alberto, *Técnicas de investigación*, Editorial McGraw-Hill Interamericana editores, S.A. de C.V., México, 1996. Pág. 6.

² Arellano García, Carlos, *Métodos y técnicas de la investigación jurídica*, Editorial Porrúa, S.A., 3ª edición, México, 2004. Pág. 67.

Método de interpretación histórica: "En este método, se desentraña el sentido de la norma jurídica a través de la revisión y análisis de normas jurídicas precedentes que tuvieron vigencia en el pasado y que, sirvieron de antecedente a la norma actual, además de que, en el proceso evolutivo, también influyeron en el texto vigente".³

Método exegético jurídico: "la interpretación de la ley consiste en interpretar exclusivamente la voluntad del legislador, para determinar lo que quiso decir (búsqueda del pensamiento del autor de la ley), tomando en consideración las necesidades del momento en que la aplicación de la ley ha de realizarse."⁴

Método sociológico: es aquel que "tiene como fundamento la idea de que el derecho es un producto social y, como tal, no indiferente a la realidad social que regula."⁵

Por lo que la presente tesis consta de cuatro capítulos, en el primero de los cuales se establecen conceptos generales tanto del Estado, sus funciones, como la conformación de la Administración Pública Federal y la Administración Pública del Distrito Federal, la cultura cívica, la paz, el orden público, la sociedad, asimismo, se hace referencia a la sociología y la relación que esta ciencia guarda con el derecho.

En el segundo capítulo se hace una breve exposición del Distrito Federal, su fundamento legal, así como de las leyes cívicas que han existido en el mismo, dando especial énfasis al Reglamento Gubernativo de Justicia Cívica para el Distrito Federal de 1993 y a la Ley de Justicia Cívica para el Distrito Federal de 1999, por ser los predecesores inmediatos de la Ley de Cultura Cívica del Distrito Federal de 2004.

El capítulo tercero se refiere a la Ley de Cultura Cívica del Distrito Federal de 2004, la cual consta de 7 títulos, integrados por catorce capítulos, y un conjunto de 111 artículos, más 5 transitorios, en los que se establece lo relativo a su objeto, autoridades, infracciones cívicas, sanciones, procedimiento de justicia cívica, procedimiento de queja,

³ Ibidem.

⁴ López Ruiz, Miguel, *Elementos metodológicos y ortográficos básicos para el proceso de investigación*, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2ª edición, México 1989. Pág. 163.

⁵ Witker Velásquez, Jorge Alberto y Larios, Rogelio, *Metodología Jurídica*, Editorial McGraw-Hill Interamericana editores, S.A. de C.V., México, 1997. Pág. 186.

la organización administrativa, los juzgados cívicos, la supervisión de las actividades, entre otras cosas.

El capítulo cuarto esta dedicado a un análisis más profundo de los aspectos sociojurídicos contenidos en la Ley de Cultura Cívica del Distrito Federal, destacando la influencia que tiene en el análisis de una legislación cívica como la que ocupa en el presente trabajo.

Finalmente en esta tesis y dentro del apartado correspondiente a las conclusiones, se realiza un resumen de los puntos más importantes de los cuatro capítulos, así como establecer los instrumentos necesarios para el adecuado funcionamiento de la Ley de Cultura Cívica del Distrito Federal a fin de mejorar las relaciones entre las personas no sólo de esta Ciudad sino entre las de cualquier lugar al mismo tiempo que se coadyuva en el desarrollo de nuestra cultura cívica y de una participación vecinal más completa e integral, para lograr el bienestar social y jurídico de nuestra Nación.

CAPITULO PRIMERO

CONCEPTOS GENERALES

1.1. El Estado. Concepto

El término Estado viene de la palabra “*stato, stare, status*, que significa situación de permanencia, orden permanente o que no cambia”⁶, esto es, del principio latino *status*, término que Maquiavelo introdujo al referirse al *statu* o *Estado*, comunidad con su gobierno propio e independiente y supremo en su orden y que introdujo en su obra *El Príncipe*, al señalar que los estados y soberanías que han tenido y tienen autoridad sobre los hombres, fueron y son, o repúblicas o principados, además junto con Thomas Hobbes y su teoría política del Leviatán fueron “quienes crearon los fundamentos necesarios para la política inmanente en que el Estado adviene para respetar los derechos innatos del individuo y los derechos sociales del hombre, los cuales se transforman en garantías individuales y sociales cuando pasan a formar parte de la Norma Suprema del Estado.”⁷

Miguel Acosta Romero define al Estado como “la organización política soberana de una sociedad humana establecida en un territorio determinado, bajo un régimen jurídico, con independencia y autodeterminación, con órganos de gobierno y de administración que persigue determinados fines mediante actividades concretas.”⁸

De acuerdo con García Máynez el Estado es “la organización jurídica de una sociedad bajo un poder de dominación que se ejerce en determinado territorio.”⁹ Esto lleva a deducir que la población, el territorio y el poder son las esencias de la organización estatal, siendo una organización de idiosincrasia jurídica.

⁶ Acosta Romero, Miguel, *Compendio de derecho administrativo*, parte general, Editorial Porrúa, S.A., México, 2003. Pág. 46.

⁷ Arnáiz Amigo, Aurora, *El Estado y sus fundamentos institucionales*, Editorial Trillas, S.A. de C.V., México, 1995. Pág. 257.

⁸ Acosta Romero, Miguel. Op.Cit. Pág. 48-49.

⁹ García Máynez, Eduardo, *Introducción al Estudio del Derecho*, Editorial Porrúa, S.A., México, 2004. Pág. 107.

Al respecto, es de señalar que si bien estas definiciones refieren al Estado, estas se contraponen, toda vez que la primera considera que el Estado tiene una realidad jurídica que se expresa al ser sujeto de derechos y obligaciones, en donde el Estado esta conformado por un conjunto de individuos que conforman la sociedad humana, la que se organiza políticamente en un territorio determinado, en donde ejerce su soberanía y aplica su orden jurídico interno desde la existencia de la Constitución, normas básicas hasta las de rango inferior, el que lleva a cabo a través de órganos de gobierno, persiguiendo el beneficio general, el bien común, o el interés general. En tanto que la segunda, aún y cuando concibe al Estado con una población, un territorio y un poder, su forma de organización es de índole jurídico.

Por lo que para el presente trabajo, retomare la postura de Serra Rojas, quien refiere que “El Estado es un orden de convivencia de la sociedad políticamente organizada, en un ente público superior, soberano y coactivo. Se integra un organiza con una población –elemento humano, o grupo social sedentario, permanente y unificado-, asentada sobre un territorio o porción determinada del planeta, provista de un poder público que se caracteriza por ser soberano y se justifica por los fines sociales que tiene a su cargo.”¹⁰

El Estado debe contener varios elementos para que pueda existir, un Estado debe tener un Pueblo, es decir, un conjunto de individuos que conformen la sociedad humana; un territorio, esto es, geográficamente debe tener una porción de tierra donde se debe establecer la población y ahí ejercer su soberanía, o como lo refiere Moreno Díaz al señalar que Ignacio Burgoa menciona que “El territorio no sólo es el asiento permanente de la población, de la nación o de las comunidades nacionales que la forman. No únicamente tiene una acepción física, sino que es factor de influencia sobre el grupo humano que en el reside, modelándolo de muy variada manera”;¹¹ entonces puede decirse que el territorio es un elemento geográfico de integración nacional a través de diversas causas o circunstancias que dentro de él actúan sobre las comunidades

¹⁰ Serra Rojas, Andrés, *Teoría del Estado*, Editorial Porrúa, S.A.. 5ª edición, México, 2000. Pág. 167.

¹¹ Citado por Moreno Díaz, Daniel, *Derecho constitucional*, Editorial Pax-México, 9ª edición, México, 1990. Pág. 313.

humanas, tales como el clima, la naturaleza del suelo y los múltiples accidentes geográficos.

El Estado debe ser soberano, es decir, el poder político de una nación o de un organismo que no está sometido al control de otro Estado u organismo. Por ejemplo la soberanía de nuestro País, Estados Unidos Mexicanos, reside en el pueblo mediante la elección de un representante llamado Presidente y debe contener un orden jurídico, de conformidad al artículo 39 de nuestra Carta Magna, es decir, debe haber una regulación de normas en donde el pueblo debe estar de acuerdo con las mismas. En los Estados Unidos Mexicanos la jerarquía de normas esta consagrada en el artículo 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 5 de febrero de 1917 (Última reforma del 26 de septiembre de 2008); existiendo tres niveles normativos que son: el Federal, el de las entidades federativas y el de los municipios. El Estado debe tener órganos de gobierno; en los Estados Unidos Mexicanos son tres los poderes, el Ejecutivo, Legislativo y Judicial.

Concluyéndose que el Estado es una organización jurídico-política, que se encuentra conformado por tres elementos o partes integrantes de todo Estado que son: pueblo, territorio y poder soberano, que se establecen en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en los artículos 30 (pueblo), 39, 40 y 41 (soberanía) y 42 (territorio). En donde la soberanía es la facultad del pueblo para hacer y aplicar sus leyes y es también su derecho de escoger y modificar libremente la forma en que habrá de ser gobernado. Por lo que gobernantes y gobernados están sujetos a las condiciones legales que el pueblo fijó a través de un congreso constituyente y a las manifestaciones posteriores de la voluntad popular, que determinan sus representantes mediante adiciones o modificaciones a la Constitución Federal y a las leyes que de ella derivan, además lo que crea y sostiene al Estado es la voluntad del pueblo, quien puede en todo momento modificar la forma de su gobierno.

1.2. Fines o atribuciones del Estado

La palabra atribución proviene del vocablo latino *attribuere*, compuesto por el prefijo *ad* o que significa a y el verbo *tribuere* o dar. En el Diccionario de la Lengua Española, se establece como significado de este verbo lo siguiente: señalar a una cosa a alguno como de su competencia.

Martínez Morales define los fines del estado, al señalar que “el Estado es una persona jurídica que ejerce el poder soberano en un determinado territorio y que persigue la realización de ciertas finalidades, que son delimitadas por distintos criterios filosóficos; cuyas finalidades pueden ser lograr el bien común, asegurar la vida en sociedad, satisfacer necesidades colectivas, alcanzar la justicia social, garantizar la libertad de empresa, mantener el poder de un grupo hegemónico.”¹²

Asimismo, éste autor define las atribuciones o cometidos, como “las tareas que el Estado decide reservarse, por medio del orden jurídico, las cuales están orientadas a la realización de sus fines. Es decir, son los grandes rubros de la actividad del poder público tendiente a alcanzar sus fines. Por ejemplo, preservar el ambiente, tutelar a los trabajadores, resolver conflictos entre particulares, prevenir y sancionar conductas delictuosas, regular la actividad económica, etcétera.”¹³

Respecto de las definiciones anteriores es de señalar que las mismas se contradicen, toda vez que cuando se habla de fines se hace referencia a los propósitos que el Estado pretende alcanzar, concretizados al bien común; a las atribuciones se vincula con las funciones que son las diferentes formas en que se da a conocer la actividad estatal, en tanto que las atribuciones son el contenido de esa actividad que se manifiesta en tareas específicas para cada órgano y los cometidos señala Delgadillo Gutiérrez que son considerados por Sayagués Laso como “...las diversas actividades o

¹² Martínez Morales, Rafael I., *Derecho administrativo 1er. y 2o. cursos*, Editorial Oxford University Press México, S.A. de C.V., quinta edición, México, 2005. Pág. 40.

¹³ *Ibidem*.

tareas que tienen su cargo las entidades estatales conforme al derecho vigente”¹⁴ el que resulta impreciso ya que este consiste en el fin buscado por el servicio y alcanzado por medio de la actividad.

En este sentido, cuando se hace referencia a las atribuciones del Estado, se habla de derechos y obligaciones que la Ley otorga como prerrogativa o facultades expresas a los órganos que componen el gobierno. En la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se expresa el contenido fundamental de la actividad que corresponde realizar a cada uno de los órganos depositarios de las funciones gubernamentales. La Constitución Federal aporta a los ciudadanos la certeza jurídica que la actividad que cada uno de los órganos públicos desempeña, se realiza conforme a derecho y por lo tanto sujetas a las atribuciones conferidas por la Ley Suprema, y de no ser así la propia Carta Magna contempla la defensa que los ciudadanos pueden esgrimir en caso de arbitrariedades.

Al respecto Gabino Fraga, ha definido la actividad del Estado como: ...el conjunto de actos materiales y jurídicos, operaciones y tareas que realiza en virtud de las atribuciones que la legislación positiva le otorga. El otorgamiento de dichas atribuciones obedece a la necesidad de crear jurídicamente los medios adecuados para alcanzar tales fines.¹⁵

Fines del Estado que Galindo Camacho, señala que es posible encuadrar en las categorías o grupos con validez de actualidad, en donde el Dr. Gabino Fraga, clasifica a las atribuciones como:¹⁶ a) Atribuciones de mando, de policía o de coacción que comprenden todos los actos necesarios para el mantenimiento y protección del Estado y de la seguridad, la salubridad y el orden públicos; b) Atribuciones para regular las actividades económicas de los particulares; c) Atribuciones para crear servicios públicos

¹⁴ Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto, *Compendio de derecho administrativo*, primer curso, Editorial Porrúa, S.A., 3ª edición, México, 1998. 39-40.

¹⁵ Gabino Fraga, Manuel, *Derecho administrativo*, Editorial Porrúa, S.A., 42ª edición, México, 2002. Pág. 13.

¹⁶ Galindo Camacho, Miguel, *Derecho administrativo, tomo I*, Editorial Porrúa, S.A., 4ª edición, México, 2003. Pág. 85.

y d) Atribuciones para intervenir mediante gestión directa en la vida económica, cultural y asistencial del país.

Las clasificaciones teóricas en torno a las actividades de la administración pública son variadas, sin embargo, en el presente trabajo retomare la postura de Manuel Gabino Fraga, quien afirma que son cuatro las modalidades de la actividad administrativa, las cuales se desarrollaran a continuación para determinar los fines o atribuciones del Estado, cuya finalidad es el contenido de la actividad del Estado.

1.2.1. De mando, de policía o de coacción

Primeramente señalare que la palabra policía, viene del latín "Politia" del griego "politeia", y significa ciudadanía, vida pública o administración del Estado; o sea el buen orden que se observa y guarda en las ciudades y se publica cumpliéndose las leyes y ordenamientos para su mejor gobierno; es decir, se refiere al gobierno o a la administración del estado. Para efectos de esta tesis puede interpretarse como el conjunto de ordenamientos jurídicos encaminados a mantener el orden público de un Estado; o bien, como el cuerpo encargado de velar por el mantenimiento del orden público y la seguridad de la población, a las órdenes de las autoridades. Es a través de las actividades y atribuciones de policía que el Estado regula la actividad de los particulares con el fin de mantener el orden jurídico. Esta regulación se hace evidente en normas que limitan la acción de los gobernados, previniendo la violación de derechos y sancionando la comisión de ilícitos.

Para Acosta Romero policía administrativa "es la facultad del Estado, o de la Administración Pública para realizar determinados actos directamente encaminados a preservar el orden público, la seguridad, la tranquilidad, la salubridad, en un Estado." "La actividad encaminada a ejercer el poder de policía haciéndose dinámico. Y facultad de policía, el conjunto de disposiciones, leyes, decretos, acuerdos, actos administrativos, ordenanzas, cuyo objeto es regular aquella actividad y organizar esa función haciendo

compatible su misión con los derechos públicos subjetivos, que en cada caso se reconozcan al individuo, y haciéndolos coincidir con el interés general que persigue el Estado.”¹⁷

El mismo autor señala que en términos generales la policía administrativa abarca desde un punto de vista orgánico, a todos los cuerpos que en forma de órganos del Estado se estructuran para realizar funciones específicas de prevenir infracciones, de prevenir actos que vayan en contra de las leyes administrativas en cada materia; tales como policía fiscal, policía forestal, policía sanitaria, policía preventiva, entre otros, ...¹⁸

En donde las disposiciones de policía están consignadas en la Constitución Federal, leyes, reglamentos, con la finalidad de preservar el orden público, conservar la tranquilidad, la salubridad, realizar los actos en vista del interés común y del bien general que realiza el Estado, a través del policía a quien se le denomina como agente de policía, gendarme o guardián del orden público, quienes son instrumentos operativos para el régimen de policía siendo órganos de control y vigilancia.¹⁹

El poder de mando o coacción del que dispone el Estado como parte de sus atribuciones, buscará siempre y a través de los medios disponibles, la ejecución mediante el órgano y órganos previamente organizados, adiestrado, a realizar determinada actividad clasificada dentro de este rubro que se ha denominado atribuciones del Estado.

1.2.2. Para regular las actividades económicas de los particulares

Puede entenderse como las acciones de la administración encaminadas a proteger y promover aquellas actividades, establecimientos o riqueza debido a los particulares, que satisfacen necesidades públicas o que se estiman de utilidad general, sin requerir el

¹⁷ Acosta Romero, Miguel, *Segundo curso de derecho administrativo*, Editorial Porrúa, S.A., 2ª edición, México, 1993. Pág. 813.

¹⁸ *Ibidem*.

¹⁹ *Op. Cit.* Pág. 814-815.

uso de la coacción ni la creación de servicios públicos, la finalidad es tratar de corregir las diferencias o desigualdades de las condiciones económicas de la población.

Gabino Fraga refiere que las necesidades generales e individuales que existen en la colectividad se satisfacen por la acción del Estado y de los particulares,²⁰ en donde la doctrina ha distribuido las atribuciones del Estado respecto de los particulares conforme a Roger Bonnard en: a) Atribuciones del Estado para reglamentar la actividad privada; b) atribuciones que tienden al fomento, limitación y vigilancia de la misma actividad, y c) atribuciones para sustituirse total o parcialmente a la actividad de los particulares o para combinarse con ella en la satisfacción de una necesidad colectiva.²¹

Respecto a las atribuciones del Estado para reglamentar la actividad privada, éstas refieren a la intervención del Estado para regular jurídicamente esa actividad, ya que los intereses individuales deben ser coordinados con la finalidad de mantener el orden jurídico. En cuanto a las atribuciones del Estado de fomentar, limitar y vigilar la actividad privada, el Estado tiene el propósito de mantener el orden jurídico, cuya finalidad es coordinar esos intereses individuales con el interés público, ejemplo de esto es el artículo 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en donde se prohíbe la exención de impuestos y las prohibiciones a título de protección a la industria, etc.

Por lo que hace a las atribuciones del Estado para sustituirse total o parcialmente a la actividad de los particulares o para combinarse con ella en la satisfacción de una necesidad colectiva.²² Nuestra legislación contrapone la actividad oficial con la privada, en ciertos casos como los servicios de asistencia, de educación, de explotación de determinadas riquezas naturales y de vías de comunicación, los servicios públicos de carácter administrativo y económicas, entre ellas, las comerciales o industriales en donde el Estado las maneja, organismos descentralizados, empresas de participación estatal, entre otras, empresas del Estado, los de la defensa nacional, de policía, de comunicaciones, etc.

²⁰ Gabino Fraga, Manuel, *Derecho administrativo*, Editorial Porrúa, S.A., 42ª edición, México, 2002. Pág. 15.

²¹ *Ibidem*.

²² *Op. Cit.* Pág. 16-20.

1.2.3. Para crear servicios públicos

Galindo Camacho define al servicio público diciendo que es "la parte de actividad que realiza el Estado, preferentemente de la administración pública, a través de la función administrativa, encaminada a la satisfacción de las necesidades colectivas, que son de interés general, y que se realiza bajo el régimen jurídico de Derecho Público",²³ es decir, los servicios públicos deben ser prestados para cubrir necesidades de interés general, y no particular; por lo tanto, la prestación de un servicio público no debe perseguir fines de lucro.

Servicios públicos que son y deben ser gratuitos, tales como, el servicio de justicia, el de educación impartida por el Estado, de seguridad pública, en donde el Estado está obligado a prestar a todos los habitantes o a la población en general, esa seguridad pública que es necesaria para el desarrollo de todas sus actividades y de sus interrelaciones humanas; así como, los servicios otorgados a través de la seguridad social; servicios públicos que son satisfechos generalmente mediante prestaciones realizadas por el Estado, o los particulares autorizados o concesionados para la prestación de un servicio público, cuyo marco constitucional se encuentra plasmado en los artículos 5, 28 antepenúltimo párrafo, 27 y 122, apartado B, fracción V, inciso k) de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

1.2.4. Para intervenir mediante gestión directa en la vida económica, cultural y asistencial del país

La rectoría del Estado sobre el desarrollo nacional debe entenderse como el conjunto de funciones propias del gobierno de dirigir, gobernar o mandar, guiar, llevar o conducir. Es una tarea fundamentalmente política que debe servir a los valores que consigna y reconoce nuestra Carta Magna; es decir, está enmarcada dentro de la ley

²³ Galindo Camacho, Miguel, *Derecho administrativo*, tomo I, Editorial Porrúa, S.A., 4ª edición, México, 2003. Pág. 120.

fundamental y las leyes derivadas, debiendo respetar los derechos individuales y procurando la efectividad de los derechos sociales. El artículo 25 de la Constitución Federal, en su párrafo segundo establece las diversas actividades que debe realizar el Estado como rector del desarrollo, consistentes en planear, conducir, coordinar y orientar la actividad económica nacional, y llevar a cabo la regulación y fomento de las actividades que demanda el interés general en el marco de libertades que otorga la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Este importante precepto constitucional establece que al desarrollo nacional concurrirán con responsabilidad social, el sector público, el sector social y el sector privado. Se prescribe que el sector público tendrá a su cargo, de manera exclusiva, las áreas estratégicas que se señalan en el artículo 28, párrafo cuarto, de la Constitución Federal,²⁴ manteniendo siempre el gobierno federal la propiedad y el control sobre los organismos que, en su caso, se establezcan, asimismo, el párrafo sexto de dicho artículo establece como área estratégica a cargo del Estado, y a través del banco central, la acuñación de moneda y la emisión de billetes, así como la intervención que corresponde a las autoridades competentes en la regulación de los cambios, así como en la intermediación y los servicios financieros.

Asimismo, en el artículo 26 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se establece un sistema de planeación democrática del desarrollo nacional que imprima solidez, dinamismo, permanencia y equidad al crecimiento de la economía para la independencia y la democratización política social y cultural de la nación. Sólo ejemplifico las bases generales económicas de nuestro sistema mexicano, para con ello caracterizar a nuestro sistema económico como mixto -sector público, sector privado, sector social- además de otras normas constitucionales que inciden en forma importante en el régimen constitucional de la economía mexicana, entre los que destacan, desde luego, los artículos 27 y 28 de la propia Constitución Federal.

²⁴ No constituirán monopolios las funciones que el estado ejerza de manera exclusiva en las siguientes áreas estratégicas: correos, telégrafos y radiotelegrafía; petróleo y los demás hidrocarburos; petroquímica básica; minerales radioactivos y generación de energía nuclear; electricidad y las actividades que expresamente señalen las leyes que expida el Congreso de la Unión. La comunicación vía satélite y los ferrocarriles son áreas prioritarias para el Desarrollo Nacional en los términos del artículo 25 de esta Constitución; el estado al ejercer en ellas su rectoría, protegerá la seguridad y la Soberanía de la Nación, y al otorgar concesiones o permisos mantendrá o establecerá el dominio de las respectivas vías de comunicación de acuerdo con las Leyes de la materia.

1.3. Funciones del Estado

Martínez Morales define las funciones del Estado, como: "Función significa cumplimiento de algo, de un deber. Las funciones son los medios de que el estado se vale para ejercitar sus atribuciones, encaminadas éstas al logro de sus fines. El poder estatal, que es uno solo, se estructura en órganos: legislativo, ejecutivo y judicial, a cada uno de los cuales se le asigna una función (legislativa, administrativa y jurisdiccional), con las modalidades y excepciones que veremos. De tal modo que las funciones del estado son el sistema o medio que utiliza el poder público para cumplir con sus atribuciones o realizar sus cometidos, destinados al logro de sus fines".²⁵

De esta manera, la actividad estatal puede definirse como el total de las operaciones y tareas que el ente estatal debe desarrollar, para el cumplimiento de sus fines, dichas operaciones y tareas se clasifican en varios tipos. Atendiendo a la influencia de Montesquieu, y su teoría de la división de poderes, la actividad estatal se divide en tres grandes categorías, a saber: legislación, jurisdicción y administración.

Teoría que para muchos autores es inexacta, ya que la división de funciones no es absoluta, sin bien a cada uno de los órganos estatales les ha sido asignada una función, de acuerdo con los diversos sistemas jurídicos se han conferido a tales órganos otras funciones de manera limitada, diferentes a las que le corresponden, así el órgano legislativo realiza actividades jurisdiccionales y administrativas; los jurisdiccionales, realizan actividades de naturaleza legislativa y administrativa, y los órganos administrativos realizan actividades legislativas y jurisdiccionales, lo que ha originado que las funciones del Estado se estudien desde el punto de vista material y formal.²⁶

²⁵ Martínez Morales, Rafael I., *Derecho administrativo 1er. y 2o. cursos*, Editorial Oxford University Press México, S.A. de C.V., quinta edición, México, 2005. Pág. 40.

²⁶ Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto, *Compendio de derecho administrativo*, primer curso, Editorial Porrúa, S.A., 3ª edición, México, 1998. 30 y 31.

El material “se caracteriza por la naturaleza intrínseca del acto que llegue a producir el ejercicio de esas funciones, sin tomar en cuenta el órgano que las lleve a cabo” y el formal “se caracteriza tomando en cuenta el órgano que las ejerce, sin considerar el contenido del acto que produzca su ejercicio.”²⁷

En este sentido, Martínez Morales señala un criterio más el orgánico, en el cual “un acto es legislativo, administrativo o jurisdiccional, dependiendo de cuál de los tres poderes del estado lo emita”, criterio que “tiene en cuenta únicamente al ente que realiza la función, sin ver la naturaleza del acto.”²⁸

En virtud de lo anterior, es imprescindible estudiar brevemente estas funciones y las formas de funcionar del Estado, sin detenerme a ver qué organismo o qué poder es el que las realiza, de lo contrario, enfrentaría que, aunque normalmente coinciden el carácter formal y material de las funciones, excepcionalmente puede no existir esa coincidencia y encontrarse con funciones que materialmente son administrativas o judiciales atribuidas al Poder Legislativo, de la misma manera que los otros dos Poderes tienen entre sus funciones, algunas que, por su naturaleza, no debieran corresponderles.

1.3.1. Función legislativa

El poder legislativo esta integrado por un Congreso Federal que se divide para su función en dos Cámaras, la de Diputados que representa a la Nación, y que esta contemplada dentro los artículos 50, 51 y 52 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, quienes serán electos en su totalidad cada tres años, en donde por cada diputado propietario, se elegirá un suplente, estará integrada por 300 diputados electos de acuerdo al principio de votación mayoritaria relativa, mediante el sistema de distrito electorales uninominales y 200 diputados que serán electos según el principio de representación proporcional, mediante el sistema de listas regionales votadas en circunscripciones plurinominales.

²⁷ Op. Cit. Pág. 31.

²⁸ Martínez Morales, Rafael I. Op. Cit. Pág. 41.

La de Senadores, que representa a las entidades federativas, incluido el Distrito Federal, se encuentra contemplada en el artículo 56 de nuestra Carta Magna, la que estará integrada por 128 senadores; de los cuales, en cada estado y en el Distrito Federal, serán elegidos dos según el principio de votación mayoritaria relativa y uno será asignado a la primera minoría, por lo que los 32 senadores restantes serán elegidos según el principio de representación proporcional, mediante el sistema de listas votadas en una sola circunscripción plurinominal nacional, además se indica que cada 6 años la Cámara de Senadores se renovara en su totalidad.

La competencia del Poder Legislativo en cuanto a la iniciativa y formación de leyes y la forma de llevar a cabo el procedimiento para formularlas o elaborarlas se reconoce en los artículos 71 y 72 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, además de lo señalado, el Congreso de la Unión en el artículo 73 Constitucional, tiene facultades para actuar en otros aspectos importantes, tales como, imponer las contribuciones necesarias a cubrir el presupuesto, legislar en toda la República sobre hidrocarburos, minería, industria cinematográfica, comercio, juegos con apuestas y sorteos, intermediación y servicios financieros, energía eléctrica y nuclear, y para expedir las leyes del trabajo reglamentarias del artículo 123 de nuestra Carta Magna; para crear y suprimir empleos públicos de la Federación y señalar, aumentar o disminuir sus dotaciones, entre otros.

Las facultades exclusivas de la Cámara de Diputados se encuentran establecidas en el artículo 74 de la Constitución Federal, como expedir el bando solemne para dar a conocer en toda la República la declaración de Presidente electo que hubiere hecho el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación; coordinar y evaluar el desempeño de las funciones de la entidad de fiscalización superior de la federación; examinar, discutir y aprobar anualmente el Presupuesto de Egresos de la Federación; declarar si ha o no lugar a proceder penalmente contra los servidores públicos que hubieren incurrido en delito en los términos del artículo 111 de la propia Constitución Federal y las demás que le confiere expresamente este ordenamiento normativo.

Las facultades exclusivas de la Cámara de Senadores se encuentran contempladas en el artículo 76 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, siendo estas: analizar la política exterior desarrollada por el Ejecutivo Federal con base en los informes anuales que el Presidente de la República y el Secretario del Despacho correspondiente rindan al Congreso; además, aprobar los tratados internacionales y convenciones diplomáticas que celebre el Ejecutivo de la Unión; ratificar los nombramientos que el mismo funcionario haga del Procurador General de la República, Ministros, Agentes Diplomáticos, Cónsules Generales, Empleados Superiores de Hacienda, Coroneles y demás Jefes Superiores del Ejército, Armada y Fuerza Aérea Nacionales, en los términos que la Ley disponga; entre otras.

Respecto a este apartado, señalaré que el Poder Legislativo “realiza una acción del Estado, formulando leyes, que son inclusive, el orden jurídico bajo el cual se realiza la administración pública y la acción del Estado llevada a cabo por el órgano judicial.”²⁹

1.3.2. Función jurisdiccional

García Máynez refiere que “la función jurisdiccional puede definirse como aplicación de normas jurídicas a casos concretos, aplicación que obliga a los particulares y puede hacerse efectiva aun en contra de su voluntad”.³⁰ De acuerdo a Luis Humberto Delgadillo, “la función jurisdiccional tiene como fin el respeto de la norma que ha sido producto de la función legislativa, al darle la definitividad a la sentencia, que adquiere la calidad de cosa juzgada, por la cual no podrá ser modificada”.³¹

Entonces esta función consiste en la aplicación de la regla general, abstracta, impersonal y obligatoria, es decir, de la norma jurídica, a cada caso específico para dirimir una controversia o una contradicción de intereses y surge en el momento en que

²⁹ Galindo Camacho, Miguel, *Teoría de la administración pública*, Editorial Porrúa, S.A., México, 2000. Pág. 96.

³⁰ García Máynez, Eduardo, *Introducción al estudio del derecho*, Editorial Porrúa, S.A., México, 2004. Pág. 229.

³¹ Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto, *Compendio de derecho administrativo*, primer curso, Editorial Porrúa, S.A., 3ª edición, México, 1998. Pág. 33.

el poder público asume la solución de las controversias, siendo el Estado quien debe resolver dichas controversias, para procurar la seguridad de sus habitantes evitando la autodefensa que, en los ordenamientos modernos, está prohibida.

El Poder Judicial Federal, se encuentra contemplado en el Capítulo IV de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en sus artículos 94 al 107, en donde se establece la competencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, su funcionamiento en pleno y salas, la competencia de los Tribunales de Circuito, de los Juzgados de Distrito y del Tribunal Electoral, así como las responsabilidades en que incurran los servidores públicos del Poder Judicial de la Federación, las que se regirán por lo que dispongan las leyes, de conformidad con las bases que la Constitución Federal establece.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación se compone de 11 ministros y funciona en pleno o en salas, las que son públicas, y por excepción secretas en los casos en que así lo exijan la moral o el interés público; ministros que duran en su encargo 15 años, quienes no pueden ser nombrados para un nuevo periodo, salvo que hubieran tenido el carácter de provisional o interino, quienes son nombrados por el Ejecutivo, a consideración del senado. Los Magistrados de Circuito y los Jueces de Distrito son nombrados y adscritos por el Consejo de la Judicatura Federal, quienes duran 6 años en el ejercicio de su encargo. Cada cuatro años, el pleno elige de entre sus miembros al Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el cual no puede ser reelecto para el periodo inmediato posterior.

El Tribunal Electoral es, la máxima autoridad jurisdiccional en la materia electoral y órgano especializado del Poder Judicial de la Federación, quien para el ejercicio de sus atribuciones, funciona con una Sala Superior, así como con Salas Regionales y sus sesiones de resolución son públicas. La Sala Superior esta integrada por 7 Magistrados Electorales. El Presidente del Tribunal es elegido por la sala superior, de entre sus miembros, para ejercer el cargo por 4 años, magistrados que conocen de las

impugnaciones en torno a las elecciones federales, de diputados y senadores, entre otros.

El Consejo de la Judicatura Federal es un órgano del Poder Judicial de la Federación con independencia técnica, de gestión y para emitir sus resoluciones, quien esta integrado por 7 miembros de los cuales, uno es el Presidente de la Suprema Corte de Justicia, quien también lo es del Consejo; tres Consejeros designados por el pleno de la corte, por mayoría de cuando menos ocho votos, de entre los Magistrados de circuito y jueces de distrito; dos consejeros designados por el senado, y uno por el Presidente de la República, quienes duran 5 años en su cargo y son substituidos de manera escalonada, y no pueden ser nombrados para un nuevo periodo.

Asimismo, el Ministerio Público de la Federación, es un órgano del Poder Judicial, cuyos funcionarios son nombrados y removidos por el ejecutivo, quien esta presidido por un Procurador General de la República, designado por el Titular del Ejecutivo Federal con ratificación del senado o, en sus recesos, de la comisión permanente y es el encargado de la persecución, ante los Tribunales, de todas los delitos del orden Federal.

Por lo que se concluye, que la administración pública es solamente una parte de la actividad que realiza el Estado a través de su órgano respectivo, esto es, "el órgano judicial que realiza como la administración, actos concretos que representan la acción del Estado y que crean, modifican o extinguen situaciones jurídicas particulares siempre y cuando exista una controversia de derecho."³²

1.3.3. Función administrativa

La función administrativa se manifiesta en el cumplimiento del mandato legal, cuya finalidad es que el Estado realice sus fines, ya sea en materia de policía, fomento o servicio, lo cual produce situaciones jurídicas individuales. La idea de administrar, en lo

³² Galindo Camacho, Miguel, *Teoría de la administración pública*, Editorial Porrúa, S.A., México, 2000. Pág. 96.

que se traduce la función administrativa, puede definirse como el manejo de elementos en la ejecución de propósitos determinados, utilizados para la consecución de fines.

Gabino Fraga en su obra de Derecho Administrativo menciona que “es la que el Estado realiza bajo un orden jurídico, y que consiste en la ejecución de actos materiales o de actos que determinan situaciones jurídicas para casos individuales”.³³

Delgadillo Gutiérrez, define la función administrativa como “la realizada por el Estado de una manera concreta, inmediata, continua y espontánea, para satisfacer de manera directa las necesidades públicas”.³⁴ Así pues, la función administrativa puede ser realizada, desde la óptica material, por el Poder Legislativo y el Poder Judicial, cuando elaboran y ejecutan su presupuesto, y al nombrar a los diferentes órganos de su administración, y no sólo por el Poder Ejecutivo. Sin embargo, desde la óptica formal u orgánica, la función administrativa será toda la actuación que realice el Poder Ejecutivo, aunque la naturaleza de los actos sea legislativa o judicial, o se trate de actos políticos.

La función administrativa en nuestro Sistema Mexicano reside en un solo individuo el “Presidente de los Estados Unidos Mexicanos”, de conformidad al artículo 80 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, quien tendrá el ejercicio del Supremo Poder Ejecutivo de la Unión, quien será electo de manera directa en los términos que disponga la ley electoral (artículo 81). El Presidente comenzara a ejercer su encargo el 1o. de diciembre, con una duración de seis años, es electo popularmente, o con el carácter de interino, provisional o sustituto, quien en ningún caso y por ningún motivo podrá volver a desempeñar ese puesto como lo dispone el artículo 83 de la Constitución Federal. Quien además es auxiliado en el ejercicio de sus funciones de las Secretarías de Estado, de la Procuraduría General de la República, entre otros.

³³ Gabino Fraga, Manuel, *Derecho administrativo*, Editorial Porrúa, S.A., 42ª edición, México, 2002. Pág. 63.

³⁴ Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto. Op.Cit. primer curso. Pág. 36.

1.4. La Administración Pública. Concepto

La palabra administración tiene su origen en el latín, y se compone por el prefijo a o dar, y la frase *ministrare*, servir. Ello en su sentido antiguo se traduce como gobernar, como ejercer la autoridad o el mando sobre un territorio y sobre las personas que lo habitan, es decir, puede adoptarse como sinónimo del ejercicio de la dirección de una institución, o en otros casos más comunes como el acto de suministrar, proporcionar o distribuir alguna cosa, “pues implica servicio, dirección, manejo o gobierno de conductas, actividades o bienes”.³⁵

La Administración pública es definida como la actividad permanente, concreta y práctica del Estado, cuyo fin es la satisfacción de forma inmediata de las necesidades del grupo social y de los individuos que lo integran, en donde la administración es reglada, al actuar de acuerdo con las normas jurídicas (legislativas) o discrecional, cuya conducta no esta regulada por las normas jurídicas sino por su finalidad;³⁶ y en términos más amplios, ésta consiste en todas las operaciones cuyo objeto es la realización u observancia forzosa de la política del Estado.³⁷

Entonces se concluye que la Administración Pública es el contenido esencial de la actividad correspondiente al Poder Ejecutivo, que refiere a las actividades de gestión, que el titular de la misma desempeña sobre los bienes del Estado para así suministrarlos de forma inmediata y permanente, con la finalidad de satisfacer las necesidades públicas y lograr el bien general; dicha atribución tiende a la realización de un servicio público, y se somete al marco jurídico especializado que norma su ejercicio y se concretiza mediante la emisión y realización del contenido de actos administrativos emitidos ex profeso.

Llevándose a cabo mediante actividades que tienden a mantener el orden público, un desarrollo económico y social, como ya se estudio, partiendo que el acto

³⁵ Burgoa Orihuela, Ignacio, *Diccionario de derecho constitucional, garantías y amparo*, Editorial Porrúa, S.A., 5ª edición, México, 1998. Pág. 25

³⁶ *Diccionario jurídico Abeledo-Perrot*, tomo I, Buenos Aires, 1994. Pág. 104.

³⁷ White, Leonardo D., *Introducción al estudio de la administración pública*, Editorial Compañía General de Ediciones, S.A. de C.V., México, 1964. Pág. 1.

administrativo se realiza bajo un orden jurídico, que crea, modifica y extingue situaciones jurídicas particulares y concretas, en donde toda la actividad administrativa esta regulada por el principio de legalidad a que hace alusión el artículo 16 de nuestra Carta Magna, esto es, todos los actos emanados de la administración pública deben estar señalados por la Ley; satisfacer las necesidades de la población, etc.

1.4.1. Formas de la Administración Pública Federal

En nuestro sistema legal mexicano en su artículo 90 Constitucional, se establece que “La Administración Publica Federal será centralizada y paraestatal conforme a la Ley Orgánica que expida el Congreso, que distribuirá los negocios del orden administrativo de la Federación que estarán a cargo de las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos y definirá las bases generales de creación de las entidades paraestatales y la intervención del Ejecutivo Federal en su operación”.

Asimismo, la doctrina señala que son tres formas de organización administrativa, la federal, la centralización, la desconcentración y la descentralización (paraestatal), la que se divide en organismos descentralizados, empresas de participación estatal y fideicomisos públicos, sin embargo, dentro de esta clasificación se consideran a las empresas de participación estatal, omitiendo considerar a las instituciones nacionales de crédito, e instituciones nacionales de seguros y fianzas, que contempla el artículo 3° de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 29 de diciembre de 1976 (Última reforma del 1° de octubre de 2007), como se señala mas adelante.

1.4.1.1. Centralizada

Se entiende por Administración Pública Centralizada, aquella “relación que existe entre el órgano superior jerárquico y los inferiores, cuyo deber de obediencia a un mandato legítimo del primero es inexcusable. En el caso de la administración pública

federal el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos es el titular y responsable único de la Administración Pública Federal.”³⁸

La Administración Pública Federal Centralizada, de acuerdo al artículo 1° párrafo segundo de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, está conformada por la Presidencia de la República, Secretarías de Estado, Departamentos Administrativos y la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal, a la que no se le da un rango de Secretaría de Estado, sino es una unidad administrativa encargada de emitir sus dictámenes en materia jurídica respecto de las consultas que le sean formuladas por el Ejecutivo Federal (ya que la Procuraduría General de la República, quedó excluida de dicha ley en 1994, pero ello no le quita su naturaleza de ente centralizado).³⁹ Las funciones de las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos están reguladas por los artículos 11 al 25 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, quienes tienen igual rango, y entre ellos no hay preeminencia alguna, cuyos titulares ejercerán las funciones de su competencia por acuerdo del Presidente de la República, quienes formularán respecto de su competencia los proyectos de leyes, reglamentos, decretos, acuerdos y órdenes del Presidente de la República, además para su observancia constitucionales deberán ir firmados por el Secretario de Estado o Jefe de Departamento respectivo y cuando se trate de asuntos de la competencia de dos o más Secretarías o Departamentos, deberán ser refrendados por los titulares de los mismos y respecto de los decretos promulgatorios de las leyes o decretos expedidos por el Congreso de la Unión, sólo se requerirá el refrendo del titular de la Secretaría de Gobernación.

La doctrina señala que la autoridad central está dotada de una amplia potestad sobre sus subalternos, que le permite designarlos, mandarlos, organizarlos, supervisarlos, disciplinarlos y removerlos, conforme a un esquema de relación jerárquica, mediante el ejercicio de los siguientes poderes:

- a) Poder de nombramiento, es “la facultad atribuida al titular del órgano superior para designar discrecionalmente a sus colaboradores; en nuestro caso, el presidente de la

³⁸ Galindo Camacho, Miguel, *Teoría de la administración pública*, Editorial Porrúa, S.A., México, 2000. Pág. 204.

³⁹ Martínez Morales, Rafael I., Op. Cit. Pág. 52.

-
- República tiene la facultad de nombrar a los titulares de las dependencias de la administración pública centralizada, o sea, a los secretarios de Estado.”⁴⁰
- b) Poder de mando, es “la facultad del superior jerárquico de dirigir e impulsar la actividad de los subordinados por medio de órdenes o instrucciones verbales o escritas.”⁴¹
 - c) Poder de decisión, “el superior puede optar entre varias alternativas de resolución, adoptando la que a su juicio sea más conveniente, la que habrá de ser acatada por el inferior.”⁴²
 - d) Poder de vigilancia, “el superior tiene la posibilidad de conocer a detalle los actos realizados por los inferiores, lo cual permite detectar cuando estos últimos incumplen sus obligaciones, así como determinar las responsabilidades administrativas, civiles o penales en que incurran por su incumplimiento.”⁴³
 - e) Poder disciplinario, “se apoya en los poderes de vigilancia y de revisión; en esencia, es la facultad conferida al titular del órgano superior de reprimir o sancionar administrativamente a sus subordinados por las acciones u omisiones realizadas indebida o irregularmente en perjuicio de la administración pública, de los particulares o de ambos.”⁴⁴
 - f) Poder de revisión, es “la facultad atribuida al titular del órgano superior de revisar la actuación del inferior, y de considerarlo pertinente, suspender, modificar, anular o confirmar sus actos o resoluciones, sin que ello signifique sustitución del superior en el desempeño de las tareas del inferior, sino sólo revisar el acto o resolución de este último, de oficio o a petición de parte, para su confirmación o modificación, y en este último caso, compeler al inferior a someterse al cumplimiento de las disposiciones legales.”⁴⁵
 - g) Poder para la resolución de conflictos de competencia, es “la atribución otorgada al titular del órgano superior para precisar cuál de los órganos inferiores es competente para conocer de un asunto determinado en el que varios o ninguno de ellos pretender serlo.”⁴⁶

⁴⁰ *Enciclopedia jurídica mexicana*, Editorial Porrúa, S.A., Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, tomos I a VIII, México, 2002. Pág. 644.

⁴¹ *Idem*. Pág. 645.

⁴² *Idem*. Pág. 645-646.

⁴³ *Idem*. Pág. 646.

⁴⁴ *Ibidem*.

⁴⁵ *Idem*. Pág. 647.

⁴⁶ *Ibidem*.

Por lo que se puede concluir que al frente de cada Secretaría habrá un Secretario de Estado, quien para el despacho de los asuntos de su competencia, se auxiliará por los Subsecretarios, Oficial Mayor, Directores, Subdirectores, Jefes y Subjefes de Departamento, oficina, sección y mesa, y por los demás funcionarios que establezca el reglamento interior respectivo y otras disposiciones legales; asimismo, las Secretarías de Estado y los Departamentos Administrativos pueden contar con órganos administrativos desconcentrados que les estarán jerárquicamente subordinados y tendrán facultades específicas para resolver sobre la materia y dentro del ámbito territorial que se determine en cada caso, de conformidad con las disposiciones legales aplicables y respecto de la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal un consejero que dependerá directamente del Presidente de la República.

1.4.1.1.1. Secretarías de Estado

Las dependencias que conforman la Administración Pública Federal y cuya integración ya quedó señalada con antelación, se encuentran precisadas en el artículo 26 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, siendo las siguientes: Secretaría de Gobernación; Secretaría de Relaciones Exteriores; Secretaría de la Defensa Nacional; Secretaría de Marina; Secretaría de Seguridad Pública; Secretaría de Hacienda y Crédito Público; Secretaría de Desarrollo Social; Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales; Secretaría de Energía; Secretaría de Economía; Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación; Secretaría de Comunicaciones y Transportes; Secretaría de la Función Pública; Secretaría de Educación Pública; Secretaría de Salud; Secretaría del Trabajo y Previsión Social; Secretaría de la Reforma Agraria y Secretaría de Turismo, cuyas atribuciones se encuentran reguladas dentro de los artículos 27 al 42 de la Ley en comento.

1.4.1.1.2. Departamentos Administrativos

En la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en sus artículos 90, 92 y 93, se encuentran previstos los departamentos administrativos como un órgano

para el despacho de los negocios del orden administrativo de la Federación, así como en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal en sus artículos 2 fracción II y 10 al 25, como un órgano de la administración pública centralizada de igual rango al de la Secretaría de Estado; asimismo, en el artículo 15 de la citada Ley, se hace referencia a departamentos administrativos a aquellos que tienen carácter técnico-administrativo, del despacho de los negocios relativos a un ramo de la administración pública, es decir, se hace referencia a otro órgano de rango inferior de la misma administración pública centralizada, dependiente de una dirección general de una Secretaría de Estado, que se encargaban de atender, en el ámbito interno de las direcciones generales, el suministro, la administración y el control de los recursos humanos, materiales y financieros que requerían tales dependencias.

Y como lo refiere el referido artículo 15 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, “al frente de cada departamento administrativo habrá un jefe de departamento, quien se auxiliará en el ejercicio de sus atribuciones, por secretarios generales, oficial mayor, directores, subdirectores, jefes y subjefes de oficina, sección y mesa, conforme al reglamento interior respectivo, así como por los demás funcionarios que establezcan otras disposiciones legales aplicables.”

Sin embargo, entre los departamentos administrativos y las Secretarías de Estado existían ciertas similitudes, tales como, “la designación y remoción del titular, la sujeción del Jefe del Departamento a juicio político, la obligación de informar y dar cuenta del estado de su administración; el refrendo de los actos o despachos del Poder Ejecutivo, su intervención en el acuerdo para suspensión de garantías constitucionales, su representación del Ejecutivo en los juicios de amparo relacionados con la materia de su ramo y, dentro de la estructura administrativa, están considerados en el mismo rango que los Secretarios de Estado.”⁴⁷

Sin embargo, en la actualidad el departamento administrativo no existe de hecho pero si de derecho, ya que derivado de las reformas constitucionales y legislativas, el

⁴⁷ Cortiñas Peláez, León, *Introducción al derecho administrativo I*, Editorial Porrúa, S.A., México, 1992. Pág. 150.

