



361  
26

**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO**

**FACULTAD DE DERECHO**

**ILEGALIDAD EN ACTUACIONES  
DE LOS JUZGADOS CIVICOS  
DEL DISTRITO FEDERAL.**

**T E S I S**  
QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:  
LICENCIADO EN DERECHO  
**P R E S E N T A :**  
**JUAN JOSE GONZALEZ VENTURA**

**FALLA DE ORIGEN**

*MEXICO, D. F.*

*1995*



Universidad Nacional  
Autónoma de México



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

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

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

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



UNIVERSIDAD NACIONAL  
AVENIDA DE  
MEXICO

FACULTAD DE DERECHO  
SEMINARIO DE DERECHO ADMINISTRATIVO

Cd. Universitaria, D.F. 2 de diciembre de 1994

ING. LEOPOLDO SILVA GUTIERREZ  
DIRECTOR GENERAL DE LA  
ADMINISTRACION ESCOLAR DE  
LA U.N.A.M.  
P r e s e n t e

El pasante de esta Facultad GONZALEZ VENTURA JUAN JOSE, previa aprobación del tema elaborado en este Seminario a mi cargo denominado "ILEGALIDAD EN ACTUACIONES DE LOS JUZGADOS CIVICOS DEL DISTRITO FEDERAL", ha concluido el trabajo recepcional de referencia.

En atención a que tanto la investigación realizada como la tesis sustentada, satisfacen los requisitos establecidos en el artículo 10 fracción VIII del Reglamento de Seminarios y demás relativos a los exámenes profesionales de esta Facultad, tengo a bien aprobarla y autorizar su presentación al Jurado que la ha de examinar en la réplica oral correspondiente.

A T E N T A M E N T E  
"POR MI RAZA HABLARA EL ESPIRITU"  
El Director del Seminario  
(turno matutino)



LIC. CNAHTEMOC LOPEZ SANCHEZ COELLO

c.c.p.- Dr. Maximo Carvajal Contreras.- Director de la  
Facultad de Derecho.- Presente.

FE DE ERRATAS

1. En la página 16 aparecen invertidas las citas de pie de página 23 y 24, debiendo quedar como sigue:  
23. Op. cit. Tomo 2, pág. 147.  
24. Ibidem.

2. En la página 112 se omitió un párrafo final, que a continua-  
ción se transcribe:

"La Ley en comento fue abrogada por la Ley para el Tratamiento de Menores Infractores para el Distrito Federal en materia común y para toda la República en materia federal, expedida el 17 de diciembre de 1991 y publicada en el Diario Oficial de la Federación el 24 de diciembre del mismo año, entrando en vigor a los sesenta días siguientes a su publicación; no obstante por disposición expresa del artículo sexto transitorio quedan subsistentes los Consejos Auxiliares, para el conocimiento de las faltas de policía y buen gobierno y en esa virtud, debe estimarse que en lo que no se opongan a la misma, son aplicables los señalados artículos 48 y 49 del ordenamiento abrogado."

González Ventura Juan José Cta. N.º 6840441-1

Tesis: "Ilegalidad en Actuaciones de los Jueces Civiles del Distrito Federal".

Autorizada en fecha 2 de diciembre de 1994 por el c. Lic. Cuauhtémoc López Sánchez Cejudo Director del Seminario de Derecho Administrativo (Turno matutino).

*Fecha de recepción de la tesis  
2.3/II /95*



DEPT. DE

*[Handwritten signature and notes]*

DEDICATORIAS

A.

GUEL GONZALEZ VENTURA

Con gratitud,  
admiración y  
respeto.

A mi esposa

ADELA JUAREZ-HERNANDEZ

e hijas

Rosa Elena

Lilia Cristina

Martha Leticia

Por su comprensión y  
amorosa entrega.

A mis Maestros, amigos,  
jefes y compañeros de  
trabajo :

Chapa Salvador; Anzures Espinoza José Reyes; Barrón Angeles  
Flores; Benz Flores Alejandro; Curro Franco Arturo; Díaz Infante Ma-  
l; Franco Mejía Héctor; Gamboa Ferraz Arturo; García Estrada --  
Jalio; Gracida Ceballos Luis; Gerstein Munguía David; Jiménez --  
nados Jesús; León Pérez Miguel Angel; Medina Bañuelos Rafael; Mu-  
cano Antonio; Pantoja Morán David; Rivera Mejías Juan Manuel; -  
ríguez García Néstor J.; Salinas Núñez Guillermo; Serrano Gómez  
so; Silva Rojas Angel; Valadez Montoya J. Miguel y Velaz Barajas  
Guel.

Quiénes con sus enseñanzas, consejos y  
ejemplo, han hecho posible que oriente  
mi rumbo.

## INDICE

	Página
ILEGALIDAD EN ACTUACIONES DE LOS JUZGADOS CIVICOS DEL DISTRITO FEDERAL	
I N T R O D U C C I O N	1
CAPITULO PRIMERO	
LA FACULTAD SANCIONADORA DE LOS JUZGADOS CIVICOS	8
1. ANTECEDENTES	
A) EN ROMA	
B) EN ESPAÑA	10
C) EN MEXICO	13
2. FUNDAMENTO CONSTITUCIONAL DE SU COMPETENCIA	
EL ARTICULO 21 (DEBATES Y REFORMAS)	42
3. ANALISIS JURIDICO DEL ART. 21	
CONSTITUCIONAL VIGENTE	44
A) AUTORIDAD ADMINISTRATIVA	
B) LOS REGLAMENTOS GUBERNATIVOS Y DE POLICIA	47
C) LAS SANCIONES: MULTA O ARRESTO	52
D) LA CATEGORIA DE INFRACTOR	56
CAPITULO SEGUNDO	
LA ESTRUCTURA JURIDICA DE LOS JUZGADOS CIVICOS	58
1. CONCEPTO DE JUZGADO CIVICO	
2. REFERENCIA A LAS LEYES Y REGLAMENTOS QUE FUNDAMENTAN SU ORGANIZACION Y COMPETENCIA	59
A) LEY ORGANICA DEL DEPARTAMENTO DEL DISTRITO FEDERAL	

	Página
B) REGLAMENTO INTERIOR DEL DEPARTAMENTO DEL DISTRITO FEDERAL	63
C) REGLAMENTO GUBERNATIVO DE JUSTICIA CIVICA PARA EL DISTRITO FEDERAL	68
D) REGLAMENTO DE TRANSITO DEL DISTRITO FEDERAL	79
3. ELEMENTOS DEL JUZGADO CIVICO	81
A) EL ELEMENTO HUMANO	
a) EL JUEZ CIVICO	82
b) EL SECRETARIO	83
c) EL MEDICO	84
d) EL ELEMENTO DE LA POLICIA	85
e) EL GUARDIA ENCARGADO DE LAS SECCIONES DEL JUZGADO	
f) EL MECANOGRAFO	
B) EL ELEMENTO FISICO	86
a) ESPACIOS FISICOS O SECCIONES DE LA OFICINA	
b) LOS LIBROS	87
c) EL MOBILIARIO	88
CAPITULO TERCERO	
MATERIA DE CONOCIMIENTO DE LOS JUZGADOS CIVICOS	89
1. LAS INFRACCIONES CIVICAS	
A) CONCEPTO DE INFRACCION CIVICA	
B) ELEMENTOS DE LA INFRACCION CIVICA	91
a) ACTO U OMISION (CONDUCTA)	
b) ALTERACION DEL ORDEN PUBLICO	96
c) ALTERACION DE LA SEGURIDAD PUBLICA	100
d) ALTERACION DE LA TRANQUILIDAD DE LAS PERSONAS	102

	Página
●) QUE SE MANIFIESTE EN LUGARES PUBLICOS, DE USO COMUN O LIBRE TRANSITO	102
2. FALTAS DE TRANSITO	109
A) CONCEPTO DE FALTA DE TRANSITO	
B) ELEMENTOS DE LA FALTA DE TRANSITO	110
a) ACCION U OMISSION (CONDUCTA)	
b) INDIVIDUAL	
c) INFRACCION DE UNA DISPOSICION DE TRANSITO	
d) MEDIANTE EL USO DE UN VEHICULO (TERRESTRE)	111
e) COMETIDA EN VIA PUBLICA	
3. COMPETENCIA QUE LE OTORGAN AL JUZGADO CIVICO DIVERSAS LEYES Y REGLAMENTOS	112
4. DUPLICIDAD DE SANCIONES (ADMINISTRATIVA Y PENAL)	116
A) EN LAS INFRACCIONES CIVICAS	
B) EN LAS FALTAS DE TRANSITO	119
5. CERTIFICACIONES DE HECHOS ASENTADOS EN LOS LIBROS CONSTANCIAS DE EXTRAVIO DE DOCUMENTOS	121
CONSTANCIAS DE ABANDONO DEL DOMICILIO CONYUGAL	122
6. SOLICITUD DE CITATORIOS PARA TRAMITAR ASUNTOS DE DIVERSA INDOLE JURIDICA EN FORMA CONCILIATORIA	
 CAPITULO CUARTO	
EL PROCEDIMIENTO ANTE LOS JUZGADOS CIVICOS	124
A) LA DENUNCIA Y LAS PRESENTACIONES POR FLAGRANCIA	127
B) CITATORIOS Y ORDENES DE PRESENTACION	131
C) LA AUDIENCIA	132
D) LA RESOLUCION Y LAS SANCIONES	136

	Página
a) LA MULTA	137
b) EL ARRESTO	138
c) LA AMONESTACION	139
EL APERCEBIMIENTO ACOMPAÑANDO A LAS SANCCIONES	
EL PROCEDIMIENTO EN EL CASO DE MENORES INFRACTORES	140
EL PROCEDIMIENTO EN EL CASO DE IMPUTABLES	141
CAPITULO QUINTO	
MEDIOS DE DEFENSA DE LOS PRESUNTOS INFRACTORES	143
MEDIOS DE IMPUGNACION	150
A) EL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO	151
B) EL JUICIO DE AMPARO	155
LA CONDONACION	160
CONCLUSIONES Y PROPUESTAS DE REFORMAS	162
APENDICE A	168
APENDICE B	170

## I N T R O D U C C I O N

En este estudio no es nuestro propósito tratar sobre las acciones antijurídicas, típicas, imputables, culpables y punibles al hablar de la "ilegalidad en actuaciones de los juzgados cívicos del Distrito Federal" y si acaso lo llegáramos a mencionar, sería, únicamente, porque no podemos dejar de alzar nuestra voz para repudiar -- los "delitos" y quedarían nuestras palabras como eco a las denuncias ciudadanas que propugnan por una convivencia social dentro de la justicia. Nos proponemos hablar de una función que se realiza en base a exigencias de carácter sociopolítico y, a veces, en forma reglamentaria, pero contra el tenor de las leyes.

Para lograr nuestro cometido vamos a hacer comentarios tomando como base el Reglamento Gubernativo de Justicia Cívica para el Distrito Federal, haciendo las comparaciones necesarias entre lo que establece y lo que establecieron la Ley Sobre Justicia en Materia de Faltas de Policía y Buen Gobierno del Distrito Federal y su reglamento, a los que ahora suple.

Los que hoy se denominan juzgados cívicos anteriormente se denominaron juzgados calificadores y/o tribunales calificadores, dándose una acentuada polémica respecto a la designación más apropiada: tribunales calificadores o juzgados calificadores.

El reglamento vigente dispone: "Las referencias que en otros ordenamientos se hagan a juez o juzgado calificador, se entenderán a juez o juzgado cívico" (artículo tercero transitorio).

Sea como sea, los tribunales o juzgados calificadores, (ahora denominados juzgados cívicos) del Distrito Federal, han sido de gran utilidad al preservar el orden público en sus aspectos de tranquili-

dad, seguridad y salubridad públicas. En ellos ha descansado la controvertida tarea de sancionar las faltas de policía y buen gobierno, consideradas hoy "infracciones cívicas". Como se dice vulgarmente: - "les ha tocado bailar con la más fea". El artículo 21 constitucional cobra vida en los mismos, cuando realizan, en parte, la función de - " ...sancionar las infracciones a los reglamentos ...de policía".

El problema que se nos presenta ahora es ¿en dónde situar la -- infracción cívica? (concepto que establece el señalado reglamento).- Porque si la Constitución estableció la diferencia entre los regla-- mentos gubernativos y los de policía, luego amalgamó ambos tipos de reglamentos con la designación "policía y buen gobierno" y últimamen-- te la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, expidió el -- mencionado reglamento. ¿Significa esto, que el reglamento sujeto a - estudio es gubernativo? o, por el contrario, ¿es reglamento de poli-- cía? o, en su defecto, ¿participa de ambos tipos de reglamentos?

Mientras logramos obtener la respuesta a tales interrogantes, - válgase considerarlo dentro de los de policía, porque muchas son las infracciones que ilegalmente, si así se pudiera decir, se han reser-- vado para su sanción a diferentes dependencias de la propia autori-- dad administrativa. El poder municipal (delegacional en el Distrito Federal), dentro de la inmensa gama de funciones que realiza, actúa vigilando que se cumpla con las disposiciones gubernativas (reglame-- tos gubernativos) sobre mercado y vía pública, espectáculos, cons--- trucciones, etc., constituyéndose en juez y parte, y contrariando el régimen de derecho.

Por la misma razón, cabe hacer la observación de que en este es-- tudio hablaremos indistintamente de "faltas de policía y buen gobier-- no" o de "infracciones cívicas" y, de igual forma, se mencionará ---

"juez calificador" o "juez cívico".

El artículo constitucional referido, faculta a la autoridad administrativa, repetimos, para sancionar las infracciones a los reglamentos gubernativos y de policía con multa o arresto hasta por treinta y seis horas; limitando el monto de la multa a un día de salario en el caso de que los infractores sean jornaleros, obreros o trabajadores y al equivalente a un día de su ingreso que perciban los no asalariados. Pero atendiendo más al espíritu que a la letra de este artículo, creemos que así como se instituyó el Ministerio Público -- con mando inmediato sobre la Policía Judicial, como un órgano especial de la autoridad administrativa, con la función exclusiva de perseguir a los delinquentes (que no a los delitos); debería haber un órgano de la autoridad administrativa, igualmente especial, con mando inmediato sobre la policía preventiva, que cumpla plenamente con la función de sancionar dichas infracciones y que se encargue de vigilar que no se violen, en perjuicio de los gobernados, las garantías consagradas en la propia constitución, primordialmente las que consignan los artículos 14, 16 y 21, por parte del personal que se le subordine.

La importancia de los referidos juzgados cívicos, radica en que ante ellos acude gran cantidad de personas, que se encuentran con -- problemas jurídicos varios, en busca de solución a los mismos o de orientación legal. Personas de grados culturales diversos, desde el analfabeta hasta el universitario y, a veces, profesionales del derecho. A esos órganos administrativos, ocurren con asuntos de diversa índole jurídica, que escapan a su competencia, porque los ordenamientos legales que norman sus atribuciones, no previenen más que el conocimiento en forma conciliatoria, cuando de la conducta infractora

resulten daños de los que deba pedirse su reparación ante la autoridad judicial de carácter civil, así como en los conflictos vecinales, familiares o conyugales, con el único fin de avenir a las partes. -- Pero ese conocimiento, en uno u otro caso, siempre tendrá que derivar de una infracción cívica. Los jueces cívicos impelidos por la inveterada exigencia social, proponen el arreglo conciliatorio en cualquier asunto ajeno a esas infracciones cívicas o faltas de policía y buen gobierno, ya sea que tomen o no en cuenta la voluntad de todos los particulares, pero en ambos supuestos se da la ilegalidad en sus actuaciones.

Así vemos a la esposa vejada o abandonada; al inquilino de escasos recursos económicos, quien denuncia que lo quieren lanzar a la fuerza; a la empleada doméstica provinciana o a los peones de albañilería de igual procedencia, a quienes no les quieren pagar su sueldo; personas que sufren algún daño en propiedad ajena de escasa cuantía o lesiones leves; entre muchas otras, quienes son las primeras que solicitan, o por las que se llega a solicitar, la intervención del juez cívico. Este actúa, muchas veces, motivado por las precarias condiciones en las que se encuentran los solicitantes de atención legal; algunas otras, por instrucciones de los funcionarios de jerarquía superior; a solicitud del agente del Ministerio Público o por la indolencia del mismo, como sucede cuando se niega a iniciar la averiguación previa, al recibir la denuncia de un hecho presumiblemente delictivo y, más aún, actualmente, a partir de la despenalización de las injurias y de los golpes simples.

En tales planteamientos, después de expedirse los citatorios de estilo, en su caso, la determinación del juez cívico que se asienta en el libro de infracciones (si se anota), se fundamenta ya sea para

expresar que aunque el asunto sometido a su conocimiento corresponde a determinada autoridad, "por voluntad de las partes", se resolvió en forma conciliatoria; o, bien, que es improcedente conocer del mismo y que quedaron a salvo los derechos de los particulares para que los hagan valer ante la autoridad correspondiente. También determina cumpliendo con las disposiciones que norman sus atribuciones, turnar los casos al Ministerio Público, si estima que hay delito que perseguir y de ninguna forma puede justificar su actuación, aún ante la nulatoria decisión de este "Representante Social".

No se oculta la existencia de jueces cívicos carentes de escrúpulo, que se arrogan facultades o atribuciones de diversas jurisdicciones, tales como familiar; arrendamiento inmobiliario; civil; penal; etc., quienes cometen verdaderas atrocidades o actos canalleros, haciendo de dichas prácticas su modus vivendi.

También resulta evidente que se contraviene lo dispuesto en --- cuanto a la función del juez cívico, en materia de expedición de certificaciones de constancias que obren en los libros del juzgado, por que dichas constancias deberían referirse únicamente a infracciones cívicas y no a los extravíos de documentos, dependencias económicas o abandonos del domicilio conyugal, que reportan los particulares; - salvo que fueran consecuencia directa e inmediata de tales infracciones. Razón por la cual sus actuaciones son ilegales.

Fue la II Asamblea de Representantes del Distrito Federal, la que en uso de sus anteriores facultades reglamentarias -art. 73, fr. VI, 3a., inciso A)-, expidió el reglamento en vigor. Esperamos que las nuevas disposiciones de la materia, tanto las que expida dicha Asamblea de acuerdo a sus nuevas facultades, así como las que después provengan del Jefe del Distrito Federal, doten a aquella autoridad -

administrativa (jueces cívicos) de facultades para las actuaciones - que vienen desarrollando fuera de la normatividad o marco legal; ya que con esa inquietud he buscado respuestas claras acerca de la función del "juez cívico", dentro y fuera de lo que preceptúa el reglamento de mérito. De lograr que esta misma inquietud sea traslativa a otros estudiosos del derecho, obtendré el beneplácito más remunerativo a la tarea que emprendo hoy; esperando que ese anhelo repercuta - en bien de nuestra sociedad.

En esa virtud, he considerado necesario elaborar un plan de trabajo ad hoc, comenzando por precisar el alcance de la disposición -- constitucional que fundamenta el marco jurídico dentro del cual se - desarrollan las atribuciones de los hoy denominados "juzgados cívicos"; luego, cabe señalar detenidamente la materia de conocimiento - de los mismos; su organización y los medios de defensa de los particulares.

De acuerdo a tales observaciones podemos considerar en el primer capítulo un análisis del artículo 21 constitucional, en lo que - compete a la autoridad administrativa (texto original, debates y reformas); previamente se verán los antecedentes en Roma, en España y en México. En Roma, por considerarse la cuna del derecho; en España, porque sus leyes nos fueron impuestas con la colonización y en México, porque es conveniente conocer el grado de evolución, respecto a las sanciones por "faltas de policía y buen gobierno" o "infracciones cívicas".

El capítulo segundo contendrá un análisis de la estructura jurídica de los juzgados cívicos (tribunales o juzgados calificadores).- Su concepto. Referencia a las leyes que fundamentan su organización y competencia, así como los elementos del juzgado cívico.

El capítulo tercero versará sobre la materia de conocimiento de los juzgados cívicos: Infracciones cívicas; faltas de tránsito; competencia que les otorgan diversas leyes y reglamentos; duplicidad de sanciones (administrativa y penal); certificaciones de constancias; así como las solicitudes de citatorios para arreglos conciliatorios en asuntos de diversa índole jurídica.

El capítulo cuarto se referirá al procedimiento ante los juzgados cívicos.

En el capítulo quinto se tratará de los medios de defensa de los presuntos infractores. El Contencioso Administrativo. El Juicio de Amparo. La Condonación.

Por último, formularé mis conclusiones y propuestas de reformas.

## CAPITULO PRIMERO

## "LA FACULTAD SANCIONADORA DE LOS JUZGADOS CIVICOS"

Que el juzgado cívico aplique una sanción por una "infracción administrativa", ya sea "cívica" o de tránsito, es lo más común y -- corriente; pero sin prejuizar si la conducta del presunto infractor amerita o no la sanción que se le impone, vamos a preguntarnos de -- dónde le viene esa facultad sancionadora.

Como lo veremos más adelante, esa facultad se ha pretendido fundamentar en el artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, del cual se hace derivar el precitado Reglamento Gubernativo de Justicia Cívica para el Distrito Federal; pero --- echemos un vistazo al pasado en busca de su origen, tratando de encontrar sus antecedentes más remotos. Por lo que proveniendo nuestro derecho inmediatamente de España y mediatamente de Roma, se hace --- necesario que acudamos a esas fuentes:

## 1. ANTECEDENTES

## A) EN ROMA

Existe un aforismo que reza: "ubi societas ibi jus, ubi jus ibi societas" (donde hay sociedad hay derecho, donde hay derecho hay --- sociedad). Es Roma considerada la cuna del jus (derecho) y es ahí en donde se aprecia primariamente la administración de justicia. "Primero la civil -al decir del tratadista y catedrático Eugene Petit- -- atributo de la más alta magistratura, y es a este título como pertenece a los reyes y después a los cónsules. Cuando pasa a los preto-- res, estos magistrados no están menos encargados, por regla general,

de funciones puramente administrativas."<sup>(1)</sup> Pero como lo apunta él mismo: "La separación entre las autoridades administrativa y judicial, tan cuidadosamente establecida en nuestro Derecho moderno, era desconocida en la mayor parte de los pueblos antiguos, y sobre todo, entre los romanos."<sup>(2)</sup>

Vemos unidos a los pretores, los ediles, quienes como lo asienta el Dr. Guillermo Floris Margadant S.- "desde 366 a. de J.C., eran los magistrados responsables del orden en las calles y mercados."<sup>(3)</sup>

Eugene Petit, nos dice: "Al lado de los pretores se unían los ediles con funciones administrativas, tales como la policía de la ciudad ...".<sup>(4)</sup> Y más adelante agrega que: "la autoridad administrativa y judicial pertenecía al presidente de cada provincia: Procónsul, propretor, o legado del emperador. Los cuestores hacían poco más o menos el papel de ediles."<sup>(5)</sup>

No debemos pasar por alto que dentro de las facultades atribuidas a los cónsules, citadas por el Dr. F. Margadant: "la jurisdicción (facultad de dirigir la administración de justicia), el mando militar, el ius agendi cum populo (derecho a hacer proposiciones a los comicios), el ius agendi cum senatu (derecho a pedir la opinión del senado), y amplias facultades financieras.", incluye en primer lugar a la "coercitio (función policiaca)",<sup>(6)</sup> la que a nuestro juicio es de gran relevancia.

El mismo Dr. F. Margadant dentro de los cuasidelitos, presenta dos figuras de las que merece hacerse mención especial, porque como

1. TRATADO ELEMENTAL DE DERECHO ROMANO. 1a. edición. EDITORA NACIONAL. MEXICO. 1961, pág. 612.
2. Idem.
3. EL DERECHO PRIVADO ROMANO. 2a. edición. EDITORIAL ESFINGE. MEXICO. 1965, págs. 30 y 454.
4. Op. cit. pág. 614.
5. Ibídem pág. 615.
6. Op. cit. pág. 27.

veremos más adelante (dentro de este mismo capítulo, al tratar los antecedentes en México) se apreciará que se encontraron previstas y sancionadas como faltas de policía, dos tipos de conductas análogas:

"1. Effusum et deiectum. Cuando un líquido arrojado (effusum) o un objeto sólido caído (deiectum) desde un edificio sobre la vía pública causaba algún daño, el habitante principal del edificio respondía por el doble del valor del daño causado (siempre que no se logra se determinar quién había sido el culpable, en cuyo caso se aplicaba la Lex Aquilia)."

"2. Positum vel suspensum. Cuando se ha colocado (positum) o -- colgado (suspensum) sobre la vía pública un objeto que podría causar un daño, cualquier ciudadano podía denunciar el peligro y recibía en tonces, en recompensa, una multa privada de diez mil sestercios." (7)

## B) EN ESPAÑA

Hablar de faltas de policía y buen gobierno en España, es hablar de municipalidades o concejos. "Las municipalidades o concejos --apunta Florencio García Goyena-- existieron antes de hecho que de -- derecho, es decir, que las leyes primeras que tratan de ellos no los crearon, sino que reconocieron su existencia." (8) "Efectivamente, --- recorriendo la historia de nuestra antigua jurisprudencia administrativa, se presenta a la vista como primer documento que menciona los cuerpos o concejos municipales, el fuero de León dado por D. Alonso V, en 1120 (sic), en el que nada se dice respecto a su creación, sino que, suponiéndolos anteriormente erigidos, se establecen reglas -- para el régimen y gobierno de los pueblos, sujetos va a su tutela y

7. *Ibidem* pág. 448.

8. FLORENCIO GARCÍA GOYENA Y JOAQUÍN AGUIRRE, *FERRERO JURISPRUDENCIA ADMINISTRATIVA 8 INSTITUTO DE ESTUDIOS DE ADMINISTRACIÓN LOCAL*. MADRID. 1979, pág. 35.

autoridad."<sup>(9)</sup> "Se ve, pues, que el origen de hecho por lo menos de los concejos municipales es anterior al siglo XII, sin que se pueda determinar con certeza cuales fueron los pueblos que principiaron a construirse bajo semejante régimen, ni mucho menos la época en que por primera vez se establecieron."<sup>(10)</sup>

"Se fue robusteciendo sucesivamente el poder de los concejos y llegó al extremo de depositarse en ellos la jurisdicción civil y criminal, que ejercían por medio de sus alcaldes y demás ministros de justicia, tanto en los pueblos o aldeas de realengo como en los de señorío particular, ya fuesen de abadengo, ya de solariego o de behetría. En esta misma época estaba también al cargo de los mismos concejos el gobierno económico de los pueblos, que desempeñaban por medio de los encargados que elegía el mismo pueblo. Claramente se ve consignada la autoridad de la que acabamos de hacer mérito en el fuero de Salamanca."<sup>(11)</sup>

"Los alcaldes, los jurados y todos los demás individuos del concejo en algunos otros pueblos se elegía por la suerte; pero no todas las personas podían desempeñar tan importante cargo, sino aquellas en quienes concurrían ciertas circunstancias que exigía el fuero. Según el de Cuenca, ningún vecino podía aspirar a ser juez o alcalde si no mantenía antes caballo de silla, o que valiese desde veinte maravedises (sic) arriba."<sup>(12)</sup>

Se asienta en la ENCICLOPEDIA METODICA LAROUSSE: "En Castilla, las medidas tomadas con los municipios fueron aceptadas sin gran dificultad, mientras que en Aragón y Cataluña los principios absolutis

---

9. *Ibidem* pág. 448.

10. *Idem*.

11. *Ibidem* pág. 37.

12. *Ibidem* pág. 38.

tas de Don Fernando tropezaron desde el principio con una gran oposición." (13)

Apunta García Goyena: "Los reyes, por otra parte, se arrogaron poco a poco la facultad de nombrar para los oficios del concejo, bajo el carácter de perpetuidad, abusando hasta el extremo de hacerse necesaria la promulgación de la ley la., tít. 4, lib. 7, Nov. Re--- cop., dada a petición de las Cortes, mandando que fuesen respetados a las ciudades, villas y lugares del reino los privilegios y oficios que tenían de los reyes, y también sus libertades y franquicias, y - buenos usos y costumbres, según que les fueron otorgados y confirmados y jurados por aquéllos." (14) "Con posterioridad se crearon magistrados llamados corregidores y alcaldes mayores, quienes disminuyeron considerablemente el poder concedido a los concejos, puesto que presidían los ayuntamientos y ejercían facultades económicas y gubernativas, y estaban encargados principalmente de la administración de justicia." (15)

En ese mismo sentido, la señalada enciclopedia, expresa: "Los - municipios fueron regidos por los corregidores o alcalues mayores; - las Cortes se reunieron sólo nueve veces en más de veinticinco años de reinado; se creó una burocracia ejercida por los letrados, imbuidos de derecho justiniano, y los nobles fueron atraídos a la Corte o enviados a la Guerra de Granada. Las Cortes, a pesar de sus pocas -- convocatorias, influyeron en la reforma interna al principio del --- reinado, legislaron en materia de impuestos y reorganizaron el Consejo Real, órgano de gran importancia. La administración de justicia - se llevó a cabo por medio de dos Chancillerías, una Audiencia y tri-

13. 7a. ed. EDICIONES LAROUSSE, S. A., Tomo 2, MEXICO, 1983, - pág. 112.

14. Op. cit. pág. 40.

15. Idem.

bunales ordinarios; el Derecho procesal fue codificado en las Ordenanzas de Montalvo; se crearon cinco Concejos, Ministerios u órganos consultivos de los reyes, que se encargaron de toda la administración, ...".<sup>(16)</sup>

### C) EN MEXICO

#### ÉPOCA PREHISPÁNICA

Aun cuando en esta época se aprecia una incipiente administración de justicia, no encontraremos a una persona encargada de sancionar faltas de policía y buen gobierno y ni siquiera una distinción entre éstas y los delitos. Aquí más bien para los individuos que incurrieran en alguna contravención, no digamos a las leyes como las conocemos hoy en día ni tan poco al orden emanado de la costumbre, --- "sino según el criterio del funcionario respectivo" -al decir del señor Licenciado Toribio Esquivel Obregón, citado por el Dr. Ignacio Burgoa<sup>(17)</sup>-, se aplicaba la pena. El sistema represivo que se dio, como lo veremos en seguida, fue a base de afrentas, humillaciones, cárcel por pocos días (arrestos) con reparación del daño, llegando hasta la pena de muerte.

En nuestro derecho desde que existe la separación entre delitos y faltas de policía y buen gobierno, se ha considerado dentro de éstas: "ingerir bebidas alcohólicas en lugares públicos no autorizados", por lo cual es interesante lo que al respecto apuntó Fray Bartolomé De Las Casas: "La pena que se daba a los que se emborrachaban o de haber bebido mucho se comenzaban a embeodar y daban voces o cantaban, era llevarlos al mercado, fuese hombre o fuese mujer, y públicamente los traseñaban, que no es menos afrenta entre ellos que en

16. Op. cit. pág. 112.

17. EL JUICIO DE APARDO. 6a. ed. EDITORIAL PORRUA, S. A. MEXICO, 1971, pág. 88.

tre nosotros dar unos cien azotes por las calles acostumbradas, y -- luego le iban a derrochar la casa, dando a entender que la persona -- que se embebea, perdiendo el juicio de razón voluntariamente, no es digna de tener casa en el pueblo ni contarse por uno de los veci----nos". (18)

Igualmente se ha considerado como falta de policía y buen go---bierno: "invitar a la prostitución o ejercerla", por lo que estimo -- de gran interés lo que escribió el señalado historiador: "Esto pare--ce porque permitieron que hubiese mujeres que ganaban con sus cuer--pos a quien darse fuerfan, puesto que no había lugares públicos ni -- señalados para tal oficio, sino cada uno moraba y andaba donde le -- parecía". (19) "El hombre que andaba vestido de vestiduras de mujer, o la mujer que hallaban vestida de las de hombre, morfan por ello". (20)

En virtud de que el "escándalo" estuvo reglamentado como falta de policía, veamos lo que el mencionado historiador escribió al res--pecto: "La natural condición que tienen de paz, paciencia y societo, que cierto parecen carecer de la irascible, porque papagayos hay que parecen tener más ira que algunos y aun muchos indios. Por esta inna--ta propiedad reñían muy pocas veces, y cuando reñían alguna vez, to--das de palabra, diciéndose algunas tachas que son entre nosotros ni--ñerías, como decir: anda, que tienes los ojos negros o blancos, o -- que te falta un diente, y cosas semejantes, o tomaban puños de tie--rra y dábanse con ella en los ojos y luego se apartaban y cada uno -- se alimpiaba. Cuando llegaban a las manos es darse de codazos y rem--pujones y romperse cuando más santas, y alguna vez mesarse y acaso --

18. LOS INDIOS DE MEXICO Y NUEVA ESPAÑA. 2a. ed. EDITORIAL POPPRA, S. A., MEXICO, 1971, pág. 135.

19. *Ibidem* pág. 137.

20. *Ibidem* pág. 133.

hacerse salir de las narices o de las orejas sangre, a los cuales, como ni interviniesen armas, porque nunca jamás las sacaban ni traían si no era cuando iban a la guerra (o los cazadores de los señores que iban a pescar o cazar), presto los ponían en paz los circunstancias. Si de la cuestión tenía noticia la justicia enviabanlos a la cárcel y allí los tenían pocos días y mandábanle pagar la manta que había rogado, que por la mayor parte paraba en aquello toda su venganza, o la cura si quizá quedaba algo descalabrado; pero cuando reñían en los mercados, como a escandalozos y alborotadores del pueblo eran muy gravemente castigados."<sup>(21)</sup> "Cuéntase haber acaecido en el mercado de tezcucó una vez que, riñendo dos mujeres, de palabras vinieron a las manos, y mesándose la una a la otra, lastimó en una oreja, de que le corrió sangre por el rostro abajo. Llegóse a la pelea de estas mujeres toda la gente del mercado, todos escandalizados como cosa que nunca se había visto. Sabido por el rey de tezcucó mandó luego ahorcar a la mujer que había a la otra injuriado y sacado sangre, por haber sido causa de aquel tan gran escándalo, porque fuese a ella castigo, y a todos los demás ejemplo de que ninguno fuese osado de cometer delito alguno en el mercado, y ni de dar causa que el pueblo se escandalizase."<sup>(22)</sup>

"Los aztecas -se asienta en la ENCICLOPEDIA METODICA LAROUSSE- recogieron los elementos sociales acumulados en el valle de México -por teotihuacanos, toltecas y mixtecas. La base era el clan, aunque no tuviera un carácter totémico, con cuatro fraternidades principales y veinte inferiores o calpullis, cuyo conjunto formaba la tribu. El gobierno estaba en manos del Consejo -Tlatocán-, que reunía a los veint

---

21. Idem.

22. Ibidem.

te representantes en la Casa principal o Tecpán."<sup>(23)</sup> "El Tlatocán o Consejo, verdadero Gobierno de la ciudad, estaba constituido por --- veinte tlatoanis, representantes de los calpullis, a quienes compe--- tían la guerra, los tratados de paz, la persecución de los delitos, etc. La administración civil la llevaba el Cihuacoatl o Serpiente -- Hembra, y la militar el Tlacatecutli o Jefe de Hombres, ... Los poderes civil y militar, se reunían en el Tecpán, donde habitaban los jefes."<sup>(24)</sup>

Comenta el Dr. Burgoa, citando a Clavijero: "Bajo las órdenes - de los "tauctlis" estaban los "tequitlatoques" o correos, que lleva- ban las notificaciones de los magistrados y citaban a los reos, y -- los "talpillis", o alguaciles, que hacían los arrestos."<sup>(25)</sup>

Se describe en la citada ENCICLOPEDIA METODICA LAROUSSE, que: - "Las leyes, muy rígidas, condenaban a muerte a los alcohólicos, a -- los que no cultivaban la tierra, a los ladrones, a los asesinos y a los adúlteros."<sup>(26)</sup>

#### DURANTE LA COLONIA

Nos valemos nuevamente de la multicitada Enciclopedia en la que para esta época expresa: "Concluida la etapa de penetración y con--- quista militar, se inició el periodo de administración colonial, de modo que, ya en tiempos de los Reyes Católicos, quizá sobre el mode- lo de la Casa de Guiné (de Lisboa), se creó la Casa de Contratación, encargada del comercio indiano, de la organización de las flotas, de los pleitos de Indias y, en fin, de todo lo relativo a las tierras -

23. Ibidem.

24. Op. cit. Tomo 2, pág. 147.

25. DEPENDENCIA CONSTITUCIONAL MEXICANA. 8a. ed. EDITORIAL PORRUA, S. A., MEXICO, 1991, pág. 48.

26. Tomo 2, pág. 147.

ultramarinas. Esta Casa supuso, desde el comienzo, el criterio monopolista comercial de España con sus reinos de Ultramar. Hacía falta, sin embargo, un organismo político-administrativo de mayor rango, -- que fue el Consejo de Indias."

"Así, en 1511, se creó el Real y Supremo Consejo de las Indias, consejo de asesoramiento del rey que recibió estructura definitiva -- en 1524 y tuvo como primer presidente a Fray García de Loayza, arzobispo de Sevilla." (27)

"La creación principal de la Corona fue la de los virreyes, investidos de autoridad y atribuciones vastísimas. Establecido por Carlos I (1542) y confirmado por Felipe II (1588), el virrey era la encarnación suprema del Estado español en Indias. Las instrucciones -- que transmitían a sus subordinados tenían carácter ejecutivo y, según la urgencia de los problemas, ni siquiera habían de informar a la Corona. En caso de peligro de la vida, el virrey podía incluso designar a un sucesor con carácter provisional." (28)

Apunta el Dr. Ignacio Burgoa: "Los virreyes estaban, además, facultados para expedir ordenanzas de buen gobierno (reglamentos) las cuales debían someterse a la consideración del Consejo de Indias, -- sin perjuicio de que, mientras éste las revisase, se observaran inmediatamente (Recopilación de Leyes de Indias, 2 - 1 - 32 y 33)." (29)

En la Enciclopedia Metódica Larousse se asienta: "El nombramiento, vitalicio en los primeros tiempos, se redujo después a tres y -- cinco años, y la autoridad virreynal se vio limitada por la aparición de otras instituciones -- Audiencias, Capitanías Generales -- y aun

---

27. *Ibidem* pág. 176.