Distrito Federal fue el último departamento administrativo, el que carece de utilización en la Administración Pública Federal, pero que puede crearse en cualquier momento, al estar contemplado en nuestra Carta Magna y en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

1.4.1.1.3. Consejería Jurídica

Mediante reforma de 1994 al apartado A del artículo 102 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a la Procuraduría General de la República le quitan la función del Consejero Jurídico del Gobierno Federal, indicándose que pasarían esas funciones al organismo que determinará la ley; y fue hasta la reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación del 15 de mayo de 1996, a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, cuando se crea la Consejería Jurídica de la Presidencia como una dependencia de la Administración Pública Centralizada.⁴⁸

La Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal conforme al artículo 43 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, es la encargada de dar apoyo técnico jurídico al Presidente de la República en todos los asuntos que éste le encomiende; somete a consideración y, en su caso, a firma del Presidente de la República todos los proyectos de iniciativas de leyes y decretos que se presenten al Congreso de la Unión o a una de sus Cámaras, así como a la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, y darle opinión sobre dichos proyectos; entre ellos, los de tratados a celebrar con otros países y organismos internacionales; prestar asesoría jurídica en asuntos en que intervengan varias dependencias de la Administración Pública Federal, así como en los previstos en el artículo 29 constitucional; en los juicios de amparo en que el titular del Ejecutivo Federal intervenga con cualquier carácter, etc.

⁴⁸ Acosta Romero, Miguel, *Compendio de derecho administrativo*, parte general, Editorial Porrúa, S.A., México, 2003. Pág. 188-190.

1.4.1.2. Paraestatal

Primeramente señalare la definición del sector paraestatal o empresa paraestatal, en la cual empresa” deviene del latín *in-prehensa*, cogida, es decir, una sociedad industrial o mercantil fundada para llevar a cabo construcciones, negocios o proyectos de importancia, y “pública” deviene del latín *publicus*, potesta, jurisdicción o autoridad para hacer una cosa, en contra de lo privado.⁴⁹

En la culminación del desarrollo del intervencionismo estatal, la administración pública asume la gestión de empresas de carácter económico, en donde el Estado no se limita a declararse titular de ciertas actividades y servicios de tipo económico, por lo que invocando razones de interés colectivo y aplicando pautas y normas de derecho público, establece la competencia para la gestión empresarial, a través de órganos y mecanismos directos e indirectos que la administración crea para tal efecto, con exclusión de los particulares o en competencia con los mismos. En ese sentido, la empresa paraestatal es una entidad administrativa, creada por ley general o acto especial; de propiedad entera o parcial y bajo el control del gobierno central; dotada de un estatuto de persona jurídica; se destina al cumplimiento de actividades económicas, industriales, comerciales, financieras o la prestación de servicios públicos, dentro del marco de una economía de mercado, con el objeto de satisfacer necesidades de interés general o colectivo y se mantiene con recursos propios.⁵⁰

Como quedó precisado, la administración pública federal paraestatal, se lleva a cabo de conformidad a lo previsto por el artículo 90 Constitucional y al artículo 3° de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, que establece que el Poder Ejecutivo se auxiliara de las siguientes entidades de la administración pública paraestatal: a) Organismos descentralizados; empresas de participación estatal, instituciones nacionales de crédito, organizaciones auxiliares nacionales de crédito, e instituciones nacionales de seguros y fianzas; y b) Fideicomisos. Sirve de sustento a lo anterior, la siguiente tesis:

⁴⁹ *Enciclopedia jurídica mexicana*, Editorial Porrúa, S.A., Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, tomos I a VIII, México. 2002. Pág. 729.

⁵⁰ *Ibidem*.

Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, novena época, tomo: X, n° jurisprudencia 192,756, diciembre de 1999, tesis: P. XCII/99, página: 21, ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS. FORMAN PARTE DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA.

El artículo 90 constitucional consigna las bases de la administración pública federal, al señalar que ésta será centralizada y paraestatal remitiendo a la ley orgánica que expida el Congreso, la cual distribuirá los negocios del orden administrativo entre las secretarías de Estado y departamentos administrativos y sentará los principios generales de creación de las entidades paraestatales y la intervención del Ejecutivo Federal en su operación. Este dispositivo constitucional y, entre otros, los artículos 1o., 3o., 45, 48, 49 y 50 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, reglamentaria de este dispositivo constitucional, y 14 de la Ley Federal de Entidades Paraestatales, dan sustento jurídico a los organismos descentralizados que forman parte de la administración pública paraestatal. La administración pública paraestatal y, concretamente, los organismos descentralizados, se encuentran desvinculados en diverso grado de la administración central, a los que se encomienda el desempeño de algunas tareas administrativas por motivos de servicio, colaboración o por región. En este orden de ideas, los organismos descentralizados no forman parte del Poder Ejecutivo en tanto que son componentes de la administración pública, cuyo objeto general es auxiliarlo en el ejercicio de sus atribuciones y para el despacho de asuntos del orden administrativo, pero que tienen objetos específicos diversos, a saber los que refiere el artículo 14 de la Ley Federal de Entidades Paraestatales.

Amparo en revisión 2616/98. Ediciones y Publicaciones Zeta, S.A. de C.V. 21 de octubre de 1999. Unanimidad de diez votos. Ausente: José Vicente Aguinaco Alemán. Ponente: Mariano Azuela Güitrón. Secretaria: Lourdes Ferrer Mac Gregor Poisot.

El Tribunal Pleno, en su sesión privada celebrada el dieciséis de noviembre en curso, aprobó, con el número XCII/1999, la tesis aislada que antecede; y determinó que la votación es idónea para integrar tesis jurisprudencial. México, Distrito Federal, a dieciséis de noviembre de mil novecientos noventa y nueve.

Pudiéndose concluir que aún y cuando, no existe una definición uniforme entre los tratadistas del Derecho Público sobre la paraestatalidad, en algunos diccionarios enciclopédicos conceptuales específicos; la paraestatalidad constituye una realidad de la Administración Pública Federal en nuestro país. Semánticamente paraestatalidad significa "lo que está del lado del Estado". Por lo que ésta surge en el momento en que empiezan a crearse organismos auxiliares del Estado para la prestación de servicios y manejo o producción de bienes.

Por lo que procederé al estudio de la clasificación a que alude el artículo 3° de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

1.4.1.2.1. Organismos descentralizados

Son organismos descentralizados conforme al artículo 45 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, las entidades creadas por ley o decreto del Congreso de la Unión o por Decreto del Ejecutivo Federal, con personalidad jurídica y patrimonio propios, cualquiera que sean la estructura legal que éstas adopten.

Acosta Romero refiere que "existe cuando se crean organismos con personalidad jurídica propia, mediante disposiciones legislativas, para realizar una actividad que compete al Estado, o que es de interés público"⁵¹ es decir, es una forma de organización que adopta la Administración Pública, para desarrollar actividades que competan al Estado, que son de interés general en un momento determinado, y que se dan a través de organismos creados especialmente para ello, cuya finalidad es buscar la coordinación en la actividad del sector descentralizado y de empresas de Estado con la Administración Central.⁵² Sirve de sustento la siguiente tesis:

Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, novena época, tomo: XX, n° jurisprudencia 180,563, septiembre de 2004, tesis: P./J. 97/2004, página: 809, ORGANISMOS PÚBLICOS DESCENTRALIZADOS. AÚN CUANDO SON AUTÓNOMOS, ESTÁN SUBORDINADOS A LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL DE MANERA INDIRECTA.

Si bien los organismos públicos descentralizados tienen personalidad jurídica, patrimonio propio y gozan de una estructura separada del aparato central del Estado, ello no significa que su actuación esté libre y exenta de control, toda vez que su funcionamiento y las facultades de autoridad que desempeñan están garantizados y controlados a favor de los gobernados y de la administración pública, pues las unidades auxiliares tienen como finalidad la ejecución de programas de desarrollo o actividades estatales que les han sido conferidas; de manera que aun cuando aquellos organismos son autónomos, continúan subordinados a la administración pública federal de una manera indirecta, aspecto que marca la diferencia entre

⁵¹ Acosta Romero, Miguel, *Compendio de derecho administrativo*, parte general, Editorial Porrúa, S.A., México, 2003. Pág. 219.

⁵² Idem. Pág. 220-237.

la administración centralizada y la paraestatal, pues mientras que en la primera la relación jerárquica con el titular del Ejecutivo Federal es directa e inmediata, en la segunda, especialmente entre los organismos descentralizados, es indirecta y mediata.

Acción de inconstitucionalidad 16/2003. Procurador General de la República. 8 de junio de 2004. Unanimidad de nueve votos. Ausentes Margarita Beatriz Luna Ramos y Humberto Román Palacios. Ponente: Olga Sánchez Cordero de García Villegas. Secretarios: Pedro Alberto Nava Malagón y Agustín Tello Espíndola.

El Tribunal Pleno, en su sesión privada celebrada el veintiuno de septiembre en curso, aprobó, con el número 97/2004, la tesis jurisprudencial que antecede. México, Distrito Federal, a veintidós de septiembre de dos mil cuatro.

1.4.1.2.2. Empresas de participación estatal

Son sociedades mercantiles de Estado, con personalidad jurídica y patrimonio propios, en las que el gobierno federal, es el único propietario tanto del capital como de los elementos de la empresa, o que su intervención sea tan grande, que pueda afirmarse inoperante o poco significativa la de los particulares dentro de la sociedad. En donde su regulación jurídica tanto de funcionamiento y organización se encuentra contemplada en la Ley Federal de las Entidades Paraestatales publicada en el Diario Oficial de la Federación el 14 de mayo de 1986 (Última reforma del 21 de agosto de 2006) en sus artículos 28 a 39; las cuales deben cumplir con lo ordenado en diversas leyes, tales como la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (artículo 46) y la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal.

Se constituyen a través del contrato de organización que celebra el Ejecutivo, por conducto de la secretaria cabeza de sector con los particulares con diversas finalidades, como prestar o administrar un servicio público; administrar bienes del Estado; producir bienes; prestar servicios que no tengan el carácter de servicio público; realizar actividades en las que se considera que los particulares no tienen capacidad de inversión, o bien, que no son productivas; fomentar nuevas ramas de actividad o producir

bienes para sustituir importaciones; conservar fuentes de trabajo de empresas en quiebra o abandonadas por los grandes particulares.⁵³

Estas pueden ser mayoritarias cuando tengan más del 50% del capital social y minoritarias cuando su capital social sea menor del 50%. Y cuando estas no cumplan con el objeto o no resulte conveniente conservarla como entidad paraestatal desde el punto de vista de la economía nacional o del interés público, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, atendiendo la opinión de la Dependencia Coordinadora del Sector que corresponda, propone al Ejecutivo Federal la enajenación de la participación estatal o en su caso su disolución o liquidación.

1.4.1.2.3. Instituciones nacionales de crédito

De acuerdo a Martínez Morales las Instituciones nacionales de crédito correspondían a la llamada banca pública o estatal antes de la expropiación de 1982, las que fueron transformadas, en casi todos los casos, en las actuales sociedades nacionales de crédito, instituciones de banca de desarrollo, tales como, Banco Nacional de Comercio Exterior, Banco Nacional del Ejército, Fuerza Aérea y Armada y Nacional Financiera, situación que fue ratificada por las reformas de 1990, que fueron hechas al sistema bancario mexicano. Siendo estas sociedades nacionales de crédito (banca de desarrollo) consideradas de carácter mercantil, ...⁵⁴

Las Instituciones de Banca de Desarrollo se encuentran contempladas dentro del Título Segundo de las Instituciones de Crédito, Capítulo II denominado "De las Instituciones de Banca de Desarrollo" de la Ley de Instituciones de Crédito, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 18 de julio de 1990 (Última reforma del 18 de julio de 2006). Las instituciones de banca de desarrollo son entidades de la Administración Pública Federal, con personalidad jurídica y patrimonio propios, constituidas con el

⁵³ *Enciclopedia jurídica mexicana*, Editorial Porrúa, S.A., Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, tomos I a VIII, México, 2002. Pág. 515-517.

⁵⁴ Martínez Morales, Rafael I., *Derecho administrativo 1er. y 2o. cursos*, Editorial Oxford University Press México, S.A. de C.V., quinta edición, México, 2005. Pág. 161.

carácter de sociedades nacionales de crédito, cuyo objeto es facilitar el acceso al financiamiento a personas físicas y morales, así como proporcionarles asistencia técnica y capacitación en términos de sus respectivas leyes orgánicas.

Cuyo capital social estará presentado por títulos de crédito que se denominarán certificados de aportación patrimonial, deberán ser nominativos y se dividirán en dos series: la serie "A", que representará en todo tiempo el 66% del capital de la sociedad, que sólo podrá ser suscrita por el Gobierno Federal; y la serie "B", que representará el 34% restante, las que se regirán por las disposiciones aplicables de la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito.

1.4.1.2.4. Organizaciones auxiliares nacionales de crédito

Las organizaciones auxiliares nacionales de crédito, se rigen por la organización y actividades que determina la Ley General de Organizaciones y Actividades Auxiliares del Crédito, publicada en el Diario Oficial de la Federación del 14 de enero de 1985 (Última reforma del 18 de julio de 2006). Considerándose a estas a los almacenes generales de depósito; uniones de crédito y las demás que otras leyes consideren como tales; asimismo, la compra-venta habitual y profesional de divisas, y la realización habitual y profesional de operaciones de crédito, arrendamiento financiero o factoraje financiero.

Dicha ley señala que las sociedades que se autoricen deberán constituirse en forma de sociedad anónima, organizadas con arreglo a la Ley General de Sociedades Mercantiles y a las disposiciones que son de aplicación especial. El capital social de las sociedades podrá integrarse con una parte representada por acciones de voto limitado hasta por un monto equivalente al 30% del capital pagado, previa autorización de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. La duración de la sociedad será indefinida, en donde en ningún momento podrán participar en el capital social directamente o a través de interpósita persona: personas morales extranjeras que ejerzan funciones de autoridad.

1.4.1.2.5. Instituciones nacionales de seguros y de fianzas

Las Instituciones nacionales de seguros y de fianzas, se rigen por la organización y actividades que determina la Ley General de Instituciones y Sociedades Mutualistas de Seguros, en su Título Primero. De las Instituciones de Seguros. Capítulo I “De la organización”, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 31 de agosto de 1935 (Última reforma del 20 de junio de 2008).

Quienes para organizarse y funcionar como institución o sociedad mutualista de seguros requiere autorización del Gobierno Federal, que compete otorgar a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y son por su propia naturaleza intransmisibles y se referirán a una o más de las siguientes operaciones de seguros: de vida; accidentes y enfermedades (accidentes personales; gastos médicos y salud); daños (responsabilidad civil y riesgos profesionales; marítimo y transportes; incendio; agrícola y de animales; automóviles; crédito; crédito a la vivienda; garantía financiera; diversos; terremoto y otros riesgos catastróficos, y los especiales que declare la Secretaría de Hacienda y Crédito Público).

Las instituciones de seguros deberán ser constituidas como sociedades anónimas de capital fijo o variable, con arreglo a lo que dispone la Ley General de Sociedades Mercantiles, las que deberán contar con un capital mínimo pagado por cada operación o ramo que se les autorice, expresado en Unidades de Inversión, el cual se deberá cubrir en moneda nacional. Cuando el capital social exceda del mínimo deberá estar pagado cuando menos en un 50%, siempre que este porcentaje no sea menor del mínimo establecido. Tratándose de sociedades de capital variable, el capital mínimo obligatorio estará integrado por acciones sin derecho a retiro.

El monto del capital con derecho a retiro, en ningún caso podrá ser superior al capital pagado sin derecho a retiro. Las acciones deberán pagarse íntegramente en el acto de ser suscritas. Las instituciones podrán emitir acciones sin valor nominal, así como preferentes o de voto limitado. Las pérdidas acumuladas que registre una

institución de seguros deberán aplicarse directamente a las utilidades pendientes de aplicación al cierre del ejercicio; a las reservas de capital y al capital pagado.

1.4.1.2.6. Fideicomisos

Los fideicomisos públicos son aquellos contratos que el gobierno federal o alguna de las demás entidades paraestatales constituyen, con el propósito de auxiliar al Ejecutivo Federal en las atribuciones del Estado para impulsar las áreas prioritarias del desarrollo, que cuenten con una estructura orgánica análoga a las otras entidades y que tengan comités técnicos, de conformidad al artículo 47 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

Fideicomisos públicos que se encuentran regulados en el Capítulo Cuarto, "De los Fideicomisos Públicos", artículos 40 al 45 de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 14 de mayo de 1986 (Última reforma del 21 de agosto de 2006), señalando el artículo 40 que "Los fideicomisos públicos que se establezcan por la Administración Pública Federal, que se organicen de manera análoga a los organismos descentralizados o empresas de participación estatal mayoritaria, que tengan como propósito auxiliar al Ejecutivo mediante la realización de actividades prioritarias, serán los que se consideren entidades paraestatales conforme a lo dispuesto en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y quedarán sujetos a las disposiciones de esta Ley".

Asimismo, se establece que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público fungirá como fideicomitente único de la Administración Pública Centralizada, (quien cuidará que en los contratos queden debidamente precisados los derechos y acciones que corresponda ejercitar al fiduciario sobre los bienes fideicomitados, las limitaciones que establezca o que se deriven de derechos de terceros, así como los derechos que el fideicomitente se reserve y las facultades que fije en su caso al Comité Técnico), en los fideicomisos constituidos por el gobierno federal; asimismo se indica que el fiduciario será una institución de crédito y el fideicomisario será el que señale el fideicomitente en el momento de la constitución o en fecha posterior, cuyos bienes fideicomitados estarán

afectos a la prestación del servicio o realización de las actividades consistentes en la prestación de un servicio público o en la realización de actividades económicas o de fomento, cuya forma de organización de su constitución será mediante un acto entre vivos realizado por el fideicomitente con la participación del fiduciario.

Y se extinguirá el mismo, cuando se haya cumplido su fin; por no ser factible su realización; al ser imposible la condición suspensiva de la que dependa, o que no se haya verificado en el término señalado al constituirse el fideicomiso o durante los veinte años siguientes a su constitución; al cumplirse la condición resolutive a la que se encontraba sujeto; por acuerdo entre el fideicomitente y el fideicomisario; por revocación del fideicomitente cuando se haya reservado ese derecho y cuando no sea posible sustituir a la fiduciaria a que se hubiera removido o que hubiera presentado renuncia. La duración máxima del fideicomiso particular es de 50 años.⁵⁵

1.5. Federalismo

El federalismo “aparece como un modelo de organización política en el cual la distribución de competencias a favor de los Estados es igual para todos ellos, permitiendo un equilibrio entre la Unión y los mismos Estados”⁵⁶.

En la actualidad según Galindo Camacho resulta imposible el ejercicio directo del poder político por el titular de la democracia que es el pueblo como lo establece el artículo 39 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos “La soberanía nacional reside esencial y originariamente en el pueblo. Todo poder público emana del pueblo y se instituye para beneficio de éste. El pueblo tiene en todo tiempo el inalienable derecho de alterar o modificar la forma de su gobierno”, fortaleciéndose así el principio de la democracia representativa o representación democrática, por lo que a juicio de dicho autor, resulta una tarea importante tanto de los especialistas de la materia y de los partidos políticos la tarea de mejorar, perfeccionar, el sistema representativo, cuya

⁵⁵ Martínez Morales, Rafael I. Op. Cit. Pág. 172.

⁵⁶ Cortiñas Peláez, León, *Introducción al derecho administrativo I*, Editorial Porrúa, S.A., México, 1992. Pág. 103-104.

finalidad es lograr leyes electorales que sean garantes del pluralismo político y por consecuencia de la representación democrática.⁵⁷

1.5.1. Federación

Una federación, proviene del latín *foedus* "pacto", es un Estado conformado por la reunión de varias entidades territoriales. También suele denominarse Estado federal o república federal y, generalmente, tiene un sistema político republicano y excepcionalmente monárquico. Las federaciones están compuestas por divisiones territoriales que se autogobiernan, a las cuales se llega a dar con frecuencia el nombre de estados, regiones, provincias u otras, que gozan de un mayor o menor grado de autonomía pero que, en cualquier caso, tienen facultades de gobierno o legislación sobre determinadas materias, distintas de las que corresponden a la administración federal (gobierno de la federación).⁵⁸

El status de autogobierno de las regiones que lo componen está establecido por su constitución y, habitualmente, no puede alterarse unilateralmente por decisión del gobierno de la federación. En la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917, la forma adoptada en México es la federal, cuya naturaleza jurídica se encuentra contemplada por su artículo 40, que dispone: "... Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, federal, compuesta de Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior; pero unidos en una Federación establecida según los principios de esta Ley fundamental".

En donde su forma de gobierno es presidencial, como lo refiere Acosta Romero, al señalar que se reúne en una sola persona, Presidente de la República, las calidades de jefe de estado y jefe de gobierno; asimismo, es quien nombra y remueve libremente a los funcionarios de primer nivel de la Administración Pública Federal, central y paraestatal y a funcionarios de niveles inferiores. En donde el gobierno de la Federación, esta

⁵⁷ Galindo Camacho, Miguel, *Teoría de la administración pública*, Editorial Porrúa, S.A., México, 2000. Pág. 100-101.

⁵⁸ *Wikipedia, la enciclopedia libre*, Wikimedia Foundation, Inc., <http://es.wikipedia.org/wiki/Federación> - 79k.

constituido por los Poderes de la Unión: Ejecutivo, Legislativo y Judicial,⁵⁹ como ya quedó señalado en el punto 1.3. Funciones del Estado, del presente trabajo.

1.5.2. Entidades federativas

Las entidades federativas son los Estados miembros que integran parte del Estado federal, que gozan de autonomía como lo refiere el artículo 41 de la Carta Magna, toda vez que estas se dan su propia Constitución del Estado Federal, organizándose con libertad siempre y cuando respeten los lineamientos que les marque la ley fundamental; las cuales se encuentran contempladas dentro del artículo 43 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que señala que nuestro país está integrado por 31 estados o entidades federativas, siendo estos: Aguascalientes, Baja California, Baja California Sur, Campeche, Coahuila, Colima, Chiapas, Chihuahua, Durango, Guanajuato, Guerrero, Hidalgo, Jalisco, México, Michoacán, Morelos, Nayarit, Nuevo León, Oaxaca, Puebla, Querétaro, Quintana Roo, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora, Tabasco, Tamaulipas, Tlaxcala, Veracruz, Yucatán, Zacatecas y el Distrito Federal.

Los Estados en sus Constituciones locales, consagran la división de poderes, igual que los de la Federación: constituyente, ejecutivo, legislativo y judicial. El poder constituyente de los Estados es siempre unicameral, en donde su regulación formal de su funcionamiento es más detallada que en la Constitución Federal, al comprender reglas procedimentales más precisas como por ejemplo: mayorías variadas en las Legislaturas, hasta de los 3/4 e inclusive 5/7 del total de componentes de la Asamblea en algún caso.

El Ejecutivo está a cargo de un gobernador elegido por elección directa. El poder Legislativo se encuentra depositado en una asamblea, denominada legislatura o congreso local, integrada con un número proporcional a los habitantes de la entidad. En lo relativo al poder judicial, éste se ejercerá por los tribunales que establezcan las Constituciones respectivas, existiendo un Tribunal Superior de Justicia en cada Estado.

⁵⁹ Acosta Romero, Miguel, *Compendio de derecho administrativo*, parte general, Editorial Porrúa, S.A., México, 2003. Pág. 73-74.

1.6. La Administración Pública del Distrito Federal

En el presente apartado hablaremos de la organización de la Administración Pública del Distrito Federal, la distribución de los negocios del orden administrativo y las principales facultades que se le asignan al Jefe de Gobierno para el despacho de los asuntos, de sus órganos centrales, desconcentrados y paraestatales, conforme a las bases establecidas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 26 de julio de 1994 (Última reforma del 28 de abril de 2008).

1.6.1. Estructura de la Administración Pública del Distrito Federal

La organización de la Administración Pública del Distrito Federal, se encuentra prevista en la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal, publicada en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el 29 de diciembre de 1998 (Última reforma del 24 de enero de 2008), cuyo objeto es distribuir los negocios del orden administrativo, asignando las facultades para el despacho de los mismos a cargo del Jefe de Gobierno, de los órganos centrales, desconcentrados y paraestatales, de conformidad a las bases establecidas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y el Estatuto de Gobierno.⁶⁰

Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal, en su artículo 2° establece que la Administración Pública será central, desconcentrada y paraestatal, la que estará conformada por las dependencias que integran la administración pública centralizada, tales como: Jefatura de Gobierno del Distrito Federal, las Secretarías, la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, la Oficialía Mayor, la Contraloría General del Distrito Federal y la Consejería Jurídica y de Servicios Legales; así como por las Delegaciones del Distrito Federal como órganos político-administrativos desconcentrados, y de las entidades que componen la administración pública

⁶⁰ Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal, Gaceta Oficial del Distrito Federal, 29 de diciembre de 1998, (Incluye reforma del 11 de agosto del 2006), artículo 1°.

paraestatal, a las empresas de participación estatal mayoritaria y los fideicomisos públicos como organismos descentralizados.

1.6.1.1. Centralizada

La Administración Pública Centralizada, estará a cargo del Jefe de Gobierno, quien será el titular de la Administración Pública del Distrito Federal, el que será electo y ejercerá sus funciones conforme a lo establecido en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal y demás disposiciones jurídicas aplicables, en donde, la misma tendrá a cargo los servicios públicos, los que podrán concesionarse.

El Jefe de Gobierno, será quien promulgará, publicará y ejecutará las leyes y decretos que expida la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, proveyendo su exacta observancia en la esfera administrativa; cumplirá y ejecutará las leyes y decretos relativos al Distrito Federal que expida el Congreso de la Unión; también podrá elaborar proyectos de reglamentos sobre leyes que expida el Congreso de la Unión relativas al Distrito Federal, vinculadas con la materia de su competencia, lo que será sometido a la consideración del Presidente de la República. Respecto de los reglamentos, decretos y acuerdos que expida éste, deberán, para su validez y observancia, ser refrendados por el Secretario que corresponda, de acuerdo a la materia que se trate, y cuando estos se refieran a materias de dos o más secretarías, también deben refrendarse por los titulares de las mismas que conozcan de esas materias conforme a las leyes.

El Jefe de Gobierno se auxiliará en el ejercicio de sus atribuciones, de aquellas dependencias que comprenden el estudio, planeación y despacho de los negocios del orden administrativo, de conformidad al artículo 15 de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal, como por ejemplo: la Secretaría de Desarrollo Económico; Secretaría de Obras y Servicios, entre otras y que analizare de manera breve a continuación.

1.6.1.1.1. Dependencias

Las dependencias que conforman la Administración Pública del Distrito Federal, se encuentran reguladas dentro de los artículos 23 al 35 de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal, las que contarán con un titular, quien para el despacho de los asuntos de su competencia se auxiliara por los subsecretarios, directores generales, directores, subdirectores, jefes de unidad departamental y demás personal operativo que establezca el Reglamento Interior de la Administración Pública del Distrito Federal y manuales administrativos; dependencias que enunciaré a continuación:

A la **Secretaría de Gobierno**, le competen los asuntos relativos a: relaciones con estados y municipios, coordinación metropolitana; despacho de materias relativas al gobierno; trabajo y previsión social; seguimiento de funciones desconcentradas de las delegaciones; reclusorios y centros de readaptación social; protección civil, regularización de la tenencia de la tierra y acción cívica.

A la **Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda**, le competen los asuntos relativos a: la reordenación y desarrollo urbano y la promoción inmobiliaria.

A la **Secretaría de Desarrollo Económico**, le competen los asuntos relativos al: desarrollo y regulación de las actividades económicas en los sectores agropecuario, industrial, comercial y de servicios.

A la **Secretaría del Medio Ambiente**, le competen los asuntos relativos a: la formulación, ejecución y evaluación de la política del Distrito Federal en materia ambiental y de recursos naturales.

A la **Secretaría de Obras y Servicios**, le competen los asuntos relativos a: la normatividad de obras públicas y servicios urbanos; construcción y operación hidráulica; proyectos y construcción de las obras del Sistema de Transporte Colectivo y construcción de obras públicas; proponer la política de tarifas y prestar el servicio de agua potable.

A la **Secretaría de Desarrollo Social**, le competen los asuntos relativos a: desarrollo social, alimentación, educación, promoción de la equidad, recreación, deporte, información social y servicios sociales comunitarios.

A la **Secretaría de Salud**, le competen los asuntos relativos a: la formulación, ejecución, operación y evaluación de las políticas de salud del Distrito Federal.

A la **Secretaría de Finanzas**, le competen los asuntos relativos: al desarrollo de políticas de ingresos, administración tributaria, programación, presupuestación y evaluación del gasto público; representación en controversias fiscales de interés del Distrito Federal y en toda clase de procedimientos administrativos ante los tribunales en los que se controvierta el interés fiscal de la entidad.

A la **Secretaría de Transportes y Vialidad**, le competen los asuntos relativos: al desarrollo integral del transporte; control del autotransporte urbano; planeación y operación de las vialidades.

A la **Secretaría de Turismo**, le competen los asuntos relativos: al desarrollo y regulación de la actividad económica en el sector turismo.

A la **Secretaría de Cultura**, le competen los asuntos relativos a: diseñar y normar las políticas, programas y acciones de investigación, formación, difusión, promoción y

preservación del arte y cultura; impulsar, desarrollar, coordinar y ejecutar todo tipo de actividades culturales.

A la **Oficialía Mayor**, le competen los asuntos relativos a: la administración y desarrollo de personal; al servicio público de carrera; a la modernización y simplificación administrativa; los recursos materiales; los servicios generales; el patrimonio inmobiliario; y, en general, la administración interna del Distrito Federal.

A la **Contraloría General del Distrito Federal**, le competen los asuntos relativos: al control y evaluación de la gestión pública de las dependencias, órganos desconcentrados y entidades paraestatales del Distrito Federal.

A la **Consejería Jurídica y de Servicios Legales**, le competen los asuntos relativos a: la revisión y elaboración de los proyectos de iniciativas de leyes y decretos que presente el Jefe de Gobierno a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal; las materias relativas a las funciones de orientación, asistencia, publicación oficial, y coordinación de asuntos jurídicos; revisión y elaboración de los proyectos de reglamentos, decretos, acuerdos y demás instrumentos jurídicos y administrativos que se sometan a consideración del Jefe de Gobierno de los servicios relacionados con el Registro Civil, el Registro Público de la Propiedad y de Comercio y del Archivo General de Notarías.

1.6.1.2. Desconcentrada

Son aquellos órganos desconcentrados que la Administración Pública Centralizada del Distrito Federal, crea en términos del artículo 2° de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal, para un eficiente, ágil y oportuno estudio, planeación y despacho de los asuntos de su competencia, los que estarán jerárquicamente subordinados al Jefe de Gobierno o a la dependencia que éste determine, y que tendrán las facultades específicas que establezcan los instrumentos

jurídicos de su creación; en cuyo establecimiento y organización de dichos órganos desconcentrados, se deberán atender los principios de simplificación, transparencia, racionalidad, funcionalidad, eficacia y coordinación.

1.6.1.2.1. Delegaciones

En los artículos 104 y 105 del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, se establece que la Administración Pública del Distrito Federal contará con un órgano político-administrativo en cada demarcación territorial, a quienes se denominarán Delegaciones y será la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, quien establecerá en la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal el número de Delegaciones, su ámbito territorial y su identificación nominativa; cuyos nombres y circunscripciones se establecen en los artículos 10 y 11 de la citada Ley, siendo estas 16 delegaciones denominadas: Álvaro Obregón; Azcapotzalco; Benito Juárez; Coyoacán; Cuajimalpa de Morelos; Cuauhtémoc; Gustavo A. Madero; Iztacalco; Iztapalapa; La Magdalena Contreras; Miguel Hidalgo; Milpa Alta; Tláhuac; Tlalpan; Venustiano Carranza, y Xochimilco.

Delegaciones que estarán integradas por un Titular, a quien se le denominará Jefe Delegacional, que será electo en forma universal, libre, secreta y directa cada tres años, así como los funcionarios y demás servidores públicos que determinen la ley orgánica y el reglamento respectivo, sirve apoyo la siguiente tesis:

Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, novena época, tomo: X, n° jurisprudencia 193,450, agosto de 1999, tesis: P./J. 50/99, página: 551, DISTRITO FEDERAL. EL CONGRESO DE LA UNIÓN ES EL ÚNICO FACULTADO PARA CREAR LOS ÓRGANOS POLÍTICO-ADMINISTRATIVOS EN LAS DEMARCACIONES TERRITORIALES DE DICHA ENTIDAD.

De acuerdo con el sistema competencial establecido en el artículo 122 de la Constitución Federal, el Congreso de la Unión está facultado para expedir el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal (apartado A, fracción II) en el que establecerá los órganos político-

administrativos de cada una de las demarcaciones territoriales en que se divide el Distrito Federal, así como su competencia, forma de integración, funcionamiento y sus relaciones con el jefe de Gobierno (apartado C, base tercera, fracción II). En acatamiento a este dispositivo constitucional, el Congreso de la Unión estableció, en los artículos 104 y 105 del citado estatuto, los referidos órganos político-administrativos a los que genéricamente llamó "Delegación del Distrito Federal". De lo anterior se advierte que si el Congreso de la Unión, conforme a los preceptos citados, es el único facultado para establecer aquellos órganos, debe concluirse que la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, al expedir las disposiciones relativas del Código Electoral de la entidad (artículos 1o., inciso c); 6o., último párrafo; 10, 11, incisos a) y b); 12; 14; 15, inciso d); 43; 46, segundo párrafo; 60, incisos l) y n); 85, incisos f) y o); 86; 87, incisos j) y k); 134; 136; 138, tercer párrafo; 142, segundo párrafo; 143, inciso c); 200, primer párrafo; 209, incisos a) y d); 211, inciso a) y segundo párrafo; 213, segundo y tercer párrafos e inciso a); 217, inciso e); 219, inciso e); 266, tercer párrafo; décimo y duodécimo transitorios), que regulan aspectos relativos a la creación de los Concejos de Gobierno de las demarcaciones territoriales en que se divide el Distrito Federal, así como su competencia, forma de integración, funcionamiento y sus relaciones con el jefe de Gobierno, invadió una facultad constitucionalmente reservada al Congreso de la Unión, pues los referidos concejos tienen la misma naturaleza que los órganos político-administrativos establecidos por el propio Congreso Federal en los artículos 104 y 105 del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal.

Acción de inconstitucionalidad 5/99. Partido Revolucionario Institucional. 11 de marzo de 1999. Once votos. Ponente: José de Jesús Gudiffo Pelayo. Secretarios: Guadalupe M. Ortiz Blanco, Ramiro Rodríguez Pérez y Miguel Ángel Ramírez González.

El Tribunal Pleno, en su sesión privada celebrada el doce de julio del año en curso, aprobó, con el número 50/1999, la tesis jurisprudencial que antecede. México, Distrito Federal, a trece de julio de mil novecientos noventa y nueve.

1.6.1.2.2. Órganos desconcentrados

Acosta Romero señala que es "una forma de organización administrativa en la cual se otorgan al órgano desconcentrado, por medio de un acto materialmente legislativo (ley o reglamento), determinadas facultades de decisión y ejecución limitadas, que le permite actuar con mayor rapidez, eficacia y flexibilidad, así como el tener un manejo autónomo de su presupuesto, sin dejar de existir el nexo de jerarquía, con el órgano

superior";⁶¹ es decir, es la creación de oficinas de igual rango entre sí, que pueden tener facultades en una misma ciudad o en otras áreas geográficas.

La desconcentración en la Administración Pública del Distrito Federal, tiene su base legal en los artículos 12 fracción III y 91 del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, que establecen que la organización política y administrativa del Distrito Federal atenderá al establecimiento en cada demarcación territorial de un órgano político-administrativo, con autonomía funcional para ejercer las competencias que les otorga el Estatuto y las leyes; asimismo, que para la eficaz atención y eficiente despacho de los asuntos de su competencia, el Jefe de Gobierno puede constituir órganos administrativos desconcentrados que estarán jerárquicamente subordinados a éste, o bien, a la dependencia que determine.

Los titulares de estos órganos serán nombrados y removidos libremente por el Jefe de Gobierno". Correspondiéndoles de conformidad con el artículo 116 del referido Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, las mismas atribuciones de planeación, organización, normatividad, control, evaluación y operación que corresponden a los órganos centrales de la Administración Pública del Distrito Federal, como se precisa en el artículo 115 del propio Estatuto de Gobierno.

1.6.1.3. Paraestatal

De conformidad a lo dispuesto por el artículo 97 del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, la administración pública paraestatal se encuentra integrada por los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal mayoritaria y los fideicomisos públicos, los cuales están regulados por los artículos 40 a 47 de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal, en donde se denominan organismos descentralizados aquellas entidades con personalidad jurídica y patrimonio propio, cualquiera que sea la estructura legal que adopten y que sean creadas por

⁶¹ Acosta Romero, Miguel, *Compendio de derecho administrativo*, parte general, Editorial Porrúa, S.A., México, 2003. Pág. 210.

Decreto del Jefe de Gobierno o por Ley de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, considerándose actividades prioritarias las relativas al desarrollo económico y el empleo, con sujeción a las modalidades que dicte el interés público y al uso, en beneficio general, de los recursos productivos, cuidando su conservación y el medio ambiente; lo anterior, bajo lo dispuesto por los artículos 25, 26 y 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Los Órganos de Gobierno de las entidades estarán a cargo de la administración de los organismos descentralizados, de las empresas de participación estatal mayoritaria, así como, en su caso, los Comités Técnicos de los Fideicomisos Públicos, y deberán estar integrados mayoritariamente por servidores públicos de la Administración Pública del Distrito Federal, sin que en ningún caso existan regímenes especiales de voto que afecten la capacidad de decisión de dichos servidores públicos.

En los fideicomisos en los que participen las delegaciones, el Jefe de Gobierno puede autorizar que la participación mayoritaria de servidores públicos de la Administración Pública Local, a que se refiere el párrafo anterior, se constituyan a través de los servidores públicos de la delegación que corresponda. Entidades paraestatales que gozarán de autonomía de gestión para el cabal cumplimiento de su objetivo, y de los objetivos y metas señalados en sus programas.

En ese sentido, las entidades paraestatales del Distrito Federal, para su desarrollo y operación, deben sujetarse al Programa General de Desarrollo del Distrito Federal, a los Programas Sectoriales e Institucionales que se deriven del mismo y a las asignaciones de gasto y financiamiento autorizados y conforme al Sistema de Planeación y a los lineamientos que en materia de programación, gasto, financiamiento, control y evaluación, se establezcan en el reglamento correspondiente, formulando sus programas institucionales a corto, mediano y largo plazo.

1.6.1.3.1. Organismos descentralizados

Se consideran organismos descentralizados a las entidades con personalidad jurídica y patrimonio propio creadas por Decreto del Jefe de Gobierno o por Ley de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, de conformidad al artículo 40 de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal; organismos que se encuentran regulados en los artículos 48 al 54 de la referida Ley, cuyo órgano de gobierno estará integrado por no menos de cinco ni más de quince miembros propietarios y de sus respectivos suplentes, que será presidido por el titular de la coordinadora de sector o por la persona que éste designe; el cargo de miembro del órgano de gobierno será estrictamente personal y no puede desempeñarse por medio de representantes.

Y cuando algún organismo descentralizado deje de cumplir sus fines u objeto, o su funcionamiento no resulte ya conveniente desde el punto de vista económico o del interés público, la Secretaría de Finanzas del Distrito Federal atendiendo la opinión de la dependencia coordinadora del sector que corresponda, propone al Jefe de Gobierno la disolución, liquidación o extinción de aquél, asimismo puede proponer su fusión, cuando su actividad combinada redunde en un incremento de eficiencia y productividad.

1.6.1.3.2. Empresas de participación estatal mayoritaria

Las empresas de participación estatal “permiten la asociación del Estado con los particulares en los moldes del derecho privado para la consecución de fines específicos, mediante la constitución de asociaciones o sociedades civiles o mercantiles, en las que la participación puede ser mayoritaria o minoritaria”.⁶²

⁶² *Enciclopedia jurídica mexicana*, Editorial Porrúa, S.A., Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, tomos I a VIII, México, 2002. Pág. 689.

Son empresas de participación estatal mayoritaria las que determina el artículo 42 de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal, y que se encuentran sujetas a los términos que se consignan en los artículos 55 a 60 de la referida Ley, contemplándose dentro de las entidades que conforman la Administración Pública del Distrito Federal, en las que el Gobierno del Distrito Federal, o una o más de sus entidades paraestatales aporten o sean propietarios de más del 50% del capital social, o les corresponda la facultad de nombrar a la mayoría de los miembros de los órganos de gobierno o su equivalente, o bien designar al presidente o director general, o cuando tengan facultades para vetar los acuerdos del órgano de gobierno, asimilándose a dichas empresas de participación estatal mayoritaria, las Sociedades Civiles en las que la mayoría de los asociados sean dependencias o entidades de la Administración Pública del Distrito Federal o servidores públicos de ésta que participen en razón de sus cargos o alguna o varias de ellas se obliguen a realizar o realicen las aportaciones económicas preponderantes.

Asimismo, cuando alguna empresa de participación estatal mayoritaria no cumpla con el objeto de constitución o no resulte conveniente conservarla desde el punto de vista económico o del interés público, la Secretaría de Finanzas del Distrito Federal, atendiendo la opinión de la Secretaría Coordinadora del Sector que corresponda, propondrá al Jefe de Gobierno su fusión, disolución o liquidación.

1.6.1.3.3. Fideicomisos públicos

EL fideicomiso puede considerarse como “un dispositivo jurídico mediante el cual una persona física o moral, a quien se denomina fideicomitente, dedica determinados bienes a un fin lícito específico, cuyo logro encarga a una institución fiduciaria”.⁶³ Los que pueden clasificarse en privados (cuando se trata de fideicomitentes particulares) y públicos (cuando el fideicomitente son personas de derecho público).

⁶³ *Enciclopedia jurídica mexicana*, Editorial Porrúa, S.A., Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, tomos I a VIII, México, 2002. Pág. 693.

Por lo que de conformidad al artículo 43 de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal, los Fideicomisos Públicos, son aquellos contratos mediante los cuales la Administración Pública del Distrito Federal, a través de la Secretaría de Finanzas del Distrito Federal en su carácter de fideicomitente, destina ciertos bienes a un fin lícito determinado, encomendando la realización de ese fin a una institución fiduciaria, con el propósito de auxiliar al Jefe de Gobierno o a los Jefes Delegacionales, en la realización de las funciones que legalmente le corresponden. Fideicomisos que se encuentran regulados en los artículos 61 al 66 de la citada Ley.

En donde el Jefe de Gobierno, a través de la Secretaría de Finanzas del Distrito Federal, cuidará que en los contratos queden debidamente precisados los derechos y acciones que corresponda ejercitar al fiduciario sobre los bienes fideicomitados, las limitaciones que establezca o que se deriven de derechos de terceros, así como los derechos que el fideicomitente se reserve y las facultades que fije en su caso al Comité Técnico, el cuál deberá existir obligadamente en los fideicomisos.

1.6.1.4. Órganos autónomos

Los órganos autónomos se crean principalmente por lo siguiente: a) en primer lugar pueden surgir por la necesidad de desarrollar funciones nuevas-normalmente más complejas- que el Estado no realizaba en tiempos pasados y que por sus características no pueden llevar a cabo los órganos incluidos en las tradicionales teorías de la división de poderes; y b) ... pueden surgir por cuestiones coyunturales de un Estado, determinadas por sus particulares necesidades de acción política.”⁶⁴

En ese sentido, los órganos autónomos son los entes que cuentan con autonomía funcional, presupuestal, de gestión y decisoria plena en la materia que les corresponda, los cuales no se encuentran subordinados a ninguno de los tres órganos locales de gobierno (ejecutivo, legislativo y judicial) entre los que se encuentran el Tribunal de lo

⁶⁴ *Enciclopedia jurídica mexicana*, Editorial Porrúa, S.A., Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, tomos I a VIII, México, 2002. Pág. 380.

Contencioso Administrativo; Instituto Electoral; Tribunal Electoral; Junta Local de Conciliación y Arbitraje; Comisión de Derechos Humanos; y el recientemente creado Instituto de Acceso a la Información Pública, todos del Distrito Federal.

Organismos a los que les corresponde promover e instrumentar las garantías necesarias para que sean reales, efectivas y democráticas, la libertad, la igualdad, la seguridad jurídica, la justicia social y todos los derechos humanos reconocidos en el orden jurídico mexicano, de todas las personas y de los grupos en que se integran; facilitar su participación en la vida política, económica, cultural y social; así como remover los obstáculos que impidan o dificulten el pleno desarrollo de estos derechos fundamentales que son inherentes a las personas, respeto a la dignidad y al libre desarrollo del ser humano, la promoción, fomento y ejercicio de una cultura política basada en la pluralidad, diversidad, tolerancia y racionalidad, que son fundamento de la legitimidad del orden constitucional, del ejercicio del poder público, de las políticas públicas y de la paz social.

1.7. Cultura cívica. Concepto

Primeramente señalaré que de acuerdo a Peschard, Jacqueline, "la cultura es el conjunto de símbolos, normas, creencias, ideales, costumbres, mitos y rituales que se transmiten de generación en generación, otorgando identidad a los miembros de una comunidad y que orientan, guían y dan significado a sus distintos quehaceres sociales. La cultura da consistencia a una sociedad en la medida en que en ella se hayan condensadas herencias, imágenes compartidas y experiencias colectivas que dan a la población un sentido de pertenencia, ya que es a través de ellas que se reconoce a sí misma en lo que le es propio."⁶⁵

Según Peschard, la cultura cívica deviene de la conceptualización de la teoría de cultura cívica de Gabriel Almond y Sydney Verba, quienes señalan que la cultura cívica

⁶⁵ Peschard, Jacqueline, *La cultura política democrática*, Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática, núm. 2, IFE, México, 2001. Pág. 9.

combina aspectos modernos con visiones tradicionales y conciben al ciudadano lo suficientemente activo en política como para poder expresar sus preferencias frente al gobierno sin que esto lo lleve a rechazar las decisiones tomadas por la élite política, esto es, a obstaculizar el desempeño gubernamental, ya que el ciudadano se siente capaz de influir en el gobierno, sin embargo, frecuentemente decide no hacerlo, dando a éste un margen importante de flexibilidad en su gestión; es decir, la cultura cívica es una cultura política que concibe al gobierno democrático como aquel en el que pesan las demandas de la población, pero que también debe garantizar el ejercicio pacífico y estable del poder, esto es, su funcionamiento efectivo o gobernabilidad.⁶⁶

Por lo que para que sea posible el desarrollo de formas democráticas de arreglo social, Romero, Jorge Javier, señala que “es necesario el despliegue de cierto tipo específico de corstrñimientos informales, que deben irse abriendo paso históricamente a contrapelo de las inercias culturales mas resistente. Se trata de los valores de la llamada cultura cívica que a grandes rasgos, supone el respeto del orden jurídico, la responsabilidad de los funcionarios, la participación ciudadana y la protección de los derechos individuales.”⁶⁷

Toda vez que el modelo general de cultura cívica más reconocido es el propuesto por Gabriel Almond y Sidney Verba, como ya se señaló anteriormente quienes la definen como una cultura pluralista, fundada en la comunicación y la persuasión, de una cultura orientada hacia el concenso pero respetuosa de la diversidad que favorece el cambio y lo mantiene dentro de límites moderados. Por lo que el surgimiento de entidades individuales, y la cultura ciudadana que conlleva, implica una nueva forma de obediencia política basada en el respeto a las instituciones políticas no personalizadas que asumen la forma de Estado.⁶⁸

1.8. Paz. Concepto

La palabra paz deriva del latín pax, generalmente es definida, en sentido positivo, como un estado de tranquilidad o quietud, y en sentido negativo como ausencia de

⁶⁶ Idem. Pág. 22 y 23.

⁶⁷ Romero, Jorge Javier, *La democracia y sus instituciones*, Serie Ensayos, núm. 5, IFE, México. 1998. Pág. 70.

⁶⁸ Idem. Pág. 70-72.

inquietud, violencia o guerra, es decir, como una ausencia de disturbios, agitación o conflictos. La que se contempla en nuestro sistema jurídico mexicano en el artículo 89 fracción I de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al señalar que es facultad y obligación del Presidente de la República "I. Promulgar y ejecutar las leyes que expida el Congreso de la Unión, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia"; así como en su fracción X "Dirigir la política exterior y celebrar tratados internacionales, sometiéndolos a la aprobación del Senado. En la conducción de tal política, el titular del Poder Ejecutivo observará los siguientes principios normativos: la autodeterminación de los pueblos; la no intervención; la solución pacífica de controversias; la proscripción de la amenaza o el uso de la fuerza en las relaciones internacionales; la igualdad jurídica de los estados; la cooperación internacional para el desarrollo; y la lucha por la paz y la seguridad internacionales".

Propósitos que se encuentran regulados por la Organización de las Naciones Unidas, a través de "La Carta de las Naciones Unidas" que se firmó el 26 de junio de 1945 en San Francisco, al terminar la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Organización Internacional, y que entró en vigor el 24 de octubre de 1945, en donde en su artículo 1° se establece:

"Artículo 1

Los Propósitos de las Naciones Unidas son:

1. Mantener la paz y la seguridad internacionales, y con tal fin: tomar medidas colectivas eficaces para prevenir y eliminar amenazas a la paz, y para suprimir actos de agresión u otros quebrantamientos de la paz; y lograr por medios pacíficos, y de conformidad con los principios de la justicia y del derecho internacional, el ajuste o arreglo de controversias o situaciones internacionales susceptibles de conducir a quebrantamientos de la paz;
2. Fomentar entre las naciones relaciones de amistad basadas en el respeto al principio de la igualdad de derechos y al de la libre determinación de los pueblos, y tomar otras medidas adecuadas para fortalecer la paz universal;
3. Realizar la cooperación internacional en la solución de problemas internacionales de carácter económico, social, cultural o humanitario, y en el desarrollo y estímulo del respeto a los derechos humanos y a las libertades fundamentales de todos, sin hacer distinción por motivos de raza, sexo, idioma o religión; y
4. Servir de centro que armonice los esfuerzos de las naciones por alcanzar estos propósitos comunes. "

Asimismo, “La paz es también una idea fuertemente arraigada desde la sociedad griega y, particularmente, la romana, que ofrecía entre todos los ciudadanos romanos un máximo nivel de orden y seguridad. La mayoría de las culturas relacionan la paz con el bienestar colectivo y tratan de transformarla en una realidad.”⁶⁹ “La paz nos permite reconocernos como humanos. Efectivamente, la socialización, el aprendizaje, la colectivización, la acción de compartir, la asociación, la cooperación, el altruismo, etcétera, son factores que están en el origen de la especie.”⁷⁰

Así se llega a un nuevo concepto de paz positiva, que supone un nivel reducido de violencia directa y un elevado nivel de justicia y cultura reconciliadora, que persigue la eliminación de la violencia estructural y cultural, al tiempo que se busca la armonía social y el respeto a los derechos de todos, así como un modelo de desarrollo sostenible y solidario. Hoy se aspira a la globalización de los derechos humanos y la convivencia y la paz se refieren a todas las dimensiones de la vida: personal, interpersonal, grupal, social, nacional, internacional, etc.

1.9. Orden público. Concepto

En sentido general, la connotación “orden público” designa el estado de coexistencia pacífica entre los miembros de una comunidad, idea que está asociada con la noción de paz pública, objetivo específico de las medidas de gobierno y policía y en un sentido técnico, la dogmática jurídica denomina “orden público” al conjunto de instituciones jurídicas que identifican o distinguen el derecho de una comunidad; principios, normas e instituciones que no pueden ser alteradas ni por la voluntad de los individuos, es decir, no está bajo el imperio de la “autonomía de la voluntad” ni por la aplicación del derecho extranjero.⁷¹

Principios e instituciones que no son sólo normas legisladas, ya que el orden público comprende, además, tradiciones y prácticas de las profesiones jurídicas; podría

⁶⁹ Díaz Muller, Luis T., *Paz, tecnología y bioética. Cuartas Jornadas Sobre Globalización y Derechos Humanos*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 2008. Pág. 5.

⁷⁰ Idem. Pág. 6.

⁷¹ *Enciclopedia jurídica mexicana*, Editorial Porrúa, S.A., Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, tomos I a VIII, México, 2002. Pág. 351.

decirse que el orden público se refiere, por así decirlo, a la cultura jurídica de una comunidad determinada, incluyendo sus tradiciones, ideales e, incluso, dogmas y mitos sobre su derecho y su historia institucional, es decir, el orden público designa a la “idiosincrasia” jurídica de un derecho en particular. La doctrina reconoce dicha idea de orden jurídico cuando indica que el orden público, como institución jurídica, se constituye de “principios y axiomas de organización social que todos reconocen y admiten; aún cuando no se establezcan. El orden público constituye las ideas fundamentales sobre las cuales reposa la Constitución social, esto es, un conjunto de ideales sociales, políticos, morales, económicos y religiosos cuya conservación, el derecho, ha creído su deber conservar.”⁷²

De la fuente señala que el orden público “es la institución de que se vale el ordenamiento jurídico para defender y garantizar, mediante la limitación de la autonomía de la voluntad, la vigencia inexcusable de los intereses generales de la sociedad, de modo que siempre prevalezcan sobre los intereses particulares”.⁷³

Lo que se puede apreciar en el Código Civil para el Distrito Federal, publicado en el Diario Oficial de la Federación, el 26 de mayo de 1928 (Última reforma en la Gaceta Oficial del Distrito Federal, del 21 de octubre de 2008), al señalar en su artículo 1830 que: “Es ilícito el hecho que es contrario a las leyes de orden público o a las buenas costumbres” y 1831 “El fin o motivo determinante de la voluntad de los que contratan, tampoco debe ser contrario a las leyes de orden público ni a las buenas costumbres”, es decir, el interés general exige que se protejan los principios e ideales éticos o morales vigentes en la sociedad.

En este sentido, se puede concluir que el concepto de orden público conjunta los derechos individuales de los gobernados, transformándolos en normas generales, reuniendo los usos y costumbres de una nación; expresa el conjunto de preceptos constitucionales, legales y reglamentarios que rigen a un Estado; define y compendia la idiosincrasia de los miembros de una comunidad, siempre que se parta del principio de que las normas que regulan ese Estado están debidamente legitimadas, pero también el

⁷² *Enciclopedia jurídica mexicana*. Op. Cit. Pág. 351-353.

⁷³ De la Fuente, Horacio H, *Orden público*. Editorial Astrea de Alfredo y Ricardo Depalma, S.R.L., Buenos Aires, Argentina, 2003. Pág. 23

orden público reconoce los ideales comunes que la sociedad enarbola, a través de la potestad y predominio del orden jurídico, que constituye la tabla de valores elegida por la misma sociedad; es decir, el principio de orden público es equivalente a ese código de valores jurídicos, éticos y sociales que una sociedad ha plasmado en su Constitución y en sus leyes, para lograr la armonía en la coexistencia y limitar el ejercicio del poder de los gobernantes.

1.10. Sociedad. Concepto

Etimológicamente el término sociedad se encuentra compuesto del vocablo latino *societas* (de *secius*) que significa reunión, comunidad, compañía. La sociedad puede definirse metafísicamente como la “unión moral de seres inteligentes de acuerdo estable y eficaz para conseguir un fin conocido y querido por todos”.⁷⁴ La sociedad es la cuna del ser humano. Es por medio de ella, que el ser humano puede desarrollarse como tal.

Existe una diversidad de definiciones para sociedad, pudiendo señalar que es todo grupo humano que comparte un mismo lugar geográfico, en donde las creencias, la cultura, la religión y la historia, se comparten de manera común. La sociedad en sí, es parte de los estudios de la sociología, antropología y otras ciencias; las cuales estudian tanto al ser humano, como ser y a la sociedad, como un conjunto de seres. Es decir, “la sociedad es el principio fundamental original ya que sin él no podría explicarse el derecho, que es una consecuencia de aquél.”⁷⁵

Por lo que se puede concluir, que la sociedad se integra por hombres, seres racionales y libres, es decir, los hombres que integran la sociedad no son simplemente individuos que, pudiendo vivir aisladamente, se unen para la defensa común frente a las fuerzas naturales o frente a otros enemigos.⁷⁶

⁷⁴ *Enciclopedia jurídica mexicana*, Editorial Porrúa, S.A., Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, tomos I a VIII, México, 2002. Pág. 472.

⁷⁵ Pereznieta Castro, Leonel, *Introducción al estudio del derecho*, Editorial Harla, S.A. de C.V., México, 1995. Pág. 75.

⁷⁶ *Enciclopedia jurídica mexicana*, Editorial Porrúa, S.A., Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, tomos I a VIII, México, 2002. Pág. 472-474.

1.11. Sociología. Concepto

Etimológicamente el término “sociología” se encuentra compuesto por dos vocablos, los cuales proceden de lenguas distintas; *socius*, *societas* del latín, que significa “sociedad” y logos del griego, que significa “discurso o tratado”, por lo que puede definirse en forma general como *tratado de la sociedad*, aunque es necesario agregar que su significado debe entenderse como *estudio de los hechos o fenómenos sociales* ya que esto es lo que conforma a la sociedad.

Alberto F. Senior da una breve definición del término sociología señalando que esta es la “ciencia que estudia la realidad de los fenómenos interhumanos, en lo que estos tienen de regular, de uniforme, de típico”⁷⁷, es decir, que únicamente serán materia de estudio y observancia para la sociología, aquellos fenómenos que son constantes dentro de una sociedad por las repercusiones materializadas en la misma, así como en los individuos que la integran, por el hecho de que estas conductas son las que afectan, modifican y alteran el entorno social.

Hernández León refiere sobre el concepto de sociología que es: “la ciencia que se ocupa del hecho de la sociabilidad del hombre como un aspecto de su ser y existencia, atendiendo a las distintas maneras en que los hombres aparecen agrupados o meramente relacionados, tratando de explicarse por distintos medios las causas, manifestaciones y consecuencias de esos agregados y relaciones humanas.”⁷⁸ Para Rodríguez la Puente “La sociología es una ciencia objetiva, cuyo método consiste en registrar los hechos que observa en la realidad, sin tratar de calificarlos, dicho en otros términos, la sociología debe concentrarse a juicios fácticos o existenciales.”⁷⁹

Por lo que puede concluirse que la sociología se concreta ha mostrar la realidad social, es decir, que se encarga de hacer un seguimiento de las conductas humanas y de

⁷⁷ Senior, F. Alberto, Sociología, Editorial Porrúa, S.A., 2ª edición, México, 1993. Pág. 10.

⁷⁸ Hernández León, Manuel H., *Sociología del derecho*, Editorial Porrúa, S.A., 28ª edición, México, 1992. Pág. 7.

⁷⁹ Rodríguez Lapuente, Manuel, *Sociología del derecho*, Editorial Porrúa, S.A., 2ª edición, México, 1998. Pág. 3.

sus variantes en un momento determinado para con ello mostrar un panorama del estado de la sociedad, señalando las causas que dieron origen y motivaron la conducta del hombre pero todo ello sin cuestionar esos hechos, esto le corresponde a la ciencia del derecho, ya que es el derecho el que se encarga de señalar lo que es correcto y lo que no, señalando, juzgando y penando las conductas del hombre con ayuda de los instrumentos jurídicos apropiados. En ese sentido, la sociología es la ciencia que se centra en el estado que una sociedad guarda en un momento determinado, brindando con ello una ayuda fundamental para conocer el actuar humano.

1.12. Sociología y Derecho

Una forma de explicar la relación existente entre la sociología y el derecho a la par de la forma en que estas interactúan es bajo la concepción de Manuel Rodríguez, quien señala que “la diferencia entre la sociología y la ciencia del derecho, esta basada en que la primera maneja hechos, estudia los hechos sociales, en cambio la ciencia del derecho se encarga de los conceptos que deben ser socialmente aceptados y sobre todo podemos decir que acatados por los individuos que conforman la sociedad.”⁸⁰

Como se ha expuesto, la sociología estudia los fenómenos sociales, en cambio el derecho crea las pautas de conducta y determina cuales hechos sociales son permitidos o permisibles y cuales no, realizando un catálogo de conductas, sanciones e infracciones, así como el sistema para su aplicación y tratamiento basado en los hechos que la sociología ha observado en la realidad a la que se pretende normar.

⁸⁰ Ibidem.

CAPITULO SEGUNDO

EL DISTRITO FEDERAL

2.1. Distrito Federal. definición

Primeramente señalare que significa Distrito, el cual es considerado como una subdivisión territorial, de extensión variable según los estados en que ha sido adoptada; en ese sentido, la connotación de Distrito Federal es dado, en las repúblicas federales como la nuestra, al territorio que constituye la capital general de la federación, sin pertenecer a ningún estado en particular; es decir, aquella circunscripción territorial que en los Estados federales sirve como sede o lugar de residencia de los poderes federales u órganos del gobierno federal.⁸¹

Al Distrito Federal se le debe considerar como entidad federativa (son los estados miembros que integran parte del Estado federal) de acuerdo con los artículos 42, fracción I, 43 y 44 de la Constitución, ya que el mismo artículo 43 considera al Distrito Federal como una parte integrante de la Federación. En donde como entidad federativa, tiene una población, territorio, orden jurídico y un gobierno, entendido éste como “el conjunto de órganos que en un momento dado y dentro de un Estado, ejercen el poder en todos los ámbitos de las relaciones humanas; o como la actividad de estos órganos encaminados a realizar ciertos fines, ya sea dentro de un Estado, o dentro de las partes integrantes del mismo.”⁸²

El Distrito Federal no cuenta con una Constitución local, sino con lo que se ha denominado desde el texto de la Constitución federal un “Estatuto de Gobierno”, que pese a su nombre hace las veces de Constitución local (por lo menos respecto de la

⁸¹ *Enciclopedia jurídica mexicana*, Editorial Porrúa, S.A., Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, tomos I a VIII, México, 2002. Pág. 569.

⁸² Acosta Romero, Miguel, *Teoría general del derecho administrativo*, primer curso, Editorial Porrúa, S.A., México, 2004. Pág. 677.

parte orgánica). Existiendo una diferencia importante entre una Constitución local y el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, ya que éste último es expedido por un poder federal, esto es, el Congreso de la Unión de conformidad a lo previsto por el artículo 122, inciso a, fracción II de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

2.1.1. Fundamento Constitucional

El reconocimiento del Distrito Federal como entidad federativa está plasmado en el Título Quinto, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su artículo 122, en el artículo 44 de la propia Constitución Federal y en el artículo 2° del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal. En el artículo 44 Constitucional, se dispone que la Ciudad de México es el Distrito Federal, sede de los poderes de la Unión y capital de los Estados Unidos Mexicanos. La residencia de los poderes de la Unión, la cual puede ser cambiada por el Congreso de la Unión, de acuerdo con el artículo 73 fracción V de la Constitución Federal; en este caso, el Distrito Federal se erigirá en el Estado del Valle de México y tendrá los límites y extensión que le asigne el propio Congreso de la Unión. Como se aprecia de la cita de los artículos 44 y 73 fracción VI de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos:

“Artículo 44. La Ciudad de México es el Distrito Federal, sede de los Poderes de la Unión y Capital de los Estados Unidos Mexicanos. Se compondrá del territorio que actualmente tiene y en el caso de que los poderes Federales se trasladen a otro lugar, se erigirá en el Estado del Valle de México con los límites y extensión que le asigne el Congreso General. “

Artículo 73. El Congreso tiene facultad:

...

V. Para cambiar la residencia de los Supremos Poderes de la Federación.”

El Distrito Federal cuenta también con autoridades locales; de hecho en su territorio ejercen el poder público tanto órganos federales como locales, en los términos del artículo 122 Constitucional, esto es, su Gobierno esta a cargo de los Poderes Federales y de los Órganos Ejecutivo, Legislativo y Judicial de carácter local. en los

términos de dicho artículo. Siendo autoridades locales del Distrito Federal, la Asamblea Legislativa, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal y el Tribunal Superior de Justicia.

El artículo 2° del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, expresamente declara que el Distrito Federal es una entidad federativa con personalidad jurídica y patrimonio propio, con plena capacidad para adquirir y poseer toda clase de bienes que le sean necesarios para la prestación de los servicios públicos a cargo, así como para el desarrollo de sus propias actividades y funciones. Las características del patrimonio de la ciudad y su régimen jurídico, estarán determinados por la ley que en la materia expida la Asamblea Legislativa; esto es, con las reformas y adiciones a diversas disposiciones de dicho Estatuto de Gobierno, publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 4 de diciembre de 1997, reproduce de alguna manera, el referido artículo 44 de la Constitución Federal.

2.1.2. Distribución de poderes

De conformidad a los artículos 7° y 8° del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, el Gobierno del Distrito Federal está a cargo de los Poderes Federales, y de los Órganos Ejecutivo, Legislativo y Judicial de carácter local como se indicó anteriormente, considerándose como autoridades locales del Gobierno del Distrito Federal, a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal; al Jefe de Gobierno del Distrito Federal; y al Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal.

En ese orden de ideas, el Distrito Federal, considerado como la Ciudad de México, es una entidad federativa, cuyo Gobierno, esta a cargo de los órganos ejecutivo, legislativo y judicial de carácter local, en donde los órganos locales del Gobierno del Distrito Federal, son autónomos, funcional, operativa, estructural, jerárquica y presupuestalmente, los cuales no se encuentran supeditados entre sí; sin embargo, se encuentran interrelacionados para el desempeño de sus actividades.

2.1.2.1. Ejecutivo

El Poder Ejecutivo local se deposita en un jefe de gobierno, electo mediante voto universal, libre, secreto y directo, quien durara seis años en el cargo. Los requisitos para ser jefe de gobierno son ser ciudadano mexicano por nacimiento en pleno goce de sus derechos; tener una residencia efectiva de tres años inmediatamente anteriores al día de la elección si se es originario del Distrito Federal, o de cinco ininterrumpidos para los nacidos en otra entidad federativa; tener cuando menos treinta años cumplidos el día de la elección y no haber desempeñado anteriormente el cargo de jefe de gobierno con cualquier carácter.

En ese sentido, la Administración Pública del Distrito Federal, estará a cargo del Jefe de Gobierno del Distrito Federal, de conformidad a la reforma del artículo 122 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos publicada en el Diario Oficial de la Federación el 22 de agosto de 1996, en donde deja de formar parte de la Administración Pública Federal Centralizada. La Administración Pública del Distrito Federal, en los términos de los artículos 87, 91 y 97 del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 26 de julio de 1994, será central, desconcentrada y paraestatal. Sirve de sustento a lo anterior la siguiente tesis:

Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, novena época, tomo: XVIII, n° jurisprudencia 182,656, diciembre de 2003, tesis: P. XXVIII/2003, página: 11, DISTRITO FEDERAL. EL JEFE DE GOBIERNO TIENE LEGITIMACIÓN ACTIVA PARA SOLICITAR QUE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN EJERZA LA FACULTAD PREVISTA EN EL PÁRRAFO SEGUNDO DEL ARTÍCULO 97 DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL.

La nueva conformación política que desde mil novecientos noventa y seis tiene el Distrito Federal permite concluir que el jefe de Gobierno del Distrito Federal guarda similitudes fundamentales con los gobernadores de los Estados, porque se encuentra a cargo del Ejecutivo Local y de la administración pública de la entidad, fue elegido democráticamente mediante votación universal, libre, directa y secreta; de ahí su obligación de velar por la seguridad de sus gobernados. Por tanto, ante una eventual violación grave de garantías individuales, puede homologarse a los citados gobernadores para el efecto de reconocerle

legitimación activa en términos de lo dispuesto en el artículo 97, párrafo segundo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, toda vez que la legitimación activa de los gobernadores deriva de la función ejecutiva que ejercen, cuya finalidad es satisfacer el interés público. Además, debe considerarse que el Constituyente de mil novecientos diecisiete, cuando estableció dicha legitimación, no estuvo en aptitud de prever la mencionada conformación.

Reclamación 291/2003. Jefe de Gobierno del Distrito Federal. 4 de noviembre de 2003. Unanimidad de nueve votos. Ausentes: Genaro David Góngora Pimentel y Humberto Román Palacios. Ponente: Juan N. Silva Meza. Secretaria: Claudia Alatorre Villaseñor.

El Tribunal Pleno, en su sesión privada celebrada hoy primero de diciembre en curso, aprobó, con el número XXVIII/2003, la tesis aislada que antecede; y determinó que la votación es idónea para integrar tesis jurisprudencial. México, Distrito Federal, a primero de diciembre de dos mil tres.

En caso de remoción del jefe de gobierno, el Senado de la República puede nombrar a otra persona para que concluya el encargo. La propuesta para dicho nombramiento corre a cargo del presidente de la República. En caso de ausencia temporal del jefe de gobierno, será sustituido por el funcionario público que disponga el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal y en caso de falta absoluta, por renuncia o cualquier otra causa, la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, nombrará a un sustituto que termine el cargo.

Las facultades y obligaciones del jefe de gobierno señaladas por el texto constitucional son las siguientes: cumplir y ejecutar las leyes expedidas por el Congreso de la Unión, en la esfera de su competencia; 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; interponer el veto con respecto a las leyes aprobadas por la Asamblea dentro de los diez días hábiles siguientes al envío del proyecto para su promulgación, presentar iniciativas de leyes o decretos ante la Asamblea Legislativa del Distrito Federal; 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 Federal o las leyes

correspondientes; ejercer las funciones de dirección de los servicios de seguridad pública de conformidad con lo que dispone el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal.

Por lo que se puede concluir que el Ejecutivo local conduce la Administración Pública, la cual le recae en su carácter de Jefe de Gobierno del Distrito Federal, cuyas atribuciones como órgano ejecutivo local, se concreta a través de la Administración Pública Central, Desconcentrada y Paraestatal.

2.1.2.2. Legislativo

Conforme al Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, los miembros de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, se llaman diputados y duran en su cargo tres años, son electos por voto universal, libre, directo y secreto. Los requisitos que deben llenar se determinan en la ley electoral del Distrito Federal, pero la Constitución Federal dispone que no podrán ser menores a los requisitos para ser diputado federal. La Asamblea Legislativa del Distrito Federal, se integra por 66 diputados, 40 de mayoría relativa y 26 de representación proporcional, además cuenta con una Mesa Directiva, una Comisión de Gobierno que es el órgano interno de gobierno permanente y de expresión plural, la que dirige y optimiza el ejercicio de las funciones atribuidas, otras comisiones y unidades administrativas necesarias para cumplir sus fines.

La Asamblea Legislativa del Distrito Federal, tiene entre otras, las siguientes facultades: expedir su propia ley orgánica, la cual no podrá ser vetada por el jefe de gobierno; examinar, discutir y aprobar anualmente el presupuesto de egresos y la ley de ingresos del Distrito Federal, previa iniciativa del jefe de gobierno; revisar la cuenta pública del año anterior, por conducto de la Contaduría Mayor de Hacienda de la misma Asamblea; nombrar a la persona que deba sustituir en caso de falta absoluta al jefe de gobierno; expedir las disposiciones legales que regulan la hacienda pública, la contaduría mayor y el presupuesto, así como la contabilidad y el gasto público; expedir la ley electoral local; legislar en materia de administración pública local, su régimen interno

y los procedimientos administrativos; legislar en materia penal y civil; normar al organismo local no jurisdiccional encargado de la protección de los derechos humanos; regular la participación ciudadana, la defensoría de oficio, el notariado y el registro público de la propiedad y el comercio; expedir la ley orgánica de los tribunales del Distrito Federal; presentar iniciativas de leyes o decretos en materia relativas al Distrito Federal ante el Congreso de la Unión, entre otras.

2.1.2.3. Judicial

El Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal y los demás órganos judiciales que establece la ley ejercen el Poder Judicial en el Distrito Federal. Para ser magistrado del Tribunal Superior de Justicia, se deben reunir los mismos requisitos que establece el artículo 95 Constitucional, para ser ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y haberse distinguido en el ejercicio profesional o en la rama judicial, preferentemente en el Distrito Federal. Los magistrados son nombrados por la Asamblea Legislativa del Distrito Federal a propuesta del jefe de gobierno, con duración en su cargo de seis años, transcurridos los cuales pueden ser ratificados por la propia Asamblea Legislativa y, si lo son, solamente podrán ser privados de sus puestos en los términos del artículo IV de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Asimismo, por mandato constitucional, existe un Consejo de la Judicatura del Distrito Federal, el cual está integrado por siete miembros, de los cuales, uno es el presidente también de dicho Consejo. Los restantes son un juez de primera instancia, un juez de paz y un magistrado, los cuales serán nombrados: una persona por el jefe de gobierno y dos por la Asamblea Legislativa del Distrito Federal. Todos los consejeros durarán en su cargo cinco años, y para ser nombrados deben reunir los requisitos que se exigen para ser magistrado; su renovación es escalonada y no pueden ser reelectos para un nuevo periodo.

El Consejo de la Judicatura del Distrito Federal, tiene a su cargo la administración, vigilancia y disciplina del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, de los juzgados y de los demás órganos judiciales locales, además, elabora el presupuesto del poder Judicial del Distrito Federal y lo envía al jefe de gobierno para su inclusión en el proyecto de presupuesto de egresos que se debe presentar ante la Asamblea Legislativa del Distrito Federal. El Consejo de la Judicatura nombra a los jueces de primera instancia y a los que con otra denominación se creen en el Distrito Federal, en los términos que establezca la ley sobre la carrera judicial.

Las atribuciones y normas de funcionamiento del Consejo de la Judicatura del Distrito Federal, debe atender a lo dispuesto por el artículo 100 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y a los consejeros, magistrados y jueces de primera instancia se les aplica el artículo 101 de la Constitución Federal, que contiene diversas prohibiciones y acciones para quienes ejercen tareas jurisdiccionales.

2.2. Legislaciones en materia de cultura cívica en el Distrito Federal

En el presente apartado, se realiza una breve exposición de las leyes y reglamentos en materia de justicia cívica que han venido existiendo en nuestro sistema jurídico mexicano y que son antecedente a la Ley de Cultura Cívica del Distrito Federal, que es materia de estudio del presente trabajo de investigación, como podrá observarse en los subpuntos siguientes.

2.2.1. Reglamento de Faltas de Policía en el Distrito Federal de 1970

En el Distrito Federal no existía una unidad jurídica en la que se establecieran las faltas o como actualmente les llaman “infracciones” de carácter cívico, sino que se encontraban dispersas en diversos ordenamientos en los que se les daba un carácter secundario llegándose incluso a considerar conductas que no correspondían a una real afectación del orden público, entendiéndose por este y en palabras de Acosta Romero

que “el orden público le esta encomendado al Estado” además éste deberá: “crear, mantener, fomentar y proteger un ambiente propicio para que todos los hombres que le están encomendados alcancen la perfección a que aspiran o que pueden aspirar según su naturaleza racional... una misión que posee la autoridad... para mantener la tranquilidad y la paz... dicha misión se realiza mediante el gobierno de los hombres y la administración de las cosas”, como conclusión se desprende que el orden público para este jurisconsulto es “mantener la tranquilidad y la paz social”.⁸³

El Reglamento de Faltas de Policía en el Distrito Federal constituye el primer antecedente jurídico de la época moderna en el Distrito Federal, y en el que de manera fehaciente se hace referencia a la justicia cívica integrándola a un mismo cuerpo jurídico. Dicho reglamento fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el 11 de julio de 1970 por decreto del Presidente Gustavo Díaz Ordaz.

El objeto del Reglamento de Faltas de Policía en el Distrito Federal, según los propios considerandos del mismo es el siguiente:

- Llenar las lagunas reglamentarias y unificar las disposiciones dispersas en esta materia.
- El aseguramiento del orden público y la garantía de la integridad de las personas mediante la regulación de ciertas actividades de la población.
- Prevenir la alteración o el peligro en que se pone al orden público, para lograr una vida pacífica en la que se le permita a la población desarrollar normalmente sus actividades.
- Realizar una distinción entre faltas administrativas y se establece la independencia de estas con las materias penales o civiles previstas en otras leyes como protección a los derechos subjetivos y a los intereses legítimos de las personas, y en general a los derechos públicos establecidos en beneficio de la colectividad.

⁸³ Acosta Romero, Miguel, *Segundo curso de derecho administrativo*, Editorial Porrúa, S.A., 2ª edición, México, 1993. Pág. 1084 a 1109.

-
- Establecer de forma precisa las conductas sancionables y los responsables, siempre que afecten los valores protegidos por este ordenamiento.

Este Reglamento constaba de tan sólo 22 artículos en los que se contenía de manera general un catálogo de sanciones e infracciones sobre conductas que afectarían de forma especial las siguientes materias:

1. La seguridad general, (8 conductas), artículo 5.
2. El civismo, (4 conductas), artículo 6.
3. La propiedad pública, (7 conductas), artículo 7.
4. La salubridad y el ornato públicos, (8 conductas), artículo 8.
5. El bienestar colectivo, (9 conductas), artículo 9.
6. La integridad de las personas en su seguridad, tranquilidad y propiedades particulares, (8 conductas), artículo 10.
7. La integridad moral del individuo y de la familia, (7 conductas), artículo 11.

En total se encuentran reguladas por este Reglamento de Faltas de Policía en el Distrito Federal de 1970, 51 tipos diferentes de conductas sancionables por la vía administrativa, a manera de ejemplo y con el fin de mostrar el estado moral en que la sociedad en esa época se encontraba, señalaré algunas de éstas:

1. *Contra la seguridad general:*

I.- Disparar armas de fuego para provocar escándalos;

II.- Causar falsas alarmas, lanzar voces o tomar parte en los espectáculos y lugares públicos, que por su naturaleza puedan infundir pánico en los presentes;

III.- Detonar cohetes, hacer fogatas o utilizar negligentemente los combustibles o materiales inflamables en un lugar público;"

2. *Contra el civismo:*

“III.- Mendigar habitualmente en un lugar público;”

3. *Contra la propiedad pública:*

I.- Deteriorar bienes destinados al uso común, o hacer uso indebido de los servicios públicos.

IV.- Maltratar o ensuciar las fachadas de los edificios o lugares públicos.

V.- Utilizar, remover o transportar césped, flores, tierra u otros materiales de las calles, plazas, mercados y demás lugares de uso común, sin autorización para ello;”

4. *Contra la salubridad y el ornato públicos:*

I.- Ensuciar, desviar o retener las corrientes de agua de los manantiales, tanques o tinacos almacenadores, fuentes públicas, acueductos y tuberías de servicio del Distrito Federal;

VII.- Orinar o defecar en cualquier lugar público distinto del autorizado para ese efecto;

VIII.- Sacudir ropa, alfombras y otros objetos en la vía pública, o tirar desechos o desperdicios sobre la misma o en cualquier predio o lugar no autorizados.”

5. *Contra el bienestar colectivo:*

“IV.- Exigir gratificaciones por la protección de automóviles estacionados en lugar público;

VII.- Ensayar las bandas y clarines de guerra en lugar público, careciendo del permiso correspondiente;

VIII. Proferir palabras obscenas en lugar público;”

6. *Contra la integridad de las personas en su seguridad, tranquilidad y propiedades particulares:*

“III.- Dejar el encargado de la guarda o custodia de su enfermo mental, que este ambule libremente en lugar público;

IV.- Arrojar contra una persona líquidos, polvos y otras sustancias que puedan mojarla, ensuciarla o mancharla;

VIII.- Maltratar o ensuciar las fachadas de los edificios o inmuebles de propiedad particular.”

7. *Contra la integridad moral del individuo y de la familia:*

“IV.- Faltar, en lugar público, al respeto o consideración que se debe a los ancianos, mujeres, niños o desvalidos;

V.- Corregir con escándalo a los hijos o pupilos, en lugar público; vejar o maltratar en la misma forma a los ascendientes, cónyuge o concubina;

VI.- Asumir en un lugar público actitudes obscenas, indignas o contra las buenas costumbres; y...”.

También se contenían disposiciones especiales considerando la edad del infractor, por ejemplo; a los menores de doce años no se les aplicaba sanción alguna, y se les daba la calidad de inimputables, sino que esta recaía en sus padres por ser los responsables del infractor; para los menores de edad, siempre que fueran mayores de doce años, les eran aplicables sanciones pero en un grado acorde a su edad, y en el

caso de los inimputables, (daba tal calidad este Reglamento a los menores de doce años de edad, los locos, los idiotas, imbéciles, y los que sufrieran cualquiera otra debilidad, enfermedad o anomalías mentales), no se les aplicaba sanción alguna por las faltas cometidas tomando en consideración que no eran responsables de si mismos y por lo tanto de sus conductas, siendo estas no intencionales y mucho menos consientes o provocadas, lo anterior acorde con lo establecido en el artículo 15 del Reglamento en comento.

Otra calidad especial que se consideraba en el artículo 16 del Reglamento de Faltas de Policía en el Distrito Federal, era la correspondiente a los ciegos, sordomudos y personas con graves incapacidades físicas, estas se consideraban como imputables de las faltas que cometieran, siempre que fuera obvio que su impedimento no hubiere influido de forma determinante sobre su responsabilidad en los hechos, teniendo la facultad el juez de tomar en cuenta esta calidad únicamente para realizar una reducción en las sanciones de hasta por la mitad, en el momento, si aparecieran circunstancias de las que se desprendiera que era necesario un tratamiento especial.

La vigilancia sobre la comisión de las faltas y de los centros de espectáculos, de conformidad con el artículo 13 del Reglamento en mención, estaba a cargo de la Policía Preventiva del Distrito Federal y de un inspector dependiente de la Dirección General de Gobernación del entonces Departamento del Distrito Federal; y la aplicación de las sanciones era facultad exclusiva de los jueces calificadores, en los términos del Reglamento que los regía.⁸⁴

En el artículo 14 del Reglamento en comento, se hace referencia a la flagrancia en la comisión de las faltas en lugar público, señalando que la Policía Preventiva debía tomar conocimiento de estos hechos, y realizar las medidas necesarias para presentar ante el Juez Calificador competente al infractor, si las circunstancias lo ameritaban, podían solicitar el auxilio de otros elementos de la policía o de los servicios médicos.

⁸⁴ Se refiere este artículo al Reglamento de Tribunales Calificadores del Distrito Federal, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 11 de julio de 1970.

Las diversas sanciones que se contenían en este Reglamento de Faltas de Policía en el Distrito Federal eran similares a las actuales quedando catalogadas de la siguiente manera:

- a) Multa.
- b) Arresto.
- c) Amonestación o advertencia.

La aplicación de estas correspondía al Juez Calificador quien tenía la facultad de aplicarlas, y bajo ciertas circunstancias permutar alguna sanción por otra, así como reducirla o aumentarla hasta en el doble de la misma, considerando en cada caso las particularidades del mismo y la peligrosidad en la conducta del infractor, según lo establecido en el artículo 20 y 21 del citado Reglamento.

Otra situación especial que ya figuraba en este reglamento es el caso del concurso ideal y el concurso real, es decir, los casos en que con una sola conducta se cometían varias infracciones y cuando con pluralidad de conductas se cometen varias infracciones respectivamente, entendiéndose estos para la comisión de las faltas administrativas en vez de los delitos que señalan las leyes penales, esta situación se encuentra contenida en los artículos 18 y 19 del Reglamento de Faltas de Policía en el Distrito Federal.

Se contiene además un término de seis meses para la prescripción en la aplicación de las sanciones, corriendo este a partir de la fecha en que se cometiera la falta.

El Reglamento de Faltas de Policía en el Distrito Federal es, respecto de las conductas que se sanciona, bastante similar con el actual pero tiene marcada diferencia en cuanto a la técnica legislativa que se emplea y también una variación ideológica no muy aparente pero sí visible respecto de la moral o las costumbres que a este respecto contenía, ya que se le daba aún más importancia al comportamiento que se observaba en público, al que en la actualidad ha adquirido, siendo antiguamente de particular importancia el hecho de mostrarse y conducirse con respeto y total educación,

observando mayor consideración hacia las personas que se encuentran en nuestro entorno, sin importar el motivo por el que están hoy.

2.2.2. Ley Sobre Justicia en Materia de Faltas de Policía y Buen Gobierno del Distrito Federal de 1984

El segundo gran antecedente de la Ley de Cultura Cívica del Distrito Federal, es la Ley Sobre Justicia en Materia de Faltas de Policía y Buen Gobierno del Distrito Federal, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 13 de enero de 1984.

Sin embargo, esta ley no deroga con su entrada en vigor al anterior Reglamento de Faltas de Policía en el Distrito Federal del 11 de julio de 1970, sino que este continuó aplicándose hasta la creación de uno nuevo que fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 10 de julio de 1985.

Esta ley consta de 4 capítulos y 26 artículos y que en general se refieren a las faltas y sanciones, los órganos, el procedimiento y diversas disposiciones de carácter general.

Considerando que esta ley corresponde a una técnica legislativa un tanto deficiente, ya que se encuentra estructurada en su contenido, más como reglamentaria que como independiente y autónoma a la que se le anexaría como apoyo un reglamento, no precisa su objeto, no menciona de manera particular las conductas sancionables sino que se limita a decir que se considera como falta en su artículo 2° y que a saber es:

“Artículo 2°.- Se consideran como faltas de policía y buen gobierno, las acciones u omisiones que alteren el orden público o afecten la seguridad pública, realizadas en lugares de uso común, acceso público o libre tránsito o que tengan efectos en estos lugares. No se considerará como falta, para los fines de esta ley, el legítimo ejercicio de los derechos de expresión, reunión y otros, en los términos establecidos en la Constitución y en los demás ordenamientos aplicables.”

Dejando al reglamento (por supuesto al que se creó posteriormente para esta ley), el establecimiento de las sanciones “exactamente aplicables a las faltas consignadas en el mismo”, consistiendo estas de conformidad con el artículo 3° en: a) multa o b) arresto, con apercibimiento al infractor y c) amonestación, estableciéndose estas en concordancia con la naturaleza y gravedad de las faltas, pudiendo hacerse una reducción y cambio de las mismas a criterio del juez y de las leyes aplicables (artículo 10 y 11).

La aplicación de las sanciones relativas a las faltas de policía y buen gobierno correspondía al entonces Departamento del Distrito Federal por conducto de sus órganos administrativos en los términos de su Ley orgánica, tal como se establece en el artículo 1° de la Ley Sobre Justicia en Materia de Faltas de Policía y Buen Gobierno del Distrito Federal.

Los órganos administrativos correspondientes a la aplicación de esta Ley son:

- ◆ Juez Calificador: Era de su competencia el conocer de las faltas establecidas en el Reglamento, actuando en concordancia con la competencia territorial que las leyes dispusieran, siendo en caso de duda a este respecto, competencia del juez que realizara la prevención. Contaban con un secretario y con personal administrativo para la realización de sus funciones y podían solicitar asistencia de la Policía Preventiva en su jurisdicción; eran nombrados por el Jefe del Departamento del Distrito Federal, a propuesta de una terna hecha por los Delegados de la circunscripción en donde se actuaba. (Artículos 13, 14, 15 y 16).
- ◆ Secretario: Ejercía las atribuciones correspondientes al juez en ausencia de este, era nombrado de igual forma que el juez calificador por el Jefe del Departamento del Distrito Federal. (Artículos 14, 15 y 16).
- ◆ Personal Administrativo: Personal del tribunal que realizaba funciones de auxilio en las actividades del juez. (Artículo 14).

-
- ◆ Departamento del Distrito Federal: Era el órgano de supervisión del funcionamiento de los juzgados calificadores, se encargaba además de dictar los lineamientos de carácter técnico y jurídico a los que debían sujetar sus actuaciones para mejorar y uniformar la gestión y los criterios en el servicio público. (Artículos 16 y 17).
 - ◆ Policía Preventiva: Prestaban auxilio a los Juzgados calificadores en la citación, presentación y detención de los infractores, dentro de su jurisdicción. (Artículos 14, 18, 19 y 25).

Asimismo, se encuentran regulados en esta Ley de manera especial los siguientes aspectos:

- ◆ Menores de edad: El juez ordenaba su presentación ante el Consejo Tutelar, bien por conducto de trabajadores sociales o de quienes legalmente lo tuvieran bajo su cuidado o las designadas por el propio juez, no se mezclaban con mayores de edad en los lugares de arresto, detención o reclusión. (Artículo 6).
- ◆ Prescripción: El artículo 12 establecía que la potestad para ejecutar o sancionar las faltas establecidas en el Reglamento prescribía en seis meses a partir de la denuncia, en tres meses a partir de la fecha en que el juez calificador dictara su resolución; pudiendo ser interrumpida esta por una sola vez.
- ◆ Daños y perjuicios: Si fuere el caso que de la comisión de las faltas resultare además un daño o perjuicio que debieran reclamarse por la vía civil, se podría conciliar al respecto y buscar la solución, para el caso de que no se encontrara, se dejaban a salvo los derechos para reclamarlos en la vía correspondiente. (Artículo 8).
- ◆ Flagrancia: Cuando se encontrare a una persona en flagrancia, debía ser presentada ante el Juzgado Calificador inmediatamente por conducto de la Policía Preventiva con el objeto de preservar el orden público. (Artículo 18).

-
- ◆ Denuncia de hechos: Para el caso de que no existiera flagrancia, se procedía mediante denuncia de hechos ante el Juez Calificador. (Artículo 20).
 - ◆ Delitos: Para el caso de que una conducta no se considerara como falta administrativa, y el juez calificador determinara que los hechos podían constituir un delito, se daba cuenta al Agente del Ministerio Público para que estableciera si esto era procedente y en ese supuesto conocer del o de los delitos, si no resultaba procedente, se remitió nuevamente al juez calificador a fin de que resolviera conforme a esta ley y a su reglamento. (Artículo 21).
 - ◆ Supletoriedad: El artículo 26 del presente ordenamiento disponía que para el caso de que no se hubiera previsto sobre algo, se aplicaría supletoriamente el Código de Procedimientos Penales para el Distrito Federal, en lo conducente.

El procedimiento se realizaba ante el Juez Calificador y sus características eran:

- ◆ Público; salvo el caso que el Juez Calificador considerara que por motivos de moral u otros graves se desarrollara en privado. (Artículo 22).
- ◆ Oral. (Artículo 22).
- ◆ Asistido: El infractor tenía derecho a un defensor o asistente al que podía llamar a efecto de que asistiera para estar presente en su procedimiento. (Artículo 22).
- ◆ Rápido. El juicio se realizaba en una sola audiencia y sólo para un caso muy especial y si el juez lo consideraba de suma importancia para el aporte de pruebas sobre la comisión de la falta, podía citar nuevamente a otra diligencia que se desarrollaría a la brevedad posible. (Artículo 23).

Sobre el desarrollo del juicio y de conformidad con lo establecido en el artículo 23 de la Ley Sobre Justicia en Materia de Faltas de Policía y Buen Gobierno del Distrito Federal, como ya se mencionó, debía por regla, realizarse en una sola audiencia la cual era presidida por el Juez Calificador o por quien legalmente lo sustituyera; también podían ser citadas con su debida oportunidad las personas que el juez consideraba debían concurrir a la audiencia, además si este lo consideraba indispensable, podía disponer la celebración de otra audiencia, a la brevedad y por una sola vez, para la recepción de elementos probatorios de la responsabilidad del infractor, en este caso, se ponía en libertad al infractor y se le citaba para la nueva audiencia.

De igual forma y continuando con el juicio, el artículo 24 de la referida Ley, disponía que la audiencia iniciaba con la declaración del agente de la policía que hubiese practicado la detención y presentación o, en su caso, con la toma de nota de las constancias aportadas por aquél o con la declaración del denunciante si lo hubiere, a continuación se recibían los elementos de prueba disponibles; finalmente, se escuchaba al infractor, por sí o por medio de su defensor, enseguida el Juez Calificador resolvía, fundando y motivando su determinación, la resolución se notificaba personalmente a las partes para los efectos legales, a que hubiere lugar.

El artículo 24 de la Ley Sobre Justicia en Materia de Faltas de Policía y Buen Gobierno del Distrito Federal, también establecía que las partes podían inconformarse en contra de la resolución, siempre en términos de la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal o de la Ley de Amparo correspondientes.

2.2.3. Reglamento de la Ley sobre Justicia en Materia de Faltas de Policía y Buen Gobierno del Distrito Federal de 1985

El tercer antecedente directo de la Ley de Cultura Cívica del Distrito Federal, lo constituye el Reglamento de la Ley Sobre Justicia en Materia de Faltas de Policía y Buen Gobierno del Distrito Federal, el cual fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el

día 10 de julio de 1985, más de un año después de la publicación de su Ley respectiva, este reglamento abroga el de Faltas de Policía en el Distrito Federal de fecha de publicación en el Diario Oficial de la Federación el 11 de julio de 1970 y derogó el Reglamento de Tribunales Calificadores del Distrito Federal de fecha igual al anterior.

Este ordenamiento contaba de 72 artículos divididos en cuatro capítulos y que en general se refieren a las siguientes cuestiones:

- ◆ Capítulo I; de las faltas y sanciones.
- ◆ Capítulo II; organización administrativa.
- ◆ Capítulo III; de los juzgados calificadores.
- ◆ Capítulo IV; del procedimiento ante los juzgados calificadores.

En primer lugar es importante destacar que este reglamento complementa ampliamente a la Ley Sobre Justicia en Materia de Faltas de Policía y Buen Gobierno del Distrito Federal a quien “reglamenta” de manera indispensable, ya que regula de forma particular todos los aspectos que quedaron trancos o deficientes en la referida Ley, hablando inclusive de las conductas a las que supuestamente ésta reglamentaba y de las cuales se hace un catálogo en este reglamento y que serán analizadas en su oportunidad.

Para efectos de una debida comprensión de sus disposiciones el reglamento en su artículo 1° realizaba una definición sobre los siguientes aspectos: lugares públicos los de uso común, acceso público o libre tránsito aquellos como plazas, calles, avenidas, viaductos, paseos, jardines, parques, mercados, centros de recreo, deportivos o de espectáculos, inmuebles públicos, bosques, montes y vías terrestres de comunicación ubicados en el Distrito Federal, y realiza una equiparación de los lugares públicos con los medios destinados al servicio público de transporte.

De igual forma en su artículo 2° este reglamento señalaba quienes se consideraban como responsables de la comisión de las faltas de policía y buen gobierno y que eran: “quien lleve a cabo acciones u omisiones que alteren el orden público o afecten la seguridad pública en lugares de uso común, acceso público o libre tránsito o que tengan efectos en estos lugares.”

En dicho artículo se dispone de manera imprecisa que no se consideraría como falta, “el legítimo ejercicio de los derechos de expresión, reunión y otros, en los términos establecidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en los demás ordenamientos aplicables”, dejando al albedrío del juez calificador como se ejercitarían de manera “legítima” los derechos de expresión, reunión y demás, siendo esto un gran problema de interpretación que persiste hasta la actualidad.

Un aspecto más que reviste importancia particular de este reglamento es el artículo 3° en el que se establecían cuales eran las faltas de policía y buen gobierno, estableciendo ya un listado completo y más compactado que el existente en el Reglamento de Faltas de Policía en el Distrito Federal de 1970, en el reglamento que ocupa se encuentran un total de 31 conductas sancionables administrativamente, siendo este catálogo un mejor ejemplo legislativo, al mismo tiempo reflexivo de la moral que se actualiza.

A manera de ejemplo señalare algunas de las conductas que se sancionan (y que en muchos casos son similares con las mencionadas párrafos arriba, correspondientes a su precedente jurídico), por lo que seleccionan varias que resultan un poco singulares por su contenido:

“Artículo 3...

I.- Adoptar actitudes o usar un lenguaje que contraríe las buenas costumbres;

...

V.- Tratar, de manera violenta o desconsiderada, a los ancianos, personas desvalidas y niños:

...

VIII.- Participar en juegos de cualquier índole que afecten el libre tránsito de vehículos o molesten a las personas;

...

IX.- Hacer bromas o ademanes indecorosos que ofendan la dignidad de las personas;

...

XIV.- Usar prendas u objetos que por su naturaleza denoten peligrosidad y atenten contra la seguridad pública;

XV.- Arrojar o abandonar en lugar público objetos en general;

...

XVII.- Dañar árboles, remover o cortar el césped, flores o tierra, sin permiso de la autoridad;

XVIII.- Faltar al respeto al público asistente a eventos o espectáculos públicos por parte del propietario del establecimiento, de los organizadores o de sus trabajadores, así como por parte de los actores, artistas o deportistas;

...

XXVII.- Cubrir, borrar o alterar los letreros o señales que identifiquen los lugares públicos, las señales oficiales o los números y letras que identifiquen los inmuebles;

XXVIII.- Utilizar indebidamente los hidrantes públicos;

XXX.- Impedir, por cualquier medio, la libertad de acción de las personas, y..."