28. *Ibidem* pág. 192.

29. DERECHO CONSTITUCIONAL MEXICANO. *Op. cit.* pág. 67.

por la minuciosidad de los reglamentos que se adoptaban en España."

"Los pesquisidores, como su nombre lo indica, no eran sino enviados extraordinarios del rey, cuya misión consistía en investigar e informarse de la recta aplicación de las leyes en los territorios de Indias."<sup>(30)</sup>

"Las Audiencias.- Aunque establecidas como las de la Metrópoli, las Audiencias de ultramar disfrutaron de una jurisdicción más amplia, e incluso llegaron a desempeñar funciones legislativas. No tenían la misma jerarquía, pues las había virreinales, pretoriales y subordinadas."<sup>(31)</sup>

"La cédula del Emperador Carlos I de 13 de diciembre de 1527 -- creó la primera Audiencia de México, compuesta de cuatro oidores y presidida por Nuño Beltrán de Guzmán, conquistador y gobernador del Pánuco. Los poderes de los oidores fueron "los mayores que nunca después trujeron a Nueva España virreyes, ni presidentes".<sup>(32)</sup> Ante los abusos cometidos por tal Audiencia, protestaron los eclesiásticos y el Obispo Juan de Zumarraga, antes de abandonar la capital excomulgó a los oidores.

Merced a tantas quejas en contra de los oidores "llegadas a la Corte sobre la conducta y el mal gobierno" que ejercían, "se constituyó una segunda Audiencia, interina, presidida por Sebastián Ramírez de Fuenleal, obispo de Santo Domingo, que se instaló en la capital mexicana en 1531. Esta Audiencia, compuesta de hombres de experiencia (Vasco de Quiroga, Juan Salmerón, Alonso Maldonado y Francisco Leinos), reparó los anteriores abusos, procesó a Guzmán y mejoró la situación de los indios."<sup>(33)</sup> Trajo un slogan que sirvió para con-

---

30. Tomo 2, pág. 192.

31. Idem.

32. Ibídem pág. 203.

33. Idem.

trarrestar la opinión provocada por los abusos que llegó a cometer - su predecesora y que desde entonces perdura: "BUEN GOBIERNO".

En 1542 se expidieron las "Leyes Nuevas" (20 de noviembre) dentro de las "leyes protectoras" que dictó la Corona a instancias del Padre de Las Casas, con las que "llegó a decretarse la abolición de las encomiendas." (34)

El Dr. Ignacio Burgoa refiere: "En la Recopilación de Leyes de Indias de 1681 se contiene la orden expedida por Carlos V el 6 de -- agosto de 1555 que estableció: "Ordenamos y mandamos, que las leyes y buenas costumbres que antiguamente observadas y guardadas después de que son christianos, y que no se encuentran con nuestra Sagrada - Religión, ni con las leyes de este libro, y las que han hecho y orde-- nado de nuevo se guarden y ejecuten; y siendo necesario, por la pre-- sente las aprobamos y confirmamos, con tanto, que nos podamos añadir lo que fuéramos servido, y nos pareciere que conviene al servicio de Dios nuestro Señor, y al nuestro, y a la conservación y policia ---- christiana de los naturales de aquellas provincias, no perjudicando a lo que tienen hecho, ni a las buenas y justas costumbres y estatutos suyos. Libro II Título I". (35)

Volviendo a la Enciclopedia Metódica Larousse, encontramos que las atribuciones del Real y Supremo Consejo de Indias se definieron en la "Real Ordenanza del 24 de Septiembre de 1571". "Organismo le-- gislativo, ejecutivo y judicial, tenía a su servicio oidores, asesores, cronistas y cosmógrafos, y se hallaba informado de la realidad viva de las colonias por el envío de visitantes que disponían de am-- plios poderes." (36) "Las reducciones ("poblados indios que tenían ---

34. *Ibidem.*

35. DERECHO CONSTITUCIONAL MEXICANO. Op. cit. pág. 54.

36. Tomo 2, pág. 176.

cierta autonomía administrativa") pasaron luego a depender de la autoridad de un corregidor -funcionario que ejercía una misión ----- tutelar- y se llamaron corregimientos."(37)

Sobre los corregimientos, apunta el Dr. Burgoa: "que política-- mente eran las porciones territoriales en que ejercían el gobierno - unos funcionarios denominados corregidores o alcaldes mayores que de-- pendían del virrey. La primera denominación responde a la función -- que se les asignó, consistente en "corregir los abusos"."(38)

Sin embargo, los "abusos de los corregidores -se asienta en la enciclopedia Larousse-, que en muchos casos se comportaron como los encomenderos, motivó por parte de la Corona la creación de las inten-- dencias (s. XVIII). Se trataba, además de centralizar las facultades gubernativas y poner en práctica un sistema administrativo más cohe-- rente."(39)

Apunta Arturo González Cosío: "En lugar de provincias fueron es-- tablecidas las intendencias." "Los jefes de una intendencia estaban --- jerárquicamente entre los capitanes generales y los corregidores." - "fueron establecidas en Nueva España por Ley del 4 de diciembre de - 1746. A instancias de don José Galvez, el territorio se dividía en - doce intendencias: México, Veracruz, Puebla, Mérida, Oaxaca, Vallado-- lid, Guanajuato, San Luis, Guadalajara, Zacatecas, Durango y Arizpe. Las funciones de los intendentes eran amplísimas: de justicia, ha--- cienda, guerra y policía, quedando así cubiertas todas las faculta-- des administrativas posibles."(40)

Pero de todo lo expuesto, aun cuando tiene suma importancia pa-- ra nuestro estudio, no encontraremos lo más relevante si no hacemos

---

37. *Ibidem* pág. 192.

38. DERECHO CONSTITUCIONAL MEXICANO. Op. cit. pág. 71.

39. Tomo 2, pág. 192.

40. EL PODER PÚBLICO Y LA JURISDICCION EN MATERIA ADMINISTRATI-- VA EN MEXICO. 3a. ed. EDITORIAL PORRUA, S. A., MEXICO, --- 1976, pág. 17.

referencia a los cabildos, señalados en la multicitada enciclopedia: "En el período colonial tuvo notable importancia el cabildo o concejo, núcleo principal de la vida municipal y ciudadana. Organizados a semejanza de los castellanos, los cabildos americanos disponían de tierras propias, ejidos y dehesas. Según su importancia, los cabildos podían ser de régimen abierto, a cuyas reuniones asistían todos los vecinos del lugar, o de régimen cerrado, formados únicamente por los regidores y demás magistrados municipales, bajo la presidencia de los alcaldes ordinarios o de los alcaldes mayores o corregidores". El cabildo "fue el alma de la colonización, pues constituirse y proceder a una función no precisaban de autorización real, sino que bastaba con que se reuniese el número reglamentario de hombres casados."<sup>(41)</sup>

Nos dice el Dr. Ignacio Burgoa: "Los Municipios se gobernaban por un cuerpo colegiado llamado "ayuntamiento" o "cabildo" compuesto por alcaldes, regidores y síndicos." "Los alcaldes desempeñaban la función judicial", "a los regidores incumbían las funciones económicas administrativas". "El síndico era el representante de la entidad".<sup>(42)</sup>

En el ARCHIVO HISTORICO DEL H. AYUNTAMIENTO, se encuentran:

Consultas y Decretos sobre los nombramientos de Jueces (Diputados) de POLICIA por el superior Gobierno arreglado desde 1693 hasta el año de 1720, inclusive hasta de 1779.

Policía de Aseo (Bando) de 1769.

Bando que dispone que ninguna persona de cualquier estado o calidad tenga puestos en las calles y otros parajes públicos de 1781.

Bando de policía. Sobre la publicación del, que se verificó el 4 de Marzo de 1807.<sup>(43)</sup>

---

41. Tomo 2, pág. 193.

42. DERECHO CONSTITUCIONAL MEXICANO. Op. cit. pág. 70.

43. AYUNTAMIENTO CONSTITUCIONAL DE MEXICO, AÑO DE 1791. POLI--

En la Legislación Mexicana o Colección completa de las disposiciones legislativas expedidas desde la Independencia de la República, ordenada por los Licenciados MANUEL DUBLAN y JOSE MA. LOZANO, se encuentran:

Bando de Policía. Prohibición de los juegos de suerte y azar, de 30 de Noviembre de 1790.

Bando de Policía, imponiendo penas a los ebrios, de 8 de julio de 1796.

Bando de Policía (inserto en la Gaceta), en que se dictan varias providencias sobre mendigos y vagos, de 25 de junio de 1806.

Bando de Policía. Prospecto de la nueva forma de gobierno político y económico del Hospicio de los pobres de México, de 25 de junio de 1806.

Bando de Policía. Prohibición de los juegos de suerte y azar - (que incluye el de 30 de noviembre de 1790), de 3 de febrero de --- 1809.

Bando de Policía. Acerca de ebrios, vinaterías, cervecerías, cafés, pulquerías, fondas, bodegones, y tiendas donde se expendan licores, e imponiendo penas a los ebrios de ambos sexos, de 5 de junio de 1810. (44)

En esa época la autoridad, si pudiéramos decir administrativa, se caracterizó por el poder omnimodo que ejerció, en tal forma, que no se puede apreciar la diferencia entre las penas aplicadas a los delincuentes y los castigos impuestos a los infractores de los ban-

---

CIA EN GENERAL.- VOLUMENES 3627 y 3629. LIBRO EN QUE SE --  
CONTINUAN ASENTANDO LAS DETERMINACIONES DE LA REAL JUNTA --  
DE POLICIA COMPUESTA DE LOS SEÑORES PDTE. JUECES DIPUTADOS --  
SIENDO ESCRIBANO PROP. DE ELLA D. JUAN ANTONIO GOMEZ.

44. IMPRENTA DEL COMERCIO DE DUBLAN Y CHAVEZ, A CARGO DE M. --  
LARA (HIJO). MEXICO, 1876, Tomo 1, páginas 64, 306, 307, --  
318 y 332.

dos de policía, como hoy que se le reservan éstos (las sanciones) y se le dejan exclusivamente a la autoridad judicial, las primeras. De la misma manera, teóricamente, no existió una separación entre infractor o contraventor y delincuente. Cabe tener presente lo que apuntamos al inicio que las leyes de España se nos impusieron con la colonización, después de ser conquistados, y por esa razón considero oportuno hacer referencia a lo expuesto por el tratadista Eugenio -- Cuello Calón: "En los comienzos del siglo XIX, la legislación penal española estaba contenida en la Novísima Recopilación y como derecho supletorio Las Partidas. Ambos ordenamientos contenían casi por completo disposiciones que provenían de la edad media y que se caracterizaban por su dureza y severidad."<sup>(45)</sup>

Al no haber diferencia teórica entre penas y castigos o correcciones, se habló generalmente, en forma indistinta, de todas esas -- sanciones, atendiendo únicamente a la mayor o menor gravedad de la -- conducta de los infractores de los bandos de policía. Propiamente no se había dado la separación de funciones entre las autoridades administrativa y judicial, pese a lo asentado por el Dr. Héctor Fix Zamuño al comentar el artículo 21 constitucional: "Este artículo posee precedentes a partir de la Constitución de Cádiz, que como es bien -- sabido estuvo vigente en nuestro país en algunos períodos anteriores a la independencia, en cuanto a su artículo 172, fracción undécima -- prohibió categóricamente al rey, es decir, al ejecutivo, privar a -- ningún individuo de su libertad ni ponerle por sí pena alguna, y por su parte, el diverso artículo 242 dispuso que la potestad de aplicar las leyes en las causas civiles y criminales pertenecía exclusivamen -- te a los tribunales."<sup>(46)</sup>

45. DERECHO PENAL I. 17a. ed. EDITORIAL BOSCH. BARCELONA ESPAÑA, 1975, pág. 147.

46. CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS COMENTADA, 1a. ed., COLECCION POPULAR CIUDAD DE MEXICO SERIE

Así vemos que aquella autoridad imponía por infracciones a los bandos de policía anteriormente señalados, los siguientes "suaves -- castigos", penas y correcciones:

OBRAS PUBLICAS: A los va  
rones ebrios de baja condi---  
ción social y económica.

De ocho días la primera vez,-  
quince días la segunda, y ---  
treinta días la tercera.

CARCEL: A las mujeres e-  
brias. Sirviendo además en la  
misma cárcel a los destinos a  
plicados por el alcalde.

De ocho días la primera vez,-  
quince días la segunda y ----  
treinta días la tercera.

CARCEL: A los varones e-  
brios de alta condición so---  
cial y económica. Añadíenles  
la bartolina: tres días la --  
la. vez, seis en la 2a. y los  
mismos en la 3a.

De ocho días la primera vez,-  
quince días la segunda y ----  
treinta días la tercera.

A todos esos infractores al incurrir en la cuarta vez, se les -  
formaba sumaria información de vida y costumbres y aplicaba la pena  
según sus resultas, con arreglo a las leyes y disposiciones respec-  
tivas.

DESTINO AL SERVICIO DE -  
LAS ARMAS: A los vagos que --  
con el pretexto de la pobreza  
vivían sin ocupación. Siendo

En los regimientos fijos, ve-  
teranos del reino o al de los  
arsenales de la Habana, forti-  
ficaciones de Veracruz, guar-

españoles o castas.

A los indios se les daba el destino que fuera más conforme a su naturaleza con arreglo a las leyes.

MULTA: A los jugadores de juegos prohibidos, nobles o empleados en oficio público civil o militar.

A las personas de menor condición destinadas a algún oficio o ejercicio honesto.

A los dueños de casas -- que tuvieran o permitieran en ellas tableros públicos o secretos de juegos prohibidos.

Según sus clases.

DESTIERRO: Lo sufrirán por la tercera vez además de la duplicación de las señaladas.

niciones de las islas de Barlovento y Marianas, población de las Californias, y trabajos de las OBRAS PUBLICAS.

PENA DE DOSCIENTOS PESOS.

PENA DE CINCUENTA PESOS.

PENAS DOBLADAS.

Duplicadas por la segunda vez.

Por un año a distancia de --- diez leguas en contorno del lugar donde residieren y de la corte.

PRESIDIO ULTRACARINO: Si fuere tanta su incorregibilidad.

DESTIERRO: A los delincuentes de calidad distinguida que no tuvieran facultades para satisfacer las multas.

CARCEL: A los de inferior condición.

DESTIERRO EN UN PRESIDIO: En los últimos dos casos a los reincidentes.

Las penas se doblaban a los dueños de casas de juego que carecían de facultades para cubrir las multas.

PRESIDIO: A los vagos o mal entretenidos, sin oficio y entregados al juego, o que en él han cometido dolos o fraudes.

A los dueños de casas que semejantes torpezas permitieren.

Por seis meses desde la primera vez.

Por un mes la primera vez.

Por dos años.

PENA DE CINCO AÑOS.

PENA DE OCHO AÑOS.

MULTAS: A los expendedores de vinos, mistelas, aguardientes (excepto el pulque) y demás licores fuera de los lugares establecidos para ello.

A los que permitieran -- que detrás de los mostradores permanecieran otras personas que las destinadas al despacho.

A los que permitieran -- que hubiera música, bailes o juegos y que dejaran a los -- consumidores permanecer más -- tiempo del necesario para comprar o beber.

A los que abrían los domingos y días festivos antes de la una de la tarde.

A los que admitían prendas.

CLAUSURA: A los reincidentes de tercera vez, además de la multa, el cierre de la negociación.

De diez pesos por la primera vez; de veinte por la segunda y treinta por la tercera.

## PERIODO DE LA INDEPENDENCIA A LA REFORMA

En este período se expidieron múltiples bandos de policía sobre vagos; perros; barrido de las calles; limpia de la ciudad; aguas; carreras de coches de caballos; bancos de herrar; para la noche de navidad; cobro de contribuciones; vacas de ordeña; carruajes; cantos obscenos; aguadores; tasas a los precios de varios efectos; pulquerías; vinaterías; juegos prohibidos, etc.

En el Archivo Histórico de la Ciudad de México, se localizan -- los siguientes documentos:

Copia del Reglamento de Policía, de 1820.

Reglamento de la Ley de Tribunales de Vagos en el Distrito y -- Territorios, de 3 de marzo de 1828.

De 1833. Un aviso del Sr. Gobernador del Distrito para que se forme un Código de Policía Urbana y un Bando: Sobre que se haga una recopilación de relativos a medidas de policía.

Proyecto de Bando de Policía, de 1843.

De 1856. Orden del Sr. Gobernador sobre que se remita al Ministerio de Gobernación dos colecciones de todos los decretos, reglamentos y disposiciones que hubiere sobre policía.

De 1856. Borrador del Bando de Policía.<sup>(47)</sup>

En la precitada obra de Dublán y Lozano, se encuentran:

Orden. Aprobando el Reglamento de Jueces Auxiliares, de 6 de febrero de 1822.

Reglamento de Jueces Auxiliares para la seguridad de las personas y bienes de los vecinos y observancia de las leyes de policía, de 7 de febrero de 1822.

BANDOS DE POLICIA Y BUEN GOBIERNO, de 7 de febrero de 1825.

---

47. Volumen 3630, expedientes 198 y 236; volumen 3632, exp. -- 373; volumen 3633, expedientes 458 y 464.

Ley de Tribunales de Vagos en el Distrito y Territorios, de 3 - de marzo de 1828.

Reglamento de la Ley de Tribunales de Vagos en el Distrito y Te rritorios, de 3 de Marzo de 1828.

Bando de Policía.- Se recuerda el cumplimiento de los anterio-- res, que previenen se maten a los perros que se encuentren en las ca lles, de lo. de diciembre de 1841.

Bando de Policía y Buen Gobierno.- Se ordena se remita a la Se- cretaría de Gobernación una colección de todos los bandos de policía y buen gobierno, de 13 de febrero de 1844.

Proyecto de Bando de Policía, de 1849.

ESTATUTO ORGANICO PROVISIONAL DE LA REPUBLICA, de 15 de mayo de 1856.

Bando de Policía sobre Impresos Anónimos, de 29 de octubre de - 1856.

CONSTITUCION POLITICA DE LA REPUBLICA, publicada el 12 de febre ro de 1857. (48)

De los mencionados ordenamientos legales, a nuestro juicio, des tacan los siguientes:

El Bando de Policía y Buen Gobierno de 1825, que estableció las sanciones que a continuación se indican:

MULTAS: A las personas - del sexo y condición que fue- ren, que arrojaran a las ca-- lles trastos, basuras, ties-- tos, piedras, etc.

De doce reales.

A los que vertiesen agua

DISTRIBUIDAS DICHAS MULTAS, -

48. Tomo 1, páginas 590 y 744; Tomo 2, páginas 61 y 62; Tomo 4 páginas 62 y 739, y Tomo 8, páginas 169, 274 y 384.

limpia o sucia por canales, -  
ventanas, balcones o puertas.

A quienes sacudieren alfombras, petates, ropas y demás que causaren incomodidad, como regar los coches en las calles, bañar los caballos, -  
etc.

A los que tuvieran jaulas, macetas, tinajas y otra clase de vasijas en ventanas, balcones, rejas o bordes de las azoteas que caen a la calle.