Las sanciones que se establecen para quien realice estas conductas son iguales a las que se han expuesto en las leyes que preceden, consistiendo estas en:

- a) Multa.

-
- b) Arresto.
 - c) Amonestación o Advertencia.

De manera especial se daba sanción a cada conducta en la forma establecida en el propio reglamento, señalando el tiempo, la cantidad y los casos especiales en que se conmutaban o combinaban estas sanciones, como lo señala de manera especial en sus artículos 5 y 6 del Reglamento de la Ley Sobre Justicia en Materia de Faltas de Policía y Buen Gobierno del Distrito Federal.

Las personas que padecieran alguna enfermedad mental, no serían responsables de las faltas que cometieran, atento a lo dispuesto por el artículo 7 del reglamento, pero se les amonestaba a las personas que legalmente los tenían bajo su cuidado.

Los ciegos, sordomudos y personas que padecieran incapacidades físicas, eran sancionados por las faltas que cometieran, tal como se establece en el artículo 8 del reglamento.

Marca además en su artículo 9, sanciones especiales cuando una falta se ejecutara con la intervención de dos o más personas y no constare la forma en que dichas personas actuaron, pero sí su participación en el hecho, aplicándosele a cada una la sanción que para aquella que señale este reglamento.

La facultad para la aplicación de las multas o la ejecución de los arrestos, prescribiría en seis meses a partir de la denuncia o de 3 a partir de la fecha de la resolución y nuevamente 6 meses para formular la denuncia por ofendido. (Artículo 14).

La Organización Administrativa se precisa muy bien en este reglamento, señalándose como unidades administrativas del entonces Departamento del Distrito Federal, mismas que tenían la responsabilidad de aplicar el reglamento, siendo las siguientes:

"Artículo 15.-...

- I.- La Secretaría General de Protección y Vialidad;
- II.- La Coordinación General Jurídica;
- III.- La Dirección General de Servicios Legales, y
- IV.- Las Delegaciones."

Las atribuciones de la Policía Preventiva del Distrito Federal, de acuerdo con el artículo 16 son las siguientes: "...corresponde prevenir la comisión de faltas y mantener la seguridad y el orden públicos, así como detener y presentar ante el juez calificador a los infractores de faltas flagrantes cuando lo considere indispensable, así como notificar citatorios o ejecutar órdenes de presentación y comparecencia que se dicten con motivo del procedimiento que establece la ley, por faltas de policía y buen gobierno."

En este reglamento se hace un correcto ordenamiento sobre la constitución de los juzgados calificadores señalando en su artículo 20 como se compondrían estos quedando de la siguiente forma:

"Artículo 20.- En cada Juzgado Calificador habrá por cada turno, cuando menos el personal siguiente:

- I.- Un Juez Calificador;
- II.- Un Secretario;
- III.- Un Médico;
- IV.- Un Policía Preventivo;
- V.- Un inspector encargado de las secciones de espera y arresto."

En general los jueces tenían las funciones que se han señalado en los anteriores reglamentos y leyes, existían tres turnos y por tanto en cada juzgado 3 jueces, con un día de descanso semanal en el que eran cubiertos por personal sustituto. (Artículo 23, 24 y 25).

En el caso de este reglamento dispone que en los juzgados habría un médico que tendría las siguientes funciones: (artículo 33) "...El médico del Juzgado Calificador tendrá a su cargo emitir los dictámenes de su especialidad, prestará la atención médica de emergencia y, en general, realizará las tareas que, acordes con su profesión, requiere el Juez Calificador."

En los Juzgados Calificadores se encontraba la siguiente división física (Artículo 38):

- Sala de Audiencias.
- Sección de espera de personas citadas o presentadas.
- Sección de recuperación de personas en estado de ebriedad o intoxicadas.
- Sección de espera de menores.
- Área de seguridad.
- Sección médica.
- Oficinas administrativas

Dentro del procedimiento se pueden distinguir tres fases:

1. Detención y Presentación de Infractores.
2. Audiencia.
3. Resolución.

En la primera etapa se encuentran establecidos los casos en que se considera que hay flagrancia (artículo 39), y en cuyos supuestos puede a su juicio el policía que

conozca de la falta presentarlo bajo su responsabilidad ante el juzgado, (artículo 40), o en el caso que no exista la flagrancia se le entregaba citatorio al infractor para que asistiera al juzgado, (artículo 41), en los casos de denuncias de hechos, el juez consideraba los elementos probatorios para en su caso ordenar fuera citado el presunto infractor, en este caso, ante el juzgado, (artículo 42).

Una vez determinado este, y ante la presencia del presunto infractor, el juez informaba el derecho que tiene a comunicarse con persona que le asista y defienda (artículo 43), otorgándole en su caso tiempo suficiente (dos horas) para que se presentara su defensor, (artículo 46), en el caso de personas que padecieran enfermedad mental o fueren menores de edad, se citaba a quienes fueren sus responsables legales, (artículos 50 y 52).

Y hecho lo anterior, el juicio se realizaba en una sola audiencia, teniendo el juez facultad para designar otra por una sola vez en casos especiales de posibles pruebas, levantándose en ambos casos un acta pormenorizada de las actuaciones y firmada por los que intervinieron, (artículo 54).

Las características del procedimiento eran: oral, público o privado, rápido y expedito, de conformidad con lo que ya se ha señalado en las leyes anteriores, (artículo 55).

La audiencia se iniciaba con la declaración del agente de la Policía Preventiva que hubiese practicado la detención y presentación, (artículo 57), en el caso de faltas flagrantes en que no procedió la detención y presentación inmediata, la audiencia se iniciaba con la toma de nota de los datos contenidos en la boleta de cita del policía que la entregó al presunto infractor, (artículo 58), tratándose de denuncias de hechos, la audiencia principiaba con la lectura del escrito de denuncia y la declaración del denunciante si estaba presente, quien en su caso, podía ampliar su denuncia, (artículo 59).

A continuación se recibían los elementos de prueba del denunciante, (artículo 60), e inmediatamente después el Juez Calificador daba la opción al infractor para que manifestara lo que a su derecho conviniera por sí o por medio de su defensor, o por ambos, y en su caso, se le aceptaban y desahogaban las pruebas a su favor, (artículo 61), si el presunto infractor aceptaba la comisión de la falta, el juez dictaba inmediatamente en la audiencia su resolución (artículo 65).

Una vez terminada la audiencia el Juez procedía a examinar y valorar las pruebas presentadas y determinaba si el presunto infractor era o no responsable de la falta imputada y establecía la sanción correspondiente, debiendo fundar y motivar su determinación, (artículo 66), emitida su resolución, el juez debía notificar personalmente al enjuiciado y al denunciante si lo hubiere, (artículo 67).

En su último artículo, este Reglamento establecía la supletoriedad del Código de Procedimientos Penales para el Distrito Federal en todo lo que no se contemplara en el presente, en general se establece muy acertadamente la mayoría de las situaciones que deben regularse por una legislación de tal calidad, dejando menos vacío legislativo que las anteriores y siendo de una técnica mucho más pulida y estricta.

Un último aspecto importante de mencionar es lo señalado en su artículo cuarto transitorio que deja vigente la competencia de los Tribunales Calificadores para conocer en materia de faltas de tránsito, hasta en tanto se expidiera el nuevo ordenamiento que regulara dicha materia.

2.2.4. Reglamento Gubernativo de Justicia Cívica de 1993

El cuarto antecedente directo de la Ley de Cultura Cívica del Distrito Federal, lo constituye el Reglamento Gubernativo de Justicia Cívica, el cual fue publicado en el

Diario Oficial de la Federación el 27 de julio de 1993, este reglamento abroga el Reglamento de la Ley Sobre Justicia en Materia de Faltas de Policía y Buen Gobierno del Distrito Federal.

2.2.4.1. Exposición de motivos

Fundamentalmente la exposición de motivos señala que el reglamento se expide con la finalidad de sancionar las acciones u omisiones que alteran el orden público o la tranquilidad de las personas, estableciendo así las infracciones correspondientes, así como el procedimiento a que se sujetarán dichos infractores, en este mismo reglamento se agrupan las materias relativas al mismo y que antes se encontraban en diversas leyes, a fin de facilitar el conocimiento y aplicación del mismo, y que son: la organización interna de los juzgados a los que ahora se les denomina cívicos (pierden su denominación de juzgados calificadores, término que se manejaba desde su creación en 1970); el establecimiento de otras dependencias encargadas de participar en la aplicación del reglamento, se contiene además los términos de profesionalización de los Jueces y Secretarios Cívicos y sobre la Participación Vecinal.

Todo lo anterior con el único objeto de promover y fomentar una cultura de convivencia armónica y pacífica, dentro de un marco de respeto y defensa de las garantías individuales y los derechos humanos.

2.2.4.2. Fundamento legal

Es importante mencionar que el Reglamento Gubernativo de Justicia Cívica entra en vigor de conformidad con lo dispuesto por el artículo único transitorio del Decreto por el que se reforma, entre otros, el artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, del 29 de julio de 1987 y publicado el 10 de agosto del mismo año en el Diario Oficial de la Federación.⁸⁵

⁸⁵ Tena Ramírez, Felipe, *Derecho constitucional mexicano*, Editorial Porrúa, S.A., México, 1989. Pág. 1048.

Asimismo, este Reglamento deroga la Ley Sobre Justicia en Materia de Faltas de Policía y Buen Gobierno, del 28 de diciembre de 1983 y publicada en el Diario Oficial de la Federación el 13 de enero de 1984, y su Reglamento, del 9 de julio de 1985 y publicado el 10 del mismo mes y año en el Diario Oficial de la Federación.⁸⁶

2.2.4.3. Objeto

El objeto de este reglamento esta dispuesto en el artículo 1° del mismo, a diferencia de las leyes anteriores en donde no se especificaba cual era a ciencia cierta el objeto, sino que se establecía de manera general e imprecisa; a continuación y para efectos de una mejor comprensión se transcribe el citado artículo:

"Artículo 1°.- El presente Reglamento es de orden público e interés social, regirá en el Distrito Federal y tiene por objeto:

- I.- Procurar una convivencia armónica entre los habitantes del Distrito Federal,
- II.- Establecer las sanciones por las acciones u omisiones que alteren el orden público y la tranquilidad de las personas;
- III.- Establecer las bases para la profesionalización de los servidores públicos responsables de la aplicación del presente Reglamento; y
- IV.- Promover la participación vecinal y el desarrollo de una cultura cívica como elementos preventivos que propicien una convivencia armónica y pacífica en la ciudad."

2.2.4.4. Contenido

El Reglamento Gubernativo de Justicia Cívica consta de 103 artículos divididos en 9 Capítulos con la siguiente estructura:

⁸⁶ Decreto por el que se reforman los artículos 73 fracción VI, ...de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Diario Oficial de la Federación, 08 de octubre de 1987. Que refiere que son facultades de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, dictar bandos, ordenanzas y reglamentos de policía y buen gobierno.

-
- Capítulo I. Disposiciones Generales.
 - Capítulo II. De las Infracciones.
 - Capítulo III. Del Procedimiento ante los Juzgados Cívicos.
 - * Sección Primera: De la Detención y Presentación de Presuntos Infractores.
 - * Sección Segunda: De las Audiencias.
 - * Sección Tercera: De la Resolución.
 - Capítulo IV. De la Organización Administrativa.
 - Capítulo V. De los Juzgados Cívicos.
 - Capítulo VI. De la supervisión.
 - Capítulo VII. De la Profesionalización de los Jueces y Secretarios de los Juzgados Cívicos.
 - Capítulo VIII. De la Previsión y la Cultura Cívica
 - Capítulo IX. De la Participación Vecinal.

En este ordenamiento se da una definición del concepto de Infracción Cívica, señalando en su artículo 3° lo siguiente:

"Artículo 3°.- Infracción cívica es el acto u omisión que altera el orden o la seguridad públicos o la tranquilidad de las personas y que sanciona el presente Reglamento cuando se manifieste en:

I.- Lugares Públicos de uso común o libre tránsito, como plazas, calles, avenidas, viaductos, vías terrestres de comunicación ubicadas en el Distrito Federal, paseos, jardines, parques y áreas verdes:

II.- Sitios de acceso público, como mercados, centros de recreo, deportivos o de espectáculos;

III.- inmuebles públicos;

IV.- Medios destinados al servicio público de transporte;

V.- Inmuebles de propiedad particular, siempre que tengan efectos ostensibles en los lugares señalados en las fracciones anteriores; y

VI.- Plazas, áreas verdes y jardines, senderos, calles y avenidas interiores, áreas deportivas, de recreo o esparcimiento que formen parte de los inmuebles sujetos al régimen de propiedad en condominio, conforme a lo dispuesto por la Ley del Régimen de Propiedad en Condominio de Inmuebles para el Distrito Federal.”

Dentro de las disposiciones generales se dice (artículo 4) que son responsables de las infracciones las personas mayores de once años que lleven a cabo acciones u omisiones que alteren el orden público o la tranquilidad de las personas y en particular que “no se considerará como infracción el legítimo ejercicio de los derechos de expresión, reunión y otros, siempre que se ajuste a los términos establecidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en los demás ordenamientos aplicables...”, aspecto que bastante ha complicado la impartición de justicia por la amplitud que conlleva y el margen de interpretación que deposita en el Juez Cívico.

La competencia en la aplicación del reglamento esta dada al Ex-Departamento del Distrito Federal y al juez en su carácter de autoridad, a quien correspondía la aplicación de sanciones por infracciones, (artículo 5).

También se hace una precisión legislativa en un artículo especial para las sanciones aplicables a las infracciones cívicas como a continuación se transcribe:

“Artículo 6o.- Las sanciones aplicables a las infracciones son:

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

Las sanciones señaladas en las fracciones II y III, podrían ser conmutadas por amonestación en la forma prevista en este ordenamiento.

Las infracciones cívicas se contenían en el artículo 7 del reglamento y constituían un total de 30, a modo de ejemplo señalaré alguna de estas:

“III.- Dar, en lugar público, a una persona un golpe que no le cause lesión;”

“V.- Tratar de manera violenta a los niños, ancianos o personas discapacitadas;”

“VI.- Producir ruidos por cualquier medio o causar desórdenes, que alteren la tranquilidad de las personas o el orden público;”

“IX.- Realizar, en forma exhibicionista, actos obscenos o insultantes que ofendan la dignidad de una o más personas;”

“XI.- Impedir, por cualquier medio, la libertad de acción de las personas;”

“XV.- Cubrir, borrar, alterar o desprender los letreros o señales que identifiquen los lugares públicos o las señales oficiales a los números y letras que identifiquen los inmuebles o vías públicas;”

“XVI.- Invitar a la prostitución o ejercerla;”

Como es de observar la mayoría de las conductas sancionadas no son nuevas, sino que ya estaban presentes casi desde la creación del primer ordenamiento existente para esta materia. Para estas conductas se establecen sanciones especiales previstas tanto en el artículo 7 y 8.

Al igual que en los ordenamientos anteriores, se establece un tratamiento especial para las siguientes personas y conductas:

- Artículo 9.- Enfermos mentales: no eran responsables de las infracciones, pero se apercibía a quienes legalmente las tenían bajo su custodia, en el caso de las

audiencias se debía citar a las personas que tuvieran la custodia a efecto de iniciar el procedimiento, artículo 26.

- Artículo 10.- Ciegos, Sordomudos y Personas Discapacitadas: sólo eran sancionados por las infracciones que cometían, si y sólo si su insuficiencia no influyó determinadamente sobre su responsabilidad en los hechos.
- Artículo 11.- Intervención de dos o más personas en la comisión de una infracción; a cada persona se le aplicaría la sanción que para la infracción señalara el reglamento, el juez podría aumentar la sanción si los infractores se ampararon en la fuerza o anonimato del grupo para cometer la infracción.
- Artículo 12.- Cuando con una sola conducta se cometen varias infracciones: el juez podía aplicar la sanción máxima y; cuando con diversas conductas se cometan varias infracciones, se acumulaban las sanciones aplicables.
- Artículo 14.- Prescripción: a) el derecho a formular la denuncia prescribía en 6 meses, a partir de la comisión; b) la facultad para la imposición de sanciones prescribía en 6 meses, a partir de la comisión, de la presentación de la denuncia o de la petición del ofendido; c) la facultad para ejecutar el arresto prescribía en tres meses, a partir de la fecha de la resolución que dictara el juez, la prescripción se interrumpía por la formulación de la denuncia; por las diligencias que ordenara o practicara el juez; y por las diligencias que se realizaran para ejecutar la sanción respectivamente, (artículo 15), los plazos para el cómputo de la prescripción se podían interrumpir por una sola vez.
- Artículo 17.- Flagrancia: Se entiende en el supuesto que el elemento de la policía presenciara la comisión de la infracción o cuando inmediatamente después de ejecutada ésta, lo persiguiera materialmente y lo detuviera, en cuyo caso procedían a la detención del presunto infractor, y en tal situación lo presentaban inmediatamente ante el juez, (artículo 18); tratándose de infracciones flagrantes

que no ameritaran inmediata presentación, el elemento de la policía entregaba un citatorio al presunto infractor, (artículo 19).

- Artículo 20.- Denuncia de hechos: cuando se realizara sobre hechos constitutivos de presuntas infracciones no flagrantes, el juez consideraba las características personales del denunciante y los elementos probatorios que presentara y, si lo estimaba fundado, giraba citatorio al denunciante y al presunto infractor, con apercibimiento de ordenar su presentación si no acudían en la fecha y hora que señalaba, si el juez consideraba que el denunciante no era persona digna de fe o no aportaba elementos suficientes, acordaba la improcedencia de la denuncia, expresando las razones que tuvo para dictar su determinación.
- Artículo 24.- Estado de ebriedad o bajo el influjo de estupefacientes o sustancias psicotrópicas o tóxicas del presunto infractor: el juez ordenaba al médico del juzgado que, previo examen que practicara, dictaminara su estado y señalara el plazo probable de recuperación, que sería la base para fijar el inicio del procedimiento.
- Artículo 25.- Peligrosidad o intención de evadirse del juzgado del presunto infractor: se les retenía en el área de seguridad hasta que se iniciaba la audiencia.
- Artículo 27.- Cuando el presunto infractor no hablaba español: se le proporcionaba un traductor.
- Artículo 28.- Extranjeros: una vez presentado ante el juez, debía acreditar ante el mismo su legal estancia en el país, o se daba aviso a las autoridades migratorias sin perjuicio que se siguiera el procedimiento.
- Artículo 29.- Menores de edad, entre los 11 y los 18 años: el juez podía aplicar medidas correctivas como son: a) remitir sin demora al menor al Consejo Auxiliar, informando el juez a quienes ejercían la custodia o tutela; b) el juez citaba a quien

ejercía la custodia o tutela y en presencia de éste, lo amonestaba y reconvenía, aperciéndolo que en caso de reincidencia, sería inmediatamente remitido al Consejo Auxiliar.

- Artículo 53.- Supletoriedad: nuevamente se establece que en el caso de todo lo no previsto por el Reglamento se aplicaría supletoriamente el Código de Procedimientos Penales para el Distrito Federal.

Las características del procedimiento se establecen en el artículo 33 y son: "...oral y público, o privado cuando el Juez, por motivos graves, así lo determine; se realizará en forma rápida y expedita...".

El procedimiento igual que lo establecido en las leyes anteriores se substanciaba en una sola audiencia, inicia con la verificación que realice el juez de que las personas citadas se encuentren presentes; y que son capaces física y mentalmente de darse cuenta cabal de lo que sucede, artículos 34 y 35, tratándose de denuncias de hechos, la audiencia principia con la lectura del escrito de denuncia, si lo hubiere, o la declaración del denunciante, quien podría ampliarla, (artículo 38).

Nuevamente se establece que si iniciada la audiencia, el presunto infractor acepta la responsabilidad en la comisión de la infracción imputada tal y como se le atribuye, el juez debía dictar de inmediato su resolución, en caso contrario, si el presunto infractor no aceptaba los cargos, se debía continuar el procedimiento, (artículo 39).

Continuando con la audiencia, el juez concedía al presunto infractor la palabra para que manifestara lo que a su derecho conviniera y ofreciera pruebas por sí, por persona o de su confianza o por medio de su defensor, (artículo 40).

Para el caso de que no pudieran desahogarse todas las pruebas ofrecidas por las partes el juez podía señalar nueva fecha para la conclusión del juicio pero sólo por una vez, (artículo 42).

Concluida la audiencia, el juez examinaba y valoraba las pruebas presentadas y resolvía si el presunto infractor era o no responsable de las infracciones que se le imputaban, y de igual forma la sanción, debiendo fundar y motivar su determinación, (artículo 45).

Se consideraba un recurso en el artículo 52 del Reglamento Gubernativo de Justicia Cívica para el caso que las personas a quienes se hubiera impuesto una multa, no estuvieran conformes, estas podían interponer un juicio de nulidad ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal.

En el artículo 54 se determinaba a quien correspondía la aplicación de este reglamento de la siguiente manera:

- I.- El Jefe del Departamento del Distrito Federal;
- II.- La Secretaría General de Protección y Vialidad del Departamento del Distrito Federal;
- III.- La Coordinación General Jurídica del Departamento del Distrito Federal;
- IV.- Las Delegaciones del Departamento del Distrito Federal; y
- V.- Los Jueces Cívicos."

La composición de los juzgados cívicos estaba dispuesta (artículo 59), con los siguientes migrantes:

1. Un juez.
2. Un secretario.

-
3. Un médico.
 4. Un elemento de la policía.
 5. Un guardia encargado de las secciones del juzgado.
 6. Un mecanógrafo.

Contiene este ordenamiento además, correcciones disciplinarias (artículo 67) tendientes a conservar el orden en el juzgado durante el procedimiento consistiendo estas en:

- Amonestación.
- Multa.
- Arresto.

Se obligaba a los juzgados a llevar los siguientes libros y talonarios (artículo 72):

1. Libro de infracciones.
2. Libro de correspondencia.
3. Libro de arrestados.
4. Libro de constancias.
5. Libro de multas.
6. Libro de personas puestas a disposición del Ministerio Público.
7. Libro de atención de menores.
8. Libro de constancias médicas.
9. Talonario de citas.
10. Boletas de remisión.

El artículo 75 dispone cuales serán los espacios físicos con que debían contar los juzgados.

1. Sala de Audiencias.
2. Sección de Personas Citadas o Presentadas.
3. Sección de Recuperación de Personas en Estado de Ebriedad o Intoxicadas.
4. Sección de Menores.
5. Sección Médica.
6. Área de Seguridad, la cual es la única que debía contar con rejas.
7. Oficinas Administrativas.

El Capítulo VI contiene reglas para la supervisión de los juzgados y se designa a la Coordinación General Jurídica del entonces Departamento del Distrito Federal, para que realice la supervisión y vigilancia de los juzgados, (artículo 76), lo cual debía hacer por medio de revisiones ordinarias y especiales, cuando lo determinara la Coordinación, (artículo 77).

A la Coordinación también se le dieron facultades en materia de profesionalización de los jueces y secretarios de los juzgados, (artículo 85) siendo estas:

- a) Elaborar, organizar y evaluar los programas propedéuticos destinados a los aspirantes a ingresar a los juzgados; así como los de actualización profesionalización de jueces, secretarios, supervisores y demás personal de estos juzgados, los cuales deberían contemplar materias jurídicas, administrativas y otros de contenido cívico.
- b) Practicar los exámenes a los aspirantes a jueces y secretarios.

-
- c) Evaluar el desempeño de las funciones de los jueces, secretarios y demás personal de los juzgados, así como el aprovechamiento en los cursos de actualización y profesionalización que les fueren impartidos, entre otras.

En general se imponen reglas sobre la profesionalización de los jueces y secretarios de los juzgados cívicos con el fin de optimizar el funcionamiento de los juzgados cívicos y de garantizar una correcta aplicación de las disposiciones correspondientes.

Se instauran diversas disposiciones en materia de participación vecinal, (artículo 94), con el propósito de fomentar la convivencia vecinal “armónica y pacífica”, de conformidad con las bases siguientes:

- Disfrutar de un ambiente social armónico y pacífico, entre los habitantes del Distrito Federal porque ello favorece el mejoramiento de su calidad de vida.
- Prevención de la comisión de infracciones y la cultura cívica, como la base de las relaciones armónicas y pacíficas de la comunidad.
- Coadyuvar los particulares con las autoridades en la responsabilidad de conservar la armonía en las relaciones vecinales.

Los artículos 95 y 96 del Reglamento Gubernativo de Justicia Cívica, implantan un nuevo contenido social al señalar que “El Departamento promoverá la incorporación de contenidos cívicos en los diversos ciclos educativos, especialmente en el nivel básico, dando mayor atención a las conductas y a la prevención de las infracciones previstas en este Reglamento...” y “...propiciará programas permanentes para el fortalecimiento de la conciencia cívica a través de los medios de comunicación masiva”, cuestión digna de mención, ya que constituye un avance en la prevención no sólo de infracciones cívicas, sino también de un avance cultural hacia un nuevo futuro social basado en un marco de legalidad mayor, así como de respeto de los derechos ajenos.

Se busca una mayor participación vecinal, (artículo 97 a 103), como garantía de una mejor administración y supervisión de la justicia cívica manejando esto desde el marco comunitario a fin de no perderse en la sociedad como ente abstracto, sino que esta muy bien encausado a los grupos reales de “poder” en las sociedades y que se pueden integrar como “vecinos”, claro esto desde luego en el marco territorial que se debe abarcar cuando se habla de una correcta y mejor vigilancia de este reglamento.

Por lo que es importante señalar que dicho reglamento pone énfasis a la problemática social que comienza por la falta de educación de la población, en particular de una correcta educación cívica, entendida como el respeto de los valores colectivos que hacen llevadera la convivencia diaria, de igual forma la justicia cívica en el reglamento es vista como una forma de prevención de conductas antisociales, buscando proteger los valores que han sido siempre conductas socialmente correctas, asimismo, se imponen reglas en general sobre la profesionalización de los jueces y secretarios de los juzgados cívicos con la finalidad de optimizar el funcionamiento de los juzgados cívicos y de garantizar una correcta aplicación de las disposiciones correspondientes.

2.2.5. Ley de Justicia Cívica para el Distrito Federal de 1999

La Ley de Justicia Cívica para el Distrito Federal, publicada en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el primero de junio de 1999, es el último antecedente a la publicación de la Ley de Cultura Cívica del Distrito Federal y que derogó al Reglamento Gubernativo de Justicia Cívica.

2.2.5.1. Exposición de motivos

En la exposición de motivos se menciona que la justicia cívica constituye una función y al mismo tiempo un servicio administrativo, cuya finalidad es garantizar la convivencia pacífica entre los gobernados, por ello significa una base de la cultura ciudadana en el Distrito Federal.

Asimismo, en la Ley de Justicia Cívica para el Distrito Federal se establece el hecho que: la justicia cívica tiene como sustento principal aquellos valores que hacen posible la normatividad de la vida cotidiana, por lo que la base misma para la activación de esos valores es la protección de las garantías, los derechos y las libertades en el caso de los habitantes del Distrito Federal, el juez cívico y el policía asumen una función de “filtro”, de manera que todo conflicto que no suponga un delito, sea resuelto en su ámbito de actuación, la discriminación de todas aquellas conductas que no afectan gravemente la convivencia, ha sido prioridad en la democratización y modernización del derecho penal, para su evolución y efectividad social.

Como se ha expuesto, la Ley de Justicia Cívica para el Distrito Federal, se encuentra estructurada, diseñada y realizada para dar y aportar elementos de convivencia y seguridad elementales, por ello, su importancia conlleva una mención especial dentro de las normas jurídicas vigentes en el Distrito Federal.

2.2.5.2. Fundamento legal

La Ley de Justicia Cívica para el Distrito Federal fue expedida con fundamento en el artículo 122, apartado C, base segunda, fracción II, inciso b) de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

2.2.5.3. Objeto

De conformidad con el artículo 1° de la Ley de Justicia Cívica para el Distrito Federal, la ley en análisis es de orden público e interés social y regirá en el Distrito Federal, cuyo objeto es garantizar el respeto a los derechos y libertades de los individuos, manteniendo así una fraternidad en las relaciones colectivas y una estabilidad

social dentro del Distrito Federal; asimismo, el objetivo de la ley se encuentra expresado a lo largo de sus fracciones, las cuales se señalan a continuación:

"Artículo 1°.- La presente ley es de orden público e interés social, regirá en el Distrito Federal y tiene por objeto:

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

2.2.5.4. Ámbito de aplicación

La presente Ley por disposición expresa regirá únicamente en el Distrito Federal conforme a lo dispuesto en el primer párrafo del artículo 1° de la misma, que a la letra dice: "La presente ley es de orden público e interés social, regirá en el Distrito Federal...".

Asimismo, el artículo 3 del ordenamiento que ocupa, en su párrafo primero a la letra señala que: "Dentro del marco de las garantías fundamentales que establece la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, todo habitante del Distrito

Federal tiene derecho a ser protegido por la justicia cívica, en sus derechos, y en el ejercicio de sus libertades.”

Respecto de este artículo es necesario realizar la precisión en cuanto a que debe entenderse como “habitante del Distrito Federal” lo cual realizare con fundamento en el artículo 5° del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, que dice en su parte relativa, que se consideran habitantes del Distrito Federal, aquellas personas que residan en su territorio.

Resulta claro el hecho que protege las garantías de los residentes del Distrito Federal, al ser un ordenamiento de carácter local que se aplica a quien cometa una infracción, aún cuando no sea residente de la Ciudad, ya que el sentido de este ordenamiento es la protección de las libertades y derechos de sus habitantes, al sancionar a quien infrinja esta disposición y con ello asegurar el mantenimiento de la paz social y el orden público en su territorio siempre en beneficio de su población.

2.2.5.5. Autoridades competentes

Las autoridades competentes para conocer de esta ley son las señaladas en el artículo 5° de la Ley de Justicia Cívica para el Distrito Federal, que señala quienes están facultadas para la aplicación de la misma, siendo estas:

- El Consejo de Justicia Cívica del Distrito Federal.
- El Jefe de Gobierno del Distrito Federal.
- La Secretaría de Seguridad Pública del Distrito Federal.
- La Consejería Jurídica y de Servicios Legales del Distrito Federal.
- Las Delegaciones del Distrito Federal.
- Los Jueces Cívicos.

2.2.5.6. Contenido

La Ley de Justicia Cívica para el Distrito Federal consta de 103 artículos divididos en diez capítulos de la manera siguiente:

- Disposiciones Generales. (Artículo 1 a 6).
- De las Infracciones Cívicas y su Sanción. (Artículo 7 a 17).
- Del Procedimiento de Justicia Cívica. (Artículo 18 a 50).
- Del Procedimiento Conciliatorio. (Artículo 51 a 54).
- De la Organización Administrativa. (Artículo 55 a 60).
- De los Juzgados Cívicos. (Artículo 61 a 77).
- De la Supervisión. (Artículo 78 a 86).
- De la Profesionalización de los Jueces y Secretarios de los Juzgados Cívicos. (Artículo 87 a 93).
- De la Prevención y Cultura Cívica. (Artículo 94 a 96).
- De la Participación Vecinal. (Artículo 97 a 103).

La Ley de Justicia Cívica para el Distrito Federal, establece en forma específica en su artículo 4° quienes serán las personas responsables por las infracciones que cometan, calificándolas como “responsables administrativamente”, y que señala en forma genérica, como aquellos mayores de once años que cometan cualquiera de las conductas señaladas como infracciones dentro de la ley.

No obstante lo señalado en el párrafo primero de este ordenamiento, se encuentra un segundo párrafo en el que se menciona la excepción a este principio, ya que si las conductas se cometen con el objeto de ejercer un legítimo derecho bien de expresión, reunión o asociación y estos se realizan de forma pacífica, no deberán considerarse como infracciones al estar actuando dentro de un marco legal abalado por la propia Constitución Federal, por lo que no se les debería tener como responsables administrativamente a quienes se determina proceden de buena fe.

Las infracciones cívicas se encontraban contenidas en el Capítulo Segundo, artículo 8° de la Ley de Justicia Cívica para el Distrito Federal, con un total de 21 infracciones, a manera de ejemplo se transcriben algunas:

- I. “Realizar expresiones o actos aislados que se encuentren dirigidos contra la dignidad de persona a personas determinadas”.
- II. “Producir o causar ruidos por cualquier medio que notoriamente atenten contra la tranquilidad o la salud de las personas”.
- III. “Orinar o defecar en lugares no autorizados”.
- IV. “Arrojar, tirar o abandonar en la vía pública animales muertos, desechos u objetos no peligrosos para la salud de las personas”.
- V. “Permitir el propietario o poseedor de un animal que éste transite libremente, o transitar con él, sin tomar las medidas de seguridad necesarias, de acuerdo con las características particulares del animal, para prevenir posibles ataques a otras personas o animales, azuzarlo, o no contenerlo, o no recoger las heces fecales del animal”.
- VI. “Ingresar a las zonas debidamente señaladas como de acceso restringido en los lugares públicos, sin la autorización correspondiente”.

Las conductas que sancionaba esta ley son adecuadas a la sociedad actual, sanciones que estaban dispuestas en diversos artículos de la Ley de Justicia Cívica para el Distrito Federal, como son los artículos 6°, 7°, 8° y 9° específicamente, en los que se señala de forma general su aplicación, y que se contemplan en tres tipos diferentes de sanciones y que a saber son:

1. Amonestación.
2. Multa.
3. Arresto.

Al igual que en los ordenamientos anteriores, se establece un tratamiento especial para las siguientes personas y conductas:

Artículo 10.- A los menores de edad, entre los 11 y 18 años, (se les daba la opción de recibir asistencia psicológica o médica en algunas circunstancias) debiendo llamar a sus tutores para que la sanción fuera extensiva, imponiéndoseles medidas correctivas como la amonestación (en presencia del tutor o custodio), la multa e incluso arresto.

Artículo 11.- La pena máxima (siempre al albedrío del juez) se consideraba como agravante sobre la comisión de una infracción, cuando dos o más personas, se hubieren aprovechado de dicha circunstancia para mantenerse en el anonimato o la fuerza para este efecto.

Artículo 12.- Cuando con una sola conducta se cometen varias infracciones: el juez podía aplicar la sanción máxima y; cuando con diversas conductas se cometan varias infracciones, se acumulaban las sanciones aplicables, sin exceder el máximo constitucional.

Artículo 14.- Estado de ebriedad o bajo el influjo de estupefacientes o sustancias psicotrópicas o tóxicas del presunto infractor, el juez podía aumentar hasta en una mitad la sanción correspondiente.

Artículo 15.- Prescripción: a) denuncia o queja, a los 15 días naturales, a partir de la comisión de la presunta infracción, cuya facultad para imponer sanciones, prescribe a los 15 días naturales, a partir de la presentación del presunto infractor o su primera comparecencia; b) la facultad para ejecutar sanciones (multa o arresto), prescribe a los 60 días naturales, a partir de la fecha de la resolución definitiva; c) cuando se cumplen los requisitos de la prescripción, esta debe ser hecha valer de oficio por el juez, quien deberá reportar su resolución a la Consejería Jurídica y de Servicios Legales del Distrito

Federal en las 24 horas siguientes, tal como se aprecia en el artículo 17 de la Ley en comento; y d) se interrumpe por la formulación de la denuncia o queja o por los trámites que se realicen para el caso de la ejecución de las sanciones y sólo podría realizarse por una sola vez como lo establece el artículo 16.

Artículo 18.- Supletoriedad: nuevamente se establece que para efectos del procedimiento se aplicaría supletoriamente el Código de Procedimientos Penales para el Distrito Federal.

El procedimiento de justicia cívica se encontraba contenido en los artículos 18 a 50 de la ley, cuyas características del procedimiento se establecían en el artículo 33 y son: "...oral y público ...".

El procedimiento igual que lo establecido en las leyes anteriores se substanciaba en una sola audiencia, la que iniciaba con la verificación que realizara el juez de las personas citadas que se encontraran presentes; y que son capaces física y mentalmente de darse cuenta cabal de lo que sucede, (artículos 34 y 35), tratándose de denuncias de hechos, la audiencia principiaba con la lectura del escrito de denuncia, si lo hubiere, o la declaración del denunciante, quien podría ampliarla, (artículo 38).

Nuevamente se establece que si iniciada la audiencia, el presunto infractor aceptaba la responsabilidad en la comisión de la infracción imputada, el juez debía dictar de inmediato su resolución, en caso contrario, si el presunto infractor no aceptaba los cargos, se debía continuar el procedimiento, (artículo 39); continuando con la audiencia, el juez concedía al presunto infractor la palabra para que manifestara lo que a su derecho conviniera y ofreciera pruebas por sí, por persona o de su confianza o por medio de su defensor, (artículo 40); para el caso que no pudieran desahogarse todas las pruebas ofrecidas por las partes el juez podía señalar nueva fecha para la conclusión del juicio pero sólo por una vez, (artículo 42).

Concluida la audiencia, el juez examinaba y valoraba las pruebas presentadas y resolvía si el presunto infractor era o no responsable de las infracciones que se le imputaban, y de igual forma la sanción, debiendo fundar y motivar su determinación, (artículo 45); se consideraba un recurso en el artículo 50 para el caso que las personas a quienes se haya impuesto una multa, no estén conformes, estas podían interponer un juicio de nulidad ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal.

En el artículo 5 se determina a quien correspondía la aplicación de esta ley, de la siguiente manera:

- El Consejo de Justicia Cívica del Distrito Federal.
- El Jefe de Gobierno del Distrito Federal.
- La Secretaría de Seguridad Pública del Distrito Federal.
- Las Consejería Jurídica y de Servicios Legales del Distrito Federal.
- Las Delegaciones del Distrito Federal.
- Los Jueces Cívicos.

Los juzgados cívicos se integraban por un personal capacitado para expedir e impartir justicia en el ámbito de su jurisdicción, el cual estaba integrado cuando menos por:

- I. Un juez;
- II. Un secretario;
- III. Un medico;
- IV. Los elementos de la policía que el Consejo acuerde con la Secretaría;
- V. Un guardia encargado de las secciones del juzgado; y
- VI. El personal auxiliar que determine el Consejo.”

Además contenía dicho ordenamiento, correcciones disciplinarias (artículo 69) tendientes a conservar el orden en el juzgado durante el procedimiento consistiendo estas en:

- Amonestación.
- Multa.
- Arresto.

Se obliga a los juzgados a llevar los siguientes libros y talonarios (artículo 74):

1. Libro de infracciones, en el que se asentarán por número progresivo, los asuntos que se sometan al conocimiento del juez;
2. Libro de correspondencia, en el que se registrará por orden progresivo la entrada y salida de la misma;
3. Libro de arrestados;
4. Libro de constancias;
5. Libro de multas;
6. Libro de personas puestas a disposición del Ministerio Público;
7. Libro de atención a menores;
8. Libro de remisiones con base en el sistema de coordinación;
9. Libro de constancias médicas;
10. Talonario de citas; y
11. Boletas de remisión.

El artículo 77 dispone cuales serán los espacios físicos con que debían contar los juzgados.

-
1. Sala de audiencias.
 2. Sección de personas citadas o presentadas.
 3. Sección de recuperación de personas en estado de ebriedad o intoxicadas.
 4. Sección de menores.
 5. Sección médica.
 6. Área de Seguridad.
 7. Oficinas administrativas.

El Capítulo VII contiene reglas para la supervisión de los juzgados y se designa al Consejo de Justicia Cívica para que realice la supervisión y vigilancia de los juzgados, (artículo 78), lo cual debía hacer por medio de revisiones ordinarias y especiales, cuando lo determinara el Consejo, (artículo 80).

Al Consejo de Justicia Cívica también se le dieron facultades en materia de profesionalización de los jueces y secretarios de los juzgados, (artículo 87):

- a) Organizar y evaluar los cursos propedéuticos destinados a los aspirantes a ingresar a los juzgados; así como los de actualización y profesionalización de jueces, secretarios, supervisores y demás personal de estos juzgados, los cuales deberían contemplar materias jurídicas, administrativas y otros de contenido cívico.
- b) Practicar los exámenes a los aspirantes a jueces y secretarios.
- c) Evaluar el desempeño de las funciones de los jueces, secretarios y demás personal de los juzgados, así como el aprovechamiento en los cursos de actualización y profesionalización que les fueren impartidos, entre otras.

En general se imponen reglas sobre la profesionalización de los jueces y secretarios de los juzgados cívicos con el fin de optimizar el funcionamiento de los

juzgados cívicos y de garantizar una correcta aplicación de las disposiciones correspondientes.

Se instauraron diversas disposiciones en materia de participación vecinal, (artículo 97), con el propósito de fomentar la convivencia vecinal "armónica y pacífica", de conformidad con las bases siguientes:

1. Procurar el acercamiento de los jueces y la comunidad de la circunscripción territorial que le corresponda, a fin de propiciar una mayor comprensión y participación en sus funciones.
2. Establecer vínculos permanentes con los grupos organizados y los habitantes del Distrito Federal en general, para la captación de los problemas y fenómenos sociales en materia cívica.
3. Organizar la participación vecinal para la prevención de infracciones.
4. Promover la formación y difusión de una cultura integral de convivencia armónica y pacífica.

Asimismo, en dicha ley se establecen las facultades y obligaciones de los órganos administrativos que coadyuvaban en la aplicabilidad de la justicia cívica, como son:

Consejo de Justicia Cívica: este organismo se crea y aparece regulado en la Ley de Justicia Cívica para el Distrito Federal, cuyas facultades se encontraban previstas en el artículo 57 y sus funciones y atribuciones se encontraban previstas en el artículo 55, siendo estas:

- Diseño de normas internas de funcionamiento.
- Supervisión.
- Control.
- Evaluación.

Consejo (artículo 56) que funcionaba en pleno o en comisiones, sus decisiones eran definitivas e inatacables, con excepción de lo relativo a la designación, adscripción y remoción de jueces para lo que se establecía un recurso de revisión para el afectado.

A la Secretaría de Seguridad Pública del Distrito Federal, dentro de las facultades y obligaciones que la ley le confería, era brindar auxilio al juez cívico en el ejercicio de sus funciones, desde la prevención de una infracción, detención del presunto infractor, hasta el traslado, custodia y supervisión de los infractores fuera o dentro del juzgado correspondiente.

La Ley de Justicia Cívica para el Distrito Federal, señala en su artículo 59 las atribuciones de la Consejería Jurídica y de Servicios Legales del Distrito Federal, en lo relativo a la materia cívica señalando únicamente tres funciones específicas:

- I. Conocer de los recursos de inconformidad y de la revisión de esta ley.
- II. Recibir para su guarda y destino correspondiente, los documentos y objetos que le remitan los juzgados cívicos.
- III. Autorizar los libros que llevarán los juzgados cívicos.
- IV. Las demás que le confiera la ley.

El artículo 60 de la Ley en comento, señala a los Delegados como los titulares de las demarcaciones territoriales denominadas delegaciones del Distrito Federal, las cuales son órganos administrativos desconcentrados con autonomía funcional en acciones de gobierno, cuyo objeto es:

- La expedita y eficiente atención de las necesidades y demandas sociales.
- Una más equitativa y eficaz prestación de los servicios públicos, sustentada en la rápida toma de decisiones.

-
- El mejor aprovechamiento de los recursos humanos y materiales.
 - Una adecuada distribución del gasto público.

En los artículos 63 y 68 de la Ley de Justicia Cívica para el Distrito Federal, se encuentran determinadas sus facultades y sus obligaciones, asimismo se establecen los requisitos para ser juez (artículo 90). Las facultades atribuidas a los jueces cívicos correspondían concretamente a los objetivos de la ley, teniendo como finalidad el mantenimiento de la seguridad y la concordia en el Distrito Federal mediante los instrumentos jurídicos correspondientes garantizados por el respeto a la legalidad y principalmente a la justicia social.

Los secretarios de los juzgados cívicos tenían una relación muy estrecha con los jueces y particularmente con sus facultades, el artículo 71 fija sus obligaciones, su carácter guarda una importancia gradual con el buen funcionamiento del juzgado y una pronta y eficiente resolución de los asuntos que se tramitaran en materia cívica. Los requisitos para ser secretario del juzgado eran 5 señalados por el artículo 91 de la Ley de Justicia Cívica para el Distrito Federal.

Las funciones que ejercían los médicos dentro de los juzgados, así como los requisitos que debían cubrir para poder ser parte del personal del juzgado, se encuentran señaladas en los artículos 72 y 73 de la ley.

El recurso de queja, se encontraba regulado en los artículos 83 al 86 de la ley, en donde se prevé para aquellos casos en que se considerara por alguna persona, que había sido objeto de una injusticia por la imposición por parte del juez de una corrección disciplinaria o medida de aprecio que consideraran inadecuado, la retención injustificada en el juzgado e incumplimiento en el derecho a la asistencia de persona de confianza, defensor o traductor.

El artículo 94 de la Ley de Justicia Cívica para el Distrito Federal, habla de la obligación (en materia cívica) del Gobierno del Distrito Federal hacia sus gobernados en términos de promoción y fomento de una cultura de convivencia vecinal armónica y pacífica y el 97 de la ley contemplaba lo relativo a la participación vecinal, con la meta de conseguir: Establecer vínculos permanentes con los grupos organizados y los habitantes del Distrito Federal en general, para la captación de los problemas y fenómenos sociales en materia cívica.

Como comentario final a este segundo capítulo, debo hacer mención al hecho que la justicia cívica debe ser vista como una nueva forma de prevención de conductas antisociales, tal vez no es nueva en realidad pero a mi juicio lo constituye, (ya que si se observa la fecha de creación de la primer ley de este tipo en el Distrito Federal, y que data de 1970 tan sólo, podría entenderse esta expresión) y si bien los valores que se protegen han sido siempre conductas socialmente correctas, es cierto también que con la creciente amplitud numérica de la sociedad, ha sido cada vez más difícil el respeto de estos valores y el mantenimiento de los mismos aparejado al cambio social que día a día es más marcado.

Es necesario señalar que no es sólo en la esfera vecinal o en la local los valores que se protegen con las leyes antes comentadas, ya que esto es un reflejo del estado moral en que se encuentra nuestra sociedad y de su grado de desarrollo al mismo tiempo, yendo más allá del aspecto moral de un lugar determinado en nuestra nación y hasta lo más profundo de los valores como individuos y de la forma en que las personas interactúan y dan respeto a los que les rodean (los conozcan o no), ya que esto repercute hacia cualquier esfera jurídica, es decir, es un reflejo de lo que podría parecer simple hasta los valores más "importantes" que se protegen en nuestra sociedad.

CAPITULO TERCERO

LA LEY DE CULTURA CÍVICA DEL DISTRITO FEDERAL DE 2004

3.1. Generalidades

La Ley de Cultura Cívica del Distrito Federal nace por la iniciativa presentada el 18 de diciembre de 2003, ante el Pleno de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, por la Diputada Lourdes Alonso Flores, a nombre del grupo parlamentario del Partido Revolución Democrática.

Con fecha 29 de abril de 2004 los miembros de las Comisiones Unidas de Administración y Procuración de Justicia; de Seguridad Pública y Derechos Humanos, se reunieron para la discusión y aprobación del dictamen, mismo que fue votado el 30 de abril de 2004, siendo aprobado por mayoría.

La Ley de Cultura Cívica del Distrito Federal fue publicada en la Gaceta Oficial del Distrito Federal, el 31 de mayo de 2004 (Última reforma del 13 de marzo de 2008).

Esta legislación surge como respuesta a la necesidad colectiva de mantener una regulación especial de las costumbres más generales de la población en nuestra ciudad, es decir, de la moral, y ante la creciente ola de incidentes de carácter menor que constantemente amenazan con convertirse en delitos graves.

Por ello es que en forma de prevención, surge un cambio a la regulación anterior de estas conductas ("Ley de Justicia Cívica para el Distrito Federal" de 1999), materializándose en la presente ley y que a continuación analizaré a fin de mostrar un panorama completo de la misma, con el objeto de dar a conocer los aspectos que la

integran y las particularidades que dieron origen a su creación y que fundamentan su importancia.

3.1.1. Exposición de motivos

La exposición de motivos de la Ley de Cultura Cívica del Distrito Federal, hace mención de las causas que dan surgimiento y caracterizan a esta ley, siendo importante e indispensable por ello su integración al presente trabajo de investigación con el objeto de mostrar el sentido ideal con que fue realizada esta ley, esta exposición esta efectuada en dos partes, la primera se refiere a los antecedentes inmediatos de la Ley de Cultura Cívica del Distrito Federal (la Ley de Justicia Cívica para el Distrito Federal) y como se relacionan con está; y la segunda parte, relativa al contenido de la propuesta.