MULTAS: A los que enfar-  
delaban o cernían el chile en las calles, por ser nocivo y molesto su polvo.

DECOMISO: De ganados que andubieren vagando.

COMISO: De carnes muertas que se introdujeran.

de la siguiente manera:

Cuatro reales al denunciante, cuatro al ejecutor y los restantes al fondo público.

Además de incurrir en la multa, tendrían que resarcir el daño.

De tres pesos por la primera, seis por la segunda y doce -- por la tercera.

Otras de dos, cuatro, seis, - diez, veinte o cuarenta pesos según la falta.

PRISION: A los que sin -  
 licencia del gobierno profi--  
 rieren victores (sic) en reu--  
 niones con gritos y algazara.

Con arreglo a las leyes.

DECOMISO: De las mesas a  
 los vendedores de dulces, vend  
 dimias, comistrajos, tripas,-  
 etc.

SUBROGACION DE OBRAS DE  
 REPARACION: De quicios, esca--  
 lones, etc., por los maestros  
 de la ciudad a costa de los -  
 dueños.

DESTINO CORRECCIONAL: --  
 Siempre que el contraventor -  
 no tuviere con que satisfacer  
 la multa en que fuere incurso.

A juicio del alcalde o regi--  
 dor, teniendo consideración a  
 la clase, fortuna y otras circ  
 unstancias agravantes o dimin  
 uentes de la persona que hu-  
 bieren de escarmentar.

Se notará que en ese documento se consignaron penas gubernati--  
 vas como la prisión, el decomiso (comiso), agregándose las contempla  
 das en otros bandos de policífa, como el de Impresos Anónimos que es-  
 tableció multas hasta de quinientos pesos; clausura de los establecim  
 mientos; un año de grillete y dos años de obras públicas.

El referido ESTATUTO ORGANICO PROVISIONAL DE LA REPUBLICA de --  
 1856, que estableció en las fracciones XXIX y XXX del artículo 117,-  
 lo siguiente:

"Art. 117. Son atribuciones de los gobernadores:"

"XXIX. Aplicar gubernativamente las penas correccionales determinadas por las leyes de policía, disposiciones y bandos de buen gobierno."

"XXX. Destinar a los vagos, viciosos y sin oficio, por el tiempo necesario a su corrección, a los establecimientos destinados a este objeto, o a los obrajes o haciendas de la labor que los reciban voluntariamente, quedando al arbitrio del destinado escoger entre el campo o el obraje."

Y la CONSTITUCION POLITICA DE LA REPUBLICA de 1857, porque su artículo 21 es el antecedente inmediato del similar de la de 1917. - Dicho artículo estableció lo siguiente:

"La aplicación de las penas propiamente tales, es exclusiva de la autoridad judicial. La política o administrativa sólo podrá imponer, como corrección, hasta quinientos pesos de multa o hasta un mes de reclusión, en los casos y modos que expresamente determine la ley."

#### PERIODO DE LA REFORMA AL MEXICO REVOLUCIONARIO (1857-1910)

Período en el que se expidió una gran cantidad de bandos de policía, entre otra clase de ordenamientos legales.

En la obra de los licenciados Dublán y Lozano encontramos los siguientes:

Bando de Policía sobre Portación de Armas, de 26 de noviembre de 1857.

Bando de Policía sobre Juegos de Suerte y Azar y Envite, de 17 de enero de 1861.

Bando de Policía. Prevenciones para el buen orden en los días de carnaval, de 9 de febrero de 1861.

Bando de Policía sobre las rondas que deben hacer los Ayudantes de Acera, de 13 de febrero de 1861.

Bando de Policía. Prevenciones relativas a los casos de Incendios, de 20 de septiembre de 1862.

Bando de Policía. Prevenciones relativas a la presentación de objetos encontrados, de 21 de julio de 1862.

Bando de Policía que prohíbe la venta de bebidas embriagantes - los domingos, de 12 de octubre de 1862.

Bando de Policía. Prevenciones acerca del comercio del pulque, de 14 de agosto de 1862.

Bando de Policía para el embellecimiento de las fachadas, de 30 de octubre de 1867.

Bando de Policía sobre operarios de panaderías y tocinerías, de 27 de noviembre de 1867.

Bando de Policía. Reglamento para los bailes de máscara, de 21 de febrero de 1868.

Bando de Policía. Reglamento para el Carnaval, de 4 de febrero de 1869.

Bando de Policía sobre Incendios, de 20 de septiembre de 1869.

Bando de Policía prohibiendo el establecimiento de zahurdas dentro de la Ciudad, de 13 de diciembre de 1869.

CODIGO PENAL PARA EL DISTRITO FEDERAL Y TERRITORIO DE LA BAJA CALIFORNIA, de 7 de diciembre de 1871.

Reglamento de Policía de la Ciudad de México, de 15 de abril de 1872.

Reglamento de Pulquerías, de 24 de octubre de 1873.

Reglamento para el Carnaval, de 13 de febrero de 1874.

Reglamento para las Comisarías, de 30 de junio de 1874.

Reglamento para los bailes de carnaval, de 5 de febrero de 1875.  
Decreto. Organización de la Policía Urbana, de 23 de marzo de 1878.

Reglamento de Aguadores, de 20 de noviembre de 1884.

Reglamento de Pulquerías, de 27 de noviembre de 1884.

Reglamento de Pulquerías, de 19 de febrero de 1885.

Reglamento de Carros, de 4 de mayo de 1891.

Reglamento de Portación de Armas, de 3 de octubre de 1893.

Reglamento de Coches, de 3 de mayo de 1894.

Reglamento de Carros, de 15 de agosto de 1897.<sup>(49)</sup>

En el Archivo Histórico de la Ciudad de México localizamos los siguientes:

Bando de Policía. Reglamento de Mujeres Públicas, de 1866. El Srío. de la Primera Sala del Tribunal Correccional del Valle de México, pide se le remita un ejemplar de ese reglamento.

Disposiciones para el tráfico en las calles de la Ciudad, de 21 de enero de 1901.

Proyecto para modificar el tráfico de carruajes, de 1903.<sup>(50)</sup>

Todavía se hablaba de penas gubernativas, destacando, a nuestro juicio, las siguientes:

PRISION: A los monteros, talladores, porteros, convidadores y dueños del juego.	De seis meses (como vagos). - A los reincidentes: Un año de servicio de cárceles, y PUBLI-
--	---

49. Tomo 8, pág. 651; Tomo 9, páginas 13, 68, 75, 536, 491, -- 510 y 545; Tomo 10, páginas 109, 135, 275, 533, 715 y 772; Tomo 11, pág. 598; Tomo 12, páginas 175, 507, 574, 613 y 700; Tomo 13 (1878), pág. 479; Tomo 14 (1879), pág. 126; - Tomo 17 (1885), páginas 46, 78 y 131; Tomo 21 (1891), pág. 178; Tomo 23 (1893), pág. 811; Tomo 24 (1894), pág. 107, y Tomo 27 (1897), pág. 877.

50. Vol. 3634, Exp. 529. Vol. 3642, Exp. 1901. Vol. 3644, Exp. 1697.

PRISION: A los jugadores.

PECUNIARIAS: A los dueños de fincas que permitieran el juego o lo procuraren.

O CARCEL: A los mismos.

DOBLE LA PENA RECUNIARIA a los dueños de establecimiento público (hotel, fonda, --- etc.). Y CLAUSURA.

A las penas señaladas se agregaba la pérdida del fondo la primera vez, doble la segunda y cuádruple por la tercera, así como de todos los muebles útiles que hubieran servido para el juego.

MULTA O PRISION: A los que vendieren licores embriagantes, los domingos, contra lo prohibido.

MULTA: A los infractores del reglamento sobre incendios.

CACION DEL NOMBRE desde la -- primera falta en el periódico oficial.

De un mes; doble la segunda. Después un año al servicio de cárceles. Además la publicación del nombre en el periódico oficial.

\$ 300.00 DE MULTA.

Por seis meses.

La primera vez y la segunda.

Cierre de la negociación.

De \$ 5.00 a \$ 25.00 o de 8 a 15 días por la primera vez. - Doble la multa o la prisión por la segunda vez. Y de ---- \$ 50.00 a \$ 100.00 o 1 a 3 meses por la tercera vez.

De cinco a doscientos pesos, - al arbitrio del gobierno conforme a la calidad del contra

ventor y a la naturaleza de -  
la infracción.

O GRILLETE

De cinco a doscientos días.

Relevante fue el Código Penal de 1871, el cual estableció la diferencia entre los delitos y las faltas, en su Título Primero, pre--ceptuando:

"Art. 4. Delito es: La infracción voluntaria de una ley penal, -  
haciendo lo que ella prohíbe o dejando de hacer lo que  
manda."

"Art. 5. Falta es: La infracción de los reglamentos o bandos de  
policía y buen gobierno."

Estableció que no había tentativa, señalando:

"Art. 17. Las faltas solo se castigan cuando han sido consuma--  
das, sin atender más que al hecho material, y no a si  
hubo intención o culpa."

"Art. 1140. Las faltas solo son punibles en el caso del artícu-  
lo 17."

Además fijó normas sobre acumulación de faltas y sobre reinci--dencia: artículos 27, 1141 y 1142. Le otorgó supletoriedad a los re-glamentos o bandos de policía que trataran las faltas no previstas. -Dio primacía a la ley penal, al establecer que las penas señaladas -no podrían ser variadas por reglamentos o bandos de policía. Reservó la facultad gubernativa para castigar las faltas, mientras no dispu-siera otra cosa la ley. Consideró el carácter de las faltas, previs-tas como tales, mientras no causaran un daño superior a diez pesos.

Por último dividió a las faltas en atención a la multa que se -le impusiera al contraventor, al arbitrio de la autoridad, según los extremos consignados en los preceptos:

Faltas de primera clase contenidas en el capítulo II, artículo 1148: Multas de cincuenta centavos a tres pesos.

Faltas de segunda clase contenidas en el capítulo III, artículo 1149: Multas desde uno a cinco pesos.

Faltas de tercera clase contenidas en el capítulo IV, artículo 1150: Multas desde uno a diez pesos, y

Faltas de cuarta clase contenidas en el capítulo V, artículo -- 1151: Multas desde dos a quince pesos.

PERIODO DEL MEXICO REVOLUCIONARIO AL MEXICO DE NUESTROS DIAS (1910-- 1994)

Dentro de este período situamos los siguientes documentos:

Localizados en el Archivo Histórico de la Ciudad de México:

Proyecto para modificar el tráfico de carruajes, de 6 de diciembre de 1911.

Proyecto de reglamento de tráfico, de 12 de agosto de 1913.<sup>(51)</sup>

Publicados en el Diario Oficial de la Federación:

El 5 de febrero de 1917 la CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, QUE REFORMA LA DE 5 DE FEBRERO DE 1857.

El 31 de diciembre de 1928 la Ley Orgánica del Distrito y Territorios Federales.

El 15 de abril de 1929 el Reglamento de Tribunales Calificadores Dependientes de la Oficina Central Calificadora de Infracciones del Distrito Federal.

El 13 de junio de 1940 el Reglamento de los Tribunales Calificadores Dependientes de la Oficina Central Calificadora de Infracciones del Distrito Federal.

El 14 de diciembre de 1940 las Bases Orgánicas del Departamento

---

51. Vol. 3644, Exp. 1697. Vol. 3645, Exp. 1722.

del Distrito Federal.

El 12 de noviembre de 1941 el Reglamento de la Policía Preventiva del Distrito Federal.

El 28 de octubre de 1943 el Reglamento de Tránsito del Distrito Federal.

El 10 de abril de 1970 las Reformas al Reglamento de Tránsito.

El 11 de julio de 1970 el Reglamento de Faltas de Policía en el Distrito Federal, de 30 de junio del mismo año.

También de 11 de julio de 1970 el Reglamento de los Tribunales Calificadores del Distrito Federal, de 30 de junio del mismo año.

El 6 de julio de 1976 el Reglamento de Tránsito del Distrito Federal.

El 29 de diciembre de 1978 la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal, del 27 de diciembre del mismo año.

El 7 de enero de 1981 la Ley de Protección a los Animales para el Distrito Federal, de 26 de diciembre de 1980.

El 3 de febrero de 1983 las Reformas al artículo 21 constitucional.

El 13 de enero de 1984 la Ley Sobre Justicia en Materia de Faltas de Policía y Buen Gobierno para el Distrito Federal, de 28 de diciembre de 1983.

El 10 de julio de 1985 el Reglamento de la Ley Sobre Justicia en Materia de Faltas de Policía y Buen Gobierno para el Distrito Federal, de 9 de julio del mismo año.

El 26 de agosto de 1985 el Reglamento Interior del Departamento del Distrito Federal, de 23 de agosto del mismo año.

El 10 de agosto de 1987 el Decreto por el que se reformó entre otros el artículo 73 constitucional, de 29 de julio del mismo año, -

con el cual se creó la Asamblea de Representantes del Distrito Federal.

El 27 de junio de 1989 el Reglamento de Tránsito del Distrito Federal.

El 16 de febrero de 1993 las reformas al Reglamento de Tránsito del Distrito Federal.

El 27 de julio de 1993 el Reglamento Gubernativo de Justicia Cívica para el Distrito Federal, expedido el día 15 del mismo mes.

El 25 de octubre de 1993 el Decreto por el que se reformaron -- los artículos 31, 44, 73, 89, 104, 105, 107 y 122, así como la denominación del título quinto, adición de una fracción IX al artículo 76 y un primer párrafo al 119 y se derogó la fracción XVII del artículo 89 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Y el 26 de julio del año en curso (1994), el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, expedido el día 14 del mismo mes y año.

Es dentro de este período cuando realmente empieza a cobrar eficazia la distinción entre delitos y faltas, y a respetarse las res-pectivas competencias de las autoridades judicial y administrativa, -- en la imposición de penas, por parte de la primera, y de sanciones -- por infracciones a reglamentos de policía y buen gobierno, por parte de la segunda, que se habían plasmado en la Constitución de 1857 y -- en el Código Penal de 1871.

En los tribunales calificadoros cobró vida la figura jurídica -- de juez calificador, la de su ayudante (hoy secretario), la de cabo de puertas (posteriormente alcaide, inspector de salas y, hoy, guardia encargado de las secciones del juzgado) y el telefonista (des---pués considerado personal administrativo restante y, ahora, mecanó--grafo), según lo preceptuado por el artículo 2 del señalado Reglamen

to de los Tribunales Calificadores de 3 de mayo de 1940.

El Reglamento de Faltas de Policía en el Distrito Federal, de 1970, consideró siete tipos de faltas, a saber:

Faltas contra la "seguridad general" (artículo 5o.);

Faltas contra el "civismo" (artículo 6o.);

Faltas contra la "propiedad pública" (artículo 7o.);

Faltas contra la "salubridad y ornatos públicos" (artículo 8o.);

Faltas contra el "bienestar colectivo" (artículo 9o.);

Faltas contra la "integridad de las personas en su seguridad, tranquilidad y propiedades particulares" (artículo 10o.), y

Faltas contra la "integridad moral del individuo y de la familia" (artículo 11).

En los señalados artículos estableció las siguientes multas: De cincuenta a mil pesos (6o.); de veinte a cuatrocientos pesos (7o.); de veinte a trescientos pesos (8o.); de veinte a doscientos pesos (9o.); de veinte a doscientos pesos (10o.) y de cincuenta a trescientos pesos (11). El arresto en todos los casos lo fijó hasta por treinta y seis horas y de permutarse la multa al no ser cubierta, hasta por quince días (artículo 12).

Dentro de las cincuenta y una faltas que previno encontramos algunas conductas constitutivas de delitos, como las siguientes:

"Disparar armas de fuego, para provocar escándalo" (artículo 5o., fracción I).

"Deteriorar bienes destinados al uso común, o hacer uso indebido de los servicios públicos" (artículo 7o., fracción I).

"Ensuciar, desviar o retener las corrientes de agua de los manantiales, tanques o tinacos almacenadores, fuentes públicas, acueductos y tuberías de los servicios del Distrito Federal" (artículo -

8o.).

"Arrojar contra una persona líquidos, polvos u otras substancias que puedan mojarla, ensuciarla o mancharla" (artículo 10o., --- fracción IV).

Se previnieron hechos que también podían ventilarse en la vía civil, como lo que dispuso el artículo 9o., fracción IX: "Causar daños a vecinos, transeúntes o vehículos, por omitir las medidas necesarias de aseguramiento de tiestos, plantas u otros objetos".

Con todo y las críticas que se le hicieron respecto a que adolecía de falta de técnica jurídica, significó un gran avance al tratar de darle coherencia a las faltas de policía y, desde luego, superó al Bando de Policía y Buen Gobierno de 1825, porque además se complementó con el Reglamento de los Tribunales Calificadores del Distrito Federal, el cual estableció el procedimiento ante dichos tribunales: en las faltas de policía; en las de tránsito; en los casos de menores infractores (o infractores menores de edad), así fueran las faltas sobre policía o tránsito, y disposiciones comunes para ambas clases de faltas.

En 1983, por primera vez en la historia del Distrito Federal, se expidió una ley en esta materia: La Ley Sobre Justicia en Materia de Faltas de Policía y Buen Gobierno, la cual atendió a lo adjetivo y no a lo substantivo y, como innovación, otorgó supletoriedad al Código de Procedimientos Penales del Distrito Federal.

El reglamento de esa ley en lo adjetivo fue una repetición de la misma y a veces los preceptos de ésta quedaron mejor desarrollados.

Ambos ordenamientos de referencia cesaron en su vigencia al entrar en vigor el Reglamento Gubernativo de Justicia Cívica para el -

Distrito Federal de 15 de julio de 1993, con base a su artículo segundo transitorio, el cual estableció: "De conformidad con lo dispuesto por el artículo tercero transitorio del Decreto por el que se reforma, entre otros, el artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, de fecha 29 de julio de 1987 y publicado el 10 de agosto del mismo año en el Diario Oficial de la Federación, cesa la vigencia de la Ley Sobre Justicia en Materia de Faltas de Policía y Buen Gobierno, de 28 de diciembre de 1983 y publicada en el Diario Oficial de la Federación con fecha 13 de enero de 1984, y su Reglamento, de fecha 9 de julio de 1985 y publicado el 10 del mismo mes y año en el Diario Oficial de la Federación."

El proyecto del reglamento en comento fue presentado al pleno de la Asamblea, para su estudio y dictamen el día 27 de abril de 1993, por los miembros del Partido Revolucionario Institucional, publicado en la Gaceta de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal NUM. 5, de la misma fecha (ver apéndice A).

## 2. FUNDAMENTO CONSTITUCIONAL DE SU COMPETENCIA: EL ARTICULO 21

### TEXTO ORIGINAL (DEBATES Y REFORMAS)

#### TEXTO ORIGINAL

En el Diario Oficial (ORGANO DEL GOBIERNO PROVISIONAL DE LA REPUBLICA MEXICANA) de fecha 5 de febrero de 1917, se lee el siguiente texto:

"ART. 21.- La imposición de las penas es propia y exclusiva de la autoridad judicial. La persecución de los delitos incumbe al Ministerio Público y a la policía judicial, la cual estará bajo la autoridad y mando inmediato de aquél. Compete a la autoridad administrativa el castigo de las infracciones de los reglamentos gubernati-

vos y de policía; el cual únicamente consistirá 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 quince días.

Si el infractor fuese jornalero u obrero, no podrá ser castigado con multa mayor del importe de su jornal o sueldo en una semana."

#### DEBATES

Por considerar de suma importancia las discusiones que dieron - forma al artículo de mérito, remitimos al lector al apéndice B, en - el cual se encuentra un extracto de los debates del Constituyente de 1917, sobre la facultad de la autoridad administrativa para imponer los castigos por las infracciones de los reglamentos gubernativos y de policía.

#### REFORMAS

El día 3 de febrero de 1983 fueron publicadas en el Diario Oficial de la Federación, las reformas al artículo constitucional objeto de nuestro estudio, para quedar como sigue:

"La imposición de las penas es propia y exclusiva de la autoridad judicial. La persecución de los delitos incumbe al Ministerio Público y a la Policía Judicial, la cual estará bajo la autoridad y -- mando inmediato de aquél. 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 paga re 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."

### 3. ANALISIS JURIDICO DEL ARTICULO 21 CONSTITUCIONAL EN VIGOR

El texto del artículo arriba transcrito está integrado por cuatro partes que nos parece conveniente analizar:

- A) Autoridad administrativa;
- B) Los reglamentos gubernativos y de policía;
- C) Las sanciones: multa o arresto, y
- D) La categoría de infractor.

#### A) AUTORIDAD ADMINISTRATIVA

¿Qué se entiende por autoridad administrativa o a quién se refiere el artículo 21 constitucional, cuando confiere la facultad sancionadora por infracciones de los reglamentos gubernativos y de policía?

El mismo precepto nos da dos conceptos de autoridad, oponiendo a la administrativa la judicial, cuando reserva única y exclusivamente a ésta la facultad de imponer penas. Y uno de los constituyentes manifestó que: "La autoridad administrativa es todo el departamento Ejecutivo, desde el Presidente de la República hasta los presidentes municipales."

Efectivamente la autoridad administrativa se presenta a nivel federal, estatal y municipal, de acuerdo a nuestro régimen constitu-

cional (desprendiéndose esto de lo preceptuado por los artículos 41, 49, 89, 90, 115, 116 y demás relativos). Y como un caso especial podemos señalar la situación actual del Distrito Federal, la cual es regulada por su Estatuto de Gobierno, expedido en los términos de los artículos 73, fracción VI, y 122, fracción I, constitucionales.

El problema aparente es el hecho de no haber quedado precisado, si la autoridad administrativa, a quien se le encomienda la facultad, debe ser de carácter municipal, estatal o federal; no obstante que algunos de los constituyentes insistieron en señalar que las faltas de policía son exclusivamente de la esfera municipal.

Creemos que no habría impedimento y, de hecho y por derecho, no lo hay para que la autoridad administrativa federal aplique sanciones por infracciones a los reglamentos de policía o ¿cómo se explica la facultad para imponer sanciones por infracciones a un Reglamento de Tránsito Federal?

Al respecto, el administrativista Miguel Angel García Domínguez en su obra: *Las Multas Federales Administrativas y su Impugnación* -- (UNAM, 1985), cita las infracciones previstas por el Reglamento de Tránsito en Carreteras Federales, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 10 de junio de 1975 y en el Reglamento de Policía y Servicio Interior del Puerto de Mazatlán, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 25 de enero de 1928; así como el procedimiento que debe llevarse a cabo de acuerdo al Reglamento Interior de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 29 de marzo de 1983.

La autoridad administrativa en el ejercicio de su competencia constitucional, aplica las sanciones correspondientes (multa o arresto), siendo dicha función materialmente judicial (o jurisdiccional)

y formalmente administrativa. Por lo cual la autoridad judicial nunca podrá ejercer esa función; sin embargo y a manera de pregunta, -- apuntamos ¿cuál será el fundamento del Código de Procedimientos Penales para el Distrito Federal, al establecer en el capítulo IV las -- correcciones disciplinarias, como el arresto hasta por treinta y --- seis horas (artículo 31, fracción IV), si éste no tiene el carácter de pena?

Sobre la corrección disciplinaria Eduardo Pallares, nos dice: -- "Caravantes la define como "el padecimiento que se impone por los superiores a los inferiores y dependientes o subalternos, por las faltas que cometen en el ejercicio de sus funciones. Limitase a los hechos que sólo constituyen falta, pues si tuvieran el carácter de delitos, serían objeto del procedimiento criminal correspondiente conforme a lo determinado en las leyes sobre éste y lo prescrito en el Código Penal". Lo propio de la corrección disciplinaria consiste en ser una sanción que se impone para mantener la disciplina en los tribunales. No sólo alcanza a los empleados y funcionarios inferiores o subordinados de quien impone la corrección, sino también a los litigantes y a sus abogados, apoderados o patronos."<sup>(52)</sup>

Debemos concluir que si bien es cierto que la corrección disciplinaria es una sanción por una falta, ésta no es una infracción de los reglamentos gubernativos y de policía.

Por otra parte, si constitucionalmente es la autoridad administrativa a quien compete aplicar las sanciones por infracciones a los reglamentos gubernativos y de policía, una ley reglamentaria del precepto en estudio, debe o debería establecer cuál es el órgano u órganos de esa autoridad encargado (s) de tal facultad, atribución o función. Porque son múltiples los órganos de la misma que aplican san--

---

52. DICCIONARIO DE DERECHO PROCESAL CIVIL, 18a. ed. EDITORIAL PORRUA, S. A., MÉXICO, 1998, pág. 197.

ciones por infracciones a los reglamentos, generalmente, gubernati--vos y quedan únicamente las disposiciones reglamentarias de carácter prohibitivo (o de policía), por regla general, a la institución de juzgado calificador. Y el hecho de que queda impreciso el órgano de esa autoridad es causa de que se vuelva tan difusa y de que, por la misma razón, se constituya en juez y parte; siendo sus actuaciones contrarias al régimen de derecho.

## B) LOS REGLAMENTOS GUBERNATIVOS Y DE POLICIA

### LOS REGLAMENTOS

Es conveniente antes de abordar el estudio de este apartado, tener un concepto de lo que es un reglamento de acuerdo a la Doctrina del Derecho Administrativo. El precitado Eduardo Pallares nos dice: "Por reglamento se entiende un conjunto de normas generales que tienen por objeto ejecutar en la esfera administrativa las disposiciones de una ley." (53)

El Dr. Andrés Serra Rojas refiriéndose a las características de los reglamentos, expresa: "El reglamento difiere de la ley en que ésta establece principios, y aquél los desarrolla; ésta es perpetua, - aquél varía según las circunstancias; ésta manda, aquél obedece el - reglamento por lo tanto, no puede usurpar el dominio de la ley, imponiendo penas, creando impuestos, organizando los poderes públicos, - etc. Se limita a desenvolver los principios de la ley, a fijar los pormenores que directamente se derivan de sus preceptos. ..." (54)

### REGLAMENTOS AUTONOMOS

No obstante lo apuntado sobre los reglamentos, los de policía y buen gobierno han sido ejemplos clásicos, en la Doctrina Jurídica, - de reglamentos autónomos. Hácese consistir la autonomía en la falta

53. DICCIONARIO TEORICO Y PRACTICO DEL JUICIO DE AMPARO, 2a. - ed., EDITORIAL PORRUA, S. A., MEXICO, 1970, pág. 225.

de una ley a la que reglamenten.

Sobre esto el Dr. Ignacio Burgoa apunta: "Tal facultad reglamentaria puede desempeñarse sin que previamente exista una ley que por sí misma establezca la normación a las distintas materias gubernativas previstas en la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal, por lo que los reglamentos que con tal motivo se elaboran tienen una naturaleza autónoma, pues sólo se autorizan en el indicado ordenamiento legal."<sup>(55)</sup>

#### LOS REGLAMENTOS GUBERNATIVOS Y DE POLICIA

Consideramos necesario hacernos algunas preguntas sobre esta clase de reglamentos: ¿son los reglamentos gubernativos y de policía distintos entre sí? ¿los reglamentos de policía no son gubernativos?

Al debatirse por el Constituyente de 1917 el proyecto de Don Venustiano Carranza, respecto a la materia que nos ocupa en el artículo 21, se habló de reglamentos de policía y solamente Enrique Colunga advirtió que no tan solo las infracciones a esos reglamentos ameritaban castigo, sino también las infracciones a los reglamentos gubernativos. Y así quedó plasmada la separación entre unos y otros. -

Pero cabe tener presente que se utilizaron indistintamente las voces: "reglamentos", "bandos", "ley", "disposición", "disposiciones" y "regla de buen gobierno".

Sin embargo, podemos apuntar algunas consideraciones:

Las infracciones a sendos reglamentos se engloban dentro del concepto ampliamente difundido de faltas administrativas. Además de que a unos y otros ordenamientos, doctrinalmente y en la jurisprudencia, se les considera reglamentos administrativos. Y al decir del Dr. Serra Rojas: "La palabra gubernativa está tomada como sinónimo -

54. DERECHO ADMINISTRATIVO, 4a. ed., LIBRERIA DE RAFAEL PORRUA S. A., MEXICO, 1968, TOMO I, pág. 219.

55. LAS GARANTIAS INDIVIDUALES, 16a. ed., EDITORIAL PORRUA, S. A., MEXICO, 1982, pág. 629.

de administrativa".<sup>(56)</sup> Por lo cual, bien podría decirse que los reglamentos de policía son gubernativos.

Apoya a esa consideración lógica lo asentado en el Diccionario Jurídico Mexicano: "Estrictamente el concepto de reglamento de policía, está involucrado en el más general de reglamento de buen gobierno, pues la policía administrativa a la que reglamenta el primero, - es una acción administrativa esencialmente de buen gobierno o, en -- otras palabras, es una actividad administrativa preventiva o represiva de actividades de particulares que tiende al cuidado de asegurar, mantener o restablecer el orden y la paz públicos, que es una clara manifestación de buen gobierno".<sup>(57)</sup>

De esa forma puede decirse que todos los reglamentos, a los que se refiere el precepto constitucional que estudiamos, son gubernativos o de buen gobierno.

Pero esta materia no ha sido atendida debidamente, existiendo - confusión. Puesto que si la Constitución primero se refiere a los reglamentos gubernativos y de policía, luego lo hace a bandos (o reglamentos) de policía y buen gobierno. Siendo aún más confusa la denominación del ordenamiento base de nuestro estudio: Reglamento Gubernativo de Justicia Cívica para el Distrito Federal.

Vemos que el anterior artículo 73 -fr. VI, base 3a., inciso A)-, para los efectos que estableció: las facultades de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, continuó en vigor hasta el mes de noviembre del presente año (1994), de conformidad a lo dispuesto por el artículo segundo transitorio del Decreto por el que se reformó, - entre otros, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 25 - de octubre de 1993, comprendía las de: "Dictar bandos, ordenanzas y re-

56. Op. cit. Tomo I, pág. 223.

57. DICCIONARIO JURIDICO MEXICANO, UNAM INST. DE INVEST. JURIDICAS, ED. PORRUA, S. A., MEXICO, 1988, TOMO P-2, pág. 2752.

glamentos de policía y buen gobierno ..." Y aquí cabe hacer una observación, al referirse a "bandos, ordenanzas y reglamentos", tal parece que lo hacía a una normatividad de diferente especie, como cuando se trata de leyes y reglamentos.

Así lo entendió la Asamblea al establecer en el artículo 4o. -- del reglamento para su gobierno interior, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 18 de julio de 1989, lo que se entiende por reglamento, por bando y por ordenanza:

"Art. 4o. Para los efectos del presente Reglamento, se entiende por reglamento:

Al conjunto de normas dictadas por la Asamblea de Representantes del Distrito Federal con carácter general y obligatorio que tienen por objeto proveer en la esfera administrativa, la aplicación y observancia de las leyes relativas al Distrito Federal o bien dictadas con el objeto de regular las materias contenidas en el Art. 73, fracción VI, base 3a., inciso A) e I) de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Se entiende por bando:

La resolución de la Asamblea de Representantes mediante la cual se hace saber a los habitantes del Distrito Federal una orden de carácter temporal o referida a un suceso determinado que deberán cumplir.

Se entiende por ordenanza:

La resolución de la Asamblea que contiene el conjunto de normas obligatorias que regulan las condiciones de prestación de un servicio."

Debemos hacer énfasis en que cualquiera que sea la denominación de esos ordenamientos, llámense bandos, ordenanzas o reglamentos, --

siempre tendrán que referirse a "policía y buen gobierno". Diferente es el caso de los ordenamientos expedidos por los ayuntamientos, de conformidad a lo dispuesto en la fracción II del artículo 115 constitucional, los cuales pueden ser bandos de policía y buen gobierno, - por una parte, y reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general, por la otra.

Sobre esto el maestro Miguel Acosta Romero, expresa: "De acuerdo con la nueva estructura, estimo que los bandos municipales son reglamentos tanto de policía y buen gobierno, como de otras leyes administrativas emanadas de los congresos locales."<sup>(58)</sup> y el Dr. Héctor - Fix Zamudio, nos dice: "Un sector trascendente de las reformas de diciembre de 1982 al citado artículo 115 de la Carta Federal, es la -- concesión de facultades legislativas a los municipios, especialmente en materia de policía y buen gobierno, por lo que debe desarrollarse un sistema adecuado de "bandos", es decir de reglamentos, ..."<sup>(59)</sup>

De donde concluimos que todas las disposiciones de la Asamblea de Representantes conforme a las facultades señaladas, debieron referirse a "policía y buen gobierno" y con esa designación incluir cualquier tipo de falta o infracción. De ese modo una falta a cualquier ordenamiento (v. gr. de mercados; para la protección de los no fumadores; para el servicio de limpia, etc.) es una falta de policía y - buen gobierno. Pero esto no se ha entendido y se ha restringido ese concepto a la antes señalada "actividad administrativa preventiva o represiva de actividades de particulares", llevada a cabo mediante la expedición y aplicación de los reglamentos denominados de faltas de policía y buen gobierno, ahora gubernativo de justicia cívica. Y en ese caso fue más afortunado el Bando de Policía y Buen Gobierno -

58. TEORIA GENERAL DEL DERECHO ADMINISTRATIVO, 7a. ed., Ed. Porrúa, S. A., México, 1986, pág. 505.

59. LA REFORMA MUNICIPAL (VARIOS AUTORES), 2a. ed., Ed. Porrúa, S. A., México, 1986, pág. 147.

de 1825, misma que estableció las sanciones aplicables tanto para -- los que tiraran "trastos, basura, tiestos, piedras" a las calles; co mo para los comerciantes respecto a los requisitos a los que habrían de sujetarse, así como para los dueños de inmuebles y artesanos o de dicados a oficios que no cumplieran con los requisitos señalados -- por el propio reglamento.

### C) LAS SANCIONES: MULTA O ARRESTO

Constitucionalmente las únicas sanciones que puede aplicar la - autoridad administrativa, a los infractores de los reglamentos guber nativos y de policía, son la multa y el arresto; pero conviene hacer se algunas preguntas en torno a dichas sanciones.

¿Puede la autoridad administrativa aplicar indistintamente la - multa o el arresto? o dicho de otro modo ¿puede aplicar directamente el arresto? La redacción del precepto da la idea que sí tiene la au- toridad administrativa la facultad de aplicarlas a su arbitrio. Debe mos recordar que el texto original contemplaba dos supuestos:

a) "... el castigo ...el cual únicamente consistirá en multa o arresto hasta por treinta y seis horas".

b) "pero si el infractor no pagare la multa que se le hubiere impuesto, se permutará ésta por el arresto correspondiente, que no - excederá, en ningún caso de quince días".

En el primero se utilizó la conjunción "o" que denota diferen-- cia, separación o alternativa entre dos ideas ( una u otro). Y en el segundo se encuentra la conjunción adversiva "pero" que sirvió para indicar la restricción al caso de que no fuera cubierta la multa im- puesta.

Sin embargo esto no quedó claro para los propios constituyentes

Ibarra, Múgica y Céspedes; ya que el primer nombrado manifestó haber una contradicción en el proyecto respecto al arresto: "es clara la - cuestión, señores. Dice: (leyó). Ese arresto se fija en treinta y -- seis horas y si no se paga la multa, entonces podrá ser hasta de --- quince días." Y pidió a la Comisión dictaminadora aclarar ese punto. El presidente de dicha comisión, el segundo nombrado, queriendo dar la explicación solicitada expresó: "Se le dan facultades a la autori- dad administrativa para imponer como pena hasta treinta y seis horas de arresto, con objeto de prevenir aquellos casos en que es necesaa- rio, absolutamente necesario; por ejemplo, un ebrio escandaloso. Un ebrio caído; para que tenga derecho la autoridad administrativa de - recoger a ese individuo y dentro de las treinta y seis horas pueda - hacer la calificación...". Y esa explicación no fue aceptada por el Diputado Ibarra y a su objeción y solicitud de aclaración de ese pun- to, se adhibió el C. Diputado Céspedes; sin que se aclarara el mismo en ningún momento.

A partir de la vigencia del artículo constitucional que comenta mos, fueron innumerables los atropellos que se vinieron cometiendo - al imponerse arrestos de quince días en forma directa. A las perso- nas sancionadas con esos arrestos se les denominó "quinceados" y co- braron fama los reclusorios conocidos como "El Torito" (para los hom- bres) y "La Vaquita" (para las mujeres).

Afortunadamente la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, llegó a poner fin a esa extralimitación de la autori- dad administrativa, con la jurisprudencia que estableció: Tesis 418, Apéndice publicado en 1975, pág. 694, dejando como "derecho de los - infractores, optar entre la pena corporal o la pecuniaria".

No obstante, continuaron los atropellos con el subterfugio de -

multas exageradas que los presuntos infractores no estaban en condiciones de pagar, no respetándose su estrato socioeconómico.

#### LA MULTA

Hasta el momento se ha hablado de la sanción multa, sin preguntarnos lo que significa. Comúnmente se ha aceptado que es el pago de una suma de dinero hecho al Estado por el infractor de una disposición legal.

Etimológicamente la palabra multa deriva del latín y significa: pena pecuniaria que se impone por una falta, exceso, delito, etc.

La multa a que se contrae el precepto, a nuestro juicio la podemos clasificar en:

- a) indeterminada (al arbitrio de la autoridad administrativa de conformidad a los ordenamientos legales);
- b) limitada (al importe de un día de jornal o salario de los jornaleros, obreros o trabajadores), y
- c) limitada (al equivalente a un día del ingreso de los trabajadores no asalariados).

De conformidad a lo dispuesto por el artículo 123 constitucional, los salarios mínimos se dividen en generales y profesionales; por lo cual, para los efectos del artículo 21 en cuanto a la sanción multa, podrían considerarse ambas clases de salario mínimo.

#### EL ARRESTO

Palabra de origen latino que significa: acción y efecto de arrear (de ar, a, y restare, quedar), y reclusión por tiempo breve. El arresto se ha clasificado en mayor y menor, entendiéndose por el primero la detención del infractor por mas de un mes y no menos de -

seis meses, y por el segundo, la detención que dura de uno a treinta días. De ahí que el arresto establecido por el artículo en comento, es arresto menor.