De acuerdo con el tema que me ocupa en el presente capítulo, únicamente comentaré los aspectos más importantes de la exposición de motivos de la Ley de Cultura Cívica del Distrito Federal, materia del presente trabajo.

En la exposición de motivos se menciona que 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 prevención de su entorno social. Debiendo promover la solidaridad y tolerancia, procurar la convivencia armónica, garantizar la utilidad adecuada de los lugares de uso común, con el fin de consolidar una cultura cívica fincada en los principios de respeto, equidad, corresponsabilidad e identidad.

Asimismo, que la Ciudad requiere de instancias donde los problemas cotidianos puedan ser resueltos a través del dialogo y la conciliación, donde el eje de la resolución sea la confianza de sus habitantes no solo en las instituciones, sino en su propia capacidad para concertar y crear compromisos para cumplirlos.

Existiendo un rubro que desempeña un papel fundamental en las relaciones sociales: las infracciones de policía y buen gobierno, cuya finalidad es la preservación de la convivencia armónica y prevención del delito, impulsando al mismo tiempo una especie de autorregulación ciudadana por medio de la cultura cívica.

La Ley de Cultura Cívica del Distrito Federal, busca hacer más habitable y amable la Ciudad de México, brindando a los habitantes, la seguridad de resguardo y la garantía del disfrute de sus espacios públicos, así como dar certeza a los ciudadanos del respeto que todos están obligados a brindar.

La noción de Seguridad Ciudadana que animó a la Ley de Cultura Cívica del Distrito Federal, pretende conciliar la capacidad de los ciudadanos del Distrito Federal como agentes activos y no solo demandantes de seguridad; el tener garantizado el derecho a la seguridad de los ciudadanos es indiscutible, pero a la vez es una obligación de coadyuvar a su procuración y salvaguarda; esto es, excitar al órgano estatal para su otorgamiento y para su actuación en los casos en que sea vulnerada, por lo que el éxito de la prevención delictiva descansa en el ejercicio y asunción plenos de ese derecho y de esa obligación. El problema de la inseguridad es el resultado de la suma de diversos factores, que influyen en él aspectos sociales, económicos, culturales y educativos por falta de una cultura cívica.

Es de señalar, que el éxito de la prevención delictiva no descansa en la ciudadanía, como se pretendió exponer, Toda vez que lo que se busca con la seguridad ciudadana es que la ciudadanía coadyuve a combatir la delincuencia más no su obligación de combatirla, para lo cual existen instancias para tal fin, siendo que la finalidad de la seguridad ciudadana es la planeación e instrumentación de políticas que contribuyan a la conformación de un conjunto de condiciones sociales que preserven el orden público y la paz social en el Distrito Federal, con la certeza para sus habitantes que su integridad física y su patrimonio se encuentran protegidos.

La Ley de Cultura Cívica del Distrito Federal, se consideró un tema de gran importancia en tanto que objetiva la pretensión de procurar la convivencia armónica de los habitantes del Distrito Federal a través de la preservación de la seguridad ciudadana, la conservación del buen estado de los bienes públicos, la libre circulación en las vías y espacios públicos y la utilización adecuada de los lugares de uso común, para el ejercicio de los derechos sin perturbación del orden público y la tranquilidad social ni afectación de la continuidad del desarrollo normal de las actividades de los ciudadanos.

Buscando robustecer los mecanismos internos de vigilancia de posibles abusos de policías y Jueces Cívicos, a través de visitas constantes de supervisión, así como la obligación de los elementos policiacos de informar inmediatamente a la Secretaría de Seguridad Pública del Distrito Federal, de toda detención y presentación y la de los jueces, por lo que hace a la presentación y a la sanción que se aplique, tanto a la Consejería Jurídica y de Servicios Legales del Distrito Federal como al Servicio Público de Localización Telefónica, para compulsar periódicamente la información recibida por dichas instancias.

En ese sentido, esta ley es el fruto de una revisión de la situación de los instrumentos legales hoy vigentes en el Distrito Federal. Se han retomado las valiosas aportaciones que la experiencia de su aplicación rescatan y se introducen nuevas modalidades e instituciones para dar un giro de mayor control y valoración de esta función básica. La desactualización terminológica de la anterior ley, con motivo de la reforma política del Distrito Federal, es corregida y precisada en esta ley.

3.1.2. Fundamento legal

La Ley de Cultura Cívica del Distrito Federal, fue expedida con fundamento en el artículo 122, apartado C, Base Segunda, fracción II, inciso b) de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y que en la parte relativa señala lo siguiente:

“Artículo 122.- Definida por el artículo 44 de este ordenamiento la naturaleza jurídica del Distrito Federal, su Gobierno está a cargo de los poderes federales y de los órganos Ejecutivo, Legislativo y Judicial de carácter local, en los términos de este artículo.”

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

“C. El Estatuto de Gobierno del Distrito Federal se sujetará a las siguientes bases:”

“**BASE SEGUNDA.** Respecto al Jefe de Gobierno del Distrito Federal:”

II. El Jefe de Gobierno del Distrito Federal tendrá las facultades y obligaciones siguientes:”

“b) Promulgar, publicar y ejecutar las leyes que expida la Asamblea Legislativa, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia, mediante la expedición de Reglamentos, Decretos y Acuerdos. Asimismo, podrá hacer observaciones a las leyes que la Asamblea Legislativa le envíe para su promulgación, en un plazo no mayor de diez días hábiles. Si el proyecto observado fuese confirmado por mayoría calificada de dos tercios de los diputados presentes, deberá ser promulgado por el Jefe de Gobierno del Distrito Federal.”

Continuando con el fundamento legal de la promulgación de la Ley de Cultura Cívica del Distrito Federal, los artículos 48, 49 y 67 fracción II del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal son base y su contenido textual se transcribe:

“Artículo 48.- Los proyectos de leyes o decretos que expida la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, se remitirán para su promulgación al Jefe de Gobierno del Distrito Federal, quien podrá hacer observaciones y devolver los proyectos dentro de diez días hábiles con esas observaciones, a no ser que, corriendo este término, hubiese la Asamblea cerrado o suspendido sus sesiones, en cuyo caso la devolución deberá hacerse el primer día hábil en que la Asamblea se reúna. De no ser devuelto en ese plazo, se entenderá aceptado y se procederá a su promulgación. El proyecto devuelto con observaciones deberá ser discutido de nuevo por la Asamblea.

Si se aceptasen las observaciones o si fuese confirmado por las dos terceras partes del número total de votos de los diputados presentes en la sesión, el proyecto será ley o decreto y se enviara en los términos aprobados, para su promulgación.”

“Artículo 49.- Las leyes y decretos que expida la asamblea legislativa para su debida aplicación y observancia serán publicadas en la Gaceta Oficial del Distrito Federal. Para su mayor difusión también se publicarán en el diario oficial de la federación.”

“Artículo 67.- Las facultades y obligaciones del Jefe de Gobierno del Distrito Federal son las siguientes:

II. Promulgar, publicar y ejecutar las leyes y decretos que expida la Asamblea Legislativa, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia, mediante la expedición de reglamentos, decretos y acuerdos;

El artículo 15 fracción I de la Ley de Cultura Cívica del Distrito Federal, da la pauta del fundamento legal en el marco de las Garantías consagradas en nuestra Carta Magna, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al señalar lo siguiente:

“Artículo 15.- La Cultura Cívica en el Distrito Federal, que garantiza la convivencia armónica de sus habitantes, se sustenta en el cumplimiento de los siguientes deberes ciudadanos:

I. Cumplir la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el Estatuto de Gobierno, las leyes, reglamentos y demás disposiciones que rigen en el Distrito Federal.”

La interpretación jurídica como herramienta del derecho, proporciona para este caso específico la comprensión lógica del porque esta ley se encuentra garantizada por la Constitución Federal al ser, asimismo protegida por está, sobra mencionar que dentro del marco constitucional siempre se deberán proteger los derechos y libertades de los habitantes del Distrito Federal o de cualquier entidad federativa inclusive.

Asimismo, en el artículo 6° primer párrafo de la Ley, se establece la autonomía sobre la cultura cívica.

“Artículo 6.- La responsabilidad determinada conforme a esta Ley es autónoma de las consecuencias jurídicas que las conductas pudieran generar en otro ámbito.”

Otra consecuencia lógica, nacida también de la interpretación jurídica de este artículo se refiere a la plena autonomía sobre la impartición de la cultura cívica respecto de otras materias, (ya que muchas veces se confunde y llega a perderse la esencia de está al pretender darle un carácter secundario respecto de la materia penal lo cual resulta por demás erróneo); al ser la cultura cívica salvaguarda de la paz social en el marco del orden público, relativo a las costumbres más generales de la población, pero que no llegan a convertirse en delitos, siendo consideradas las conductas que sanciona como meras “infracciones”, que si bien ocasionan el alteramiento del estado de orden que la sociedad guarda, puede esto ser resuelto bien por una conciliación o mediante la aplicación de una sanción que en ningún caso resulta extrema en concordancia con las conductas no permitidas que si bien son considerablemente reprobables y por ello sancionadas no tienen consecuencias jurisdiccionales graves, a diferencia de lo que sucede en materia penal con los “delitos” que objetivamente resultan hechos graves y en la mayoría de los casos de difícil solución por los efectos morales que provocan y la gran diferencia en el alteramiento de la paz social. La diferencia entre ambos entonces, radica en el valor del bien jurídico protegido respecto de la conducta sancionada.

Si bien no se mencionan cada una de las Garantías Constitucionales que la Ley de Cultura Cívica del Distrito Federal guarda y preserva en su texto mismo, procederé a manifestarlas con el fin de dar un panorama amplio de la importancia y alcance de esta Ley que a mi juicio es trascendental para los habitantes del Distrito Federal, al ser está un ejemplo importante para todos los mexicanos.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos señala en su artículo primero:

“Artículo 1°.- En los Estados Unidos Mexicanos todo individuo gozará de las garantías que otorga esta constitución, las cuales no podrán restringirse ni suspenderse, sino en los casos y con las condiciones que ella misma establece.”

Aplicando este artículo a la Ley de Cultura Cívica del Distrito Federal, se da pleno conocimiento, ya que la ley se encarga precisamente de garantizar los derechos y libertades de los individuos y que para el caso en particular, protege a los habitantes del Distrito Federal, sancionando y restringiendo estas garantías sólo en los casos que se encuentran específicamente consagrados en la ley (mismos que más adelante analizaré) y que también se encuentran avalados por las disposiciones Constitucionales.

El Artículo 2° Constitucional señala:

“Artículo 2°.- Está prohibida la esclavitud en los Estados Unidos Mexicanos. Los esclavos del extranjero que entren al territorio nacional, alcanzarán, por ese sólo hecho, su libertad y la protección de las leyes.”

La Ley de Cultura Cívica del Distrito Federal, consagra también esta garantía, ya que uno de sus objetivos es garantizar el respeto al ejercicio de los derechos y libertades de los individuos, la libertad es una manifestación del derecho por ser está un estado intrínseco de todo individuo y bien es sabido que la libertad fundamenta el espíritu humano y con ello el respeto de los valores individuales que interactúan en las conductas de carácter colectivo, resumiendo, la libertad es un elemento vital para todo ser y así en consecuencia para mantener un Estado de Derecho es necesario brindar las herramientas humanas para lograr el respeto al orden jurídico establecido.

En el artículo 3° Constitucional se encuentra una vez más, uno de los criterios que orienta a la Ley de Cultura Cívica del Distrito Federal, ya que señala en la fracción II, inciso c) que la educación que el Estado imparta deberá contribuir a una mejor convivencia al fomentar la dignidad e integridad de la persona y de la familia, así como la

igualdad de derechos y el respeto por el interés general, la cual será gratuita conforme a la fracción IV, lo que se aprecia plenamente de la lectura de dicho ordenamiento constitucional:

"Artículo 3°.- Todo individuo tiene derecho a recibir educación...

II ...

c).- Contribuirá a la mejor convivencia humana, tanto por los elementos que aporte a fin de robustecer en el educando, junto con el aprecio para la dignidad de la persona y la integridad de la familia, la convicción del interés general de la sociedad, cuanto por el cuidado que ponga en sustentar los ideales de fraternidad e igualdad de derechos de todos los hombres, evitando los privilegios de razas, de religión, de grupos, de sexos o de individuos;

...

IV. Toda la educación que el Estado imparta será gratuita;"

Otra garantía constitucional que fundamenta el porqué de la eficacia de una ley de cultura cívica se entiende de la lectura e interpretación del artículo 4° Constitucional, toda vez que este hace referencia a la protección de diferentes derechos entre los que se pueden mencionar, aquellos que buscan garantizar el mantenimiento de un medio ambiente adecuado para el desarrollo integral de las células sociales y de las personas.

"Artículo 4°.- ...

Toda persona tiene derecho a un medio ambiente adecuado para su desarrollo y bienestar."

Solamente por resolución judicial y como consecuencia de un hecho ilícito que afecte los derechos de un tercero podrá suspenderse la libertad de una persona, despojado de algún bien o privado de algún derecho, tal como se establece en el artículo 5° Constitucional y en congruencia con lo dispuesto en diversas disposiciones de la ley en análisis y que comentare en los siguientes subtemas.

"Artículo 5°.- A ninguna persona podrá impedirse que se dedique a la profesión, industria, comercio o trabajo que le acomode, siendo lícitos. El ejercicio de esta libertad sólo podrá vedarse por determinación judicial, cuando se ataquen los derechos de tercero, o por resolución gubernativa, dictada en los términos que marque la Ley, cuando se ofendan los derechos de la sociedad. Nadie puede ser privado del producto de su trabajo, sino por resolución judicial."

Eminentemente es el contenido del artículo 6° Constitucional al dar la pauta sobre uno de los aspectos más importantes que la Ley de Cultura Cívica del Distrito Federal señala, protege y al mismo tiempo sanciona, me refiero precisamente al derecho de la manifestación de las ideas que dentro de esta ley guarda un lugar especial al tratarse de una base de desarrollo y congruencia individual y colectiva de carácter moral y al mismo tiempo cultural en una sociedad, que resulta en la esencia y fundamento de uno de los objetivos que más adelante comentare al hablar de una garantía de orden público encaminado a preservar un ambiente tranquilo y establecido en una comunidad.

"Artículo 6°.- La manifestación de las ideas no será objeto de ninguna inquisición judicial o administrativa, sino en el caso de que ataque a la moral, los derechos de tercero, provoque algún delito, o perturbe el orden público; el derecho a la información será garantizado por el Estado."

Otro derecho garantizado por la Constitución Federal en su artículo 9° (y que en la ley materia de este trabajo de investigación se encuentra intrínseco) es el de reunión y asociación cuando estas tienen las características de responder a un objeto lícito y se desarrolle de forma pacífica, lo cual se desprende directamente del derecho a la libertad que está plenamente garantizado por nuestras disposiciones legales castigando el hecho de coartar los derechos de terceros sin causa justificada o legal con relación a los derechos de expresión y que están perfectamente regulados en la Ley de Cultura Cívica del Distrito Federal, como analizare en los subtemas siguientes.

"Artículo 9º.- No se podrá coartar el derecho de asociarse o reunirse pacíficamente con cualquier objeto lícito; pero solamente los ciudadanos de la República podrán hacerlo para tomar parte en los asuntos políticos del país. Ninguna reunión armada tiene derecho de deliberar.

No se considerará ilegal, y no podrá ser disuelta una asamblea o reunión que tenga por objeto hacer una petición o presentar una protesta por algún acto, a una autoridad, si no se profieren injurias contra ésta, ni se hiciere uso de violencias o amenazas para intimidarla u obligarla a resolver en el sentido que se desee."

Garantía fundamental contiene el artículo 13 de nuestra Carta Magna, consistente en la prohibición de los tribunales especiales y la eliminación de honorarios diferentes a los fijados por el gobierno para los servicios públicos, esto redundando en la característica que encierran los juzgados cívicos, ya que están constituidos en concordancia con lo dispuesto por la ley al igual que su contenido, pues mantiene una armonía con la materia que le corresponde conocer respetando con ello lo dispuesto por esta norma constitucional.

"Artículo 13º.- Nadie puede ser juzgado por leyes privativas ni por tribunales especiales. Ninguna persona o corporación puede tener fuero, ni gozar más emolumentos que los que sean compensación de servicios públicos y estén fijados por la ley. Subsiste el fuero de guerra para los delitos y faltas contra la disciplina militar; pero los tribunales militares en ningún caso y por ningún motivo podrán extender su jurisdicción sobre personas que no pertenezcan al ejército. Cuando en un delito o falta del orden militar estuviere complicado un paisano, conocerá del caso la autoridad civil que corresponda."

La garantía de Legalidad consagrada en el artículo 14 Constitucional es primordial para cualquier ordenamiento y por ende para establecer un orden jurídico, dentro de un Estado de Derecho, como lo es el nuestro, encuentra su fundamento jurídico en este precepto que jerárquicamente está ubicado en la cúspide de la pirámide normativa, así la garantía de legalidad emanada de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, justifica y otorga los pilares o herramientas necesarias para que los legisladores de nuestra República Mexicana, puedan crear preceptos legales capaces de

cumplir intrínsecamente con su fin, la justicia debe ser equitativa para todas las partes que integran la trilogía procesal (demandante, demandado y la autoridad jurisdiccional) este artículo refleja en su contenido esta idea, la cual de forma manifiesta protege derechos tendientes a mantener la justicia dentro de un Estado de Derecho real al que todos aspiran y particularmente en lo relativo a la cultura cívica en el Distrito Federal.

"Artículo 14°.- A ninguna ley se dará efecto retroactivo en perjuicio de persona alguna.

Nadie podrá 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."

Otra garantía importante y que no podría dejar de contener la Ley de Cultura Cívica del Distrito Federal, es la consagrada en el artículo 16 Constitucional, la cual preserva sobre todo la seguridad jurídica de cualquier individuo, que como es sabido es vital para nuestra sociedad al evitar arbitrariedades judiciales que redunden en un retraso social y en un estado de desorden colectivo y con ello el fin de la paz y la tranquilidad de los individuos y del Estado Mexicano.

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

No podrá librarse orden de aprehensión sino por la autoridad judicial y sin que preceda 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.

En los casos de delito flagrante, cualquier persona puede detener al indiciado poniéndolo sin demora a disposición de la autoridad inmediata y ésta, con la misma prontitud, a la del ministerio público.”

En el artículo 17 Constitucional, se establece que nadie puede hacerse justicia por sí mismo, nuestro Estado garantiza el derecho a su impartición, que deberá ser dada por los tribunales que previamente se establezcan y siempre de conformidad con los requisitos que marcan las leyes para con ello nuevamente garantizar la protección a los derechos individuales y el orden permanente de la sociedad.

“Artículo 17°.- Ninguna persona podrá hacerse justicia por sí misma, ni ejercer violencia para reclamar su derecho.

Toda persona tiene derecho a que se le administre justicia por tribunales que estarán expeditos para impartirla en los plazos y términos que fijen las leyes, emitiendo sus resoluciones de manera pronta, completa e imparcial. Su servicio será gratuito, quedando, en consecuencia, prohibidas las costas judiciales.

Las leyes federales y locales establecerán los medios necesarios para que se garantice la independencia de los tribunales y la plena ejecución de sus resoluciones.

Nadie puede ser aprisionado por deudas de carácter puramente civil.”

Uno de los artículos más significativos para el tema central del presente trabajo de investigación, es el artículo 21 Constitucional, al establecer el fundamento sobre la aplicación de las sanciones y respeto a la facultad de sancionar las conductas denominadas como infracciones en la Ley de Cultura Cívica del Distrito Federal para las autoridades administrativas, aunque también se observa un pequeño atraso en cuanto a la expresión que utiliza este ordenamiento, ya que hace referencia a los reglamentos gubernativos y de policía cuando correctamente debía señalar “por las infracciones de las leyes en materia cívica.”

"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.

Si el infractor fuese jornalero, obrero o trabajador, no podrá ser sancionado con multa mayor del importe de su jornal o salario de un día.

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

Las resoluciones del ministerio público sobre el no ejercicio y desistimiento de la acción penal, podrán, ser impugnadas por vía jurisdiccional en los términos que establezca la ley.

La seguridad pública es una función a cargo de la Federación, el distrito federal, los estados y los municipios, en las respectivas competencias que esta constitución señala. La actuación de las instituciones policiales se regirá por los principios de legalidad, eficiencia, profesionalismo y honradez.

La Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios se coordinarán, en los términos que la Ley señale, para establecer un sistema nacional de seguridad pública."

Al respecto señala Martínez Morales que a la autoridad administrativa compete la aplicación de sanciones por las infracciones a los reglamentos gubernativos y de policía, y en su opinión a todas las leyes de naturaleza administrativa, y que en las infracciones

administrativas podrá responsabilizarse tanto a éstas como a las morales, infracciones que no deben exceder de 36 horas.⁸⁷ Sirve de apoyo la siguiente tesis:

Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, novena época, tomo: XIX, n° jurisprudencia 181,271, junio de 2004, tesis: 1a. LXXIV/2004, página: 242, SANCIONES ADMINISTRATIVAS. CUANDO TENGAN COMO SEDE REGLAMENTOS GUBERNATIVOS O DE POLICÍA, SÓLO PODRÁN CONSISTIR EN MULTA O ARRESTO, LO QUE NO ACONTECE CUANDO SU FUNDAMENTO SEA LA LEY.

Cuando las sanciones que imponen las autoridades administrativas tienen como sede reglamentos gubernativos o de policía, éstas sólo podrán consistir en multa o en arresto hasta por treinta y seis horas, en términos del artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; sin embargo, cuando tales sanciones sean impuestas con fundamento en la ley, resulta incuestionable que no pueden constreñirse a la multa o al arresto, sino que válidamente procede la imposición de diversos correctivos, como puede ser el decomiso de mercancías o cualquier otro que contemple la legislación aplicable.

Amparo directo en revisión 1338/2003. Productos Agropecuarios de Tehuacán, S.A. de C.V. 14 de abril de 2004. Unanimidad de cuatro votos. Ausente: Humberto Román Palacios. Ponente: José de Jesús Gudiño Pelayo. Secretario: Rogelio Alberto Montoya Rodríguez.

El artículo 22 Constitucional, contiene una prohibición sobre la aplicación de ciertas penas, mismas que por su carácter inverosímil, deben ser expulsadas del sistema de justicia mexicano para beneficio de todos y del avance social de nuestra colectividad.

"Artículo 22.- Quedan prohibidas las penas de mutilación y de infamia, la marca, los azotes, los palos, el tormento de cualquier especie, la multa excesiva, la confiscación de bienes y cualesquiera otras penas inusitadas y trascendentales."

"Queda también prohibida la pena de muerte por delitos políticos, y en cuanto a los demás, sólo podrá imponerse al traidor a la patria en guerra extranjera, al parricida, al homicida con alevosía, premeditación o ventaja, al incendiario, al plagiarlo, al salteador de caminos, al pirata y a los reos de delitos graves del orden militar."

⁸⁷ Martínez Morales, Rafael I., *Derecho administrativo 3er. y 4o. cursos*, Editorial Oxford University Press México, S.A. de C.V., 4ª edición, México, 2005. Pág. 141.

Sobre la rectoría del desarrollo nacional mencionada en el artículo 25 Constitucional, se puede decir que las bases que se presenten son clave en nuestro concepto, al manifestar que nuestra sociedad debe ser democrática y brindar a sus integrantes el pleno ejercicio de su libertad, al mismo tiempo que conservan su dignidad y seguridad mediante el respeto a la misma, garantizando su protección en la Constitución Federal, tal como se advierte a continuación:

"Artículo 25.- Corresponde al Estado la rectoría del desarrollo nacional para garantizar que éste sea integral y sustentable, que fortalezca la soberanía de la Nación y su régimen democrático y que, mediante el fomento del crecimiento económico y el empleo y una más justa distribución del ingreso y la riqueza, permita el pleno ejercicio de la libertad y la dignidad de los individuos, grupos y clases sociales, cuya seguridad protege esta Constitución."

Los artículos constitucionales a los que se han hecho referencia con anterioridad, constituyen los más importantes, así como los fundamentos jurídicos de la estructura y contenido de la Ley de Cultura Cívica del Distrito Federal, aunque no son los únicos que tienen alguna relación e influencia en ella, sin embargo, y con el fin de centrar el análisis en el contenido de esta ley cívica se da por concluido este apartado para continuar con los siguientes subtemas que complementan el tema prioritario.

3.1.3. Objeto.

De conformidad con el artículo 1° de la Ley de Cultura Cívica del Distrito Federal, la Ley en análisis es de orden público e interés social y regirá en el Distrito Federal, cuyo objeto es establecer las reglas mínimas de comportamiento cívico, cuya finalidad es garantizar el respeto a las personas, los bienes públicos y privados y regular el funcionamiento de la Administración Pública del Distrito Federal en su preservación y determinar las acciones para su cumplimiento.

Asimismo, (el artículo 14 de la citada ley), señala que para la preservación del orden público, la Administración Pública del Distrito Federal, deberá promover el desarrollo de una cultura cívica, sustentada en los principios de corresponsabilidad, solidaridad, honestidad, equidad, tolerancia e identidad, cuyo objetivo se encuentra expresado a lo largo de las fracciones contenidas en el citado artículo, las cuales comentare a continuación de forma particular para con ello centrarnos en su eficacia; sin embargo, es necesario apuntar a manera de introducción que el objeto de la ley resulta coherente con los principios constitucionales expresados en el subtema anterior, ya que garantizan el respeto a los derechos y libertades de los individuos, (en particular de los habitantes del Distrito Federal), manteniendo así una fraternidad en las relaciones colectivas y una estabilidad social dentro del Distrito Federal.

Para dar inicio la fracción I se refiere a que las relaciones entre los habitantes del Distrito Federal deben fomentar su participación activa, para preservar el orden público, a través del conocimiento, ejercicio, respeto y cumplimiento de sus derechos y obligaciones, por lo que la ley se concentra en procurar que esto se cumpla, es decir, hacer todo lo posible en el marco legal que le corresponde a fin de mantener un sistema social en el que predomine la paz en las relaciones interpersonales.

El segundo objetivo de la ley y en el caso, la fracción II del artículo relativo, se habla de un concepto que ha generado polémica a lo largo del tiempo, ya que de todos los diversos ordenamientos que han existido en materia cívica, esta ley se preocupa por promover la participación activa de los habitantes en el mejoramiento de su entorno social, para la preservación del orden público como a continuación comentare.

Con las definiciones del concepto de orden público que proporciona esta Ley, coadyuva a su eficacia y eficiencia brindando una mejor comprensión del valor de este concepto dentro del sistema de cultura cívica, constituyendo uno de los pilares de protección de los derechos y libertades de los individuos, precisamente una de las metas que persigue la ley: mantener el orden público en el Distrito Federal.

El orden público debe entenderse bajo una concepción como: “respeto y preservación de su integridad física y psicológica, cualquiera que sea su condición socioeconómica, edad o sexo”, esto resulta ser básico para lograr la preservación de la concordia de la sociedad del Distrito Federal, como se desprende del inciso a) de esta fracción II que es por si misma clara, por lo que considero innecesario el abundar en su explicación.

El inciso b) de esta fracción II da otra parte integrante del significado de orden público y dice que debe concebirse como el respeto a la potestad de terceros, es decir, la no-restricción en el ejercicio de los derechos y libertades de las personas con quienes se convive, quiere decir esto no sólo la garantía de libertad en el ejercicio de los derechos de las personas, sino además, la garantía de libertad de acción de aquellos con quienes se tiene que convivir en el Distrito Federal.

En el inciso c) de la fracción comentada se hace referencia al funcionamiento adecuado de los servicios públicos y también a las necesidades de la población, acorde con lo establecido en el artículo 3° fracción XIV de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal en donde se define al servicio público como: “... La actividad organizada que realice o concesione la Administración Pública conforme a las disposiciones jurídicas vigentes en el Distrito Federal, con el *fin* de satisfacer en forma continua, uniforme, regular y permanente, necesidades de carácter colectivo”.⁸⁸

Apreciándose la integración que se hace de todas las materias necesarias para garantizar un medio de vida estable y agradable para los habitantes del Distrito Federal por parte de esta Ley de Cultura Cívica del Distrito Federal. También resulta de gran importancia el penúltimo inciso de esta fracción pues contempla un aspecto elemental en nuestros tiempos dentro de la sociedad y me refiero al medio ambiente y la salud, ya que el inciso d) dice que la ley procurará: “La conservación del medio ambiente y de la salubridad general...”.

⁸⁸ *Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal*, Gaceta Oficial del Distrito Federal, 29 de diciembre de 1998. (Incluye reforma del 24 de enero de 2008).

Como ya es sabido, el medio ambiente debe preservarse al máximo por ser este lo que permite continuar con un modo de vida sano y, al mismo tiempo, la continuación de nuestra especie perfectamente en conjunto con una higiene adecuada que permita a los habitantes del Distrito Federal mantenerse sanos, y con ello lograr la concordia no sólo en la sociedad y en lo tocante a relaciones interpersonales, más bien, se esta ante un apartado en extremo importante al tratar lo tocante a la vida interna y a las condiciones también internas de los individuos, procurando así ofrecer un medio sano en que las capacidades de los habitantes puedan desarrollarse al máximo, al contar con todos los elementos necesarios para la adecuada satisfacción de sus necesidades y el desarrollo integral de la sociedad.

El último inciso que corresponde a la letra e) concluye la definición del concepto de orden público manifestando como otra prioridad de esta ley, el respeto que debe existir en el uso y finalidad que se les dé a los bienes del dominio público, para cubrir necesidades y lograr un beneficio colectivo.

De la lectura de este inciso se advierte que los bienes del dominio público, son aquellos pertenecientes a la nación y que están destinados a brindar un servicio público no pudiendo ser reducidos a propiedad particular y que se encuentran regidos por la Ley General de Bienes Nacionales, sin embargo (y para no salirme del tema) hago mención de esto con el objeto de ubicar el concepto general, pero dentro de la materia que ocupa será de gran trascendencia por ser precisamente el uso colectivo y su afectación lo que sanciona está al brindar una garantía de libertad respecto de los derechos de los habitantes sobre ellos, siempre en el marco del correcto destino que se les dé, lo cual significa que mientras su uso sea aquel para el que ha sido creado y no se restrinja su utilización a persona alguna sin que medie justificación, al respecto la conducta social estará acorde con los principios que rigen a esta ley.

Por otra parte, se concluye que la participación de los ciudadanos en los asuntos cívicos de la ciudad, si bien no es algo nuevo, pues siempre se ha procurado que los

habitantes participen en el mantenimiento y respeto de las normas colectivas, se encuentra cada vez más gente que se interesa en conocer e intervenir en los asuntos sociales de su comunidad, ya sea de carácter cívico, político y demás, pero lo interesante para el presente trabajo es la materia cívica, misma que cada día adquiere mayor importancia social por sus consecuencias sociales que se manifiestan en la concordia colectiva en el Distrito Federal.

Como puede apreciarse, los objetivos de la Ley se encuentran acordes con los principios constitucionales expuestos en el subtema anterior, lo que resalta y clarifica la importancia de este ordenamiento jurídico al procurar el desarrollo armónico de las relaciones sociales de los habitantes del Distrito Federal, a través de una cultura cívica, sustentada en los principios de corresponsabilidad, solidaridad, honestidad equidad, tolerancia e identidad.

De igual forma que los objetivos de la Ley de Cultura Cívica del Distrito Federal, están basados en los principios constitucionales, por lo que para complementar y finalizar este tema, se encuentran las bases claras para su dirección (y por tanto su objeto) en el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, en su artículo 12 como se desprende del mismo:

"Artículo 12°.- La Organización Política y Administrativa del Distrito Federal atenderá los siguientes principios estratégicos:

- I. La legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad, eficiencia y eficacia que deben observarse en el desempeño de los empleos, cargos o comisiones del servicio público y en la administración de los recursos económicos de que disponga el Gobierno de la Ciudad;
- II. La existencia, integración, estructura y funcionamiento de órganos, unidades, dependencias centrales y entidades paraestatales, con ámbito de actuación en el conjunto de la ciudad;
- III. El establecimiento, en cada demarcación territorial de un órgano político-administrativo, con autonomía funcional para ejercer las competencias que les otorga este Estatuto y las leyes;

-
- IV. La previsión de la actuación gubernativa con criterios de unidad, autonomía, funcionalidad, eficacia, coordinación e imparcialidad;
 - V. La planeación y ordenamiento del desarrollo territorial, económico y social de la ciudad, que considere la óptica integral de la capital con las peculiaridades de las demarcaciones territoriales que se establezcan para la división territorial;
 - VI. La simplificación, agilidad, economía, información, precisión, legalidad, transparencia e imparcialidad en los procedimientos y actos administrativos en general;
 - VII. La cobertura amplia, oportuna, ágil y especializada de los servicios de seguridad pública y de impartición y procuración de justicia para la protección de las personas, sus familias y sus bienes;
 - VIII. La observancia, respeto y atención de recomendaciones por las autoridades y en general servidores públicos que ejerzan jurisdicción local en el Distrito Federal, respecto de los derechos humanos que establece el orden jurídico mexicano;
 - IX. La formulación de políticas y programas de desarrollo económico, considerando las particularidades de la ciudad y la congruencia de aquéllas con la planeación nacional del desarrollo;
 - X. La conjugación de acciones de desarrollo con políticas y normas de seguridad y de protección a los elementos del medio ambiente;
 - XI. La definición de las políticas sobre finanzas públicas para asegurar la estabilidad financiera y solidez fiscal de la entidad, la equidad de la carga tributaria, la seguridad jurídica de los contribuyentes y la atención prioritaria de las necesidades sociales;
 - XII. La juridicidad de los actos de gobierno, la revisión y adecuación de la organización de la administración, la programación de su gasto y el control de su ejercicio;
 - XIII. La participación ciudadana para canalizar y conciliar la multiplicidad de intereses que se dan en la ciudad;
 - XIV. La participación de los ciudadanos en los asuntos públicos de la ciudad, en los términos que disponga este Estatuto y las leyes; y
 - XV. La rectoría del desarrollo nacional en los términos del artículo 25 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Como resulta obvio de este artículo, la Ley de Cultura Cívica del Distrito Federal, comprende y respeta cada uno de los principios estratégicos establecidos para la dirección y correcto funcionamiento de una entidad tan importante como lo es el Distrito Federal.

3.1.4. Ámbito de aplicación

La presente ley por disposición expresa regirá únicamente en el Distrito Federal, conforme a lo dispuesto en el primer párrafo del artículo 1° de la misma, que a la letra dice: “La presente Ley es de orden público e interés social, regirá en el Distrito Federal...”.

Asimismo, el artículo 15 del ordenamiento en comento, garantiza la convivencia armónica de sus habitantes, en cumplimiento de su fracción primera que a la letra señala: “I. Cumplir la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el Estatuto de Gobierno, las leyes, reglamentos y demás disposiciones que rigen en el Distrito Federal; ...”

Respecto de este artículo es necesario realizar la precisión que debe entenderse como habitantes (del Distrito Federal) lo cual realizare con fundamento en el artículo 5° del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, que dice en su parte relativa que se consideran habitantes del Distrito Federal aquellas personas que residan en su territorio.

Resulta claro el hecho que protege las garantías de los residentes del Distrito Federal, al ser un ordenamiento de carácter local que se aplica a quien cometa una infracción, aún cuando no sea residente de la ciudad, el sentido de este ordenamiento es la protección de las libertades y derechos de sus habitantes, al sancionar a quien infrinja esta disposición y con ello asegurar el mantenimiento de la paz social y el orden público en su territorio siempre en beneficio de su población.

3.1.5. Autoridades competentes

Las autoridades competentes para conocer de esta ley (artículo 7) son:

-
- Jefe de Gobierno del Distrito Federal.
 - Consejería Jurídica y de Servicios Legales del Distrito Federal.
 - Secretaría de Seguridad Pública.
 - Secretaría de Salud del Distrito Federal.
 - Jefes Delegacionales.
 - Dirección de Justicia Cívica.
 - Juzgados Cívicos.

En los siguientes subtemas analizare de forma particular las características de cada una de estas autoridades, es decir, sus facultades, obligaciones y atribuciones que están legalmente conferidas a cada una de ellas.

3.1.6. Contenido

La Ley de Cultura Cívica del Distrito Federal, consta de 111 artículos divididos en siete títulos y catorce capítulos correspondientes, de la manera siguiente:

Título Primero. Disposiciones Preliminares.

Capítulo I. Disposiciones Generales. (artículo 1 a 7).

Capítulo II. Atribuciones de las Autoridades. (artículo 8 a 13).

Título Segundo. De la Cultura Cívica y de la Participación Vecinal.

Capítulo I. De la Cultura Cívica y de la Participación Vecinal. (artículo 14 a 16)

Capítulo II. De la Participación Vecinal. (artículo 17 a 22).

Título Tercero. Infracciones y Sanciones.

Capítulo I. Infracciones y Sanciones. (artículo 23 a 32).

Capítulo II. De las Actividades de Apoyo a la Comunidad. (artículo 33 a 38).

Título Cuarto. Procedimientos.

Capítulo I. Disposiciones Comunes (artículo 39 a 53).

Capítulo II. Procedimiento por Presentación del Probable Infractor.

(artículo 54 a 64).

Capítulo III. Procedimiento por Queja. (artículo 65 a 77).

Título Quinto. Del Consejo.

Capítulo Único. Consejo de Justicia Cívica. (artículo 78 a 80).

Título Sexto. De la Organización Administrativa.

Capítulo I. Juzgados Cívicos. (artículo 81 a 95).

Capítulo II. Profesionalización de los Jueces y Secretarios de los Juzgados Cívicos.

(artículo 96 a 99).

Capítulo III. De la Supervisión a los Juzgados. (artículo 100 a 106).

Título Séptimo. Registro de Infractores.

Capítulo Único. (artículo 107 a 111).

Antes de realizar un análisis profundo del contenido de esta Ley de Cultura Cívica del Distrito Federal, es necesario hacer un listado de los conceptos abreviados que se emplean para un manejo expedito de los términos usados en la misma, tal como se establece en el artículo 3° de la citada Ley:

Consejería, a la Consejería Jurídica y de Servicios Legales del Distrito Federal;

Consejo, al Consejo de Justicia Cívica del Distrito Federal;

Delegación, Órgano Político Administrativo Desconcentrado en cada Demarcación Territorial;

Dirección, a la Dirección de Justicia Cívica;

Elemento de la policía, al elemento de la Policía del Distrito Federal;

Infracción, al acto u omisión que sanciona la presente Ley;

Jefe de Gobierno, al Jefe de Gobierno del Distrito Federal;

Jefes Delegacionales, a los Titulares de los Órganos Político Administrativos del Distrito Federal;

Juez, al Juez Cívico;

Juzgado, al Juzgado Cívico;

Ley, a la presente Ley;

Probable Infractor, a la persona a quien se le imputa la comisión de una infracción;

Registro de Infractores, al Registro de Infractores del Distrito Federal;

Salario mínimo, al salario mínimo general vigente en el Distrito Federal;

Secretaría, a la Secretaría de Seguridad Pública del Distrito Federal;

Secretaría de Salud, a la Secretaría de Salud del Distrito Federal;

Secretario, al Secretario del Juzgado; y

Médico, al médico o médico legista.

A continuación realizare un análisis del contenido de esta ley cívica en sus aspectos más importantes para con ello tener una visión completa de lo que significa y las repercusiones sociales que conlleva a fin de formar una conciencia general sobre el significado del conocimiento que aporta.

3.2. Responsabilidad administrativa

La Ley de Cultura Cívica del Distrito Federal, señala en forma específica en su artículo 4° quienes serán las personas responsables por las infracciones que cometan, calificándolas como “responsables”, y que se señalan en forma genérica, como aquellas personas mayores de once años que cometan cualquiera de las conductas señaladas como infracciones dentro de la ley, así como las personas físicas o morales que hubiesen ordenado la realización de conductas que importen la comisión de una

infracción. En la realidad es muy difícil determinar quien ejerce cualquiera de los derechos consagrados en la ley, sin violentar los de otros.

3.3. Competencia de las autoridades

3.3.1. Jefe de gobierno

Como primer unidad administrativa materia de estudio de esta tesis, se hace referencia a las atribuciones del Jefe de Gobierno respecto de la cultura cívica, el cual aparece regulado por primera vez en la Ley de Cultura de Cívica del Distrito Federal, siendo las siguientes:

- Aprobar el número, distribución y competencia territorial de los juzgados cívicos.
- Nombrar y remover a los Jueces y Secretarios de los juzgados cívicos.

3.3.2. Consejería Jurídica y de Servicios Legales del Distrito Federal

La Consejería Jurídica y de Servicios Legales del Distrito Federal, es parte de la Administración Pública Centralizada, su fundamento legal se encuentra en el Título Segundo, Capítulo Primero, artículo 15, fracción XVI de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal, como ya quedó establecido en el capítulo primero del presente trabajo, por lo cual me limitare a referirme al mismo en cuanto a la competencia y atribuciones respecto a los juzgados cívicos, que se encuentran señaladas de manera genérica en el artículo 16 y específicamente en el artículo 35 de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal, de entre las cuales se establecen las siguientes atribuciones:

- ***Proponer al Jefe de Gobierno el nombramiento y remoción de los jueces y secretarios de los Juzgados Cívicos, así como el número de estos Juzgados***

en el Distrito Federal, y su ámbito de jurisdicción territorial, conforme a los lineamientos que emita el Consejo de Justicia Cívica.

- *De conformidad a las disposiciones aplicables de la Ley de Justicia Cívica para el Distrito Federal, elaborar los lineamientos y criterios técnico-jurídicos a los que se sujetarán los Juzgados Cívicos, supervisando y vigilando el funcionamiento de los mismos.*

Las atribuciones de la Consejería Jurídica son bastante extensas, y está se encuentra inmersa en casi la totalidad de los actos jurídicos que se celebran en el Distrito Federal, las facultades de está en materia cívica, son las que de forma directa interesan para saber las facultades que se relacionan más cercanamente con el tema central y que como se ha estudiado y se estudiara en los subtemas siguientes dan la pauta de organización del sistema de justicia cívica en el Distrito Federal.

La Ley de Cultura Cívica del Distrito Federal, señala en su artículo 9° las atribuciones de la Consejería Jurídica en lo relativo a la materia cívica, señalando dieciocho funciones específicas y dejando abierta la posibilidad de alguna otra contenida por la ley como a continuación se expone:

- I. Proponer al Jefe de Gobierno el número, distribución y competencia territorial de los Juzgados que deban funcionar en cada Delegación;
- II. Proponer al Jefe de Gobierno los nombramientos, adscripción y remoción de los Jueces y Secretarios;
- III. Diseñar los procedimientos para la supervisión, control y evaluación periódicos del personal de los Juzgados;
- IV. Emitir los lineamientos para la condonación de las sanciones impuestas por los Jueces;
- V. Supervisar el funcionamiento de los Juzgados, de manera periódica y constante, a fin de que realicen sus funciones conforme a esta Ley y a las disposiciones legales aplicables;
- VI. Establecer los criterios de selección para los cargos de Juez y Secretario, en casos excepcionales podrá dispensar el examen de ingreso;
- VII. Diseñar y desarrollar los contenidos del curso propedéutico correspondiente al nombramiento de Jueces y Secretarios e instrumentar mecanismos de actualización mediante convenios con instituciones académicas;

-
- VIII. Dotar a los Juzgados de personal eficaz y suficiente para el desempeño de sus labores, de acuerdo a la carga de trabajo;
 - IX. Promover la difusión de la Cultura Cívica a través de campañas de información sobre sus objetivos y procedimientos;
 - X. Proponer al Jefe de Gobierno normas y criterios para mejorar los recursos y funcionamiento de la Justicia Cívica;
 - XI. Proponer convenios que contribuyan al mejoramiento de los servicios de los Juzgados, tanto en materia de profesionalización, como de coordinación con otras instancias públicas o privadas, de orden federal o local, en beneficio de toda persona que sea presentada ante el Juzgado;
 - XII. Establecer acuerdos de colaboración para el mejor ejercicio de las atribuciones establecidas en el presente artículo;
 - XIII. Conocer del recurso de inconformidad a que se refiere el artículo 67 de esta Ley;
 - XIV. Autorizar los registros e instrumentos necesarios que llevarán los Juzgados, facultad que podrá delegar a la Dirección;
 - XV. Integrar el Registro de Infractores;
 - XVI. Establecer las equivalencias entre los arrestos y el tiempo de realización de las actividades de apoyo a la comunidad;
 - XVII. Establecer, con la Secretaría, los mecanismos necesarios para el intercambio de información respecto de las remisiones de infractores, procedimientos iniciados y concluidos, sanciones aplicadas e integración del Registro de Infractores, y
 - XVIII. Las demás facultades que le confiera la Ley.

Como se aprecia las atribuciones y funciones de la Consejería Jurídica, resultan en extremo claras aunque un poco compactadas en la Ley de Cultura Cívica del Distrito Federal, por ello fue importante el hacer un recorrido por los ordenamientos que le dan origen y fundamento a esta unidad administrativa para con ello tener el panorama completo de lo que significa y la forma en que interactúa jurídicamente en el tema central del presente trabajo de investigación, la Ley de Cultura Cívica del Distrito Federal.

3.3.3. Secretaría de Seguridad Pública del Distrito Federal

La Secretaría de Seguridad Pública del Distrito Federal, es la encargada de salvaguardar y mantener un orden social en las relaciones individuales y colectivas dentro de una sociedad, su competencia es de orden local, cumple con sus funciones en el Distrito Federal. Dentro de las facultades y obligaciones que la ley le confiere se

señala como objetivo principal de estas, el brindar auxilio al juez cívico en el ejercicio de sus funciones, esta ayuda que será siempre correlacionada abarcará desde la prevención de una infracción, detención del presunto infractor, hasta el traslado, custodia y supervisión de los infractores fuera o dentro del juzgado correspondiente.

A continuación se señala un listado de las facultades contenidas en la Ley para su mejor comprensión:⁸⁹

- Detención y presentación ante el juez de los infractores flagrantes, en términos del artículo 55 de esta ley.
- Ejecutar las órdenes de presentación que se dicten con motivo del procedimiento que establece la ley.
- El traslado y custodia de los infractores a los lugares destinados para cumplimiento de los arrestos.
- Supervisión y evaluación del desempeño de los elementos de la policía, en la aplicación de la ley.
- Deberá también incluir en los programas de formación policial la materia de Justicia Cívica.
- Proveer a los elementos policíacos de los recursos materiales necesarios para la aplicación de la Ley de Cultura Cívica del Distrito Federal, que comprenderán, de manera mínima, un talonario de formatos de citatorios, y boletas de remisión y un ejemplar de la ley.
- Registro de las detenciones y remisiones de los probables infractores que realicen los elementos policíacos.
- Auxilio en general en el ejercicio de las funciones de los Jueces Cívicos.
- Asimismo, deberá auxiliar a las áreas de desarrollo social al trasladar a las personas que pernocten en vía o espacios públicos, instituciones públicas y privadas de asistencia social.
- Comisionar por lo menos en cada turno de los juzgados a un elemento policíaco.

⁸⁹ Ley de Cultura Cívica del Distrito Federal, Gaceta Oficial del Distrito Federal, 31 de mayo de 2004, (Incluye reforma del 13 de marzo de 2008), artículo 10.

El papel que juega una unidad administrativa como lo es la Secretaría de Seguridad Pública, indiscutiblemente es imprescindible, sin embargo no puede dejarse de mencionar que este elemento como parte de la administración de justicia cívica, carece de la eficacia y credibilidad necesaria para llevar a cabo una función que satisfaga los requerimientos de una sociedad, en busca de un equilibrio que la justicia colectiva necesita, esta Secretaría aún y cuando día a día se profesionaliza, necesita de algún tiempo para poder entenderla como el elemento medular en la ejecución e impartición de la justicia cívica.

3.3.4. Secretaría de Salud del Distrito Federal

Por primera vez en lo que hace a las legislaciones cívicas la Ley de Cultura Cívica del Distrito Federal, contempla a la Secretaría de Salud del Distrito Federal, como una dependencia encargada de planear, dirigir, controlar y evaluar los servicios de medicina legal y de salud en apoyo a los juzgados de justicia cívica.⁹⁰

3.3.5. Jefes Delegacionales

Los Jefes Delegacionales o Delegados son los titulares de las demarcaciones territoriales denominadas delegaciones del Distrito Federal, las cuales son órganos administrativos desconcentrados con autonomía funcional en acciones de gobierno, como se precisó en el capítulo primero del presente trabajo de investigación, y que tienen como objeto:⁹¹ La expedita y eficiente atención de las necesidades y demandas sociales; una más equitativa y eficaz prestación de los servicios públicos, sustentada en la rápida toma de decisiones; el mejor aprovechamiento de los recursos humanos y materiales y una adecuada distribución del gasto público.