#### SANCIONES EXTRACONSTITUCIONALES

Fuera de las sanciones anteriormente estudiadas, la autoridad administrativa aplica otras, generalmente, por infracciones a reglamentos gubernativos; como la clausura de un negocio, la cancelación de una licencia de un establecimiento comercial o industrial, decomisos, demoliciones, etc.

Sobre esto el Dr. Andrés Serra Rojas apunta: "Por otra parte se ha sostenido la inconstitucionalidad de las penas administrativas -- distintas a la multa y al arresto." Y agrega: "Se citan a este respecto las siguientes penas: clausura temporal o definitiva de establecimientos comerciales o industriales, suspensión en el ejercicio de cualquier actividad gravada o autorizada por el Fisco, y otras análogas."<sup>(60)</sup> Y concluye: "Debemos convenir que una orden de clausura no es pena trascendental, en el sentido y espíritu de la Constitución."<sup>(61)</sup>

Y por el contrario, el Dr. Ignacio Burgoa O. expresa lo siguiente: "Según el artículo 21 constitucional, la autoridad administrativa tiene competencia para castigar las infracciones a los reglamentos gubernativos y de policía. Dicho castigo únicamente debe consistir en sanciones pecuniarias (multas) o corporales (arresto hasta -- por treinta y seis horas). Por tanto, cualquier reglamento de este tipo que prevea una sanción distinta de las expresadas, como la clausura del establecimiento en que dicho ordenamiento se infrinja, será indiscutiblemente inconstitucional a través de la disposición o dis-

60. Op. cit. Tomo II, pág. 1134.

61. Idem.

posiciones que establezcan un castigo diverso del pecuniario o del corporal, lo que, por lo común, acontece comunmente." (E2)

#### D) LA CATEGORIA DE INFRACTOR

Al ver que en la constitución solamente se fija límite a la multa en el caso de jornaleros, obreros o trabajadores, a lo que perciban de jornal o salario en un día, como máximo, y al equivalente a un día del ingreso que obtengan los trabajadores no asalariados, --- cuando son infractores unos u otros; hace surgir la idea de que existen categorías de infractores. Aquí el vocablo "categoría" se refiere a la condición socioeconómica de unas personas respecto de las demás.

El Constituyente de 1917 atendió al impacto de la multa en las dos clases sociales: "ricos" y "pobres". Así fijándose únicamente -- ese límite para la señalada categoría de infractores ("los pobres"), ¿qué multa deberá pagar la otra categoría ("los ricos")? y aún cuando ya se hablaba de una categoría intermedia (la clase media), ¿en dónde situamos ésta? Algunos de los constituyentes se inclinaron por que fuera la propia autoridad administrativa, quien, a su criterio, impusiera la multa, atendiendo a "la categoría del que infringe la disposición"; manifestándose, también, que el artículo 22 (constitucional) sería el freno a esa autoridad para no "imponer multas excesivas". Sin embargo, es evidente que falta una adecuada regulación de todos esos trasfondos.

---

E2. LAS GARANTIAS INDIVIDUALES, op. cit., págs. 629 y 630.

## PROPUESTA DE REFORMA

Ya que en esta materia se ha venido "evolucionado", debemos pensar en desterrar de las sanciones el carácter de "castigo", no nada más en el nombre sino también en su esencia. Por eso sería conveniente, en relación a la idea expuesta sobre la necesidad de la expedición de una ley reglamentaria del precepto en comento, que ésta (previa la reforma de ese artículo constitucional) contemplara las medidas de seguridad y las sanciones -a las que se hizo referencia- que ha venido aplicando la autoridad administrativa (al margen de la --- constitución), distintas a la multa y al arresto; pudiendo conmutarse éste por trabajo en beneficio de la comunidad, a semejanza de las penas establecidas en el Código Penal para el Distrito Federal, bajo la denominación "trabajo en favor de la comunidad"; pero, sobre todo, precisar la materia objeto de los reglamentos de policía y buen gobierno, así como el establecimiento del órgano u órganos competente (s).

De esa forma el artículo 21 constitucional, en lo conducente, - podría quedar redactado de la siguiente manera:

"ART. 21 ...Compete a la autoridad administrativa la aplicación de sanciones por las infracciones de los reglamentos gubernativos y de policía, en los términos que establezca la ley; pero, en todo caso, la privativa de la libertad no podrá exceder de treinta y seis - horas; pudiendo conmutarse ésta por trabajo en beneficio de la comunidad. Si el infractor fuese jornalero, obrero o trabajador, no podrá ser sancionado con multa mayor 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."

## CAPITULO SEGUNDO

## "LA ESTRUCTURA JURIDICA DE LOS JUZGADOS CIVICOS"

El ser óptico del juzgado cívico se presenta a nuestros ojos -- con diáfana claridad como órgano de la autoridad administrativa al -- que compete sancionar las "infracciones cívicas". Dicho órgano para diferenciarse de otros igualmente de carácter administrativo, debe -- poseer, aparte del género próximo, una diferencia específica. De o-- tra forma, podemos decir que no cualquier órgano administrativo pue-- da fungir como juzgado cívico, v. gr. una oficina del registro civil o una junta de reclutamiento.

¿En dónde reside el género próximo entre juzgado cívico y regis-- tro civil? en que ambos son órganos administrativos.

La diferencia específica será objeto de estudio del siguiente -- capítulo. En este capítulo segundo hablaremos de la especie de órga-- no administrativo: juzgado cívico.

## 1. CONCEPTO DE JUZGADO CIVICO

El Reglamento Gubernativo de Justicia Cívica para el Distrito -- Federal no nos da un concepto de juzgado cívico y ni siquiera lo en-- contramos en la doctrina jurídica, pero tomando en consideración lo preceptuado por algunos artículos de dicho ordenamiento, sacamos el siguiente concepto: Se da el nombre de juzgado cívico al órgano de -- carácter administrativo, dependiente del Departamento del Distrito -- Federal, que opera dentro del ámbito de la jurisdicción territorial que se le haya determinado y que dotado de espacios físicos, de re-- cursos humanos, materiales y financieros, se integra por un juez cí-

vico al cual se supeditan o subordinan: un secretario, un médico, un elemento de la policía, un guardia encargado de las secciones del juzgado y un mecanógrafo, necesarios para su funcionamiento en el conocimiento y sanción de infracciones cívicas (artículos 54, 55, 56, 57, 58, 59, 60, 61, 62, 63, 64, 65, 66, 67, 68, 69, 70 y 71 de dicho reglamento).

## 2. REFERENCIA A LAS LEYES Y REGLAMENTOS QUE FUNDAMENTAN SU ORGANIZACIÓN Y COMPETENCIA

Deberíamos hablar única y exclusivamente del reglamento objeto de nuestro estudio, refiriéndolo a la organización y competencia de los juzgados cívicos, pero éstos carecen de autonomía a diferencia del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal; por ello, es necesario hacer referencia a los artículos de la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal, así como a los de su Reglamento Interior y a los del Reglamento de Tránsito del Distrito Federal, relativos a dicha organización y competencia; mientras no se expida y entre en vigor la normatividad que se derive del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, vigente desde el día 27 de julio del presente año (según su artículo primero transitorio).

### A) LEY ORGANICA DEL DEPARTAMENTO DEL DISTRITO FEDERAL

El artículo 10. de esta ley (con vigencia hasta el 10. de diciembre de 1997, de acuerdo a los artículos segundo, tercero, cuarto y quinto, transitorios del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, antes mencionado), estableció que: "El Presidente de la República de acuerdo con lo dispuesto por el artículo 73, fracción VI, Base 1a., de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, tiene a su cargo el Gobierno del Distrito Federal y lo ejercerá de conformi-

\* Nota. El 23/XII/94 fue expedida la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal -estando ya autorizada la presente tesis- y se publicó en el D.O.F. el 30/XII/94 (entrando en vigor al día siguiente). Su artículo 32, fracción XVIII, dispone que: "Corresponde a las Delegaciones del Distrito Federal... Administrar los Juzgados Cívicos...".

dad con las normas establecidas por la presente Ley, por conducto -- del Jefe del Departamento del Distrito Federal, a quien nombrará y -- removerá libremente."

Entre paréntesis anotamos que tal vez por lo que preceptúa el -- artículo mencionado, la Suprema Corte de Justicia de la Nación cata- -- logó a las autoridades del Departamento del Distrito Federal como fe- -- derales. "Amparo 5681-50", citado por el Dr. Serra Rojas, quien ex- -- presa: "Esta resolución se apoya en datos históricos y jurídicos, -- "que demuestra sin género de dudas la naturaleza federal del Distri- -- to Federal y el carácter federal de todas sus autoridades, puesto -- que no tiene autonomía política administrativa". (63)

En su artículo 3o. establece: "El Jefe del Departamento del Dis- -- trito Federal se auxiliará en el ejercicio de sus atribuciones, que -- comprenden el estudio, planeación y despacho de los asuntos que com- -- peten al Departamento del Distrito Federal en los términos de esta -- Ley, de las siguientes unidades administrativas:

...VI.- La Secretaría General de Protección y Vialidad para a-- -- tender, primordialmente, las materias relativas a la seguridad públi- -- ca y la vialidad;

...X.- Las Delegaciones a que se refiere el artículo 14 de esta -- Ley.

Así-mismo podrá contar con dos secretarías generales adjuntas -- para atender nuevas actividades administrativas o para realizar, con -- carácter temporal, las tareas específicas que al efecto delegue la -- Jefatura del Departamento; además contará con las coordinaciones ge- -- nerales, direcciones generales y demás unidades administrativas cen- -- trales y órganos desconcentrados que establezca su Reglamento Inte- -- rior."

---

63. Op. cit. Tomo I, pág. 594.

Respecto al artículo precedente -y en general sobre la ley que comentamos-, caben las siguientes observaciones:

Para respetar el orden expositivo que llevamos, aquí haremos referencia al antes mencionado Estatuto de Gobierno del Distrito Federal.

En el título quinto de dicho ordenamiento se establecen las bases para la organización de la administración pública y la distribución de atribuciones, mismas que serán reguladas por la ley orgánica que expida la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, de conformidad a sus nuevas facultades legislativas.

En el segundo párrafo del artículo 87 se expresa que: "La Jefatura del Distrito Federal, las Secretarías, las Delegaciones, la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal así como las demás dependencias que determine la ley, integran la administración pública centralizada".

Por lo que corresponde a las Delegaciones, el artículo 104 establece que: "Para 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, la administración pública del Distrito Federal contará con órganos administrativos desconcentrados en cada demarcación territorial, con autonomía funcional en acciones de gobierno, a los que genéricamente se les denominará Delegación del Distrito Federal".

Dichos Delegados en 1994 serán nombrados por el Jefe del Departamento del Distrito Federal, previo acuerdo del Presidente de la República, sujetándose a la ratificación de la III Asamblea de Repre-

sentantes del Distrito Federal (artículo noveno transitorio).

Retornando a la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal, vemos que el artículo 17o. dispone lo siguiente: "Al Departamento del Distrito Federal corresponde el despacho de los siguientes asuntos en materia de gobierno:

...VII.- Imponer sanciones por infracciones a los reglamentos gubernativos, así como recibir y resolver las solicitudes de reconsideración y condonación, en su caso, de estas sanciones.

...X.- Prevenir y evitar la prostitución y la drogadicción y -- dictar las medidas tendientes a mantener la seguridad y el orden público, para prevenir la comisión de delitos y proteger a las personas, sus propiedades y derechos.

...XI.- Cuidar de la observancia de las disposiciones legales y reglamentarias de policía en el Distrito Federal; hacer cumplir las leyes y reglamentos referentes a tránsito de vehículos y peatones en la vía pública, y estacionamientos públicos para vehículos de toda -- clase...".

Por último, el artículo 18o. establece que: "Al Departamento -- del Distrito Federal, corresponde el despacho de los siguientes asuntos en materia jurídica y administrativa:

...IV.- Coordinar y vigilar el cumplimiento de las disposiciones legales y reglamentarias en materia de jurados, paneles, registro civil, tribunales calificadoros, dispensas y licencias referentes al estado civil de las personas, notariado, consejo de tutelados, registro público de la propiedad y del comercio, legalizaciones y -- exhortos y bienes mostrancos, así como intervenir en materia de cultos y desamortizaciones conforme a las leyes de la materia...".

En el concepto apuntado de juzgado cívico señalamos que es "órgano de carácter administrativo, dependiente del Departamento del -- Distrito Federal". A éste según el artículo 18o. anteriormente transcrita, "corresponde el despacho de los siguientes asuntos en materia jurídica y administrativa: ... Coordinar y vigilar el cumplimiento de las disposiciones legales y reglamentarias en materia de ... tribunales calificadoras" (que no de juzgados cívicos).

También hemos visto que el Presidente de la República tiene a su cargo el gobierno del Departamento del Distrito Federal, por conducto de un Jefe, el cual "se auxiliará en el ejercicio de sus atribuciones" de "unidades administrativas". Algunas de éstas quedan expresamente establecidas en el artículo 3o., como la Secretaría General de Protección y Vialidad y las señaladas Delegaciones; quedando previsto que contará con "coordinaciones generales" y "direcciones generales".

Y así queda ratificado el señalamiento de que el juzgado cívico (tribunal calificador para la citada ley) es órgano administrativo en consecuencia carente de autonomía; sin embargo, la referida ley no expresa cuál es la "unidad administrativa" de la que depende. Además, vemos que es nebulosa o confusa esta ley por lo que se refiere a las "Delegaciones", aunque éstas son comúnmente aceptadas como --- "órganos desconcentrados".

#### B) REGLAMENTO INTERIOR DEL DEPARTAMENTO DEL DISTRITO FEDERAL

Este ordenamiento legal data de 1985, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 26 de agosto, entró en vigor al día siguiente.

En su artículo 2o. establece: "Para el estudio, planeación y --

despacho de los asuntos que le competen al Departamento del Distrito Federal, contará con las siguientes áreas, unidades administrativas y órganos desconcentrados:

- ... Coordinación General Jurídica;
- ... Dirección General de Servicios Legales;
- ... Delegaciones ..."

El artículo 10o. dispone: "Corresponde a la Coordinación General Jurídica: ...

V. Coordinar las labores de los Tribunales Calificadores y de los Juzgados del Registro Civil adscritos a las Delegaciones del Departamento del Distrito Federal, a fin de establecer los criterios generales que rijan el ejercicio de sus funciones; ..."

En el artículo 39, preceptúa: "Corresponde a la Dirección General de Servicios Legales:

... IV. Llevar a cabo la supervisión y vigilancia de los Tribunales Calificadores y de los Juzgados del Registro Civil adscritos a las Delegaciones del Departamento del Distrito Federal, a fin de que realicen sus funciones conforme a las disposiciones legales y a los criterios establecidos por la Coordinación General Jurídica; ..."

Y por último en el capítulo X de las atribuciones de los Organos Desconcentrados, se encuentra el artículo 45, que ordena: "Corresponde a las Delegaciones del Departamento del Distrito Federal:

... XIII. Administrar los Tribunales Calificadores y los Juzgados del Registro Civil, en los términos que fije el Departamento del Distrito Federal; así como intervenir en las juntas de reclutamiento; ..."

He aquí la dependencia de los tribunales calificadores (mal llamados juzgados cívicos) al Departamento del Distrito Federal; por --

una parte, dependen inmediatamente de las Delegaciones en cuanto a su administración; por otra, igualmente en forma inmediata, dependen de la Coordinación General Jurídica, la cual establece los criterios generales que rigen el ejercicio de sus funciones, apoyándose en la Dirección General de Servicios Legales, quien lleva a cabo la supervisión y vigilancia a fin de que acaten esos criterios y cumplan las disposiciones legales. Aunque en realidad esta Dirección General de Servicios Legales no realiza esa función, puesto que actualmente --- existe la Subdirección de Normatividad y Vigilancia de los Juzgados Cívicos dependiente de la Dirección General de Orientación y Asistencia Jurídica adscrita a la Coordinación General Jurídica, no contempladas en este reglamento ni en la ley que acabamos de analizar.

Entre paréntesis, la crítica que podemos hacer es que siendo la materia JURIDICA tan importante, no se haya atribuido por la ley a la Coordinación General Jurídica, estableciendo ésta; sino que se de ja al reglamento que lo haga.

Es oportuno señalar que el Dr. Héctor Fix Zamudio, manifiesta: "Se deben crear juzgados municipales de faltas y los titulares deben pertenecer al Poder Judicial y no como ahora que los Jueces Calificadores, carecen de autonomía frente a las autoridades que los designan, no obstante que efectúan una función judicial."<sup>(64)</sup> Y en otra parte, como corolario, expresa: "en materia de sanciones requiere de funcionarios judiciales que las impongan con respeto al derecho de defensa de los gobernados y de las limitaciones que señala el artículo 21 de la Constitución Federal, también reformado en diciembre de 1982. Consideramos que no es suficiente implantar el modelo distrital renovado en la ley de 28 de diciembre de 1983, de los llamados jueces calificadores, sino que en nuestro concepto sería conveniente

---

64. LA REFORMA MUNICIPAL, op. cit., pág. 133.

crear juzgados municipales de faltas, dentro del organismo judicial, dotados de independencia funcional, para sustraerlos de la esfera es trictamente administrativa." (65)

Disentimos en parte de la opinión de tan connotado jurisperito, porque si bien es cierto que los juzgados, a quienes se les encomienda la facultad de sancionar las faltas de policía y buen gobierno, - deberían estar dotados de autonomía; no por eso tendrían que estar - dentro del Poder u organismo Judicial. Cuando hablamos de la autoridad administrativa vimos que, efectivamente, la función que realiza es materialmente judicial, pero siempre formalmente administrativa; - por lo que si tuviera que encomendarse a funcionarios judiciales su ejercicio, se perdería el espíritu que animó al Constituyente de Que rétaro al reservársela, basado principalmente en datos históricos. Y aquí hacemos nuestras las palabras del Dr. Serra Rojas: "Si hubo algunas dudas y recelos sobre la naturaleza del poder sancionador de - la Administración, el derecho administrativo moderno lo reconoce en toda su amplitud como uno de los elementos indispensables para mante - ner el orden administrativo." (66)

Por otra parte, consideramos que las disposiciones del reglamen to que acabamos de analizar así como las de la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal, antes vistas, no surtirían los efectos que pretende lograr el artículo tercero transitorio del Reglamen to Gubernativo de Justicia Cívica para el Distrito Federal: "Las referencias que en otros ordenamientos se hagan a juez o juzgado calificador, se entenderán a juez o juzgado cívico", como lo veremos más adelante.