⁹⁰ Idem, artículo 11.

⁹¹ *Estatuto de Gobierno del Distrito Federal*, Diario Oficial de la Federación, 26 de julio de 1994, (Incluye reforma del 28 de abril de 2008), artículo 104.

A quien corresponde en forma general el despacho de los asuntos relativos a la seguridad pública, asistencia social, mantenimiento de los recursos naturales y del medio ambiente, entre otras, y de forma particular lo relativo a la justicia cívica:

- Administrar los juzgados cívicos.⁹²
- Dotar de los espacios físicos y recursos materiales y financieros necesarios para la eficaz operación de los juzgados, de conformidad a los lineamientos que dicte la Consejería Jurídica y de Servicios Legales del Distrito Federal.
- Conservación en óptimas condiciones de los juzgados cívicos.⁹³

Las atribuciones relativas a la materia cívica son pocas pero de una gran trascendencia, sin embargo es necesario hacer una aclaración, si bien no tienen funciones extensas señaladas en forma específica en la ley, sí realizan una gran ayuda y cooperación en la práctica, ya que a los delegados les corresponde mantener la seguridad pública, al vigilar el buen funcionamiento de los servicios públicos lo que redundará en una garantía de tranquilidad y equilibrio en las relaciones sociales de los habitantes del Distrito Federal.

3.3.6. Dirección de Justicia Cívica

Dentro de las facultades y obligaciones que la ley le confiere, señalaré como objetivo principal de la Dirección de Justicia Cívica, la ejecución de normas internas de funcionamiento, supervisión, control y evaluación a los juzgados, el conocer del recurso de queja, condonar las sanciones que impone el juez, guarda y destino de los documentos u objetos que se remiten a los juzgados, dejando abierta la posibilidad a cualquier función que se confiera en la ley u otras disposiciones legales.⁹⁴

⁹² *Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal*, Gaceta Oficial del Distrito Federal, 29 de diciembre de 1998, (Incluye reforma del 24 de enero de 2008), artículo 39.

⁹³ *Ley de Cultura Cívica del Distrito Federal*, Gaceta Oficial del Distrito Federal, 31 de mayo de 2004, (Incluye reforma del 13 de marzo de 2008), artículo 12.

⁹⁴ *Idem*, artículo 13.

3.4. Cultura cívica

Sin lugar a dudas, para lograr el respeto de las normas en cualquier materia es necesario un conocimiento previo de las mismas, particularmente en grupos de individuos tan extensos como el que forma el Distrito Federal, ya que si se hablara de un grupo pequeño de personas, la moral que impera es demasiado aceptada y conocida, sin embargo y no obstante que las normas que integran la Ley de Cultura Cívica del Distrito Federal están formuladas acorde a los cambios sociales y a la moral general, también puede destacarse que las mismas tienen como una finalidad más el formar a los ciudadanos en el respeto de los derechos de los demás, por ello puedo decir que esta formación para ser aceptada debe basarse en el conocimiento de todos sobre las costumbres que se protegen como sociedad y que les determinan como individuos, de ahí la importancia del presente subtema que se encuentra regulado en la forma que a continuación estudiare.

Como ya se señaló con anterioridad en el apartado 3.1.4. del presente trabajo, el artículo 14 de la Ley de Cultura Cívica del Distrito Federal, contempla que para la preservación del orden público, la Administración Pública del Distrito Federal, deberá promover el desarrollo de una cultura cívica, sustentada en los principios de corresponsabilidad, solidaridad, honestidad, equidad, tolerancia e identidad, cuyo objetivo se encuentra expresado a lo largo de las fracciones contenidas en el citado artículo, las cuales se expusieron de forma particular en el citado apartado y que garantizan el respeto a los derechos y libertades de los individuos, (en particular de los habitantes del Distrito Federal), manteniendo así una fraternidad en las relaciones colectivas y una estabilidad social dentro del Distrito Federal.⁹⁵

Asimismo, para garantizar la convivencia armónica de los habitantes en el Distrito Federal respecto de una cultura cívica, el artículo 15 de la Ley de Cultura Cívica del Distrito Federal, sustenta el cumplimiento de los deberes ciudadanos, tales como:

⁹⁵ Idem, artículo 14.

-
- El cumplimiento de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el Estatuto de Gobierno, las leyes, reglamentos y demás disposiciones que rigen en el Distrito Federal.
 - Ejercer derechos y libertades protegidos en la Ley respetando los de los demás.
 - Dar un trato digno a las personas, respetando la diversidad que caracteriza a la comunidad.
 - Prestar apoyo a las personas victimizadas o en situación vulnerable, así como a los demás habitantes.
 - Prevención de riesgos contra la integridad física de las personas;
 - Libertad de acción de las personas en las vías y espacios públicos;
 - En situaciones de emergencia, solicitar servicios de urgencias médicas, rescate o policiales.
 - En caso de percatarse de la realización de conductas o de hechos violentos que pudieran causar daño a personas o bienes de terceros o que afecten la convivencia armónica, se deberá requerir la presencia policiaca.
 - Conservar limpias las vías y espacios públicos;
 - Uso adecuado de los bienes, espacios y servicios públicos.
 - Cuidado del equipamiento, mobiliario urbano, bienes de interés cultural, urbanístico y arquitectónico de la ciudad.
 - Contribuir a un ambiente adecuado para su desarrollo, salud y bienestar;
 - Preservar y proteger la flora y fauna en áreas verdes, áreas de valor ambiental, áreas naturales protegidas y suelo de conservación del Distrito Federal.
 - Respetar la señalización vial y utilización adecuada de la estructura vial.
 - Reparación de averías o daños de la vivienda o lugar de trabajo que pongan en peligro, perjudiquen o molesten a los vecinos y mantener en buen estado las construcciones propias.
 - Prevenir que los animales domésticos causen daño o molestia a los vecinos.
 - Que las normas de seguridad y prevención contra incendios y demás en materia de protección civil relativas a la seguridad en los espacios públicos, establecimientos comerciales, y lugares de acceso público sean cumplidas;
 - Ejercer cada uno los derechos sin que se perturbe el orden, la tranquilidad pública y el desarrollo normal de las actividades de los demás habitantes.

-
- En caso de presenciar la comisión de cualquier infracción a las leyes o delitos, se deberá denunciar o dar aviso a las autoridades, así como de cualquier actividad o hechos que causen daño a terceros o afecten la convivencia.
 - Cuando las autoridades lo soliciten colaborar con ellas y en situaciones de emergencia.
 - Permitir a las autoridades el ejercicio de las funciones previstas en esta Ley y, en su caso, colaborar con las mismas o requerir su actuación, y
 - La participación en asuntos de interés para su colonia, barrio y Delegación, principalmente en aquellos dirigidos a procurar la seguridad ciudadana así como en la solución de los problemas comunitarios.

De igual forma, la Ley de Cultura Cívica del Distrito Federal habla de la obligación (en materia cívica) que tiene la Administración Pública del Distrito Federal hacia sus gobernados en términos de promoción y fomento de una cultura de convivencia vecinal armónica y pacífica, aspecto que se regirá por los siguientes elementos:

- El fomento de la educación cívica en la comunidad, a través de programas para la promoción y desarrollo de la cultura cívica.
- Para el fortalecimiento de la conciencia cívica, se promuevan programas permanentes en los medios de comunicación masiva.
- La responsabilidad de las autoridades de la incorporación de contenidos cívicos en las escuelas de nivel educativo básico, para que se lleven a cabo programas publicitarios cuya finalidad sea la atención a las conductas y a la prevención de infracciones que prevé la Ley.

El fomento de la cultura cívica estará apoyado en la promoción que el gobierno haga a un nivel que se considera el apropiado para la formación de los ciudadanos al ser precisamente el que corresponde a la formación moral de las personas, al hablar de la educación que se imparte en las escuelas (principalmente a escala básica), buscando la introducción dentro de los diversos ciclos educativos de los contenidos cívicos, y en

especial de las infracciones para con ello prevenir la comisión de estas faltas y facilitar la estabilidad pública.

Para concluir el tema debe mencionarse que la promoción masiva de este ordenamiento y de sus alcances y beneficios debe ser hecha precisamente en el medio idóneo de comunicación actual, es decir, recurriendo a los medios masivos de comunicación, como lo son la televisión, radio, periódico, internet, entre otros, llegando así a un mayor número de personas, lo que coadyuvará para la formación de la cultura cívica deseada.⁹⁶

3.5. Participación vecinal

Como una forma de abarcar la totalidad de aspectos que contribuyen a la formación cívica de una ciudad, se establece un capítulo relativo a la participación vecinal, dentro de una urbe tan grande como el Distrito Federal, se hace necesario un sistema especial en el que interactúen ciudadanos y autoridades en la resolución de los problemas, por ello el artículo 17 de la Ley de Cultura Cívica del Distrito Federal contempla esta situación, regulando la impartición de los vecinos con la meta de conseguir:

a) Procurar el acercamiento de los jueces y la comunidad de la circunscripción territorial que le corresponda, a fin de propiciar una mayor comprensión y participación en sus funciones; b) establecer vínculos permanentes con los grupos organizados y los habitantes del Distrito Federal en general, para la identificación de los problemas y fenómenos sociales que los aquejan en materia cívica y c) organizar la participación vecinal para la prevención de infracciones.

Se establecen en diversos artículos de la ley formas y vínculos de organización, entre los jueces cívicos y personas de la comunidad que deseen participar voluntaria y

⁹⁶ Idem, artículo 16.

gratuitamente como supervisores de los juzgados y como observadores comunitarios (que podrán integrar un cuerpo colegiado de colaboradores comunitarios) que brinden un panorama general de los problemas de la comunidad a los jueces quienes tendrán la obligación extra de informar periódicamente y en lugar público sobre el ejercicio de sus funciones.⁹⁷

Es de observarse que los aspectos que se contienen en todos los temas que la ley contempla buscan esencialmente los mismos fines, la convivencia armónica y pacífica de los habitantes del Distrito Federal mediante el respeto de los derechos, libertades y obligaciones de todos.

3.6. Infracciones

Las infracciones cívicas se encuentran contenidas en el Título Tercero, Capítulo Primero, artículos 23, 24, 25 y 26 de la Ley de Cultura Cívica del Distrito Federal, relativos a: 1.- infracciones contra la dignidad de las personas, con un total de 21 infracciones; 2.- contra la tranquilidad de las personas, con un total de 8 infracciones; 3.- contra la seguridad ciudadana, con un total de 17 infracciones y 4.- contra el entorno urbano de la Ciudad de México, con un total de 15 infracciones, esta regulación es la más completa que se ha hecho en la historia de las legislaciones cívicas en el Distrito Federal.

El análisis de las conductas que constituyen infracciones cívicas se realizará de forma ejemplificativa de algunos supuestos más comunes contemplados en el listado original de la ley, para lo cual transcribiré también del mismo modo el artículo completo y posteriormente la parte relativa a las conductas que se consideran infracciones cívicas y que se encuentran contenidas en los referidos artículos 23, 24, 25 y 26 de la propia Ley, con el fin de centrarme en la redacción original del texto legal y realizar los comentarios que son oportunos al momento para una mejor comprensión, aunque, y siendo objetivos

⁹⁷ Idem, artículos 18 a 22.

la mayoría de las infracciones son en extremo claras o bastante obvias por lo que no se realizará un análisis en extremo extenso.

El artículo 23 contra la dignidad de las personas establece:

- I. Vejar o maltratar física o verbalmente a cualquier persona;
- II. Permitir a menores de edad el acceso a lugares a los que expresamente les esté prohibido, y
- III. Propinar a una persona, en forma intencional y fuera de riña, golpes que no le causen lesión.
- IV. Lesionar a una persona siempre y cuando las lesiones que se causen al dictamen médico tarden en sanar menos de quince días.

En caso de que las lesiones tarden en sanar más de quince días el juez dejará a salvo los derechos del afectado para que éste los ejercite por la vía que estime procedente.

La infracción establecida en la fracción I se sancionará con multa por el equivalente de 1 a 10 días de salario mínimo o con arresto de 6 a 12 horas.

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

La infracción establecida en la fracción IV, se sancionará con arresto de veinticinco a treinta y seis horas. Sólo procederá la conciliación cuando el probable infractor repare el daño. Las partes de común acuerdo fijarán el monto del daño.

La primera infracción se refiere a que una persona atente contra la dignidad de otras mediante expresiones o actos con la característica de que estos sean hechos en forma aislada. Adecuado es el sancionar esta conducta pues respetar la integridad de o los individuos es primordial en cualquier sociedad y asumir la responsabilidad de los actos de cada uno es básico para la colectividad actual.

I. "Vejar, maltratar física o verbalmente a cualquier persona;"

El hecho de no respetar esta fracción tiene una consecuencia muy grave para la sociedad, ya que al encontrarse establecida una prohibición para los menores de edad sobre el acceso a ciertos lugares, es con el fin de protegerlos en su integridad física y mental sobre cuestiones que la mayoría de ellos aún no alcanzan a comprender, por lo que violentar esta fracción puede redundar en una afectación grave del menor y por ende en un daño social permanente e inmodificable al grado de orillar incluso a los menores a la comisión de delitos mayores o de retrocesos importantes en el desarrollo cultural de los jóvenes en el Distrito Federal.

II. "Permitir a menores de edad el acceso a lugares a los que expresamente les esté prohibido,"

El artículo 24 contra la tranquilidad de las personas señala:

- I. Prestar algún servicio sin que le sea solicitado y coaccionar de cualquier manera a quien lo reciba para obtener un pago por el mismo. La presentación del infractor solo procederá por queja previa;
- II. Poseer animales sin adoptar las medidas de higiene necesarias que impidan hedores o la presencia de plagas que ocasionen cualquier molestia a los vecinos;
- III. Producir o causar ruidos por cualquier medio que notoriamente atenten contra la tranquilidad o la salud de las personas;
- IV. Impedir el uso de los bienes del dominio público de uso común;
- V. Obstruir con cualquier objeto entradas o salidas de inmuebles sin autorización del propietario o poseedor del mismo;
- VI. Incitar o provocar a reñir a una o más personas;
- VII. Invitar a la prostitución o ejercerla, así como solicitar dicho servicio. En todo caso sólo procederá la presentación del probable infractor cuando exista queja vecinal, y
- VIII. Ocupar los accesos de oficinas públicas o sus inmediaciones ofreciendo la realización de trámites que en la misma se proporcionen, sin tener autorización para ello.

Las infracciones establecidas en las fracciones I y II se sancionarán con multa por el equivalente de 1 a 10 días de salario mínimo o con arresto de 6 a 12 horas.

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

La infracción establecida en la fracción VIII se sancionará con arresto de 20 a 36 horas”.

La infracción tres corresponde a los ruidos que se generen pero que resulten en una afectación a la tranquilidad o a la salud de las personas, como es conocido el respeto a la armonía en que viven los individuos debe ser responsabilidad de todos, ya que es bien sabido que el ruido genera estrés y este dispara una serie de disfunciones en cada ser inclusive de salud, así que esta infracción coadyuva en el fortalecimiento del orden social en el Distrito Federal.

III. “Producir o causar ruidos por cualquier medio que notoriamente atenten contra la tranquilidad o la salud de las personas;”

Advirtiéndose dos riesgos sociales que se presentan día a día como son la corrupción que se da en una sociedad competitiva en donde la prostitución puede ser una práctica lucrativa (quizá) más nunca lícita en cuanto al daño moral que sufre el sujeto o sujetos invitados a ejercerla, y que en muchos casos se da por la falta de oportunidades y que los orilla a solucionar sus necesidades básicas de una forma que muchos consideran “la más fácil” y que sin embargo se ha visto que resulta en extremo riesgosa y difícil mental y físicamente hablando, ya que en la mayoría de las veces resultan lucrando con cuerpos ajenos y siempre bien libres de enfermedades y de traumas psicológicos.

VII. “Invitar a la prostitución o ejercerla, así como solicitar dicho servicio. En todo caso sólo procederá la presentación del probable infractor cuando exista queja vecinal, y”

El artículo 25 contra la seguridad ciudadana prevé:

“I. Permitir el propietario o poseedor de un animal que éste transite libremente, o transitar con él sin adoptar las medidas de seguridad necesarias, de acuerdo con las

-
- características particulares del animal, para prevenir posibles ataques a otras personas o animales, así como azuzarlo, o no contenerlo;
- 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. 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;
 - III. Usar las áreas y vías públicas sin contar con la autorización que se requiera para ello;
 - IV. Apagar, sin autorización, el alumbrado público o afectar algún elemento del mismo que impida su normal funcionamiento;
 - 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;
 - VI. Portar, transportar o usar, sin precaución, objetos o sustancias que por su naturaleza sean peligrosos y sin observar, en su caso, las disposiciones aplicables;
 - VII. Detonar o encender cohetes, juegos pirotécnicos, fogatas o elevar aeróstatos, sin permiso de la autoridad competente;
 - VIII. Reñir con una o más personas;
 - IX. Solicitar los servicios de emergencia, policía, bomberos o de establecimientos médicos o asistenciales, públicos o privados, cuando no se requieran. Asimismo, proferir voces, realizar actos o adoptar actitudes que constituyan falsas alarmas de siniestros o que puedan producir o produzcan el temor o pánico colectivos;
 - X. Alterar el orden, arrojar líquidos u objetos, prender fuego o provocar altercados en los eventos o espectáculos públicos o en sus entradas o salidas;
 - XI. Ofrecer o propiciar la venta de boletos de espectáculos públicos, con precios superiores a los autorizados;
 - XII. Tregar bardas, enrejados o cualquier elemento constructivo semejante, para observar al interior de un inmueble ajeno;
 - XIII. Abstenerse, el propietario, de bardar un inmueble sin construcción o no darle el cuidado necesario para mantenerlo libre de plagas o maleza, que puedan ser dañinas para los colindantes;
 - XIV. Percutir armas de postas, diábolos, dardos o municiones contra personas o animales;
 - XV. Participar de cualquier manera, organizar o inducir a otros a realizar competencias vehiculares de velocidad en vías públicas;
 - XVI. Hacer disparos al aire con arma de fuego, y
 - XVII. Organizar o participar en peleas de animales, de cualquier forma; y
 - XVIII. Causar daño a un bien mueble o inmueble ajeno, en forma culposa y con motivo del tránsito de vehículos;

Obra culposamente el que produce el daño, que no previó siendo previsible o previó confiando en que no se produciría, en virtud de la violación de un deber de cuidado que objetivamente era necesario observar.

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

Las infracciones establecidas en las fracciones V a XIV se sancionarán con multa por el equivalente de 21 a 30 días de salario mínimo o con arresto de 25 a 36 horas.

Las infracciones establecidas en las fracciones XV, XVI y XVII se sancionarán con arresto de 20 a 36 horas.”

Sin perjuicio de la obligación de reparar el daño causado que determine la autoridad civil competente, quien resulte responsable de la conducta prevista en la fracción XVIII será sancionado con arresto de hasta 36 horas o; ...”

En la primera fracción se advierte que la población no se encuentra suficientemente consciente del significado de poseer una mascota, ya que la mayoría de las personas lo toman como un entretenimiento más que una responsabilidad y por ende no corresponde su conducta a los estándares sociales de responsabilidad, de ahí que se haya mantenido esta infracción y que deba evitarse la negligencia en la adquisición de una mascota que puede a la vez ser una práctica criminal sobre los sujetos que rodean al propietario, así como para los mismos animales.

- I. “Permitir el propietario o poseedor de un animal que éste transite libremente, o transitar con él sin adoptar las medidas de seguridad necesarias, de acuerdo con las características particulares del animal, para prevenir posibles ataques a otras personas o animales, así como azuzarlo, o no contenerlo;”

Una de las infracciones más controversiales que existen es precisamente la contenida en la fracción segunda y debido principalmente a los momentos sociales que se viven en la actualidad, me refiero en particular a la multitud de marchas, plantones y desfiles que diariamente suceden en nuestra capital, sin hacer referencia a los motivos

tan diversos que las ocasionan, puedo decir sin temor a equivocarme que siempre habrá alguien descontento con alguna de estas manifestaciones populares al ver afectados de alguna forma sus derechos como el libre tránsito o acción en vías públicas, y la mayoría de ellos no toman en cuenta la libertad que tiene todo individuo para ocupar un espacio por cuestiones prioritarias dentro de sus necesidades y que debe estar normado todo ello por el respeto a sus congéneres, por lo que serían bastante extensas al mismo tiempo que debatibles las posiciones tan diversas que se generan en la calificación de estas conductas pues su carácter tan subjetivo es en extremo conocido y por ello las facultades del juez en la aplicación de las sanciones encuentran un punto importante de decisión a este respecto.

- 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. 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;"

Bastante claro resulta el propósito de esta restricción sobre la ingesta de bebidas alcohólicas en lugares públicos no autorizados, ya que esto genera riesgos de gravedad al poder llegar el individuo a encontrarse en un estado de indefensión (en los mejores casos) o en un estado de agresividad extrema e incontrolable que pueda generar conductas no sólo dañinas para el infractor en sí, sino también, para otras personas pudiendo causarles un perjuicio moral o físico grave, por lo que resulta inmensa su repercusión social de la infracción en comento. De igual forma, el uso de sustancias psicotrópicas, estupefacientes u otras que alteran la mente de las personas dejándolos en un estado incontrolable en sus decisiones y en sus actos por lo que resultan igualmente riesgosos para la sociedad y por ello deben ser sancionados o incluso retirados a un lugar seguro tanto para ello (en su estado) y para la sociedad que se ve amenazada constantemente y por desgracia con mayor frecuencia día a día por estas situaciones tan tristes y que cabe decirlo se encuentran fuera del control que el Estado debe ejercer y el orden que debe mantener.

-
- 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;"

Como se ha mencionado en infracciones anteriores existen muchas situaciones de riesgo para la salud general, por lo que es necesaria la regulación que a este respecto se haga, pues si no se da el carácter tan peculiar que esto merece en nuestro tiempo y principalmente por el grado de avance científico alcanzado al momento, mismo que ha originado un sin fin de sustancias peligrosas para los individuos y el medio ambiente, podría volverse una situación indomable que rebasaría como sociedad destruyendo, tal vez, todo lo que se conoce o causando un perjuicio tal, que las condiciones de vida deban ser modificadas a tal extremo, por ello esta regulación debe mantenerse y difundirse para su correcta funcionalidad social.

- VI. "Portar, transportar o usar, sin precaución, objetos o sustancias que por su naturaleza sean peligrosos y sin observar, en su caso, las disposiciones aplicables;"

El peligro que ocasiona para los individuos el detonar cohetes, encender fogatas o las implicaciones gubernamentales que encierra el manejo y elevación de aeróstatos sin permiso de las autoridades competentes en cada caso es y ha sido motivo de grandes debates y discusiones por la sociedad del Distrito Federal, por lo que de forma especial se regulan estas situaciones en esta ley cívica, de cualquier forma mencionare que la protección y garantía de seguridad que una ley debe brindar a los individuos que protege a quienes va dirigida debe contener y preservar cada uno de los aspectos posibles de riesgo y afectación de su estatus social y nuestra legislación en comento incluye los más trascendentes como lo es el referido en la fracción séptima.

- VII. "Detonar o encender cohetes, juegos pirotécnicos, fogatas o elevar aeróstatos, sin permiso de la autoridad competente;"

Al disparar el pánico colectivo no sólo se esta ante un daño psicológico hacia los individuos sino, y de igual forma ante un posible daño físico pues al generarse un estado de alarma general, las personas no reaccionan como normalmente lo harían, pues muy al contrario despierta en ellas sentimientos y emociones incontrolables y nuevos que al estar inmersos en instintos naturales de supervivencia en ocasiones resultan en desastres mayores y siempre absurdos por el motivo que los originó, por lo que la aplicación de un castigo a la provocación de dichos acontecimientos es básica socialmente hablando.

- IX. "Solicitar los servicios de emergencia, policía, bomberos o de establecimientos médicos o asistenciales, públicos o privados, cuando no se requieran. Asimismo, proferir voces, realizar actos o adoptar actitudes que constituyan falsas alarmas de siniestros o que puedan producir o produzcan el temor o pánico colectivos;"

De forma similar a las falsas alarmas el hecho de alterar el orden en cualquier forma en eventos públicos o en las entradas o salidas de los mismos resulta muy peligroso, ya que puede ocasionar nulificar la efectividad de los cuerpos de seguridad y con ello concluir lo que pudo ser un evento agradable con fines de diversión en algo trágico y triste al dar como consecuencia accidentes infortunados o pérdidas irreparables monetaria y efectivamente.

- X. Alterar el orden, arrojar líquidos u objetos, prender fuego o provocar altercados en los eventos o espectáculos públicos o en sus entradas o salidas;

Abordare el problema de la "reventa" de boletos para acceder a espectáculos públicos, cuestión en boga por el incremento tan grande que se ha dado en esta práctica deshonesta, ya que no sólo implica un enriquecimiento ilícito de quienes lo realizan sino que además tiene otra consecuencia importante y la cual es precisamente que las personas están perdiendo el interés en acudir a los eventos públicos por el hecho de encontrarse con que los boletos no cuestan lo que ellos tenían planeado, sino que están en muchos casos elevados hasta en un 500%, lo que hace imposible su adquisición y ocasiona un gran trauma psicológico al no poder acceder al espectáculo planeado, por

ello la Ley de Cultura Cívica del Distrito Federal contempla esta conducta y le otorga un carácter peculiar en el establecimiento de su sanción como más adelante se verá en el subtema relativo.

- XI. Ofrecer o propiciar la venta de boletos de espectáculos públicos, con precios superiores a los autorizados;

El artículo 26 contra el entorno urbano de la Ciudad de México:

- I. Abstenerse de recoger, de vías o lugares públicos, las heces fecales de un animal de su propiedad o bajo su custodia;
- II. Orinar o defecar en los lugares a que se refiere el artículo 5° de la presente Ley;
- III. Arrojar, tirar o abandonar en la vía pública animales muertos, desechos, objetos o sustancias;
- IV. Tirar basura en lugares no autorizados;
- V. Dañar, pintar, maltratar, ensuciar o hacer uso indebido de las fachadas de inmuebles públicos o de los particulares, sin autorización expresa de éstos, estatuas, monumentos, postes, arbotantes, semáforos, parquímetros, buzones, tomas de agua, señalizaciones viales o de obras, puentes, pasos peatonales, plazas, parques, jardines, elementos de ornato u otros bienes semejantes. El daño a que se refiere esta fracción será competencia del juez hasta el valor de veinte días de salario mínimo;
- VI. Cambiar, de cualquier forma, el uso o destino de áreas o vía pública, sin la autorización correspondiente;
- VII. Abandonar muebles en áreas o vías públicas;
- VIII. Desperdiciar el agua o impedir su uso a quienes deban tener acceso a ella en tuberías, tanques o tinacos almacenadores, así como utilizar indebidamente los hidrantes públicos, obstruirlos o impedir su uso;
- 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;
- XI. Ingresar a zonas señaladas como de acceso restringido en los lugares o inmuebles destinados a servicios públicos, sin la autorización correspondiente o fuera de los horarios establecidos;
- XII. Cubrir, borrar, pintar, alterar o desprender los letreros, señales, números o letras que identifiquen vías, inmuebles y lugares públicos;

-
- XIII. Pintar, adherir, colgar o fijar anuncios o cualquier tipo de propaganda en elementos del equipamiento urbano, del mobiliario urbano, de ornato o árboles, sin autorización para ello;
- XIV. Colocar transitoriamente o fijar, sin autorización para ello, elementos destinados a la venta de productos o prestación de servicios, y
- 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.

Las infracciones establecidas en las fracciones I a VII se sancionarán con multa por el equivalente de 11 a 20 días de salario mínimo o con arresto de 13 a 24 horas.

Las infracciones establecidas en las fracciones VIII a XIV se sancionarán con multa por el equivalente de 21 a 30 días de salario mínimo o con arresto de 25 a 36 horas.

La infracción establecida en la fracción XV se sancionará con arresto de 20 a 36 horas.”

El contenido de esta fracción es substancial en materia de salud, más allá de las costumbres y las prácticas sociales debe tomarse en cuenta que muchas de ellas se encuentran determinadas por los vínculos que registran con otras materias y para el caso un problema de salud social, toda vez que al realizar esta conducta se procede en realidad a una práctica dañina para todos, ya que pueden ser dispersados microorganismos que más allá de enfermar, podrían ocasionar una epidemia incontrolable, por ello la prevención al sancionarla.

II. “Orinar o defecar en los lugares a que se refiere el artículo 5° de la presente Ley;”

Al igual que la fracción anterior esta contempla un problema de salud para el Distrito Federal, ya que estas mañas pueden originar enfermedades a la par de una afectación del medio ambiente, por lo que la población en general debe estar consiente en la adquisición de prácticas más sanas.

III. “Arrojar, tirar o abandonar en la vía pública animales muertos, desechos, objetos o sustancias;”

Debe considerarse la conducta que se sanciona en la siguiente fracción (f. V) desde dos puntos de vista siempre con el objeto de centrarse en el correcto avance y desarrollo social, el primero y más importante por el respeto que debe darse a los bienes y posesiones de los vecinos y en general de cualquier individuo, en segundo lugar por el daño económico que se produce al realizar este sobre fachadas, inmuebles públicos y demás bienes que puede llegar a ser invaluable e irreparable si este se materializa en objetos con un valor incalculable si se trata de monumentos históricos o de verdaderas obras de arte, aunque la fracción misma hace referencia a su competencia por cuantía (hasta veinte días de salario mínimo únicamente) estableciendo el momento en que la conducta se convierte en delito como el daño en propiedad ajena, no es sobrado el hacer referencia a este respecto.

- V. "Dañar, pintar, maltratar, ensuciar o hacer uso indebido de las fachadas de inmuebles públicos o de los particulares, sin autorización expresa de éstos, estatuas, monumentos, postes, arbotantes, semáforos, parquímetros, buzones, tomas de agua, señalizaciones viales o de obras, puentes, pasos peatonales, plazas, parques, jardines, elementos de ornato u otros bienes semejantes. El daño a que se refiere esta fracción será competencia del juez hasta el valor de veinte días de salario mínimo;"

El agua en las sociedades modernas constituye no sólo una necesidad básica, sino y de igual forma un artículo de lujo para muchos al ser más escasa cada segundo que transcurre, por lo que aquellos que disfrutan de este servicio en forma constante y permanente deben tener puntual cuidado de la misma y permitir al mismo tiempo que otros disfruten del mismo satisfactor con el correcto uso de este bien tanpreciado, por ello no debería constituir una infracción sino un delito su desperdicio.

- VIII. "Desperdiciar el agua o impedir su uso a quienes deban tener acceso a ella en tuberías, tanques o tinacos almacenadores, así como utilizar indebidamente los hidratantes públicos, obstruirlos o impedir su uso;"

Se establece reiteradamente una infracción sobre conductas que puedan afectar significativamente la salud de las personas, así como su calma por entrar en contacto con sustancias peligrosas o desagradables para los sentidos, en particular el olfato, sin

el afán de redundar en la significancia del tema, es singular el carácter que esto reviste en la actualidad quizá por el constante daño que se ocasiona a la salud pública, al mismo tiempo que se afecta inmediatamente la salud de los individuos al no contar con legislaciones que realmente se apliquen y que sirvan de tope o límite en el daño que se genera con sustancias cada día más raras y más nocivas para la salud.

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

El asumir un papel consciente de todas y cada una de las responsabilidades sociales puede ser un gran reto para cualquiera, y lo es aún más el fomentarlo en una legislación, sin embargo, considero que la conducta que se sanciona en esta fracción es un paso importante para garantizar el adecuado uso y destino de los bienes y servicios públicos, al prevenir la inadecuada aplicación que se les pueda dar por alguien que no tiene la orientación adecuada en su funcionamiento, al mismo tiempo de prevenir un riesgo (posible) para la persona que infringe esta norma pudiendo tratarse de un lugar peligroso por su naturaleza.

- XI. "Ingresar a zonas señaladas como de acceso restringido en los lugares o inmuebles destinados a servicios públicos, sin la autorización correspondiente o fuera de los horarios establecidos;"

Nuevamente se encuentran conductas para la prevención de accidentes de consecuencias importantes pues origina conflictos y confusiones muy graves e irreparables en algunos casos al dañar o alterar en cualquier forma las señales que se han establecido para la orientación de los individuos en la sociedad, al implicar un riesgo físico y un costo económico muy grande para la sociedad, por lo que su castigo es necesario para los habitantes del Distrito Federal.

- XII. "Cubrir, borrar, pintar, alterar o desprender los letreros, señales, números o letras que identifiquen vías, inmuebles y lugares públicos;"

Finalizare el presente tema señalando que si bien las conductas que sanciona esta ley son adecuadas a la sociedad actual, también es cierto que para que una legislación tenga obediencia debe ser conocida por todas aquellas personas a quienes va dirigida, debiendo garantizar su correcta aplicación, asimismo el establecimiento de un Estado de Derecho basado en el respeto de los valores colectivos, la preservación de sus costumbres, tradiciones y prácticas más generales, con la única finalidad de tener siempre relaciones de concordia y solidaridad, así como ayuda mutua dentro de los individuos que integran dicha colectividad.

3.6.1. Sanciones

Como se indicó en el subtema 3.1.2 del presente trabajo, la potestad sancionadora de la Administración Pública se encuentra establecida en el artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, señalando al respecto Galindo Camacho que: “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 esta por el arresto correspondiente, que no excederá en ningún caso de treinta y seis horas. ...”⁹⁸ Sirve de sustento a lo anterior, la siguiente tesis:

Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, novena época, tomo: VI, n° jurisprudencia 198,202, julio de 1997, tesis: P. CXVII/97, página: 8, ARRESTO HASTA POR TREINTA Y SEIS HORAS. LAS DISPOSICIONES PROCESALES QUE LO PREVÉN COMO MEDIDA DE APREMIO NO VIOLAN LA GARANTÍA DE AUDIENCIA.

Como las medidas de apremio son facultades coactivas otorgadas a la autoridad judicial para obtener el cumplimiento de sus determinaciones, las cuales pueden dictarse dentro o fuera de un procedimiento judicial, pudiendo afectar tanto a las partes en el mismo, como a terceros, su imposición ocurre hasta que el obligado presenta una conducta contumaz frente a la orden que contiene el apercibimiento sancionador respectivo, por lo que es desde el momento en que se hace este requerimiento previo cuando el afectado se encuentra en aptitud de ejercer

⁹⁸ Galindo Camacho, Miguel, *Derecho administrativo*, tomo II, Editorial Porrúa, S.A., México, 2003. Pág. 274.

las defensas que tenga a su alcance o manifestar al Juez los impedimentos que tuviere para acatar la orden relativa, contando con la oportunidad de ser oído en relación con la sanción de que se le apercibe, motivo que lleva a concluir que las leyes procesales que contemplan al arresto hasta por treinta y seis horas como medida de apremio, no violan la garantía de audiencia prevista en el artículo 14, párrafo segundo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Amparo en revisión 2678/96. Carlos Juan Porras Juárez. 26 de mayo de 1997. Once votos. Ponente: Mariano Azuela Güitrón. Secretario: Humberto Suárez Camacho.

El Tribunal Pleno, en su sesión privada celebrada el veintitrés de junio en curso, aprobó, con el número CXVII/1997, la tesis aislada que antecede; y determinó que la votación es idónea para integrar tesis jurisprudencial. México, Distrito Federal, a veintitrés de junio de mil novecientos noventa y siete.

Por lo que antes de comenzar el análisis de las sanciones aplicables a las infracciones cívicas, debe tomarse en cuenta lo contenido en el artículo 5° de la Ley de Cultura Cívica del Distrito Federal, en el que se delimitan los lugares en que pueden ser cometidas, es decir, si las conductas se cometen en lugar distinto no se deben considerar como infracciones cívicas, y por tanto no estarán sujetas a las sanciones contenidas en la propia ley, por lo que resulta importante hacer esta aclaración.

Los lugares en que pueden ser cometidas las infracciones son:

- Lugares o espacios públicos de uso común o libre tránsito, como plazas, calles, avenidas, viaductos, calzadas, vías terrestres de comunicación, paseos, jardines, parques o áreas verdes y deportivas.
- Inmuebles públicos o privados de acceso público, como mercados, templos, cementerios, centros de recreo, de reunión, deportivos, de espectáculos o cualquier otro análogo.
- Inmuebles públicos destinados a la prestación de servicios públicos.
- Inmuebles, espacios y vehículos destinados al servicio público de transporte.
- Inmuebles y muebles de propiedad particular, siempre que tengan efectos en la vía o espacios públicos o se ocasionen molestias a los vecinos.

-
- Lugares de uso común tales como plazas, áreas verdes, jardines, senderos, calles, avenidas interiores y áreas deportivas, de recreo o esparcimiento, que formen parte de los inmuebles sujetos al régimen de propiedad en condominio, conforme a lo dispuesto por la ley de la materia.

Dentro del Reglamento de la Ley de Cultura Cívica del Distrito Federal se contemplan tres tipos diferentes de sanciones, las que para una mejor comprensión, se precisa el significado de cada una y que a saber son:⁹⁹

1. Amonestación: es la reconvención pública o privada que el juez haga al infractor, que se aplicara exclusivamente a menores de edad.
2. Multa: es la cantidad en dinero que el infractor debe pagar a la Tesorería del Distrito Federal a través de los Secretarios.
3. Arresto: es la privación de la libertad del infractor por un período de hasta 36 horas.

Las sanciones para el presente tema, se encuentran previstas en los artículos 27, 28, 29, 30, 31 y 32 de la esta Ley, en los que se señala de forma general su aplicación, como se indica a continuación:

- *Artículo 27.* Si 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.
- *Artículo 28.* Cuando con la participación de dos o más personas se ejecute una infracción, a cada una se le aplicará la sanción máxima que para esa infracción se señala y si la persona molestada u ofendida es menor de edad, anciano, persona con discapacidad o indigente, se aumentará la sanción hasta en una mitad, sin exceder el máximo constitucional y legal establecido para el caso de la multa.
- *Artículo 29.* Cuando se comentan varias infracciones con una sola conducta, el Juez impondrá la sanción máxima aplicable, pudiendo aumentarse hasta en una

⁹⁹ Reglamento de la Ley de Cultura Cívica del Distrito Federal, Gaceta Oficial del Distrito Federal, 20 de diciembre de 2004 (Incluye reforma del 30 de junio de 2008), artículo 8.

mitad más sin que pueda exceder de 36 horas y para el caso, que en diversas conductas se comentan varias infracciones, el Juez impondrá la sanción de la que merezca la mayor, pudiendo aumentarse con las sanciones que la ley señala para cada una de las infracciones restantes, siempre que tal acumulación no exceda el máximo establecido para el arresto.

- *Artículo 30.* Cuando las conductas sancionadas sean cometidas por órdenes de aquellos quienes se tenga dependencia laboral o económica, el Juez impondrá la sanción correspondiente y girará el citatorio respectivo a quien hubiese emitido la orden y cuando se trata de personas morales, se requerirá la presencia del representante legal y en este caso sólo podrá imponerse como sanción la multa.
- *Artículo 31.* En todos los casos y para efectos de la individualización de la sanción, el Juez considerará como agravante el estado de ebriedad del infractor o su intoxicación por el consumo de estupefacientes, psicotrópicos o sustancias tóxicas al momento de la comisión de la infracción; pudiéndose aumentar la sanción hasta en una mitad sin exceder el máximo establecido para el caso del arresto.
- *Artículo 32.* Se entiende por reincidencia la violación a la ley, dos veces o más, en un periodo que no exceda de seis meses. En este caso, el infractor no podrá gozar del beneficio de conmutar el arresto por multa. Por lo que para la determinación de la reincidencia, el Juez deberá consultar el Registro de Infractores.

Observándose que las sanciones que contempla esta ley cívica no constituyen castigos tan extremos o gravosos como ocurre en otras materias tales como el derecho penal, civil o fiscal, pero debe entenderse su carácter acorde a las conductas que sancionan y, si bien las infracciones cívicas son importantes y tienen una gran trascendencia en el entorno social al que se pertenece, también puede decirse que constituyen faltas menos graves y de consecuencias menos peligrosas que las antes mencionadas, por ello y también con el fin de hacer una mejor impartición de justicia en esta materia se permite al juez la facultad de conmutar una sanción como lo es la multa o el arresto por una simple (aunque siempre significativa) amonestación o como se dice comúnmente por un “regaño”.

Como se ha apuntado a lo largo de este trabajo las infracciones que esta ley contempla y aún cuando no en forma extrema, provocan un perjuicio social con su comisión, deben ser sancionadas con alguna pena y precisamente esta se establece en diversos artículos de la Ley y que a continuación comentare:

En los artículos 23, 24 , 25 y 26 de esta Ley de Cultura Cívica del Distrito Federal, se localizan para el listado de infracciones que comente en el subtema anterior, una lista de especificaciones sobre las sanciones aplicables a cada una de estas infracciones, todas y cada una de ellas de conformidad con la trascendencia social de cada conducta y con un punto de vista sociológico puede decirse que están dispuestas debido al grado social en que se manifiestan por sus consecuencias y por los motivos en su comisión, es decir, que si la sociedad tiene unos valores determinados que no deben ser rebasados por ningún individuo en circunstancias comunes y se presenta una infracción, esto es, tomado por el legislador al momento de crearlas para imponer la pena correspondiente, al igual que si existe alguna circunstancia que pueda haber condicionado al infractor para actuar en esa forma, lo que también se encuentra dispuesto en la ley y más claramente en el arbitrio que tiene el juez, así como sus facultades para juzgar e imponer las sanciones que, como ya pudo observarse pueden ser conmutadas por alguna diferente a la establecida para el caso debido a las circunstancias en que se cometa la falta a sancionar.

Los artículos a los que se hace referencia, señalan que para el caso en que sean cometidas las infracciones correspondientes por ejemplo la fracción I del artículo 23, que fue materia de análisis en el subtema anterior, la sanción correspondiente será una multa por el equivalente de 1 a 10 días de salario mínimo o en su caso corresponderá a un arresto de 6 y hasta 12 horas.

Los atentados contra la moral de las personas, la producción de ruidos que alteren o dañen la tranquilidad de las personas, orinar o defecar en la vía pública, arrojar objetos no peligrosos en la vía pública e ingresar a los lugares señalados como de acceso

restringido sin la debida autorización de forma general constituyen las conductas a sancionar por esta primera fracción.

En este primer caso puede advertirse que se hace una sanción alternativa, es decir, que puede ser impuesta por el juzgador bien la multa o bien el arresto, no se establecen criterios claros sobre la diferencia en su imposición o el porqué puede ser elegida una u otra sanción pero es de suponer que esto se aplicará de conformidad con las circunstancias específicas de las situaciones particulares.

Las sanciones que se instauran para estas infracciones constituyen un castigo muy suave por considerarse que las mismas infracciones tienen el carácter de “no peligrosas” debido a que si bien alteran el orden público, no puede decirse que infrinjan gravemente la paz social al grado de causar un perjuicio irreparable o de consecuencias fatales a la colectividad, y como más adelante se indica existen sanciones más severas para las infracciones que se consideran más negativas para la sociedad.

Las infracciones relativas a la obstrucción de la vía pública, el acceso a menores a lugares prohibidos, dañar de cualquier forma las fachadas de inmuebles o similares como postes buzones y demás, modificar la forma y uso de las señales públicas, invitar a la prostitución o ejercerla, ingerir bebidas alcohólicas en lugares no destinados para ello y consumir o ingerir u otras conductas sobre sustancias tóxicas, en general son las conductas que la Ley de Cultura Cívica del Distrito Federal sanciona con una pena mayor que la primera señalada, manteniendo el carácter alternativo de las sanciones como son la multa y el arresto pudiendo consistir estos en 11 a 20 días de salario ó 13 a 24 horas alternativamente, que como se aprecia son mayores a las establecidas para los atentados contra la moral de las personas, la producción de ruidos que alteren o dañen la tranquilidad de las personas, orinar o defecar en la vía pública, arrojar objetos no peligrosos en la vía pública e ingresar a los lugares señalados como de acceso restringido sin la debida autorización de forma general de la ley como se señaló con antelación, por lo que son consideradas con un mayor nivel de gravedad y por tanto mayormente sancionadas.

La mayor sanción que se establece en este artículo corresponde a las infracciones sobre las conductas que se integran por transportar objetos o sustancias que por su naturaleza sean peligrosas sin precaución, arrojar en la vía pública sustancias o desechos que por su naturaleza sean peligrosos para la salud o que despidan olores desagradables, detonar cohetes o encender fogatas o elevar aeróstatos sin autorización, crear falsas alarmas que produzcan el pánico colectivo, desperdiciar el agua o impedir su uso, alterar el orden en espectáculos públicos, revender boletos de espectáculos públicos y molestar en cualquier forma a una persona o personas; como puede observarse, estas conductas resultan más graves que las comentadas para el párrafo anterior, ya que sus efectos sociales implican un daño mayor a la tranquilidad colectiva, así como posibles daños sobre las personas, ya sea de carácter físico o de tipo moral, por lo que la adecuación de sus sanciones resulta singular y acorde con su reflejo social, estas sanciones aumentan en 10 salarios mínimos de multa y hasta 12 horas más de arresto, manteniendo el carácter alternativo en su aplicación.

Observándose que las sanciones que se establecen no resultan en ninguna forma exageradas y por el contrario parecerían demasiado suaves, no obstante esto, debe considerarse que se habla de infracciones administrativas y no así de carácter penal, el bien jurídico protegido es la paz y tranquilidad social y dado que aún cuando su importancia es vital para el desenvolvimiento y evolución de nuestra cultura, también es cierto que los esquemas sociales cambian y se adecuan constantemente al existir motivaciones externas en la actuación de los individuos que integran una sociedad como la del Distrito Federal, por lo que las leyes deben continuar adecuándose a ello, observando a la sociedad misma en sus resultados y como reflejo en sus sanciones cuya finalidad es el imponer un castigo para evitar prevenir la posterior comisión de una conducta no permitida, como son las infracciones cívicas que encuentran su seguridad en la aplicación de las normas cívicas administrativas con penas correspondientes al daño generado.

Dentro del contenido del artículo 47 se comprenden además varias excepciones para el establecimiento de las sanciones, que se consideran como agravantes de la propia infracción.

En la aplicación de las sanciones se encuentran circunstancias que por su especial naturaleza convierten una conducta reconocida como infracción en algo más grave, al estar inmersa en sucesos tales que no pueden ser dejadas de lado, ya que se observa que fue hecha con sobrada mala fe y por ello su castigo debe ser mayor, a este tipo de situaciones se les denomina como agravantes y serán analizadas a continuación.

Constituyen agravantes sobre la comisión de una infracción el hecho de realizar alguna de estas conductas con la participación de dos o más personas cuando los infractores se hayan aprovechado de esta circunstancia para mantenerse en el anonimato o la fuerza para este efecto, por lo que se les deberá (siempre al albedrío del juez) aplicar la pena máxima que para el caso señale la ley, (artículo 28).

El artículo 29 de la Ley de Cultura Cívica del Distrito Federal, contiene otro agravante que se refiere al hecho de cometer varias infracciones con una sola conducta, aplicándosele entonces la sanción máxima correspondiente y pudiendo aumentarse hasta en una mitad más sin rebasar los límites constitucionales; o para el caso de que con diversas conductas se cometan diversas infracciones deberá ser aplicada la pena de la infracción que merezca el mayor castigo y tiene el juez la facultad de aumentar esta con las sanciones correspondientes a cada una de las demás infracciones, nuevamente sin exceder el máximo constitucional.

Por supuesto no podía faltar la agravante correspondiente al estado de ebriedad del infractor o que se encuentre bajo el influjo de alguna sustancia tóxica como estupefacientes, psicotrópicos u alguna otra sustancia tóxica, situaciones en las que el juez tiene la potestad de aumentar hasta en una mitad la pena correspondiente, como se establece en el artículo 31 de la citada Ley.