---

65. Ibídem pág. 147.

66. Op. cit. Tomo II, pág. 1131.

Dado que al principio anotamos que se llegó a dar una acentuada polémica respecto a la designación más apropiada entre tribunales o juzgados calificadores, conviene hacer algunas consideraciones: ¿qué diferencia existe entre juzgado y tribunal? El Dr. Cipriano Gómez Lara nos dice que el juzgado "es un órgano judicial unipersonal y, por regla general, de primera instancia." Y respecto al tribunal asienta que: "En cuanto a éste término han surgido diversas discusiones, por que se piensa que etimológicamente la palabra tribunal implica tres titulares del órgano jurisdiccional y, así, se quiere ver en este órgano a una entidad de jerarquía superior y de integración colegiada o pluripersonal. Lo cierto es que existe la excepción de los tribunales unipersonales. En nuestro medio forense, la palabra en plural, o sea, tribunales, se usa para designar genéricamente a todos los órganos judiciales."<sup>(67)</sup> Y más adelante agrega: "Tenemos dos tipos de tribunales que son: el órgano unitario o unipersonal que tiene un solo miembro o titular; y frente a éste, el órgano colegiado o pluripersonal, que está compuesto por varios miembros o titulares. Por regla general, la primera instancia o grado se desenvuelve ante tribunales unitarios y, la segunda instancia o grado ante órganos de integración colegiada."<sup>(68)</sup>

De ahí que para designar al órgano administrativo encargado de la facultad sancionadora de las infracciones a los reglamentos de policía y buen gobierno, es indistinto denominarlo: tribunal o juzgado (de preferencia calificador).

Zanjada esta cuestión, conviene hacernos las siguientes preguntas: ¿debe denominarse juzgado cívico el órgano administrativo referido? ¿debería denominársele tribunal calificador? ¿sería indistinto denominarlo juzgado cívico o tribunal calificador?

67. TEORÍA GENERAL DEL PROCESO, 6a. edición, UNAM, 1983, p. 175

68. *Ibidem* pág. 178.

Primera propuesta de denominación. Debe denominarse el juzgado -cívico, porque así lo establece el Reglamento Gubernativo de Justicia Cívica para el Distrito Federal.

Segunda propuesta de denominación. Debería denominarse tribunal calificador, porque así lo establece la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal.

Tercera propuesta de denominación. Debe denominarse indistintamente juzgado cívico o tribunal (o juzgado) calificador.

Por la supremacía de la ley sobre el reglamento debe prevalecer la segunda propuesta de denominación. Por lo cual, los órganos administrativos encargados de sancionar las infracciones a los reglamentos de policía y buen gobierno, en el Distrito Federal, deben denominarse: tribunales (o juzgados) calificadores.

Esa supremacía de la ley sobre el reglamento se hace evidente - en lo que dispuso el ahora reformado artículo 73 constitucional, que establecía dentro de las facultades reglamentarias que otorgó a la Asamblea de Representantes del Distrito Federal: "Dictar bandos, ordenanzas y reglamentos de policía y buen gobierno que, sin contravenir lo dispuesto por las leyes y decretos expedidos por el Congreso de la Unión para el Distrito Federal, tengan por objeto atender las necesidades que se manifiesten entre los habitantes del propio Distrito Federal..."

#### C) REGLAMENTO GUBERNATIVO DE JUSTICIA CIVICA PARA EL DISTRITO FEDERAL

En base a lo asentado con anterioridad, podemos decir que, este reglamento no se apega a la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal. Tampoco se apega a la Constitución, al cambiar el térmi-

no "Faltas de Policía y Buen Gobierno" por el de "justicia Cívica".

Abundando sobre este particular, preciso es decir lo siguiente:

A) No se apega a la ley en su letra, ya que si la invocada se refiere a los "tribunales calificadores", las disposiciones reglamentarias deben atenerse a esa denominación; porque de lo contrario el órgano encargado de la facultad reglamentaria usurpa el imperium del legislador. Al respecto, el profesor Waline (citado por el Dr. Serra Rojas en su señalada obra Tomo I, pág. 215) dentro de "las expresiones de subordinación de la autoridad reglamentaria al legislador", - hace referencia a la: "Obligación de respetar las leyes en su letra y en su espíritu". A lo que cabe agregar lo expresado en la Ejecutoria citada a continuación: "Es criterio unánime, tanto de la doctrina como de la jurisprudencia, que la facultad reglamentaria... consiste... en la expedición de disposiciones generales, abstractas e impersonales que tienen como objeto la ejecución de la ley, desarrollando y completando en detalle sus normas, pero sin que a título de su ejercicio, pueda excederse al alcance de sus mandatos o contrariar o alterar sus disposiciones, por ser precisamente la ley su medida y justificación." Séptima Epoca, Tercera Parte; Vols. 163-168, pág. 77 R. A. 59/81 Playa Sol Vallarta, S. A. 5 votos.

B) El artículo tercero transitorio del Decreto de 29 de julio - de 1987, por el que se reformó el artículo 73 constitucional, antes de la última reforma, expresó que: "La Ley Sobre Justicia en Materia de Faltas de Policía y Buen Gobierno del Distrito Federal y su Reglamento, así como las disposiciones administrativas relativas al Distrito Federal, en las materias a que se refiere el inciso A) de la base 3a. de la fracción VI del artículo 73 de la Constitución, continuarán vigentes hasta en tanto la Asamblea de Representantes del Dis-

rito Federal dicte los bandos, ordenanzas y reglamentos correspondientes, en los términos del presente Decreto". Y en la especie el reglamento en comento, no está dentro de esos términos. En efecto, la Asamblea de Representantes, en todo caso, debió haber expedido un Reglamento de Policía y Buen Gobierno Sobre Seguridad Pública, ya que incluso existe la ley de esa materia (Ley de Seguridad Pública del Distrito Federal), que tiene por objeto: "mantener el orden público" y de esa forma estar acorde a dicho Decreto; no que, por el contrario, se da la pugna con el mismo. El Dr. Serra Rojas (en su obra de mérito Tomo I, pág. 220), expresa: "El reglamento inconstitucional es aquel que contraría algún mandato de la Constitución o que, en general, no se apoya en un texto legal." Y en este caso se dan ambos supuestos: no se apoya el mencionado reglamento en un texto legal y contraría lo que dispuso el precepto constitucional, que debió servir de base para su expedición.

Por lo que estimo que indebidamente la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, sustituyó el "término" de "Faltas de Policía y Buen Gobierno" por el "concepto" de "Justicia Cívica" y en consecuencia, el citado reglamento debe reputarse inconstitucional. Y de ahí podemos inferir que las actuaciones de los juzgados cívicos del Distrito Federal, ab origine son inconstitucionales.

#### CRITICAS AL CONCEPTO DE JUSTICIA CIVICA

En una parte de la exposición de motivos del proyecto del reglamento, se asienta: "Actualmente existen las condiciones apropiadas para avanzar hacia la consolidación dentro del Derecho Administrativo, de una de sus ramas: la relativa a las infracciones, a la que comúnmente se conoce como poder sancionador de la administración pú-

blica, y la que, en efecto, no se puede reducir a configurar faltas y a establecer sanciones, sino que su principal finalidad debe consistir en propiciar una convivencia vecinal armónica." Agregándose más adelante: "Esta ampliación del objeto del Reglamento amerita que sus disposiciones también se refieran a la educación cívica y a la participación vecinal."

Con el debido respeto para los redactores de dicha exposición de motivos, apuntamos que confunden lo que es una parte esencial del Derecho Administrativo: "El Poder Sancionador", con una rama del mismo. Y aquí hacemos nuestras las palabras del Dr. Andrés Serra Rojas, que al respecto dice: "El poder coactivo del Estado se funda en el poder sancionador de que dispone para la ejecución de las leyes administrativas."

Este poder sancionador es el que apoya el régimen de policía en todas sus manifestaciones. Todo precepto requiere de una sanción, -- por ello el sistema de sanciones es la base más importante del régimen de policía.

Todo precepto constitucional y toda ley administrativa que se derive de él, dispone de un conjunto de medios coercitivos para lograr la eficaz aplicación de la norma."<sup>(69)</sup>

Y ese régimen de policía es parte fundamental del Derecho Administrativo.

Es una falacia atribuir al "poder sancionador de la administración pública", que su finalidad se reduzca a "configurar faltas y a establecer sanciones", puesto que como ya lo vimos siempre ese "poder sancionador" va a estar presente en todas las manifestaciones de un régimen de policía, en razón de que todo precepto legal requiere de una sanción. Así, resulta evidente que lo que se pretende no es --

---

69. Op. cit. Tomo II, pág. 1105.

variar dicho "poder", sino ampliar el objeto del reglamento para procurar además de una "convivencia vecinal armónica", una "educación cívica" y una "participación vecinal". Pero ese objetivo no se logra - al sustituir el "término de faltas de policía y buen gobierno" por - el "concepto de justicia cívica".

La expresión "justicia cívica" es anfónica, pero presenta un inconveniente primordial, que es, su indeterminación; porque ni el vocablo "justicia" aun puede utilizarse como sustantivo femenino, ni la palabra "cívica", en este caso, puede ser adjetivo y por ende no puede ser "concepto". Citamos en apoyo de nuestra afirmación lo expresado brillantemente por el maestro Rafael Preciado Hernández: "es la justicia el criterio racional conforme al cual se asigna a cada hombre su participación en el bien común... y que no se diga en tal hipótesis bien común y justicia designan la misma realidad -orden social humano-, que son términos sinónimos o equivalentes, con igual extensión; pues la noción de bien común se aplica a objetos que no están sometidos, cuando menos bajo el mismo aspecto, a la justicia.- Así por ejemplo, el lenguaje, la ciencia, las tradiciones patrióticas, la civilización y la cultura. Todas estas realidades, estrictamente no están regidas por la justicia, y sin embargo es indudable - que constituyen bienes comunes." (70)

Cabe agregar que la voz "cívica" (del latín *civicus*; de *civis*, -ciudadano) en sí misma es un término muy amplio, puesto que tiene las siguientes acepciones: civil, patriótico y relativo al civismo, y este vocablo, a su vez designa celo por la patria, celo y generosidad al servicio de los demás ciudadanos y, también, celo por las instituciones e intereses de la patria.

---

70. LECCIONES DE FILOSOFIA DEL DERECHO, 2a. edición, EDITORIAL JUS, MEXICO, 1970, pág. 216.

De ahí que al pretender la Asamblea hacer valer este "concepto" de "justicia cívica", resulta tan extenso, que dentro del mismo caben todos los otros: ordinaria, federal, del orden común, de la unión, etc., con excepción del de "justicia militar"; o, en su defecto, pudiera aceptarse como la justicia ejercida por los ciudadanos, pero entonces se haría a un lado al Estado.

Al respecto, la Asamblea se olvidó, vamos a suponer que de "buena fe", que al Departamento del Distrito Federal (Estado) corresponde en materia de gobierno: "prevenir y evitar la prostitución" y si establece como infracción cívica: "invitar a la prostitución o ejercerla" (artículo 7o., fracción XVI, del reglamento), vulnera la disposición de la citada ley, cuando en el antepenúltimo párrafo del señalado artículo, dispone: "y en lo que se refiere a la fracción XVI solo se procederá por queja de vecinos por escrito ante el juez, aun cuando estas infracciones sean flagrantes." ¿En dónde quedó la facultad estatal de prevenir y evitar la prostitución? Se antepone a la misma la conciencia cívica.

Sería loable para el pueblo -a nivel Distrito Federal- no necesitar la tutela del Estado en ese aspecto del orden público, de prevención y, aún lo que es más, de erradicación de ese antiquísimo mal social denominado "prostitución"; por haber llegado a desarrollar una formación cívica de tal magnitud, que no hubiera necesidad, incluso, de reglamentos de policía y buen gobierno. Digo esto porque si bien es cierto que en materia penal, sólo se podrá proceder en contra de los infractores de la ley, mediante denuncia, acusación o querrela; corriendo ésta última a cargo de los ofendidos o víctimas, en los casos que se trate de la querrela necesaria, establecida en los artículos 262, fr. I, 263 y 264 del Código de Procedimientos Penales

para el Distrito Federal; muy distinto es el caso de la reglamentación de las conductas que atentan contra las buenas costumbres o la moralidad pública, a las que se ha conocido como faltas de policía y buen gobierno. Pero, además, en el caso concreto de la prostitución, no tan solo debe ser facultad del Estado prevenirla y evitarla, tanto por preservar las buenas costumbres o moralidad pública, como por cuestión de profilaxis; porque afecta a la "salubridad pública", que es, otro aspecto del orden público, y es lamentable que aunque ha evolucionado la medicina, todavía haya enfermedades incurables y mortales como es el caso del "SIDA".

Tal vez sirva de ilustración para desterrar la confusión de --- nuestros Representantes ante la Asamblea, lo expuesto por el mencionado profesor Rafael Preciado Hernández: "Esa misma realidad nos enseña que si bien el Estado -como la familia y las demás sociedades - naturales intermedias- es necesario, de tal suerte que sería ineficaz el acuerdo unánime de un pueblo para suprimirlo en sus rasgos esenciales; sin embargo, su forma concreta, su tipo de organización, y consiguientemente su desarrollo y perfeccionamiento, dependen de una trama -todo lo compleja que se quiera- de actos voluntarios libres, de la cultura media del pueblo que se apoya en la cultura individual, de su organización cívica, y de la cultura y formación cívica y moral de los gobernantes."<sup>(71)</sup>

Aunado a todo lo expuesto, debemos señalar que si la expresión "justicia cívica" por sí misma no rayara en el absurdo, el Congreso de la Unión queriendo validarla, en las reformas al artículo 122, entre otros, publicadas en el Diario Oficial de la Federación de fecha 25 de octubre de 1993, estableció dentro de las nuevas facultades de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal: "Legislar en el

---

71. *Ibidem* pág. 188.

ámbito local, en lo relativo al Distrito Federal en los términos del Estatuto de Gobierno en materias de ... justicia cívica sobre faltas de policía y buen gobierno; ..." (fracción IV, inciso g) de dicho artículo); incurriendo en un error craso, por ser ambas expresiones -- completamente antagónicas e irreconciliables, puesto que la función de policía es propia y exclusiva del Estado.

Por otra parte, estoy convencido de que la denominación de juzgado o tribunal calificador --que atiende al concepto de calificación no corresponde exactamente a la función que realiza el órgano administrativo, en donde más bien se lleva a cabo un juicio--, debe ser -- cambiada, pero no por la que estableció la Asamblea de "juzgado Cívico", sino por un término más acorde con la materia de su conocimiento fijada por la Ley Suprema. Y aquí cabe señalarse que la Asamblea de Representantes suprimió el término juicio, no obstante que se habla de audiencia y procedimiento y por el contrario se refiere a --- "las calificaciones irregulares de infracciones" (artículo 57 del reglamento).

En la multicitada Enciclopedia Metódica Larousse, Mario A. Ode-rigo, se refiere a "las legislaciones latinoamericanas, que también instituyen jueces correccionales y de faltas para las infracciones -- menores"<sup>(72)</sup> A nuestro juicio, la denominación correcta sería la de -- juzgado de faltas de policía y buen gobierno y proponemos que ante -- esta autoridad administrativa, recaiga completamente la facultad san-- cionadora de los reglamentos gubernativos y de policía, pudiendo --- crearse para una segunda instancia un tribunal de alzada y denominar-- se Tribunal de Faltas de Policía y Buen Gobierno del Distrito fede-- ral, dotado de plena autonomía, del cual dependieran todos los juzga-- dos de faltas de policía del Distrito Federal.

---

72. Op. cit. Tomo 4, pág. 263.

## INNOVACIONES QUE PRESENTA EL REGLAMENTO

No obstante lo apuntado respecto a que consideramos a este reglamento inconstitucional, presenta innovaciones que en algunos casos constituyen grandes aciertos:

1. Establece la imputabilidad (que no responsabilidad) para las personas "mayores de once años" (artículo 4o.).

Es innovación porque la Ley Sobre Justicia en Materia de Faltas de Policía y Buen Gobierno del Distrito Federal, así como su reglamento, no la establecieron; pero el Reglamento de Faltas de Policía en el Distrito Federal de 1970, con mejor técnica jurídica la estableció en su artículo 15 (véase el punto seis siguiente).

2. Determina que el juez cívico es autoridad administrativa en el artículo 5o.

3. Determina en qué casos procederá la presentación inmediata de infractores ante el juez, fijando en algunos como requisitos de procedibilidad la petición de los ofendidos o por queja de los vecinos por escrito ante el juez y establece aquellos en los cuales no procederá la presentación inmediata (artículo 7o.).

4. Establece los requisitos que deberán contener las boletas de remisión que utilicen los elementos de la policía en las presentaciones por flagrancia (artículo 18).

5. Establece los requisitos que deberán contener los citatorios expedidos por los jueces en el conocimiento de las denuncias de hechos de presuntas infracciones (artículo 20).

6. Establece las medidas correctivas aplicables a los presuntos infractores menores de edad, de entre los once y los dieciocho años en el artículo 29.

El referido ordenamiento de 1970 estableció en el artículo 15 - lo siguiente: "Los menores de dieciocho años de edad, pero mayores - de doce, podrán ser objeto de las medidas que señala el Reglamento - de los Tribunales Calificadores por las faltas que cometan. En caso - de menores de doce años, la sanción se aplicará a sus padres en la - medida en que aparezca su negligencia en el cuidado del menor."

7. Establece la suspensión de procedimiento con libertad provi- sional del presunto infractor (artículo 42).

8. Establece el procedimiento en rebeldía, habiéndose diferido la audiencia y otorgado al presunto infractor la libertad provisio- nal (artículo 43).

9. Fija un plazo de hasta setenta y dos para el pago de la mul- ta tratándose de determinadas infracciones, siempre que el infractor no sea reincidente y se identifique con documentación oficial (artí- culo 50).

10. Establece las correcciones disciplinarias (artículo 67) a - diferencia de los medios de apremio (artículo 68).

Esto se estableció de manera conjunta en el artículo 30 del re- glamento de la Ley Sobre Justicia en Materia de Faltas de Policía y Buen Gobierno del Distrito Federal.

11. El capítulo VI trata de la Supervisión en el que se institu- ye el recurso de Queja ante la Coordinación General Jurídica, para - "Las personas a quienes el juez haya impuesto una sanción, corrección disciplinaria o medio de apremio ..." (artículos 81 al 84).

12. El capítulo VII trata de la profesionalización de los jue- ces y secretarios de los juzgados cívicos. Se implantan a cargo de - la Coordinación General Jurídica la elaboración, organización y eva- luación de programas propedéuticos destinados a los aspirantes a in-

gresar a los juzgados y los de actualización y profesionalización de jueces, secretarios y supervisores. Dichos programas deberán contemplar materias jurídicas, administrativas y otras de "contenido cívico". Para el desempeño de esas atribuciones se crea un Comité integrado por el Coordinador General Jurídico, quien lo presidirá; un representante de la Secretaría General de Gobierno; un juez designado por la Coordinación y un representante del área de capacitación y desarrollo de recursos humanos de la Oficialía Mayor del Departamento; además se invitará a formar parte del Comité a un representante de una institución de educación superior que imparta la carrera de derecho y otro de una asociación profesional de abogados. Las funciones del Comité serán: órgano de consulta y asesoría de la Coordinación; formular recomendaciones sobre los lineamientos técnicos y jurídicos; proponer la suscripción de convenios y determinar de entre sus miembros la terna que conformará el jurado encargado de practicar los exámenes a jueces y secretarios.

13. El capítulo VIII trata de la prevención y la cultura cívica que en lo substancial son puras recomendaciones para el Departamento del Distrito Federal en cuanto a promoción y fomento de cultura y educación cívica.