Resulta bastante acorde con las bases de la Ley de Cultura Cívica del Distrito Federal, el determinar una sanción diferente para aquellas acciones constitutivas de infracciones que se llevan a cabo en circunstancias desproporcionales, es decir, para la individualización de las penas por las infracciones que se comentan con toda intención de causar molestia, agravio o sin el cuidado debido para evitarlo, por ello el carácter especial de este subtema que concluye aquí.

3.6.2. Actividades de apoyo a la comunidad

En las legislaciones sobre materia cívica, es la primera vez que el legislador contempla las actividades de apoyo a la comunidad, como una sanción alternativa a la amonestación, multa o arresto, ya que en este caso en particular, el infractor puede solicitar al juez realizar dichas actividades de apoyo a la comunidad a efecto de no cubrir la multa o el arresto que se le hubiere impuesto por la comisión de una de las infracciones cívicas que fueron materia de análisis en subtemas anteriores, las que no podrán realizarse dentro de la jornada laboral de quien haya cometido la infracción.¹⁰⁰

Para efectos de la Ley de Cultura Cívica del Distrito Federal, el artículo 35 define como actividades de apoyo a la comunidad *“la prestación de servicios voluntarios y honoríficos de orientación, limpieza, conservación, restauración u ornato, en lugares localizados en la circunscripción territorial en que se hubiere cometido la infracción”*, asimismo, en dicha ley se establecen en su artículo 36 las actividades de apoyo a la comunidad como son:

- Limpieza, pintura o restauración de centros públicos educativos, de salud o de servicios.
- Limpieza, pintura o restauración de los bienes dañados por el infractor o semejantes a los mismos.

¹⁰⁰ Ley de Cultura Cívica del Distrito Federal, Gaceta Oficial del Distrito Federal, 31 de mayo de 2004, (Incluye reforma del 13 de marzo de 2008), artículos 33 y 34.

-
- Realización de obras de ornato en lugares de uso común.
 - Realización de obras de balizamiento, limpia o reforestación en lugares de uso común.
 - Impartición de pláticas a vecinos o educandos de la comunidad en que hubiera cometido la infracción, relacionadas con la convivencia ciudadana o realización de actividades relacionadas con la profesión, oficio u ocupación del infractor.

En ese sentido, como caso de excepción el juez valorará las circunstancias personales del infractor para poder acordar la suspensión de la sanción impuesta, señalando día, hora y lugar en la que se lleven a cabo dichas actividades y sólo podrá cancelar la sanción hasta la ejecución de la misma y para el caso que no realice las actividades de apoyo a la comunidad, el juez emitirá orden de presentación con la finalidad de que la sanción sea ejecutada de inmediato.¹⁰¹

Sin lugar a dudas, para lograr el respeto de las normas en cualquier materia es necesario un conocimiento previo de las mismas, particularmente en grupos de individuos tan extensos como el que forma el Distrito Federal, por lo que las normas que integran la Ley de Cultura Cívica del Distrito Federal están formuladas acorde a los cambios sociales y a la moral general, cuya finalidad es formar a los ciudadanos en el respeto de los derechos de los demás, por ello puede decirse que esta formación para ser aceptada debe basarse en el conocimiento de todos sobre las costumbres que les protegen como sociedad y que les determinan como individuos.

3.6.3. Casos especiales

Los casos especiales se encuentran fundamentados en las circunstancias tan especiales que gobiernan la conducta de cada individuo, por lo que con sobrada razón y extrema cautela los legisladores no erraron en crear excepciones en la aplicación de las penas y en la variación o adecuación de estas para los casos especiales que a diario se

¹⁰¹ Idem, artículo 38.

presentan y que por ningún motivo pueden ser sancionados en la misma forma que las conductas envueltas en circunstancias típicas o clásicas, por lo que esto debe ser tomado en cuenta, todo de conformidad con el momento social que se vive, ya que el reflejo del estado en que se encuentra la sociedad es bastante claro y no puede dejar de ser perceptible para el juzgador, el legislador y el ciudadano.

De igual manera, en la Ley de Cultura Cívica del Distrito Federal, se da especial atención a los menores de edad, (incluso se les da la opción de recibir asistencia psicológica o médica en algunas circunstancias), que se encuentren entre los 11 y los 18 años, ya que deberán ser llamados sus tutores para que la sanción sea extensiva al mencionar el mismo ordenamiento que se les impondrán medidas correctivas como (en presencia del tutor o custodio), la multa e incluso arresto.¹⁰²

Asimismo, en dicha ley se menciona la excepción que se hace a cierto grupo social menos afortunado económicamente (como lo son los jornaleros, obreros o asalariados, desempleados o sin ingresos) al reducir el monto de una sanción consistente en una multa precisamente al considerar que no es posible o resulta demasiado gravoso para ese grupo el cumplir con una sanción desproporcional a su economía y se le brinda la oportunidad de cumplir o pagar su falta en una forma adecuada a sus posibilidades.¹⁰³

Por lo que se logra un avance más en la correcta valoración del instrumento jurídico que ocupa, al darle mayor independencia e importancia a su contenido, no sólo con esta última reforma sino además con la aplicación de las sanciones adecuadas para los casos que merecen especial atención y que deben ser tratados en forma singular para con ello brindar una justicia pronta, expedita y precisamente acorde a los principios morales que la sociedad contiene y preserva para su avance cultural.

¹⁰² Idem, artículo 43.

¹⁰³ Idem, artículo 47.

3.7. Procedimientos

3.7.1. Procedimiento de justicia cívica

El procedimiento de justicia cívica se encuentra contenido en el Título Cuarto de la Ley de Cultura Cívica del Distrito Federal (artículos 39 a 77), adelantándose a su análisis es importante señalar los aspectos fundamentales de este procedimiento y que lo caracterizan, ya que su diferencia con otros procesos (como el penal, civil, laboral, entre otros) estriba principalmente en que es: expedito, simple, oral y público, además que por su aplicación práctica resulta muy particular dentro del marco de los procesos legales que se desarrollan en nuestro país al dar celeridad a los asuntos y mantener con esto un equilibrio entre la justicia y la impartición de la misma, para con ello dejar de lado los procesos largos, tediosos y en muchos casos injustos que al irse acumulando retrasan el sistema de justicia.

Es importante manifestar que para efectos del procedimiento será de aplicación supletoria el Código de Procedimientos Penales para el Distrito Federal de conformidad con el artículo 40 de la Ley de Cultura Cívica del Distrito Federal.¹⁰⁴ El análisis de este procedimiento se llevará a efecto de forma paulatina de conformidad con el índice propuesto para con ello conseguir dar un panorama completo e integral de este singular procedimiento de justicia cívica.

Estableciendo el principio que norma el procedimiento administrativo, el artículo 41 de la ley señala que este será oral y público, es decir, que no será necesario el realizar tantos trámites o presentar múltiples escritos para iniciar un procedimiento en materia cívica, ya que basta con la simple denuncia o con haber presenciado los hechos constitutivos de infracción para con ello poner en marcha la justicia, aunado a que todo procedimiento será oral y público, cualquier persona que desee presenciar la realización de este podrá estar en el juzgado (siempre que no interfiera con la impartición de

¹⁰⁴ Para los efectos del presente capítulo es de aplicación supletoria lo dispuesto por el Código de Procedimientos Penales para el Distrito Federal.

justicia), el objeto de estas características es la celeridad y prontitud en la resolución de los conflictos, al mismo tiempo que se simplifica el procedimiento para con ello lograr una solución más adecuada a los conflictos que se presentan y mantener un sistema legal eficaz y competente acorde a la situación social que se vive y que reclama este tipo de adecuaciones al sistema legal.

Para el caso que, un probable infractor no hablare español o fuera sordomudo, deberá proporcionársele un traductor como requisito indispensable para iniciar el procedimiento, ya que en caso contrario se estaría ante una disparidad de derechos al no brindar los medios para su defensa al probable infractor.¹⁰⁵

Garantía más de protección se instaura en la ley, al mencionar en su artículo 43 que, si el presunto infractor es menor de edad, deberá permanecer en la oficina del juzgado, en la sección de menores, en donde el juez deberá citar a quienes se encarguen de su custodia o tutela, legal o de hecho, en cuya presencia se desarrollará la audiencia y se dictará resolución, por lo que en caso que el responsable del menor no asistiera en un plazo de dos horas, se otorgaría una prórroga de cuatro horas. Si al término de la misma no asistiera el responsable, el juez le nombrará un representante de la Administración Pública del Distrito Federal para que lo asista y defienda, pudiendo ser un defensor de oficio, determinando posteriormente su responsabilidad.

Para el caso que el menor resulte responsable, el juez lo amonestará, haciéndole saber las consecuencias jurídicas y sociales de su conducta, por lo que tratándose de las conductas relativas a 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; portar, transportar o usar, sin precaución, objetos o sustancias que por su naturaleza sean peligrosos y sin observar, en su caso, las disposiciones aplicables; reñir con una o más personas; solicitar los servicios de emergencia, policía, bomberos o de establecimientos médicos o asistenciales, públicos o privados, cuando no se requieran; asimismo, proferir voces, realizar actos o adoptar actitudes que constituyan

¹⁰⁵ Idem. artículo 42.

falsas alarmas de siniestros o que puedan producir o produzcan el temor o pánico colectivos, entre otros, supuestos previstos en las fracciones II, VI, VIII, IX, X, XIV, XV, XVI y XVII del artículo 25 y IV, V y VI del artículo 26, se aplicarán las sanciones correspondientes, y para el caso que fuera por vez primera reincidente, se le aplicaría multa o arresto, pero si volviera a reincidir se le aplicaría la regla general que establece el artículo 32 de esta ley.

Como excepción de lo anterior, si a consideración del Juez el menor se encontrará en situación de riesgo, lo enviaría a las autoridades competentes a efecto que recibiera la atención correspondiente.

Por lo que una vez iniciada la audiencia, si el probable infractor acepta que es responsable de haber cometido la infracción que se le atribuye, el juez dictará en ese momento resolución, imponiendo la menor de las sanciones para la infracción de que se trate, con excepción de los supuestos previstos en los artículos 28, 29, 31 y 32, y en caso que no acepte los cargos que se le imputan, se continua con el procedimiento; asimismo, cuando el infractor opte por cumplir la sanción impuesta mediante un arresto, el juez le informará al médico para que determine el estado físico y mental en que se encuentra antes que ingrese al área de seguridad (artículos 44 y 45).

En la ley (artículo 46) se contemplan características particulares que el juez utiliza para determinar la aplicación de las sanciones para cada caso en concreto, siendo:

- Tomar en cuenta la naturaleza y las consecuencias individuales y sociales de la infracción.
- Las condiciones en que ésta se hubiere cometido y las circunstancias personales del infractor.
- Solicitar a la Dirección la condonación de la sanción, en los casos en que las especiales circunstancias físicas, psicológicas, económicas y, en general, personales del infractor lo ameriten, de acuerdo a su consideración y a petición

expresa del mismo o de persona de su confianza, observando los lineamientos que para tales efectos dicte la Consejería.

Por lo que al resolver el juez la imposición de una sanción, apercibirá al infractor para que no reincida, haciéndole saber las consecuencias sociales y jurídicas de su conducta, notificándole de manera personal e inmediata, la resolución al presunto infractor y al quejoso, si estuvieran presentes.

Si el probable infractor resulta no ser responsable de la infracción imputada, el juez resolverá en ese sentido y le autorizará que se retire, pero si resulta responsable, cuando le notifique la resolución, el juez le informará que podrá elegir entre cubrir la multa o cumplir el arresto que le corresponda; si sólo estuviere en posibilidad de pagar parte de la multa, se le recibirá el pago parcial y el Juez le permutará la diferencia por un arresto, en la proporción o porcentaje que corresponda a la parte no cubierta, subsistiendo esta posibilidad durante el tiempo de arresto del infractor.¹⁰⁶

Los derechos humanos son una preocupación para todo legislador, no podría ser la excepción esta ley, por lo que en el artículo 49 se contempla el supuesto jurídico en el cual el infractor deberá cumplir con un arresto que contará con las condiciones necesarias (agua, alimentos, cobertores y servicios sanitarios) para la sana subsistencia de cualquier individuo que se encontrare en ese supuesto. Estas condiciones no hacen referencia únicamente a la situación física del infractor, es decir, los derechos humanos protegen también las situaciones posibles en que pueda interrelacionarse el infractor, respecto a las visitas que le puedan hacer tanto familiares como asociaciones u organismos privados o públicos que tengan por objetivo un trabajo social o cívico en relación con la situación jurídica y social a la que se enfrente el mismo, estos organismos deberán cumplir los requisitos de acreditación que la propia ley establece.

¹⁰⁶ Idem, artículo 50.

3.7.2. Correcciones disciplinarias

En el artículo 52 de la Ley de Cultura Cívica del Distrito Federal, se mencionan las sanciones que pueden ser impuestas por el juez a cualquier persona que de una u otra forma (sin un marco legal que lo respalde) altere el orden en el juzgado, ya que este alteramiento resulta en una afectación al procedimiento y con ello al sistema de justicia de los juzgados cívicos.

Existen tres tipos de correcciones que serán aplicadas a criterio del juez siguiendo los criterios establecidos para la aplicación de las sanciones del subtema relativo (3.6.1. de las sanciones). Estas correcciones son: Amonestación; multa por el equivalente de 1 a 10 días de salario mínimo y arresto hasta por 12 horas.

3.7.3. Medidas de apremio.

Con el fin de hacer cumplir sus determinaciones, los jueces pueden recurrir a las llamadas medidas de apremio, mismas que no son sino una sanción correlativa a la conducta que se sancione, si se trata de hechos que no causan un perjuicio extremo se impone una sanción ligera, pero si es el caso que se presente una conducta que pueda llegar inclusive a evitar el cumplimiento de una sentencia, el juez puede ayudarse aún por la fuerza pública para hacer que sus resoluciones sean acatadas (constituye un medio de tipo material, por el cual la Administración Pública reprime las conductas violatorias de los particulares a las normas de policía, o de manera forzosa ejecuta su acto administrativo –orden de policía- que no es cumplido voluntariamente por el particular) ¹⁰⁷.

En el artículo 53 de la Ley de Cultura Cívica del Distrito Federal, se establecen tres medidas de apremio a las que puede recurrir el juez si fuese necesario y, de igual forma que en las correcciones disciplinarias, se tomará como base para su aplicación lo relativo

¹⁰⁷ Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto, *Compendio de derecho administrativo*, segundo curso, Editorial Porrúa, S.A., 2ª edición, México, 2001. Pág. 191.

a la imposición de sanciones: Multa por el equivalente de 1 a 10 días de salario mínimo; arresto hasta por 12 horas y auxilio de la fuerza pública.

Esta última medida se aplicará para las situaciones en que se trate de impedir la presentación de algún infractor para el debido cumplimiento de su sentencia, si bien es de percatarse que estas medidas no son fuertes, si puede apreciarse al mismo tiempo que son acordes con los principios que postula esta ley.

3.7.4. Presentación del probable infractor

Es necesaria la presencia del presunto infractor ante el juez en el juzgado cívico correspondiente a efecto de realizar el procedimiento por la infracción cometida, ya que si no se estaría ante una situación de indefensión del presunto infractor, por ello se contemplan los casos y los requisitos en que esta situación debe cumplirse pues existen dos formas para ello:

- Presentación inmediata por detención en flagrancia.
- Presentación mediante policía.

Antes de iniciar el análisis y como parte del mismo es necesario señalar que la acción para el inicio del procedimiento es pública, cuyo ejercicio corresponde a la Administración Pública del Distrito Federal por conducto de sus policías, los que serán parte en el mismo.¹⁰⁸

El policía en servicio (conforme al artículo 55) detendrá y presentará al probable infractor ante el juez, en los siguientes casos:

- Cuando presencie la comisión de la infracción.

¹⁰⁸ Idem. artículo 54.

-
- Cuando sea informado de la comisión de una infracción inmediatamente después de que hubiese sido realizada, o se encuentre en su poder el objeto o instrumento, huellas o indicios que hagan presumir fundadamente su participación en la infracción.

Lo que se hará constar en una boleta de remisión, que contendrá como mínimo los siguientes datos: ¹⁰⁹

1. Nombre, edad y domicilio del probable infractor, así como los datos de los documentos con que los acredite.
2. Una relación de los hechos que motivaron la detención, describiendo las circunstancias de tiempo, modo, lugar, así como cualquier dato que pudiera contribuir para los fines del procedimiento.
3. Nombre, domicilio del ofendido o de la persona que hubiere informado de la comisión de la infracción, si fuere el caso, y datos del documento con que los acredite. Si la detención es por queja, deberán constar las circunstancias de comisión de la infracción y en tal caso no será necesario que el quejoso acuda al Juzgado.
4. En su caso, la lista de objetos recogidos, que tuvieren relación con la probable infracción.
5. Nombre, número de placa o jerarquía, unidad de adscripción y firma del policía que hace la presentación, así como en su caso número de vehículo.
6. Número del juzgado al que se hará la presentación del probable infractor, domicilio y número telefónico.

Se establece también en el artículo 57 las actuaciones que el juez llevará a cabo, como:

¹⁰⁹ Idem, artículo 56.

-
- Dar lectura a la boleta de remisión o en su caso a la queja y si lo considera necesario, solicitar la declaración del policía. El Juez omitirá mencionar el domicilio del quejoso.
 - Otorgar el uso de la palabra al probable infractor, para que formule las manifestaciones que estime convenientes y ofrezca en su descargo, las pruebas de que disponga.
 - Se admitan como pruebas las testimoniales y las demás que a juicio del juez sean idóneas en atención a las conductas imputadas.
 - Acordar la admisión de las pruebas y desahogó de inmediato. En el caso de que el probable infractor no presente las pruebas ofrecidas, las mismas serán desechadas en el mismo acto.
 - Resolver sobre la responsabilidad del presunto infractor.

Una nueva modalidad que contiene la Ley de Cultura Cívica del Distrito Federal, es la de proporcionar información al Servicio Público de Localización Telefónica del Distrito Federal, respecto de aquellos probables infractores a los que se hubiere determinado tiempo de recuperación para el inicio del procedimiento o que por otras circunstancias no se hubiera iniciado el mismo, sólo por lo que hace a los tres primeros datos de la lista que se transcribe: ¹¹⁰

- I. Datos del presentado que consten en la boleta de remisión.
- II. Lugar en que hubiere sido detenido.
- III. Nombre y número de placa del policía que haya realizado la presentación.
- IV. Sanción que se hubiera impuesto.
- V. En su caso, el lugar de ejecución del arresto inmediatamente después de su determinación.

Uno de los temas de mayor importancia dentro de este capítulo es precisamente el que ahora ocupa, pues su contenido abarca la totalidad del procedimiento al desarrollarse este en una sola audiencia. Considerando que para cada caso en particular

¹¹⁰ Idem, artículo 58.

existen circunstancias que norman la forma en que iniciará el procedimiento, abarcando la totalidad de los asuntos que se tramiten, estos se *realizarán “sin más formalidades que las establecidas en la Ley”*, nuevamente se esta ante la presencia de una norma de indiscutible significación procedimental al garantizar la expedición rápida, imparcial e indispensable de justicia para la sociedad.

Determinado lo anterior señalare las condiciones que deben imperar para el inicio del procedimiento, haciendo referencia en particular a como iniciará la audiencia y de forma muy específica también sobre los casos especiales que pueden presentarse y como deben ser resueltos, mencionando en primer lugar, que hasta en tanto se de inició a la audiencia, el juez ordenará que el probable infractor sea ubicado en la “sección de personas presentadas”, del que se exceptuarán a los mayores de 65 años quienes deberán permanecer en la sala de audiencias del juzgado, tendiendo así el legislador una consideración por la edad avanzada de la persona.¹¹¹

Si fuere el caso que el probable infractor estuviera en estado de ebriedad o bajo los o el influjo de alguna sustancia tóxica deberá practicársele por el médico adscrito al juzgado, un examen médico para determinar su condición física y mental y con ello dar base al juez para establecer el momento más adecuado (refiriéndose a la lucidez del probable infractor) para dar inicio del procedimiento y con ello amparar el derecho de todo individuo a una defensa justa, encontrándose que el legislador protege el estado de indefensión en el que se pudiera encontrar el probable infractor respecto a la situación jurídica que esta aconteciendo.¹¹²

Garantía más de protección se instaure en la ley al mencionar que, si el probable infractor padece alguna enfermedad o discapacidad mental que denoten peligrosidad o intención de evadirse del juzgado, comprobada por el médico del propio juzgado, el juez deberá citar a quienes se encarguen de su custodia o en su caso se le remitirá a las autoridades de salud o instituciones de asistencia social competentes del Distrito Federal

¹¹¹ Idem, artículo 59.

¹¹² Idem, artículo 60

que deben intervenir, a fin que se le proporcione ayuda o la asistencia que requiera, garantizando con ello nuevamente el derecho a una legítima defensa.¹¹³

Una vez determinada la condición del probable infractor y cuando esta haya sido favorable para considerar que es capaz de percatarse de lo que está sucediendo y que es capaz para afrontar la situación, este deberá ser presentado ante el juez a fin de hacer de su conocimiento el derecho que tiene todo individuo para ser asistido por una persona de su confianza (artículo 63).

Si el probable infractor decide hacer uso del derecho a la representación en juicio, se le darán las facilidades necesarias para que se presente la persona que va a llevar su defensa o a brindarle su asistencia dentro de un plazo que no será mayor a dos horas, tiempo en que se suspenderá el procedimiento por los motivos de legalidad ya expresados en los párrafos que anteceden, si una vez transcurrido el plazo no se presentara persona alguna, se le nombrará un defensor de oficio o a solicitud del probable infractor éste podrá defenderse por sí mismo, salvo menores o incapaces, para continuar con el procedimiento y dar celeridad a la impartición de justicia, (artículo 64.)

3.7.5. Procedimiento por queja

Se prevé para aquellos casos en que se considere por alguna persona, que ha sido objeto de una injusticia por hechos constitutivos de probables infracciones, esto es, por la imposición por parte del juez de una corrección disciplinaria o medida de apremio que considere inadecuado, la retención injustificada en el juzgado, el incumplimiento en el derecho a la asistencia de persona de confianza, defensor o traductor, queja que podrá ser presentada en forma oral o por escrito ante el juez, quien considerará los elementos contenidos en la queja y de estimarlo procedente girará citatorio al quejoso y al presunto infractor.

¹¹³ Idem, artículo 62.

La queja en todos los casos deberá contener tres elementos indispensables como: a) nombre y domicilio de las partes; b) relación de los hechos motivo de la queja y c) firma del quejoso; asimismo, el derecho a formular la queja prescribe en 15 días naturales, contados a partir de la comisión de la probable infracción, prescripción que se interrumpirá por la formulación de la queja.¹¹⁴

Para el caso que el Juez considere que la queja no contiene los elementos suficientes que denoten la posible comisión de una infracción, acordará de inmediato, fundando y motivando la improcedencia; debiendo notificar al quejoso en ese mismo acto y de no ser posible en ese momento, deberá dejar constancia del motivo y tendrá un término de tres días para hacerlo. La resolución a la que se hace referencia, podrá ser revisada a petición del quejoso, para efectos de su confirmación o revocación por la Consejería, a través del recurso de inconformidad que se hará valer dentro de los diez días hábiles siguientes a su notificación. La Consejería resolverá de plano en un término igual notificando su resolución al quejoso y al Juez para su cumplimiento (artículo 67).

El citatorio será notificado por quien determine el Juez, acompañado por un policía y deberá contener, cuando menos, lo siguiente:¹¹⁵

- Escudo de la ciudad y folio.
- La Delegación y el número del juzgado que corresponda, el domicilio y el teléfono del mismo.
- Nombre, edad y domicilio del probable infractor.
- Una relación de los hechos de comisión de la probable infracción, que comprenda todas y cada una de las circunstancias de tiempo, modo, lugar, así como cualquier dato que pudiera contribuir para los fines del procedimiento.
- Nombre y domicilio del quejoso.
- Fecha y hora de la celebración de la audiencia.
- Nombre, cargo y firma de quien notifique.
- El contenido del artículo 69 y el último párrafo del artículo 75 de esta Ley.

¹¹⁴ Idem, artículo 66.

¹¹⁵ Idem, artículo 68.

-
- El notificador recabará el nombre y firma de la persona que reciba el citatorio o la razón correspondiente.

Si el probable infractor fuese menor de edad, la citación se hará a él mismo, por medio de quien ejerza la patria potestad, la custodia o la tutoría de derecho o de hecho. En caso que el quejoso no se presentare, se desechará su queja, y si el que no se presentare fuera el probable infractor, el juez librará orden de presentación en su contra, turnándola de inmediato al jefe de la unidad sectorial de la Secretaría que corresponda al domicilio del probable infractor, misma que será ejecutada bajo su más estricta responsabilidad, sin exceder de un plazo de 48 horas. Los policías que ejecutan las órdenes de presentación, deberán hacerlo sin demora alguna, haciendo comparecer ante el juez a los probables infractores a la brevedad posible, observando los principios de actuación a que están obligados (artículos 69 y 70).

Determinado lo anterior, señalare las condiciones que deben imperar para el inicio del procedimiento, haciendo referencia en particular que para iniciarlo siempre debe verificarse que todas las personas interesadas (y las citadas) se encuentren presentes y que se haya cumplido con todos los mandamientos que se hubieren realizado, por ejemplo en el caso que una persona haya sido citada y no se presente a la audiencia deberá el juez verificar que se haya realizado el citatorio correspondiente para con ello dar cuenta de las consecuencias legales de dicha ausencia, y en su caso mandará al médico del juzgado hacer una evaluación del estado en que se encuentren las personas que comparezcan al juzgado para determinar si son aptas para entender lo que ocurre.

3.7.5.1. Conciliación

El juez celebrará en presencia del denunciante y del probable infractor la audiencia de conciliación en la que procurará su avenimiento; de llegarse a éste, se hará constar por escrito el convenio entre las partes. La conciliación es una forma de dar por terminada una controversia judicial, mediante el acuerdo de voluntades que realizan las

partes, a petición de la autoridad (juez) y con el interés de resolver la controversia de manera pronta y justa con la característica de la omisión de un procedimiento largo y desgastante tanto para el Estado como para los particulares.

La conciliación es un medio ideal para la resolución de cualquier tipo de conflicto que se suscite entre personas, motivo por el cual nuestro legislador entendiendo el fin y el espíritu de esta ley manifiesta su interés por lograr la sana convivencia en todas las situaciones en las que los ciudadanos (sean particulares o funcionarios públicos) interrelacionan. Dada la importancia de la conciliación en nuestra sociedad y sistema jurídico, se dedica el presente subtema a su estudio y comenta a fin de mostrar los aspectos particulares que caracterizan a este procedimiento.

La conciliación es un procedimiento pronto y expedito por su propia naturaleza, que ayuda a resolver una situación, en el argot de los litigantes existe una frase muy conocida que dicta “más vale un mal arreglo que un buen juicio”, con estas palabras resumiré la carga que se genera al llevar un procedimiento jurídico que, aún y cuando el procedimiento de justicia cívica es menos tedioso y gravoso que los relativos a otras materias, también resulta desgastante física y emocionalmente con un desperdicio innecesario de tiempo, cosa resuelta por el procedimiento conciliatorio que en la mayoría de los casos resulta efectivo y justo a las partes.

El procedimiento conciliatorio se tramita a petición de las partes y de forma inmediata, el juez antes de dar inicio a la audiencia, incita a lograr una conciliación y si es el caso que estas aceptan, el juez celebrará una audiencia “de conciliación oral” procurando también el avenimiento de los interesados. Si se lograra el mencionado acuerdo de voluntades entre las partes, el juez tiene la obligación de hacer constar por escrito el acuerdo tomado por las partes, y en cuyo caso no podrá aplicarse ningún tipo de sanción.

Como puede observarse, este procedimiento es muy corto aunque esto resulta opuesto a la importancia que representa en la expedición de justicia, así como en las relaciones sociales de los individuos.

El acuerdo que hayan tomado las partes en la audiencia de conciliación puede tener como objeto los siguientes supuestos:¹¹⁶

- La reparación del daño.
- No reincidir en conductas que de motivo a un nuevo procedimiento.

Ideológicamente el fin buscado mediante este convenio deberá satisfacer no sólo a las partes, sino también a la sociedad; la ley en comento busca que se establezcan ejemplos que para la sociedad representarán el modelo de conducta, ésta es el género protegido por el ordenamiento jurídico, así pues, aunque se logre un fin justo para las partes mediante un procedimiento conciliatorio debe establecerse al mismo tiempo justicia social, que es el ideal principal de una ley. La realidad no es muy diferente de este ideal, ya que en todos los casos resueltos mediante esta vía resulta obvio el carácter justo de sus convenios al proteger al ofendido (individuo y sociedad) y al mismo tiempo aplica una pena al infractor adecuada a la conducta cometida y a las consecuencias de la misma.

Estableciendo la ley que a quien incumpla el convenio de conciliación se le impondrá un arresto de 6 a 24 horas o una multa de 1 a 30 días de salario mínimo, y el afectado a partir del incumplimiento del convenio tendrá 15 días para solicitar que se haga efectivo el apercibimiento, por lo que transcurridos seis meses a partir de la firma del convenio, sólo se procede por una nueva queja que se presentara.¹¹⁷ Para el caso que las partes manifestaran su voluntad de no conciliar, el artículo 75 de la Ley de Cultura Cívica del Distrito Federal, señala que se da por concluida la audiencia de

¹¹⁶ Idem, artículo 73.

¹¹⁷ Idem, artículo 74.

conciliación iniciándose la misma sobre la responsabilidad del citado, en la que el juez en presencia del quejoso y del probable infractor, llevará a cabo las siguientes actuaciones.

- Dará lectura a la queja, la cual podrá ser ampliada por el denunciante.
- Otorgará el uso de la palabra al quejoso para que ofrezca las pruebas respectivas.
- Otorgará el uso de la palabra al probable infractor, para que formule las manifestaciones que estime convenientes y ofrezca pruebas en su descargo.
- Acordará la admisión de las pruebas y las desahogará de inmediato.
- Resolverá sobre la conducta imputada, considerando todos los elementos que consten en el expediente y resolverá sobre la responsabilidad del probable infractor.

Se admitirán como pruebas las testimoniales y las demás que, a juicio del Juez, sean idóneas en atención a las conductas imputadas por el quejoso. En el caso que el quejoso o el probable infractor no presentaren en la audiencia las pruebas ofrecidas, serán desechadas en el mismo acto. Cuando la presentación de las pruebas ofrecidas dependiera del acto de alguna autoridad, el Juez suspenderá la audiencia y señalará día y hora para la presentación y desahogo de las mismas. En el supuesto que se libre orden de presentación al presunto infractor y el día de la presentación no estuviere presente el quejoso, se llevará a cabo el procedimiento previsto en el artículo 57 de esta ley, y si se encuentra el quejoso, se llevará a cabo el procedimiento por queja.¹¹⁸

Como último supuesto previsto en la ley el artículo 77 prevé que cuando a consecuencia de un conflicto familiar o conyugal se cometa alguna o algunas infracciones cívicas, y el ofendido las haga del conocimiento del Juez, éste iniciará el procedimiento correspondiente, dejando a salvo los derechos que a cada uno correspondan. El Juez canalizará, mediante oficio, a los involucrados a las instituciones públicas especializadas.

¹¹⁸ Idem, artículo 76.

3.8. Organización administrativa

3.8.1 Consejo de Justicia Cívica

Como primer unidad administrativa materia de estudio de esta tesis, se hace referencia al denominado Consejo de Justicia Cívica, como órgano consultivo del Gobierno del Distrito Federal, que aparece regulado en la Ley de Cultura Cívica del Distrito Federal, cuya integración y atribuciones de este Consejo en los juzgados cívicos es el diseño de normas internas de funcionamiento; supervisión; control; evaluación y mejoramiento de la actuación policial en materia cívica.

3.8.2. Juzgados Cívicos

Como uno de los temas principales de este capítulo se encuentra a los Juzgados Cívicos, mismos que se encargan de la impartición de justicia en materia cívica en el Distrito Federal, por ello y con el objeto de exponer detalladamente sus funciones y competencia, así como el impacto social que origina al ser este el lugar de aplicación de las normas establecidas en la Ley de Cultura Cívica del Distrito Federal.

3.8.2.1. Integración

Los juzgados cívicos se integran por un personal capacitado para expedir e impartir justicia en el ámbito de su jurisdicción, dicho personal debe estar integrado cuando menos por los siguientes elementos:¹¹⁹ a) un juez; b) un secretario; c) un médico; d) los policías comisionados por la Secretaría, y e) por el personal auxiliar que determine la Dirección.

¹¹⁹ Idem, artículo 82.

Los jueces en los juzgados actuarán en turnos consecutivos de ocho horas, pero con diverso personal, cubriendo así las veinticuatro horas del día, durante todo el año, de esto se desprende que deberán organizarse dentro de cada juzgado a fin de cubrir las guardias necesarias para no dejar un sólo día en estado de indefensión a la ciudadanía, es decir, para cubrir el total de los días del año, incluyendo los festivos, esto tiene una finalidad muy clara que puede traducirse en la eficiencia en la impartición de justicia en materia cívica en el Distrito Federal, al cubrir cualquier posible situación que se presentara y que para el caso es de suma importancia, ya que la mayoría de las infracciones se cometen principalmente en los días festivos o de descanso nacional, por ello resultaría ilógico dejar abandonada la justicia en estas ocasiones, de ahí la necesidad de mantener los juzgados y el personal necesario para la atención y solución de los conflictos que se pudieren suscitar en el lapso que se menciona y especialmente en los 365 días del año.

Resulta necesario para cualquier institución tener un espacio físico de actuación en el cual pueda realizar sus funciones, no son la excepción los juzgados cívicos quienes de conformidad con el artículo 84 de la Ley de Cultura Cívica del Distrito Federal, deben contar mínimamente con los siguientes espacios físicos: a) sala de audiencias; b) sección de recuperación de personas en estado de ebriedad o intoxicadas; c) sección de menores; d) sección médica y e) área de seguridad.

Las secciones de recuperación de personas en estado de ebriedad o intoxicadas, menores y de seguridad deberán contar siempre con espacios distintos para hombres y mujeres, quienes siempre deberán permanecer separados para mayor seguridad y a la vez un mejor control de los mismos, debiendo mencionar que todas ellas no deberán estar enrejadas. A pesar de ser pocos los artículos que reglamentan este apartado en forma específica, a lo largo del presente trabajo se ha observado la singularidad de este subtema y de la necesidad de comentar los puntos que anteceden para contar con una visión mas amplia y específica de su integración, en los siguientes subtemas ampliaremos la información referente a cada uno de los elementos que integran los juzgados.

3.8.2.2. Jueces

Los jueces son los encargados de la impartición de justicia al ser ellos quienes conocen de los procedimientos y determinan la responsabilidad del infractor o en su caso su inocencia, en un sentido general puede decirse que son los titulares de los juzgados y para su mejor desempeño y protección de los habitantes al mismo tiempo, tiene determinadas sus facultades y sus obligaciones, en el artículo 85 de la propia ley.

Las facultades atribuidas a los jueces cívicos corresponden concretamente a los objetivos de la ley, teniendo como finalidad el mantenimiento de la seguridad y la concordia en el Distrito Federal, mediante los instrumentos jurídicos correspondientes garantizados por el respeto a la legalidad y principalmente a la justicia social.

La actuación de los jueces deberá ser pronta, expedita, imparcial y legal para brindar, sin lugar a duda, (artículo 91), el respeto a la dignidad y los derechos humanos, al mismo tiempo que deberá impedir todo maltrato, abuso físico o verbal, incomunicaciones, presión o coacción moral que afecten a las personas presentadas o comparecientes al juzgado, lo cual es manifiesto que redundará en el entorno al proyectarse esta conducta moral en los habitantes que participan en la interacción social.

Los jueces tienen como marco de actuación la circunscripción territorial que corresponda a los juzgados y siempre será competente el juez del lugar en que se haya cometido la infracción, con excepción de aquellos casos en que esta se haya cometido entre los límites de una demarcación territorial y otra, supuesto en que será competente el juez que haya realizado la prevención.¹²⁰ Los requisitos para ser juez (artículo 98) son: ser mexicano por nacimiento en pleno ejercicio de sus derechos, contar con más de 25 años, licenciado en derecho, con un año de ejercicio profesional, no haber sido condenado por delito intencional, ni suspendido o inhabilitado para el desempeño de su cargo público y acreditar los exámenes correspondientes.

¹²⁰ Idem, artículo 86.

Los jueces son una figura clave en la impartición de justicia cívica y es necesario apuntar el hecho (bastante común) que los mismos no se encuentran en la realidad apegados a su función, ya que es sabido de sobra que en el entorno social en que se desenvuelven los habitantes del Distrito Federal impera la corrupción y no es de sorprenderse (aunque si de tomarse muy en cuenta) la actuación que a este respecto tienen los jueces cívicos, ya que en gran medida son ellos quienes la propician, al exigir pagos mayores a los señalados en la ley o pagos inexistentes en la misma, que sin embargo son auspiciados por la complicidad de los servidores públicos que participan de esto y al mismo tiempo de todos como sociedad al preferir salir rápido de una situación, aún y cuando se tenga que ser actores en la corrupción que impera, en lugar de oponerse y dar parte a las autoridades correspondientes a fin de ir terminando con este tipo de conductas que no benefician en forma alguna a nuestro entorno social.

3.8.2.3. Secretarios

Los secretarios de los juzgados cívicos tienen una relación muy estrecha con los jueces y particularmente con sus facultades, el artículo 93 fija sus obligaciones y como se observara a continuación, su carácter guarda una importancia gradual con el buen funcionamiento del juzgado y una pronta y eficiente resolución de los asuntos que se tramitan en materia cívica.

Siendo las facultades mas comunes el autorizar con su firma y el sello del juzgado las actuaciones en que intervengan el juez en ejercicio de sus funciones; certifica y da fe de las actuaciones que la ley o el juez ordenen; expedición de copias certificadas; el control de correspondencia, integración y resguardo de expedientes; recibir el importe de las multas que se impongan, expedir el recibo y enterar semanalmente a la Tesorería del Distrito Federal las cantidades recibidas por este concepto y suplir las ausencias del Juez.

Los requisitos para ser secretario del juzgado son (artículo 99): ser mexicano por nacimiento en pleno ejercicio de sus derechos, contar como mínimo con 20 años de

edad, licenciado en derecho o pasante de derecho, no haber sido condenado por delito intencional, ni suspendido o inhabilitado para el desempeño de su encargo público y acreditar los exámenes correspondientes.

Las funciones que ejercen los secretarios de los juzgados cívicos son muy similares a las de los jueces y aunque su responsabilidad en cierto grado menor a la de aquellos, su importancia no lo es tanto, ya que para todos los casos de las ausencias del juez este fungirá como tal y así puede decirse también que se encuentra obligado a certificar la buena actuación de los juzgados, cosa que en la realidad dista mucho de ser cierta, ya que también participa (y en forma muy activa) en la corrupción que actualmente envuelve a la justicia cívica, por ende debe enfocarse sobre ellos también la vigilancia en el correcto desenvolvimiento de estos juzgados a fin de mantener un control y salvaguardar el orden social.

3.8.2.4. Médicos

Las funciones que ejercen los médicos dentro de los juzgados no son muy distintas de las que ejercen en la práctica profesional, ya que son los encargados de emitir los dictámenes de su competencia; prestar la atención médica de emergencia; llevar un Registro de Certificaciones Médicas y en general todo aquello acorde con su profesión y que le requiera el juez en ejercicio de sus funciones (artículo 95).

3.8.3. Tramitación de los asuntos

Es importante dedicar un pequeño apartado a este tema, ya que la impartición de justicia debe renovarse continuamente en concordia con las necesidades sociales mismas que día a día cambian y requieren un control más estricto y una pronta resolución de conflictos, por ello el comentar los artículos relativos a la descarga de los asuntos en los juzgados es significativo. Toda vez que el juez deberá procurar concluir todos aquellos asuntos que se hayan sometido a su consideración durante su turno, y

solamente podrán quedar pendientes aquellos que por situaciones inimputables al juzgado no puedan ser concluidas (artículo 87).

De igual forma, se contempla otro supuesto referente a los asuntos que hayan quedado sin terminar en el turno anterior, para estos casos la procedencia será correlativa con el orden de presentación de los mismos ante el juzgado, es decir, que deberán ser atendidos en el orden en que hayan sido recibidos por el turno anterior (artículo 89).

3.9. Profesionalización de los jueces y secretarios

La profesionalización de los jueces y secretarios de los juzgados cívicos es una cuestión muy singular, ya que de las capacidades de los mismos dependerá el buen funcionamiento y desempeño de los juzgados cívicos, por ello la ley regula la forma en que deberá impartirse esta profesionalización, dejando esto a cargo de la Consejería Jurídica y la Dirección, quien deberá: ¹²¹ practicar los exámenes a los aspirantes a jueces y secretarios; organizar y evaluar los cursos propedéuticos a los aspirantes a ingresar a los juzgados; los de actualización y profesionalización de jueces, secretarios y personal de los juzgados; evaluar el desempeño de los anteriores; determinar el procedimiento de ingreso de guardias y personal auxiliar y las demás que señale la ley.

La profesionalización de los jueces o secretarios dependerá íntegramente de lo que la Consejería y la Dirección determine, por lo que resulta en extremo importante que las personas que lo componen tengan la capacidad y los conocimientos suficientes relativos a la materia cívica a fin de formar servidores públicos aptos y capaces para desempeñar las funciones que les conciernen con un sentido siempre de servicio a la comunidad.

¹²¹ Idem, artículo 97.

3.10. De la supervisión

Como un elemento indispensable para el correcto funcionamiento del sistema de justicia cívica, debe considerarse siempre un sistema de vigilancia por un órgano competente, facultado para ello, para el caso se ha establecido como supervisor en la materia a la Dirección de Justicia Cívica, cuyas funciones son amplias y encaminadas a brindar seguridad y protección a los habitantes del Distrito Federal.

3.10.1. Formalidades

El órgano encargado de la supervisión y vigilancia del correcto desempeño de los Juzgados Cívicos, en la aplicación de la Ley de Cultura Cívica del Distrito Federal, es la Dirección de Justicia Cívica, quien podrá realizar sus funciones por medio de supervisiones ordinarias que el mismo determinará, siguiendo siempre los lineamientos establecidos en la ley relativa.¹²²

Las supervisiones deberán estar encaminadas al menos, a perseguir los siguientes objetivos: un estricto control de las boletas de remisión; que exista congruencia entre las enteradas al juzgado y las utilizadas por los policías; que los expedientes se encuentren debidamente integrados; que las constancias expedidas por el juez se refieran a hechos asentados en los registros a su cargo; que el entero de las multas impuestas se realicen en términos de ley y conforme al procedimiento respectivo; que se exhiban en lugar visible las infracciones, así como los datos relativos a los lugares de recepción de quejas relacionadas con el despacho de los asuntos que son competencia del juez; que cuente con los elementos humanos y materiales para prestar el servicio; que los informes sean presentados en los términos de la misma y que en los procedimientos se respeten los derechos humanos y las garantías constitucionales de los involucrados.

¹²² Idem, artículo 100.

Si bien estas supervisiones tienen perfectamente determinado su objeto, cabe aclarar que las supervisiones extraordinarias no tienen definido un criterio por la ley para su aplicación, dejando al arbitrio de la Dirección su alcance y contenido.¹²³

Sin importar que tipo de supervisión se lleve a cabo por la Dirección, este deberá seguir los siguientes lineamientos (artículo 101) de la Ley de Cultura Cívica del Distrito Federal, que si bien únicamente se cuentan cuatro, de ellos se desprende toda la gama de irregularidades que debe atender esta Dirección, como dictar medidas emergentes para subsanar las irregularidades detectadas en las supervisiones; tomar conocimiento de las quejas por parte del personal del juzgado o del público, y en general de los hechos que redunden en demoras, excesos o deficiencias en el despacho de los asuntos que son competencia de los juzgados; hacer del conocimiento de las autoridades competentes de los hechos que puedan dar lugar a responsabilidad penal o administrativa del personal de los juzgados y habilitar al personal que considere pertinente para realizar supervisiones extraordinarias a los juzgados.

Básicamente estas políticas de actuación se refieren a un mismo fin: garantizar que la actuación de los juzgados y de su personal estén encaminadas a brindar justicia y a la protección de los derechos y libertades de todo individuo, mediante el sistema de imparcialidad y eficacia, basado en actuaciones fundadas y motivadas por el derecho.

3.10.2 Recurso de queja

El recurso de queja, regulado en los artículos 65 a 77 de la Ley de Cultura Cívica del Distrito Federal, y que fue materia de análisis en el subtema 3.7.5., en donde se prevé para aquellos casos en que se considere por alguna persona, que ha sido objeto de una injusticia por cualquiera de los siguientes supuestos: a) imposición por parte del juez de una corrección disciplinaria o medida de apremio que consideren inadecuado; b)

¹²³ Idem, artículo 102.

retención injustificada en el juzgado y c) incumplimiento en el derecho a la asistencia de persona de confianza, defensor o traductor.

Quienes consideren estar bajo cualquiera de estos casos, podrán presentar su queja ante la Dirección dentro de los 15 días hábiles siguientes a la fecha de notificación de la medida impuesta o de la comisión de los hechos materia de la queja (artículo 103). La presentación de la queja no reviste forma alguna, teniendo como únicos requisitos (artículo 104) el a) precisar el acto que se reclama; b) los motivos de la queja y c) presentar las pruebas que estime pertinentes (con excepción de la confesional de la autoridad).

La resolución de la queja estará basada en las pruebas correspondientes, tanto las proporcionadas como aquellas a las que se allegue la misma Dirección, así como los derivados de las supervisiones, y en caso de presumirse que el personal del juzgado actuó con injusticia manifiesta o arbitraria o violación a las disposiciones de esta ley, la Dirección lo hará del conocimiento a la Contraloría General y dará vista, en su caso, al Ministerio Público.

3.11. Registro de infractores

El Registro de Infractores (artículo 107) contiene la información de las personas que hubieran sido sancionadas por la comisión de las infracciones a que se refiere esta ley y que se integrará con el a) nombre, domicilio, sexo y huellas dactilares del infractor; b) infracciones cometidas; c) lugares de comisión de la infracción; d) sanciones impuestas y, en su caso, lugares de cumplimiento del arresto; e) realización de actividades de apoyo a la comunidad y f) fotografía del infractor.

Registro que sirve de consulta obligatoria para los jueces a efecto que obtengan los elementos necesarios para que lleve a cabo la aplicación de sanciones, requisitos que no son del todo desconocidos, ya que a lo largo de este trabajo de investigación se han señalado oportunamente el momento y los requisitos que deben cubrir, pero cabe

mencionar que los registros mencionados deben estar debidamente autorizados por la Consejería para que tengan la legitimación correspondiente (artículo 109). El presente subtema tiene su importancia en el hecho que el Registro de Infractores, tiene como objeto el diseño de las estrategias y acciones tendientes a la preservación del orden y la tranquilidad pública en el Distrito Federal, así como a la instrumentación de programas de desarrollo social (artículo 110).

En el subtema relativo a las funciones del juez y del secretario se mencionó que ellos son los encargados de la guarda y custodia de los documentos del juzgado, el secretario específicamente del cuidado de los registros y el juez de la vigilancia en su tratamiento, aunque como se ha mencionado también para determinadas actuaciones el secretario actúa como fedatario de los hechos que se asientan en esos registros. Esto es, con la finalidad de asegurar las condiciones de seguridad sobre el manejo y acceso a la información del Registro de Infractores, quienes deberán tener claves confidenciales con la finalidad que quede debida constancia de cualquier movimiento de asientos, consultas y otorgamiento de información (artículo 111).

Por lo que se colige que los aspectos que se contienen en todos los temas que la ley contempla buscan esencialmente los mismos fines, la convivencia armónica y pacífica de los habitantes del Distrito Federal, mediante el respeto de los derechos, libertades y obligaciones de todos.

CAPITULO CUARTO

ASPECTOS SOCIOJURÍDICOS EN LA CULTURA CÍVICA

4.1. Influencia de la sociología para la creación de una ley de cultura cívica

El papel que la sociología desempeña en la conformación del derecho y en particular para el nacimiento, derogación o abrogación de una ley, es enorme y puede decirse que esencial, siendo particular el rol que juega en la creación de una ley de cultura cívica.

La importancia de la sociología estriba en que al mostrar el estado en que se encuentra una sociedad, sus reglas, condiciones, moral, da la pauta para saber que contenidos sociales debe abarcar o contener una ley de cultura cívica y es que si bien el legislador puede proponer un ordenamiento tendiente a regular ciertas conductas, este no podrá ser adecuado socialmente si no esta basado en un criterio justo, conceptualizado dentro de una realidad social.

Una ley de cultura cívica como parte integrante del control social del Estado, debe intrínsecamente procurar proteger los valores fundamentales de la sociedad para ser aceptada, observada y respetada por los individuos que la integran.

Así, siendo una ley de cultura cívica, que en su nombre lleva su esencia, un conjunto de normas destinadas a organizar la sociedad y asegurar la convivencia pacífica entre todos los que en ella interactúan, la misma debe adquirir los atributos del objeto que la origina, es decir, las necesidades reales, actuales e imperantes para la sana y pacífica convivencia entre los integrantes de una colectividad, como lo son los habitantes del Distrito Federal.

La influencia de la sociología en una ley de cultura cívica debe estar encausada a responder y sanear las relaciones sociales, es decir, para que estas relaciones puedan entablarse y para que la conducta de cada sujeto sea congruente con la conducta de los otros, será imperantemente necesario que exista coordinación, coherencia y reciprocidad en el comportamiento de cada uno hacia los demás y viceversa, esto desde luego debe manifestarse en que los individuos ajusten su conducta a una regla general, previamente establecida y para el caso una regla de conducta cívica.

Para un adecuado desarrollo y armonía sociales, es necesario que en la ley de cultura cívica converjan reglas que socialmente estén aceptadas, es decir, que previamente y de forma natural hayan sido establecidas por el contexto moral de la época, nacidas ya sea por la costumbre (fuente formal del derecho) o por el proceso evolutivo de las relaciones sociales, traducido este último en una necesidad colectiva.

Ejemplo de lo anterior serán los contenidos sociológicos que se analizarán en el próximo subtema, pero que por no dejar un vacío en el presente, detallaré de forma breve y general:

1. Existe una regla social que me indica como debo comportarme en un evento público, por lo que si yo respeto la norma, los demás deben corresponder a este respeto, por lo que si no procuro el respeto a dicha norma lesionaré con esta conducta los valores sociales, modificando mis relaciones interpersonales en la esfera en que me desenvuelvo.
2. Existe otra regla social que me indica que no debo detonar cohetes o pirotécnicos por el riesgo hacia los demás, si yo infrinjo esta norma, seré sancionado, no sólo legalmente sino por la colectividad al violar no sólo una norma, sino una regla general de conducta que afecta la esfera jurídica y personal de los individuos que me rodean al violar sus derechos también.

-
3. Existe una norma social que establece la prohibición de vender bebidas embriagantes a los menores, si yo infrinjo esa norma seré sancionado por violarla y por no respetar los valores sociales al poner en riesgo a un menor.

Los ejemplos anteriores quizá parezcan simples pero debe tomarse en cuenta que las cosas más simples de la vida son las que la hacen llevadera y que no debe menospreciarse el respeto a conductas que pueden parecer sin importancia, porque de ello deriva que posteriormente se considere de igual forma alguna otra similar con repercusiones mayores y es bien sabido que al violar una norma menor sin remordimientos se vuelve más fácil violar una norma mayor con repercusiones más graves no sólo para el individuo sino para la sociedad.

Una norma social debe ser respetada para lograr una armonía colectiva, pero esto sólo puede ser exigible (en la teoría), si se conoce previamente dicha regla de conducta, ya que de este modo puede preverse cual va a ser la respuesta de los demás y cuales van a ser las consecuencias de nuestra conducta, es decir, de nuestros hechos en la sociedad, por ello es de especial atención el hecho de la difusión de las normas jurídicas en la actualidad, ya que por el crecimiento tan grande en la población, las conductas generales se vuelven relativas y ello hace que deban ser establecidas de forma concreta por el derecho y al mismo tiempo que deban difundirse para su conocimiento en todos los sectores que integran una sociedad, en el caso concreto de una tan grande como lo es la que conforma al Distrito Federal.

Es importante ubicarse en un contexto social familiar o familiarizarse en el que se encuentren (como reza el dicho "a donde fueres haz lo que vieres"), ya que de no estar inmersos en el contexto social para el cual rige la norma se estaría actuando no sólo bajo una completa incertidumbre, al no saber como van a actuar los demás hacia uno, sino que tampoco sabrían como comportarse con los demás. Por ello las leyes en materia cívica deben estar dirigidas hacia un sector específico de la población que contenga, entre otras cosas, valores, conductas y hábitos de carácter social, semejantes entre sí

con el objeto de mantener la armonía entre sus integrantes y con ello el desarrollo sano y pacífico de la sociedad.

En resumen, la sociología influye de manera singular en la creación y por ende en el contenido de una ley de cultura cívica al brindar los principales elementos sociales en que debe estar basada una ley con tal carácter para corresponder y responder a las exigencias y aspiraciones del momento histórico al que debe servir.

4.2. Contenidos sociológicos de una ley de cultura cívica

Al referirme a los contenidos sociológicos de una ley de cultura cívica, hago referencia a los aspectos sociales que se materializan en ella, es decir, aquellas situaciones de la vida cotidiana que influyen y afectan el desarrollo de un grupo (para el caso será el del Distrito Federal) y que al ser observadas pueden ser prevenidas y al mismo tiempo controladas a través del derecho, con el objeto de mantener en orden las relaciones sociales.

Este apartado no se encuentra referido a contemplar y exponer de forma especial la problemática que encierra el Distrito Federal o sus puntos de quiebra, (ya que esto será materia del subtema 4.4. del presente capítulo), más bien me centrare en los trasfondos culturales que marcan el sentido material de la ley, refiriéndome a las particularidades sociales que por ningún motivo deben dejarse de lado cuando se trata de ubicar en un grupo social determinado, y como señalare en uno tan complicado como lo es el que integra el Distrito Federal por la carencia de homogeneidad en esta particular área geográfica.

En el caso en concreto, las diferentes leyes de justicia cívica que se han creado para el Distrito Federal, tienen en común la naturaleza sociológica de sus contenidos básicos, refiriéndome siempre a la llamada sociología aplicada, pues desde esta

perspectiva se sabe que los conocimientos sociológicos se emplean en la solución de problemas prácticos.

Para realizar una ley que se encuentre acorde al momento social que se observa es necesario saber que se pretende lograr con ella, en el caso de una legislación de orden cívico se busca con su aplicación asegurar la convivencia armónica de los integrantes de una colectividad, concretamente del Distrito Federal, y con ello proteger su existencia y buen funcionamiento, (como se desprende de su objeto), sin embargo es aquí en donde primeramente ayuda la sociología “pura”, ya que es a través de los resultados de los estudios hechos al conjunto de personas que integran este grupo que pueden ubicarse en sus necesidades y sus problemas de convivencia y con ello dar respuesta cabal a los mismos con propuestas concretas.

Las costumbres, hábitos y tradiciones predominantes en el Distrito Federal, no constituyen en sí la base para garantizar la positividad y vigencia de una ley cívica, no puede hacerse a un lado los problemas de escasez de agua al regular su tratamiento y evitar imponer una sanción al desperdicio de la misma sólo por que su desperdicio constituyera una costumbre, por dar sólo un ejemplo, la aceptación social de las normas y por ende su respeto deriva de la proyección que se hace de las necesidades y problemas sociales en una legislación, así como de la garantía de subsistencia del status de cada persona y la posibilidad de cambio y mejora acorde con el respeto a sus libertades.

Para realizar un análisis sociológico correcto de una legislación cívica y al mismo tiempo hacer propuestas concretas que aporten soluciones prácticas a una ciudad debe conocerse su problemática, el porque de las conductas de los individuos que la integran, (pasivos y activos), los motivos que llevan a una persona a infringir una norma social, los motivos de otra para no denunciarla, la participación de las autoridades, jueces, policías, delegados, entre otras, la actuación de las juntas vecinales en la vigilancia y aplicación de la ley (y la justicia).

No se puede olvidar que la forma en que estos interactúan y conforman las estructuras sociales esta dada por las manifestaciones culturales de una sociedad, y que en una urbe tan grande y poblada como el Distrito Federal, las relaciones sociales se encuentran deterioradas básicamente por el mosaico cultural tan grande que la ocupa, los niveles y estratos sociales de los grupos que interactúan diariamente hacen de la nuestra una sociedad en la que es muy difícil determinar no sólo las pautas de conducta sino también, los valores que se preservan.

Una legislación cívica debe ser muy sensible a la estructura de la cultura que protegerá, pues esta no es una simple acumulación de costumbres y tradiciones de un pueblo, sino que y en palabras de Paul B. Horton y Chester L. Hunt la cultura es "*un sistema organizado de comportamiento*", luego entonces, deben observarse los rasgos culturales de los integrantes de un grupo (entendido desde una perspectiva geográfica), las pautas de conducta que predominan en el mismo, las subculturas y contraculturas, así como la integración cultural y su relativismo.¹²⁴

Ubicándose en el Distrito Federal resulta en extremo difícil definirlo en términos de valores, ya que en su población y su conformación y cultura confluyen **factores sociales** que la diversifican, a continuación mencionare algunos:

- Subculturas.
- Contraculturas.
- Falta de interés colectivo.
- Inequidad en la distribución de los recursos.
- Corrupción.
- Etnocentrismo.
- Xenocentrismo.

¹²⁴ Horton. B. Paul y Hunt L. Chester, *Sociología*, Editorial McGraw-Hill Interamericana editores, S.A. de C.V., 6ª edición, México, 1993. Pág. 66.

Para ubicar mejor especificare a que me refiero con cada uno de los factores antes mencionados, por *subculturas* debe entenderse las pautas de conducta que diferencian a un grupo de personas, siendo más específicos si se hace referencia a la forma en que se conducen y comportan al tener lo que se puede definir como “conciencia de grupo”, el sentimiento de pertenencia en razón de la escuela, el trabajo, la religión, la pandilla, la clase social, la edad, el origen, entre muchos otros, teniendo como rasgos comunes la forma de vestir, de expresarse (lenguaje), de pensar e incluso de desenvolverse y actuar en sociedad.

Las subculturas que se oponen a la cultura que predomina en una sociedad se denominan *contraculturas*, esta diferencia esta dada por los valores y las normas que lo rigen, si bien para el fin de un grupo determinado estos pueden ser imperantemente predominantes, puede que para la sociedad en general resulten perjudiciales, de ahí que deban ser meticulosamente estudiados al establecer mediante una ley, modelos ideales de conducta para una sociedad.

Con la *falta de interés colectivo* se hace referencia que en las actuales sociedades existe un marcado egoísmo e individualismo, este factor es consecuencia de la falta de oportunidades de trabajo y de crecimiento, ocasionando al mismo tiempo un resentimiento social y una falta de conciencia social pues ¿cómo puede pensarse en interactuar en beneficio colectivo, cuando no se pueden conseguir fácilmente los satisfactores personales?.

Inequidad en la distribución de recursos, esto afecta de muchas formas los comportamientos sociales, ya que esto se conjuga con otros aspectos derivando en actitudes como el rechazo de personas de escasos recursos hacia aquellas mejor acomodadas económicamente, lo cual se manifiesta en la mayoría de los casos en conductas violentas aparentemente carentes de motivo que se centran en causar un daño o incomodidad a quienes se consideran más afortunados en este sentido, con la justificación mental que deben pagar por esta desigualdad.

Un problema grave que enfrentan los ciudadanos en la actualidad es la *corrupción* que impera y cada día crece envolviendo más, el problema con la corrupción es que en sí misma constituye la desvalorización de las sociedades y el cambio de los modelos morales por aquellos económicos que se postulan a un nivel aún mayor que el de la justicia, al transformar la violación de una norma moral o jurídica en algo permisible a cambio de una “módica” cantidad de dinero o bien de un favor o satisfactor para el beneficio personal, dejando de lado los esquemas creados para la preservación del orden social y por ende de las sociedades.

Un aspecto singular de las sociedades (en gran medida es fomentado por las subculturas como aquellas compuestas por los estudiantes de una universidad, de una religión o los empleados de determinada compañía) es la tendencia a considerarse superiores a otras, dicha tendencia es llamada *etnocentrismo*, difícil cuestión encierra el clasificar esta tendencia en buena o mala debiendo considerar la influencia que ejerce en los miembros de un grupo otorgándoles por un lado un sentimiento de pertenencia que puede ayudar a arraigar sus valores colectivos a fin de mantener esa unidad, aunque desde una perspectiva diferente puede hacerlos creer que su estructura es perfecta y que sus vicios no necesitan ser eliminados por darle parte de su identidad.

El *Xenocentrismo* es exactamente lo contrario al etnocentrismo, es la preferencia por lo extranjero, llegando a considerar que los valores y esquemas propios son inferiores aquellos que provienen de otras culturas, esta creencia se encuentra arraigada en un sector considerable de la sociedad que rechaza los modelos nacionales considerando que debieran implantarse nuevos sin considerar que aquellos se encuentran elaborados en función de las necesidades sociales de otro grupo.

Al hablar de todos estos factores que influyen en la conformación estructural de la cultura de una sociedad, es necesario hacer mención que los mismos son importantes para entender y tratar de dar satisfacción a las necesidades de la misma, ya que precisamente aquella que conforma el Distrito Federal es tan compleja que no puede encontrarse definida como “única y uniforme”, pero que sin embargo, muestra rasgos y

características comunes que les integran como “grupo” y que por tanto dan una identidad, dicha integración tampoco implica que se carece de conflictos pues como se ha mencionado las inequidades son las que llevan a normar las conductas a fin de hacer llevadera la interacción diaria de los individuos en este territorio.

Existen múltiples factores que influyen en la conformación de los rasgos que identifican una sociedad, en el Distrito Federal se encuentra una diversidad ideológica resultando de las constantes transformaciones socio-económicas, políticas, religiosas y culturales, originadas por factores como la inmigración, la concentración de la riqueza en pocas manos, baja en los niveles de educación, el control colectivo por parte de los medios de comunicación masivos en aras de la protección y mantenimiento del sector privilegiado de la sociedad y la política, la desvalorización de la propia cultura mediante la influencia extranjera por intereses de corte económicos.

Para concluir el presente subtema, se considera como marco de referencia para un adecuado enfoque y análisis de la Ley de Cultura Cívica del Distrito Federal, desde una perspectiva basada en los factores mencionados, las necesidades y problemas reales que afectan al Distrito Federal para brindar una adecuada solución, mediante propuestas basadas en el estudio de los motivos que propician dichos conflictos, es decir, interpretando sus causas y orígenes, al igual que los actores sociales que influyen, mostrando más objetivos al dejar de lado nuestra perspectiva e influencia ideológica y con esta base aportar soluciones efectivas que puedan acabar con la creciente ruptura social y cultural a la que tiende la sociedad.

4.3. Beneficios

Para analizar los beneficios que resultan de la actualización del Reglamento Gubernativo de Justicia Cívica de 1993, que se traduce en la Ley de Justicia Cívica para el Distrito Federal de 1993 y está en la Ley de Cultura Cívica del Distrito Federal de 2004, es necesario establecer primeramente el hecho que si bien son ordenamientos

similares en cuanto a la materia correspondiente, son diferentes en la forma en que regulan dicha materia al ser precisamente el más actual el que contiene aspectos más concretos y mejor definidos en lo correspondiente a la impartición de justicia y a la forma en que las autoridades deben dar a conocer esta ley, así como a la difusión de la misma y el objeto de promover la participación social como medio de prevención de las infracciones cívicas.

El ordenamiento de 1999 tiene una nueva jerarquía jurídica correspondiente a “ley”, lo cual es trascendente por el hecho mismo que eleva su condición jurídica y se le da más importancia aún para efectos de su interpretación (continuándose está en el ordenamiento de 2004). La manifestación unilateral de la voluntad para constituir normas jurídicas unilaterales referentes a una actividad legislativa de administración expedida a través de un procedimiento distinto de aquel que la Asamblea Legislativa del Distrito Federal hace para expedir una ley se denomina “reglamento”, habiendo establecido las características de lo que se denomina reglamento entendiéndose claramente el gran beneficio que el legislador aporta a una sociedad manifestando su interés por crear normas jurídicas generales que desarrollan los principios del espíritu que emana de una sociedad.

Los beneficios que aporta la Ley de Cultura Cívica del Distrito Federal a sus habitantes, son entre otros, la seguridad legal que concede esta ley a todos aquellos que diariamente interactúan en el Distrito Federal, al mismo tiempo que se crean instrumentos más consistentes referentes a su aplicación.

Se perfecciona la parte de derecho adjetivo, el procedimiento además de contener herramientas específicas en las diferentes etapas procesales, establece supuestos sociológicos específicos para la aplicación de las sanciones jurídicas.

Un tema que reviste particular importancia por sus consecuencias jurídicas y sociales es el referente a las actividades de apoyo a la comunidad, registro de infractores

y se omite como capítulo principal el procedimiento conciliatorio, aún y cuando se encuentra inmersa en la misma ley, el cual tiene una consecuencia jurídica importante, ya que la conciliación es una forma de extinguir el procedimiento y dada la multitud de procedimientos que diariamente se originan en un juzgado cívico, la ventaja sustancial que representa el tener esta forma de solución de un conflicto es el descargo en el volumen de trabajo, lo cual repercute en el aceleramiento de la impartición de justicia y en un ahorro de dinero para el gobierno.

Puede señalarse que otro beneficio que se desprende de esta nueva legislación es la marcada tendencia en sus instituciones hacia el respeto y correcta aplicación de la misma, la corrupción es un factor no ajeno a nuestro entorno social, es la practica reiterada que ha dejado además de una mala imagen como grupo social un retraso cultural, el cual entendido desde un punto de vista socio-jurídico se combate a través de instituciones jurídicas más ciertas a la realidad y más cercanas al grupo al que directamente esta dirigida su competencia.

Continuando con esta misma idea la Ley de Cultura Cívica del Distrito Federal, ofrece otro gran beneficio para todos, al establecer el concepto de orden público en su artículo 1°, al otorgar la certidumbre de saber cual es el bien jurídico protegido, así entonces los estudiosos del derecho al estar directamente en contacto con alguno de los supuestos contemplados en ella saben a ciencia cierta como establecer una defensa o como aplicar la ley correctamente.

Los beneficios que trae aparejada la Ley de Cultura Cívica del Distrito Federal son muchos, sin embargo estos podrían ser mayores y más notorios si se realizará una correcta aplicación de la ley por parte de las autoridades encargadas como lo son los jueces, secretarios, policías e incluso los vigiladores, a la par de una campaña de difusión de la misma para que la población la conozca y con ello poder comenzar una nueva era en la que la corrupción no sea tan común y la transparencia sea la base rectora de la misma.

4.4. Aspectos sociológicos de la Ley de Cultura Cívica del Distrito Federal

La justicia ha sido un anhelo jurídico para todos los estudiosos del derecho, desde tiempos inmemoriales, regular las relaciones humanas con justicia no ha sido tarea fácil, de ahí que dentro de una sociedad tan compleja como lo es y ha sido aquella en la que se encuentran los habitantes del Distrito Federal, la ciencia del derecho apoyada por una de sus disciplinas auxiliares (la sociología) emerge para satisfacer los requerimientos necesarios para adecuar la interacción de las conductas humanas individuales referidas a las prácticas comunes dentro de una colectividad.

En este subtema se hace referencia a los supuestos sociológicos que contempla la Ley de Cultura Cívica del Distrito Federal, en donde las infracciones constituyen la columna vertebral de la ley desde un sentido sociológico, ya que estas materializan los aspectos y problemática cotidianos de la vida de cualquier individuo dentro de un grupo.

También es necesario apuntar que aún cuando las infracciones son la aplicación práctica de los problemas en la sociedad, esta legislación establece instrumentos concretos para fortificar la eficiencia en su aplicación, no obstante esto, en los párrafos siguientes señalare lo ineficaces que resultan en la práctica por la ignorancia en su observación.

Por lo que puede decirse que una problemática social comienza por la falta de educación de la población, en particular de una correcta educación cívica, entendida como *el respeto de los valores colectivos que hacen llevadera la convivencia diaria*, si bien se sabe que existen en el Distrito Federal una multiplicidad de subculturas que diariamente se integran para convivir, también es cierto que las mismas no siempre están encausadas a los aspectos más básicos de respeto en su trato con los demás.

La familia es la célula básica de convivencia pero en la actualidad no constituye el modelo moral a seguir por un individuo, ya que si bien influye en su desarrollo y su

actitud social, existen otros factores que en muchos casos resultan determinantes en este sentido, como por ejemplo la globalización, los medios de comunicación, los intereses particulares, los grupos de convivencia (escuela, trabajo, pandilla), que hacen tomar esquemas en ocasiones ajenos sobre la convivencia y la interacción diaria.

Al percatarse de las influencias externas de valores en los individuos y de las diferentes culturas que vuelven a nuestro entorno tan diverso, debe hacerse conciencia y exigir a las autoridades programas públicos que contengan contenidos morales sobre la conducta que debe ser observada por todos.

Para particularizar algunas de las situaciones de conflicto que se viven diariamente mencionare el problema de las contraculturas como causa, ya que al mantener esquemas de vida y pautas de conducta diferentes a los establecidos por la mayoría, las personas realizan agresiones contra otras, quizá en parte por la diferencia ideológica y en gran medida por los complejos individuales que se tienen, el jovencito que nunca ha tenido algún bien propio (casa, auto, estéreo, entre otros), se siente agredido socialmente cuando observa la gran cantidad de personas que si los tienen y expresa esta frustración realizando ataques contra quien posee lo que él anhela, estas expresiones pueden ir desde simples actos de molestia, ofensas o un trato brusco, violencia física, sin la intención real de delinquir por el gusto de hacerlo, claro que existe libertad de actuación y decisión en cada individuo, y esto es considerado cuando se trata de una infracción cívica, para el caso, es la establecida en la fracción I del artículo 23 de la Ley de Cultura Cívica del Distrito Federal.

Dentro de este esquema de expresión se observa algo que esta muy de moda, los llamados "grafitis" o "pintas" los cuales constituyen la forma en que muchos jóvenes (ya que es el principal sector en el que se desarrolla) registran sus inquietudes y sus ideas sobre paredes, si bien puede esto constituir una forma nueva de cultura o de "arte" en la que los muchachos aprenden a manifestar su inconformidad o sus ideales sobre un aspecto concreto, también se observa que en la realidad la mayoría de estas pintas se realizan sobre paredes o fachadas ajenas al graffitero que lo realiza, ubicándose en una

problemática que de entrada no conlleva una intención de daño pero que sí resulta en ello y así como esta situación podrían señalarse un sin fin de las mismas.

Por lo que se concluye que la evolución de las normas jurídicas deberán siempre adecuarse a las situaciones que la vida social demande, en ese sentido la sociología juega un papel importante, las diferencias o similitudes de la Ley de Cultura Cívica del Distrito Federal se resumen en dos palabras: "necesidades sociales".

4.5. Propuesta

En el presente subtema propondré soluciones sobre los conflictos que afectan al Distrito Federal y que si bien por su trascendencia se encuentran regulados por la Ley de Cultura Cívica del Distrito Federal, ésta debe ser muy sensible a la estructura de la cultura que protegerá, pues la misma no es una simple acumulación de costumbres y tradiciones de un pueblo, sino deben observarse los rasgos culturales de un grupo (en el caso particular del Distrito Federal), las pautas de conducta que predominan en el mismo; esto es, conocer su problemática, el porque de las conductas de los individuos que la integran, (pasivos y activos), los motivos que llevan a una persona a infringir una norma social, los motivos de otra para no denunciarla, la participación de las diversas autoridades, la actuación de las juntas vecinales en la vigilancia y aplicación de la ley y la justicia.

No olvidando que la forma en que estos interactúan y conforman las estructuras sociales esta dada por las manifestaciones culturales de una sociedad, y que en una urbe tan grande y poblada como el Distrito Federal, las relaciones sociales se encuentran deterioradas básicamente por el mosaico cultural tan grande que la ocupa, los niveles y estratos sociales de los grupos que interactúan diariamente hacen de la nuestra una sociedad en la que es muy difícil determinar no sólo las pautas de conducta sino también, los valores que se preservan.

Primeramente respecto del subtema anterior relativo al graffitero que se encuentra contemplado en la fracción V del artículo 26, es de mencionar que si los jóvenes necesitan espacios de expresión, el gobierno debe brindarlos dando atención a esta demanda social, evitando y previniendo este tipo de situaciones.

Por lo que deben ser muy sensibles (y la justicia debe aplicarse de esta forma) a las causas que originan la ruptura de una norma social, ya que como se ha visto no siempre existe dolo en la comisión de una infracción y por ende, no puede juzgarse con la misma severidad que si se tiene la intención de causar un daño, esta facultad le esta encomendada al juez cívico pero en la realidad se observa que esta ley en lugar de aplicarse para cumplir con su objetivo, sirve como instrumento de lucro de muchos servidores públicos que se benefician con el desconocimiento general de esta ley y a la vez de su autoridad en la aplicación.

El derecho que cualquier persona tiene, así como la libertad para ejercerlo, queda limitado cuando se ataca o transgrede otro derecho que es parte de una esfera jurídica de otro individuo u otra colectividad, encontrándose motivos tan diversos a situaciones como orinar o defecar en la vía pública, causar ruidos por cualquier medio que notoriamente atenten contra la tranquilidad de las personas o arrojar desechos, objetos o animales muertos a la vía pública, todas ellas son desde luego conductas individuales que afectan en su mayoría derechos colectivos e individuales, por sus consecuencias en la salud pública, pero sin embargo cada una tiene sus propias motivaciones; una persona orina en la vía pública quizá por la falta de baños públicos (cómo podría sancionarlo si responde a una necesidad biológica que no puede ser aplazada ni realizada en el lugar adecuado por la falta de satisfactores, baños), cosa muy diferente para quien lo realiza por simple desvergüenza; la cuestión de los ruidos que “molesten” la “tranquilidad” de las personas, en realidad es algo tan subjetivo como decir que no sea bueno para alguien, pero se encuentra regulado por la afectación que de cualquier forma puede tener en el sentido del oído, el arrojar desechos de animales muertos en la vía pública no requiere de gran explicación, simplemente obedece a una educación deficiente en este sentido, simplemente hace falta más cultura cívica.

Se ha mencionado a lo largo de este trabajo que esta ley es previsor de delitos, por ejemplo cuando establece una sanción para aquellos que ingresen a las zonas debidamente señaladas como de acceso restringido en los lugares públicos sin la autorización correspondiente, es con la finalidad de proteger la seguridad y la privacidad de las personas que pudieren llegar a laborar dentro de una unidad administrativa de este tipo, además proteger otros derechos inalienables a las personas que se encuentren en el lugar, el que una persona sin tener motivo justificado para ingresar donde no le ha sido permitido supone un peligro en varios sentidos, este podría ser desde atentar contra la vida de otros hasta simplemente afectar intereses personales o derechos como el secreto profesional.

Todos tienen derecho a manifestarse, a opinar y a ser escuchados respecto de lo que a su derecho convenga, sin embargo, debe considerarse que cualquier tipo de manifestación que transgreda la libertad de tránsito o de acción de cualquier otra persona no es un derecho, sino más bien una conducta reprobable, la Carta Magna contempla como una garantía individual la libertad de tránsito y la libertad de expresión, pero no es respetado dicho pronunciamiento cuando ataca o coarta estas mismas libertades.

La prostitución, no es nuevo decirlo, es un problema social grave, los legisladores a través de la Ley de Cultura Cívica del Distrito Federal la prohíben y sancionan pero solamente a petición de un grupo razonable de vecinos, esta disposición responde al momento histórico, económico y cultural en que se vive, no puede darle la espalda a un problema de tal naturaleza, es cierto la prostitución no es vista con buenos ojos, pero es en esta actualidad un problema imposible de erradicar, conocer y aportar elementos que verdaderamente rectifiquen conductas a las que nadie, de forma objetiva considera como "normales", estas situaciones no deben ser escondidas ni dejadas de lado, sus causas son en gran medida las mismas generadoras de los diversos problemas sociales, la falta de empleo, de recursos, de oportunidades, de cultura machista y retrograda que intenta nulificar a la mujer (aunque esta cambiando esta cultura, sigue predominando en

el entorno social), así que debe ser tratado a la luz de una problemática de índole social y no simplemente como un problema de las niñas que no estudiaron de chiquitas, como burlescamente se dice.

En un entorno social medio bajo, como lo es el que impera dentro de la competencia de la presente ley y con una referencia cultural de diversión = alcohol, no es de sorprender que la ingestión de bebidas alcohólicas sea tan común, sin embargo el ingerir bebidas alcohólicas no es motivo de sanción, lo es realizarlo fuera de los lugares públicos no autorizados, como intento para proteger otros derechos, valores e incluso la integridad de las personas, que carecen de protección ante alguien que por el consumo de este o aún más grave por el consumo de estupefacientes o psicotrópicos, enervantes o sustancias tóxicas (que independientemente de que son conductas no permitidas en ninguna legislación dentro de las fronteras del país), se encuentra en un estado en el que no es responsable de si mismo, y por ende requiere de control y vigilancia de las autoridades.

Para comprender totalmente el desenvolvimiento de una sociedad debe considerarse al mismo tiempo la función de las autoridades, por ejemplo, el gobierno trata de proteger a la población de emergencias y brindar los servicios de asistencia y apoyo, al mismo tiempo que satisface necesidades como de agua (elemento vital para el ser humano), drenaje, luz, entre otros, sin embargo existen personas que no entienden la importancia de estos satisfactores y por tratar de agradar a su "grupo" o simplemente por la falta de ocupación y conciencia, solicitan falsamente los servicios de emergencia (lo que aumenta el gasto social y minimiza su eficacia) y evitan que se brinde atención a quien realmente lo necesita o reducen las posibilidades de acceso, logrando así un gran perjuicio a la sociedad y poniendo trabas en la actuación de las autoridades.

Los conflictos sociales que envuelven al Distrito Federal son inmensos, y no pueden ser eliminados con la única aportación que la Ley de Cultura Cívica del Distrito Federal realiza, si bien esta legislación cívica repercute no sólo en áreas específicas de la sociedad o en una esfera individual, y coadyuva en el avance cultural de un pueblo,

integrándolo como grupo y brindando los instrumentos necesarios para solidificar las relaciones entre sus miembros a la par que conlleva un bienestar general para su desarrollo, evolución y mantenimiento, también es necesaria la promoción de la participación de la sociedad y de las autoridades, ya que como bien lo expresa José R. Castelazo, "... en una sociedad masiva, que se presta a que los miles o millones de seres que la componen se escondan en el anonimato, la participación se dificulta, encontrando en la apatía, la pasividad, el desinterés y la falta de compromiso social, su principal obstáculo." "Esta situación de ninguna manera es responsabilidad única de la sociedad, sino que compete también al gobierno, en la medida en que éste no logra vincular a la política con las grandes masas, motivándolas, despertando su inquietud para que reaccionen y accionen en su propio beneficio."

La Ley como cualquier aspiración que emana de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal es idealista, pero el idealismo no debe olvidar otros aspectos sociológicos, jurídicos e incluso administrativos que deben ser considerados para que, independientemente de la buena fe o voluntad de los legisladores, tenga las herramientas que la hagan no sólo estar acorde a diferentes necesidades sociales, sino también preestablecer medios sustanciales que permitan conocer, promover, respetar, aplicar y mantener el idealismo con que fue creada, es decir, el idealismo imperantemente debe recordar fincarse sobre cimientos referidos a la funcionalidad.

El derecho no ha sido ni será jamás un obstáculo para el cambio social, ya que su función es regular las relaciones entre los miembros de una colectividad, así como aquellas entre diferentes grupos sociales, y pretende establecer soluciones más humanas, dignas y justas; siempre y cuando el derecho que se establezca sea adecuado a las circunstancias sociales imperantes.

Como se ha expuesto, en la Ley de Cultura Cívica del Distrito Federal, se han establecido bases precisas sobre la conducta ideal cívica que deben tener los individuos en el Distrito Federal, la evolución que cualquier ley conlleva a través de la historia la que será perfeccionada momento a momento, siempre acorde con los avances históricos,

económicos, culturales y por supuesto sociales, a fin de mantener la paz y la concordia en las relaciones sociales, particularmente entre el grupo social del Distrito Federal.

Lo anterior, debe ser analizado como base de la importancia que esta legislación tiene y tendrá para todos, ya que si no se valoran y protegen los esquemas básicos de convivencia, ¿qué se estaría planeando para valores como la vida, la salud, la integridad física y moral de todo individuo?, únicamente un constante alejamiento de nuestras conductas y valores como individuos, como sociedad, nación y a la postre como humanidad.

Es importante destacar el hecho que gracias al grado de abstracción logrado por el hombre en su evolución, es como actualmente se encuentra definido un desarrollo al que personalmente denomino "social", en el cual cada individuo tiene un estatus o por lo menos a lo largo de su vida busca definirse en él y juega un papel especialmente específico dentro de una colectividad, bien individualmente, en un núcleo familiar, político, religioso, deportivo, cultural o meramente social.

Conseguir el equilibrio justo entre las necesidades y aspiraciones de los individuos y las exigencias que surgen para obtener bienestar y desarrollo social aparejados, constituye y ha constituido un gran problema para cualquier civilización, la sociología ayuda a saber cual es exactamente el problema al que se enfrentan en la sociedad y el derecho a resolverlo, la primera brinda un panorama amplio sobre lo que acontece en la sociedad, "limpio" de juicios o teorías, simplemente procura observar y enmarcar los hechos sociales, lo cual da base al segundo, es decir al derecho, para saber exactamente cuales son los aspectos a los que debe poner especial importancia y atender por los medios jurídicos aplicables, coadyuvando de esta forma ambos al logro del objeto del tema de análisis del presente trabajo de investigación, la Ley de Cultura Cívica del Distrito Federal, y que es en general el bienestar colectivo y la conservación de la paz social.

CONCLUSIONES

PRIMERA. Las conductas humanas evolucionan día a día, así, la regulación referida a las mismas debe también evolucionar, erigiéndose sobre bases jurídicas funcionales del modo y tiempo por el que transite una sociedad. La justicia cívica es un ideal social, los mecanismos existentes para lograr esta idea deberán siempre aportar las herramientas necesarias que tiendan a establecer la sana convivencia entre los integrantes de todas las partes que componen un grupo social.

SEGUNDA. La justicia cívica ha marcado a través de los años un aspecto necesario dentro de nuestro Estado de derecho, promover una cultura referida a la justicia cívica requiere de un gran esfuerzo y de un gran respaldo que de la pauta y al mismo tiempo respuesta a las necesidades actuales de la sociedad, este soporte para ser efectivo requiere de la acción imperante y pronta, por parte de las autoridades que gobiernan el Distrito Federal, a fin de dar la promoción necesaria a la Ley de Cultura Cívica del Distrito Federal dando con ello cumplimiento a uno de los objetivos de la ley “el desarrollo de una cultura cívica que propicie una convivencia armónica y pacífica en la Ciudad.”

TERCERA. La Ley de Cultura Cívica del Distrito Federal, se encuentra enmarcada dentro de un modelo jurídico que responde a los objetivos planteados en su propia exposición de motivos, no obstante, y después de un análisis de su contenido puede valorarse que este instrumento jurídico necesita un apoyo real por parte de las autoridades encargadas de aplicar la norma para convertirlo en una ley de aplicación cierta, en donde no predomine la corrupción sobre la justicia en su aplicación.

CUARTA. Constituye una tarea para el gobierno instrumentar programas de reeducación cívica en el Distrito Federal, en los que se muestren los valores que les forman como grupo y aquellos a los que se aspiran para mantenerse en un nivel elevado de desarrollo y armonía en las relaciones sociales, no sólo en las escuelas de educación básica sino en todos los niveles e incluso, sería prudente valerse de los medios de

comunicación masivos para este efecto, encausando estos programas hacia todos sus integrantes, permitiendo así, al mismo tiempo, la convivencia y el desarrollo sano e integral de todos sus habitantes.

QUINTA. En aras de alcanzar este objetivo el 31 de mayo de 2004, el Gobierno del Distrito Federal publicó en la Gaceta Oficial del Distrito Federal, la Ley de Cultura Cívica del Distrito Federal.

SEXTA. La Ley de Cultura Cívica del Distrito Federal, tiene como principales partes: disposiciones generales; atribuciones de las autoridades; cultura cívica y participación vecinal; infracciones y sanciones; actividades de apoyo a la comunidad; procedimientos por presentación del probable infractor y por queja; consejo de justicia cívica; organización administrativa de los juzgados cívicos; profesionalización de los jueces y secretarios de los juzgados cívicos; supervisión a los juzgados y registro de infractores.

SEPTIMA. En el Distrito Federal la costumbre (independientemente de ser fuente del derecho) prevalece dentro de las relaciones que deben estar reguladas de forma jurídica, por lo anteriormente expuesto concluyo de forma categórica que la Ley de Cultura Cívica del Distrito Federal respeta dicho pronunciamiento y por tanto resulta prominente la materialización de las relaciones comunes de la sociedad del Distrito Federal en el instrumento jurídico base de este estudio.

OCTAVA. El papel de la sociedad es claro, no debe dejarse de lado que todos son actores sociales y en este sentido se debe participar para contribuir en el mejoramiento de nuestras relaciones, con el respeto a las leyes, a nuestros semejantes, a nuestros valores morales e incluso mediante actividades que refuercen las funciones de las autoridades, así como la vigilancia de las mismas, instrumentando mecanismos de control en la expedición de justicia y combate a la corrupción.

NOVENA. Al Estado se le ha asignado, satisfacer necesidades públicas, esta tarea puede ser más sencilla si dichas necesidades son conocidas por la autoridad, por lo que será de gran ayuda para este fin, crear y destinar más y mejores espacios de expresión para la ciudadanía y en particular para los jóvenes, con un factor determinante, no ser utilizados como instrumentos de poder o presión política, sino únicamente como espejos sociales.

DECIMA. Las autoridades encargadas de la aplicación de la Ley de Cultura Cívica del Distrito Federal, (jueces, secretarios, elementos de la policía, entre otros), deben ser instruidos periódicamente en la problemática a la que se enfrentan para hacer eficiente su actuación, los programas de profesionalización deben impartirse con un matiz social y de forma más constante, por ser ellas quienes participan directamente y que a la vez tienen el control en la expedición de justicia, si se mantienen cerca de los intereses sociales del territorio en el que actúan, será menos difícil la solución de los conflictos.

BIBLIOGRAFÍA

LIBROS

1. Acosta Romero, Miguel, *Teoría general del derecho administrativo*, primer curso, Editorial Porrúa, S.A., México, 2004.
2. Acosta Romero, Miguel, *Compendio de derecho administrativo*, parte general, Editorial Porrúa, S.A., México, 2003.
3. Acosta Romero, Miguel, *Segundo curso de derecho administrativo*, Editorial Porrúa, S.A., 2ª edición, México, 1993.
4. Arellano García, Carlos, *Métodos y técnicas de la investigación jurídica*, Editorial Porrúa, S.A., 3ª edición, México, 2004.
5. Arnáiz Amigo, Aurora, *El Estado y sus fundamentos institucionales*, Editorial Trillas, S.A. de C.V., México, 1995.
6. Cortiñas Peláez, León, *Introducción al derecho administrativo I*, Editorial Porrúa, S.A., México, 1992.
7. De la Fuente, Horacio H, *Orden público*. Editorial Astrea de Alfredo y Ricardo Depalma, S.R.L., Buenos Aires, Argentina, 2003.
8. Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto, *Compendio de derecho administrativo*, primer curso, Editorial Porrúa, S.A., 3ª edición, México, 1998.
9. Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto, *Compendio de derecho administrativo*, segundo curso, Editorial Porrúa, S.A., 2ª edición, México, 2001.
10. Díaz Muller, Luis T., "*Paz, tecnología y bioética*", *Cuartas Jornadas Sobre Globalización y Derechos Humanos*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 2008.
11. Gabino Fraga, Manuel, *Derecho administrativo*, Editorial Porrúa, S.A., 42ª edición, México, 2002.
12. Galindo Camacho, Miguel, *Derecho administrativo*, tomo I, Editorial Porrúa, S.A., 4ª edición, México, 2003.
13. Galindo Camacho, Miguel, *Derecho administrativo*, tomo II, Editorial Porrúa, S.A., México, 2003.

-
14. Galindo Camacho, Miguel, *Teoría de la administración pública*, Editorial Porrúa, S.A., México, 2000.
 15. García Máynez, Eduardo, *Introducción al estudio del derecho*, Editorial Porrúa, S.A., México, 2004.
 16. Hernández León, Manuel H., *Sociología del derecho*, Editorial Porrúa, S.A., 28ª edición, México, 1992.
 17. Horton, B. Paul y Hunt L. Chester, *Sociología*, Editorial McGraw-Hill Interamericana editores, S.A. de C.V., 6ª edición, México, 1993.
 18. López Ruiz, Miguel, *Elementos metodológicos y ortográficos para el proceso de investigación*, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2ª edición, México 1989.
 19. Martínez Morales, Rafael I., *Derecho administrativo 1er. y 2o. cursos*, Editorial Oxford University Press México, S.A. de C.V., quinta edición, México, 2005.
 20. Martínez Morales, Rafael I., *Derecho administrativo 3er. y 4o. cursos*, Editorial Oxford University Press México, S.A. de C.V., 4ª edición, México, 2005.
 21. Moreno Díaz, Daniel, *Derecho constitucional*, Editorial Pax-México, 9ª edición, México, 1990.
 22. Pereznieto Castro, Leonel, *Introducción al estudio del derecho*, Editorial Harla, S.A. de C.V., México, 1995.
 23. Peschard, Jacqueline, *La cultura política democrática*, Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática, núm. 2, IFE, México, 2001.
 24. Rodríguez Lapuente, Manuel, *Sociología del derecho*, Editorial Porrúa, S.A., 2ª edición, México, 1998.
 25. Romero, Jorge Javier, *La democracia y sus instituciones*, Serie Ensayos, núm. 5, IFE, México. 1998.
 26. Senior, F. Alberto, *Sociología*, Editorial Porrúa, S.A., 2ª edición, México, 1993.
 27. Serra Rojas, Andrés, *Teoría del Estado*, Editorial Porrúa, S.A., 5ª edición, México, 2000.
 28. Tena Ramírez, Felipe, *Derecho constitucional mexicano*, Editorial Porrúa, S.A., México, 1989.
 29. White, Leonardo D., *Introducción al estudio de la administración pública*, Editorial Compañía General de Ediciones, S.A. de C.V., México, 1964.
 30. Witker Velásquez, Jorge Alberto y Larios, Rogelio, *Metodología Jurídica*, Editorial McGraw-Hill Interamericana editores, S.A. de C.V., México, 1997.

-
31. Witker Velásquez, Jorge Alberto, *Técnicas de investigación*, Editorial McGraw-Hill Interamericana editores, S.A. de C.V., México, 1996.

LEGISLACIÓN

1. *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, Diario Oficial de la Federación, 5 de febrero de 1917, (Incluye reforma del 26 de septiembre de 2008).
2. *Estatuto de Gobierno del Distrito Federal*, Diario Oficial de la Federación, 26 de julio de 1994, (Incluye reforma del 28 de abril de 2008).
3. *Ley Orgánica de la Administración Pública Federal*, Diario Oficial de la Federación, 29 de diciembre de 1976, (Incluye reforma del 1° de octubre de 2007).
4. *Ley Federal de las Entidades Paraestatales*, Diario Oficial de la Federación, 14 de mayo de 1986, (Incluye reforma del 21 de agosto de 2006).
5. *Ley General de Organizaciones y Actividades Auxiliares de Crédito*, Diario Oficial de la Federación, 14 de enero de 1985, (Incluye reforma del 18 de julio de 2006).
6. *Ley General de Instituciones y Sociedades Mutualistas de Seguros*, Diario Oficial de la Federación, 31 de agosto de 1935, (Incluye reforma del 20 de junio de 2008).
7. *Ley de Instituciones de Crédito*, Diario Oficial de la Federación, 18 de julio de 1990, (Incluye reforma del 18 de julio de 2006).
8. *Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal*, Gaceta Oficial del Distrito Federal, 29 de diciembre de 1998, (Incluye reforma del 24 de enero de 2008).
9. *Ley Sobre Justicia en Materia de Faltas de Policía y Buen Gobierno del Distrito Federal*, Diario Oficial de la Federación, 13 de enero de 1984.
10. *Ley de Justicia Cívica para el Distrito Federal*, Gaceta Oficial del Distrito Federal, 1° de junio de 1999, (Incluye reforma del 1° de junio de 2000).
11. *Ley de Cultura Cívica del Distrito Federal*, Gaceta Oficial del Distrito Federal, 31 de mayo de 2004, (Incluye reforma del 13 de marzo de 2008).
12. *Código Civil para el Distrito Federal*, Diario Oficial de la Federación, 26 de mayo de 1928 (Incluye reforma en la Gaceta Oficial del Distrito Federal del 21 de octubre de 2008).
13. *Reglamento de la Ley Sobre Justicia en Materia de Faltas de Policía y Buen Gobierno del Distrito Federal*, Diario Oficial de la Federación, 07 de octubre de 1985.

-
14. *Reglamento Gubernativo de Justicia Cívica para el Distrito Federal*, Diario Oficial de la Federación, 27 de julio de 1993.
 15. *Reglamento de Faltas de Policía en el Distrito Federal*, Diario Oficial de la Federación, 11 de julio de 1970.
 16. *Reglamento de la Ley de Cultura Cívica del Distrito Federal*, Gaceta Oficial del Distrito Federal, 20 de diciembre de 2004 (Incluye reforma del 30 de junio de 2008).
 17. *Decreto por el que se reforman los artículos 73 fracción VI, ...de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, Diario Oficial de la Federación, 08 de octubre de 1987.

JURISPRUDENCIA

1. *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, novena época, tomo: X, n° jurisprudencia 192,756, diciembre de 1999, tesis: P. XCII/99, página: 21, ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS. FORMAN PARTE DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA.
2. *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, novena época, tomo: XX, n° jurisprudencia 180,563, septiembre de 2004, tesis: P./J. 97/2004, página: 809, ORGANISMOS PÚBLICOS DESCENTRALIZADOS. AÚN CUANDO SON AUTÓNOMOS, ESTÁN SUBORDINADOS A LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL DE MANERA INDIRECTA.
3. *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, novena época, tomo: VI, n° jurisprudencia 198,202, julio de 1997, tesis: P. CXVII/97, página: 8, ARRESTO HASTA POR TREINTA Y SEIS HORAS. LAS DISPOSICIONES PROCESALES QUE LO PREVÉN COMO MEDIDA DE APREMIO NO VIOLAN LA GARANTÍA DE AUDIENCIA.
4. *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, novena época, tomo: X, n° jurisprudencia 193,450, agosto de 1999, tesis: P./J. 50/99, página: 551, DISTRITO FEDERAL. EL CONGRESO DE LA UNIÓN ES EL ÚNICO FACULTADO PARA CREAR LOS ÓRGANOS POLÍTICO-ADMINISTRATIVOS EN LAS DEMARCACIONES TERRITORIALES DE DICHA ENTIDAD.
5. *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, novena época, tomo: XVIII, n° jurisprudencia 182,656, diciembre de 2003, tesis: P. XXVIII/2003, página: 11, DISTRITO FEDERAL. EL JEFE DE GOBIERNO TIENE LEGITIMACIÓN ACTIVA PARA SOLICITAR QUE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN EJERZA LA FACULTAD PREVISTA EN EL PÁRRAFO SEGUNDO DEL ARTÍCULO 97 DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL.
6. *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, novena época, tomo: XIX, n° jurisprudencia 181,271, junio de 2004, tesis: 1a. LXXIV/2004, página: 242, SANCIONES ADMINISTRATIVAS. CUANDO TENGAN COMO SEDE

REGLAMENTOS GUBERNATIVOS O DE POLICÍA, SÓLO PODRÁN CONSISTIR EN MULTA O ARRESTO, LO QUE NO ACONTECE CUANDO SU FUNDAMENTO SEA LA LEY.

OBRAS GENERALES

1. Burgoa Orihuela, Ignacio, *Diccionario de derecho constitucional, garantías y amparo*, Editorial Porrúa, S.A., 5ª edición, México, 1998.
2. *Diccionario jurídico Abeledo-Perrot*, tomo I, Buenos Aires, 1994.
3. *Enciclopedia jurídica mexicana*, Editorial Porrúa, S.A., Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, tomos I a VIII, México, 2002.
4. *Wikipedia, la enciclopedia libre*, Wikimedia Foundation, Inc., <http://es.wikipedia.org/wiki/Federación> - 79k.