14. El capítulo IX trata de la participación vecinal que procura el acercamiento de los jueces y la comunidad, así como el establecimiento de vínculos permanentes con los grupos organizados y todos los habitantes del Distrito Federal para la captación de los problemas y fenómenos sociales que los aquejan y organizar la participación vecinal para la prevención de infracciones. En los comités delegacionales de Seguridad Pública pasarán a formar parte los jueces en los términos que establezca la Coordinación. Se celebrarán reuniones

bimestrales entre jueces y órganos de representación vecinal con el propósito de informarles lo realizado en el desempeño de sus funciones, así como para conocer la problemática de la comunidad, invitando a esas reuniones a la Asamblea de Representantes y elaborándose una memoria. Se integrará un cuerpo colegiado de colaboradores comunitarios, los que serán acreditados por la Coordinación ante el comité delegacional de seguridad pública respectivo.

**D) REGLAMENTO DE TRANSITO DEL DISTRITO FEDERAL**

Este reglamento fue expedido por la I Asamblea de Representantes del Distrito Federal el 27 de junio de 1989. Desde luego no trata la estructura u organización de los juzgados calificadores, solamente les otorga competencia en los siguientes casos:

**a) LOS COMPRENDIDOS EN EL ARTICULO 140**

"I.- Cuando el conductor que cometa alguna infracción al Reglamento muestre síntomas claros y ostensibles de ebriedad, o de estar bajo el influjo de estupefacientes, psicotrópicos u otras sustancias tóxicas, y cuando el conductor al circular vaya ingiriendo bebidas - alcohólicas."

"II.- Cuando el conductor no exhiba la licencia o permiso de conducir"

"III.- En caso de accidente en el que resultaran daños en propiedad ajena, cuando los involucrados no se pongan de acuerdo."

"El juez calificador, una vez terminados los trámites relativos a la infracción, podrá entregar el vehículo de inmediato a la persona legitimada, siempre que se garantice cubrir los derechos de traslado, si los hubiere, así como el pago de la multa."

**b) TRATANDOSE DE MENORES**

El artículo 141 dispone: "Tratándose de menores que hayan cometido alguna infracción en estado de ebriedad o bajo el influjo de es tupafacientes, psicotrópicos u otras sustancias tóxicas, los agentes deberán impedir la circulación del vehículo, poniéndolos a disposición del juez calificador de la jurisdicción correspondiente, debiéndose observar las siguientes prevenciones:

I.- Notificar de inmediato a los padres del menor, o a quien -- tenga su representación legal;

II.- Cancelar definitivamente el permiso de conducir correspondiente, haciendo la notificación respectiva; y

III.- Imponer las sanciones que procedan, sin perjuicio de la - responsabilidad civil que resulte.

Cuando el menor reincida en la conducta sancionada por el presente artículo, el juez calificador, sin perjuicio de lo señalado en ésta, deberá poner al menor a disposición del Consejo Tutelar para Menores Infractores."

#### c) EN LA ENTREGA DE VEHICULOS A INFRACTORES

El artículo 142 establece: "El juez calificador, una vez terminados los trámites relativos a la infracción procederá a la entrega inmediata del vehículo cuando se cubran previamente los derechos de traslado si los hubiere, así como el pago de las multas."

#### d) EN LAS SANCIONES

Para el efecto de que se demuestre dentro de un período de diez días hábiles, la calidad de jornalero, obrero o trabajador (categoría de infractor) y que la multa no sea mayor al importe de su jornal o salario de un día (artículo 143).

Respecto al conocimiento atribuido a los jueces calificadores - por el reglamento en comento, vamos a exponer las siguientes conside

raciones:

El arresto incommutable de doce a treinta y seis horas (previsto en el artículo 150) para los manejadores ebrios, debe reputarse - inconstitucional de acuerdo a la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación establecida, que se señaló anteriormente.

En lo dispuesto por la fracción III del artículo 140 se rebasa la competencia de la autoridad administrativa, toda vez que el daño en propiedad ajena es un delito no obstante que sea de querrela.

Y en lo dispuesto por el último párrafo del artículo 141, se -- vulnera lo preceptuado por el artículo 49 de la Ley que crea los Con-- sejos Tutelares para Menores Infractores del Distrito Federal (véase infra inciso a) del punto 3 del capítulo tercero).

### 3. ELEMENTOS DEL JUZGADO CIVICO

El juzgado cívico como todo órgano administrativo o de cualquier otra índole, necesita para desarrollar la función que tiene encomendada, de una serie de elementos: humanos y físicos. Elementos que el reglamento señala como "espacios físicos", "recursos humanos, materiales y financieros" (artículo 58). Derivando de ahí la importancia de abordar el estudio de dichos elementos:

#### A) EL ELEMENTO HUMANO

Vélgase el comentario de que ese elemento humano que integra el juzgado, muchas veces actúa al margen del derecho, constituyendo su actuación la opinión generalizada de que es "inhumano". Aunque también debe hacerse mérito de aquellas honrosas excepciones, que han sostenido una encomiable ética profesional y que, en mi opinión, son "verdaderos apóstoles de la justicia de barandilla". Este elemento - se integra por:

#### a) EL JUEZ CIVICO

Dentro de las disposiciones de los ordenamientos legales vistos anteriormente, encontramos la competencia constitucional de la autoridad administrativa: "sancionar las infracciones a los reglamentos gubernativos y de policía". Reglamentos que al Distrito Federal por disposición de la propia constitución, designan de: "policía y buen gobierno" y ahora el reglamento en vigor, en vez de hablar de "faltas de policía y buen gobierno", se refiere a las "infracciones cívicas", atribuyendo su conocimiento a los jueces cívicos.

Este elemento debe aprobar un examen de selección y ser nombrado por el Jefe del Departamento del Distrito Federal, quien a su juicio lo podrá remover (artículos 85, 87, 89, 90, 92, 93 y 55).

Para llegar a ser juez debe cubrir los siguientes requisitos: - ser de nacionalidad mexicana por nacimiento y estar en pleno ejercicio de sus derechos; tener entre 25 y 65 años de edad; ser licenciado en derecho con título y tener por lo menos un año de ejercicio -- profesional y no haber sido condenado por delito intencional; además deberá aprobar el examen correspondiente (artículo 90).

Las atribuciones del juez cívico son las siguientes: Conocer de las infracciones y aplicar las sanciones establecidas en el reglamento, así como otras de carácter gubernativo que no correspondan a otra autoridad administrativa, resolviendo sobre la responsabilidad o no responsabilidad de los presuntos infractores; ejercer de oficio - funciones conciliatorias cuando de las infracciones se deriven daños y perjuicios que deban reclamarse por la vía civil, para obtener la reparación o dejar a salvo los derechos de los ofendidos; intervenir en materia del reglamento en conflictos vecinales, familiares o conyugales con el fin de avenir a las partes; expedir constancias sobre

hechos asentados en los libros del juzgado cuando lo soliciten el denunciante, el presunto infractor o quien tenga interés legítimo; solicitar por escrito a las autoridades competentes el retiro de objetos que se encuentren abandonados en la vía pública; dirigir administrativamente las labores del juzgado, quedando bajo sus órdenes todo el personal incluyéndose a los elementos de la policía adscritos; reportar a LOCATEL la información sobre las personas arrestadas; enviar a la Coordinación un informe periódico sobre los asuntos tratados y las resoluciones que haya dictado; solicitar a los servidores públicos los datos e informes o documentos sobre asuntos de su competencia, para mejor proveer; cuidar que se respeten la dignidad y los derechos humanos, impidiendo todo maltrato o abuso físico o verbal, cualquier tipo de incomunicación, exacción o coacción moral en agravio de las personas presentadas o que comparezcan al juzgado; aplicar las correcciones disciplinarias para conservar el orden en los juzgados o las medidas de apremio para hacer cumplir sus determinaciones y las demás que le confieren otros ordenamientos (artículos 60, 65, 66, 67 y 68).

#### b) EL SECRETARIO

Este elemento igualmente debe aprobar un examen de selección y ser nombrado por el Jefe del Departamento del Distrito Federal, quien a su juicio lo podrá remover (artículos 85, 87, 89, 91, 93 y 55).

Para llegar a ser secretario debe reunir los siguientes requisitos: ser de nacionalidad mexicana por nacimiento y estar en pleno ejercicio de sus derechos; tener entre 20 y 65 años de edad; ser licenciado o pasante de la carrera de derecho; no haber sido condenado por delito intencional, además de haber aprobado el examen correspon

diente (artículo 91).

Sus atribuciones son las siguientes: autorizar con su firma y sello del juzgado las actuaciones en que intervenga el juez y en caso de que lo supla, sus actuaciones serán autorizadas con la asistencia de dos testigos; autorizar las copias certificadas de constancias que expida el juzgado; recibir el importe de las multas que se impongan como sanciones, expidiendo el recibo correspondiente y hacer el entero semanalmente a la Tesorería de las cantidades que recibiera por ese concepto; retener, custodiar y devolver los objetos y valores de los presuntos infractores, previo recibo que expida; no devolver los objetos que por su naturaleza sean peligrosos, debiendo remitirlos al lugar que determine la Coordinación; llevar el control de la correspondencia, archivos, citatorios, órdenes de presentación y registros del juzgado y remitir a los infractores arrestados, a los lugares destinados al cumplimiento de arrestos, debidamente relacionados y custodiados por elementos de la policía (artículo 69).

Serán preferidos para proponerse su designación como jueces, en igualdad de resultados de los exámenes de selección que presenten -- (artículo 93).

### c) EL MEDICO

Aunque en el reglamento se menciona al médico del juzgado, en la práctica no se le puede considerar así, porque dicho profesional depende de la Dirección General de los Servicios Médicos del Departamento del Distrito Federal y sus dictámenes los emite tanto para el juzgado como para el Ministerio Público, según le sean requeridos. Razón por la cual está por demás hablar de las atribuciones que le marca el artículo 70 y de los requisitos que debe reunir fijados por el artículo 71.

d) EL ELEMENTO DE LA POLICIA

Después de instituir a este elemento el artículo 59 del reglamento, la única referencia al mismo en dicho ordenamiento, la encontramos en la fracción VIII del artículo 60, en donde se señala que los elementos de la policía adscritos al juzgado estarán bajo las órdenes y la responsabilidad del juez; pero de ahí en fuera no se le asignan funciones.

En la práctica al elemento de la policía adscrito al juzgado se le conoce como "policía de imaginaria" (guardia que no presta el servicio de tal, pero está lista a prestarlo en caso necesario). Y se estila el chascarrillo dentro del medio, que es de "imaginaria" porque se lo imagina uno, ya que la mayor parte del tiempo brilla por su ausencia.

e) UN GUARDIA ENCARGADO DE LAS SECCIONES DEL JUZGADO

Al personal encargado del área de seguridad, mejor conocidas como "galeras", se le ha designado a lo largo de la historia de los juzgados de diversas formas: "alcaldes", "cabos de puertas", "inspectores de salas" y hasta "carceleros". Ahora que se habla de un guardia encargado de las secciones del juzgado, no se determina si deberá ser elemento de la policía, aunque se piense que así debe ser; pero en la práctica todavía encontramos a los alcaldes (personal nombrado comúnmente por las Delegaciones).

f) UN MECANOGRAFO

Es raro encontrar un juzgado cívico debidamente integrado por su personal, hecha la excepción del médico y del policía, puesto que a veces encontramos juzgados en los que faltan los jueces o los secretarios por falta de presupuesto y, con mayor razón, raro será encontrar un juzgado que cuente con mecanógrafo. Normalmente son los -

secretarios quienes se encargan de mecanografiar los escritos, a veces lo hacen los jueces y en otras ocasiones hasta los elementos de la policía adscritos realizan esa labor.

## B) EL ELEMENTO FÍSICO

Este elemento comprende los espacios físicos o secciones de la oficina del juzgado, los recursos materiales (libros y mobiliario) y financieros.

### a') ESPACIOS FÍSICOS O SECCIONES DEL JUZGADO

El artículo 75 del reglamento consigna como espacios físicos - los siguientes: "Sala de Audiencias", la cual no se determina en sus dimensiones ni se indica si será local cerrado o abierto (aunque como el procedimiento puede ser público o privado, según lo dispone el artículo 33, debe contar con puertas que permitan cerrarlo), debiendo ser confortable a efecto de que en ella se ubique a las personas mayores de sesenta y cinco años de edad, como lo dispone el artículo 23; "Sección de personas citadas o presentadas", a la que pudiera referirse el señalado artículo 23; "Sección de recuperación de personas en estado de ebriedad o intoxicadas", a la cual se refiere el artículo 24; "Sección de menores" a la que hace mención el artículo -- 29; "Sección médica", misma que en la práctica no pertenece al juzgado; "Área de seguridad", a la cual se refiere el artículo 25, y "oficinas administrativas", a las cuales no se hace ninguna otra referencia.

Se dispone que con excepción de la Sala de Audiencias y las oficinas administrativas, las restantes contarán con departamentos separados para hombres y mujeres y que únicamente el área de seguridad - contará con rejas.

La realidad dista mucho de lo consignado en las disposiciones - del reglamento. El juzgado por regla general, al igual que la sec--- ción médica, se instala en los espacios que tiene a bien concederles la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, indebida-- mente.

#### b') LOS LIBROS

El artículo 72 del reglamento dispone que se llevarán los si--- guientes libros y talonarios: "Libro de infracciones, en el que se - asentarán por número progresivo los asuntos que se sometan al conoci miento del juez"; "Libro de correspondencia, en el que se registrará por orden progresivo la entrada y salida de la misma"; "Libro de --- arrestados"; "Libro de constancias"; "Libro de multas"; "Libro de -- personas puestas a disposición del Ministerio Público"; "Libro de -- atención de menores"; "Libro de constancias médicas"; "Talonarios de citas" y "Boletas de remisión".

El señalado libro de constancias está en franca oposición a lo dispuesto por el artículo 60, fracción VI, del mismo ordenamiento, - que reza: "A los jueces corresponderá: Expedir constancias únicamen te sobre hechos asentados en los libros de registro del juzgado cuan do lo solicite el denunciante, el presunto infractor o quien tenga - interés legítimo"; infiriéndose de ahí mismo que dichas contancias - deben referirse a "infracciones cívicas", reforzando esta deducción lo preceptuado por los artículos 69, fracción II, y 78, fracción --- III, de este reglamento.

El artículo 73 dispone: "La Coordinación autorizará con su se-- llo y firma los libros a que se refiere el artículo anterior. El cui dado de los libros del juzgado está a cargo del secretario, pero el juez vigilará que las anotaciones se hagan minuciosa y ordenadamen--

te, sin raspaduras, borraduras ni enmendaduras. ..."

c') EL MOBILIARIO

No existen preceptos dentro del reglamento que señalen con qué mobiliario contará el juzgado. Por otra parte, estimo que es letra muerta lo dispuesto en la fracción I del artículo 58 del reglamento, en lo que respecta a los recursos materiales; porque por regla general, los supervisores única y exclusivamente están a la caza de anomalías del personal del juzgado y no toman en cuenta las necesidades de éste.

## CAPITULO TERCERO

## MATERIA DE CONOCIMIENTO DE LOS JUZGADOS CIVICOS

En el capítulo anterior tratamos del ser (estructura jurídica) de los juzgados cívicos y pudimos apreciar que se manifiestan como - órganos administrativos no autónomos y apuntamos que tienen por competencia exclusiva: sancionar las "infracciones cívicas" y tal parece que no tiene mayor problema hablar de la diferencia específica, - siendo esa función la que los distingue de otros órganos administrativos, pero ¿qué son las infracciones cívicas? He ahí el quid.

## 1. LAS INFRACCIONES CIVICAS

La "infracción cívica" es un concepto que sin ningún apoyo legal ni doctrinario vino a substituir al de "falta de policía y buen gobierno", el cual -como anteriormente lo vimos- atiende tanto a la infracción a un reglamento de policía, como a la infracción a un reglamento gubernativo. Pero, como lo veremos más adelante, en realidad se trata solo de una variante en la denominación porque substancialmente son lo mismo. De ahí resulta válido que en este estudio hablémos de faltas de policía y buen gobierno o de infracciones cívicas.

## A) CONCEPTO DE INFRACCION CIVICA

Lo primero que se nos ocurre es que infracción cívica o falta de policía y buen gobierno es "infracción a los reglamentos gubernativos y de policía", pero esta definición resulta tautológica como - la definición de delito que nos proporciona el Código Penal para el Distrito Federal: "Delito es el acto u omisión que sancionan las leyes penales" (artículo 7o.).

Falta significa defecto o privación del latín fallita, que a su vez procede de fallere: faltar, y se ha entendido como "defecto en el obrar o infracción de la ley, ordenanza o reglamento".

Sin embargo, la Asamblea de Representantes nos dio el concepto de "infracción cívica" no como faltas al reglamento que expidió, sino como "el acto u omisión que altera el orden o la seguridad públicos o la tranquilidad de las personas" llevada a cabo en determinados lugares y sancionada por dicho ordenamiento; infiriéndose, por lo tanto, que excluye las previstas en otros reglamentos y reduciendo, por ende, el mencionado concepto que debiera equipararse al de faltas de policía y buen gobierno o infracciones a los reglamentos gubernativos y de policía.

Cabe la observación de que la base para diferenciar a los delitos de las faltas, ha sido el ordenamiento que se infringe (leyes o reglamentos); por lo cual estimo que no habría objeción alguna para hacer aplicable a la falta -en este caso infracción cívica-, el concepto de delito, que dentro del Derecho Penal se ha establecido en la Teoría General del Delito: "conducta antijurídica, típica, imputable, culpable y punible".

El artículo 3o. del reglamento que comentamos, dispone: "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 re----

creo, 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 Sobre el Régimen de Propiedad en Condominio de Inmuebles para el Distrito Federal."

De este concepto de "infracción cívica" que nos da el reglamento, se desprenden cinco elementos, a nuestro juicio, que debemos analizar.

#### B) ELEMENTOS DE LA INFRACCION CIVICA

Los cinco elementos que apreciamos, son los siguientes:

- a) ACTO U OMISION (CONDUCTA).
- b) ALTERACION DEL ORDEN PUBLICO.
- c) ALTERACION DE LA SEGURIDAD PUBLICA.
- d) ALTERACION DE LA TRANQUILIDAD DE LAS PERSONAS.
- e) QUE SE MANIFIESTE EN LUGARES PUBLICOS, DE USO COMUN O LIBRE TRANSITO.

#### a) LA CONDUCTA

El profesor de derecho penal, Celestino Porte Petit Candaudap, asienta: "Al definir la conducta se deben abarcar las nociones de acción y omisión. Consiguientemente, la conducta consiste en un hacer voluntario o en un no hacer voluntario o no voluntario (culpa), dirigidos a la producción de un resultado material típico o extratípico."

pico. La conducta debe entenderse como el ejercicio de un comportamiento que tiene un fin. Por tanto, la voluntad del objetivo es claramente la base de la teoría finalista de la acción."

Y más adelante agrega: "Dentro del término conducta quedan comprendidas la acción (hacer) y la omisión (no hacer). Ya Antolisei explica: "La conducta puede asumir dos formas diversas: una positiva y una negativa; puede consistir en un hacer y en un no hacer. En el primer caso, tenemos la acción (acción en sentido estricto, llamada también acción positiva); en el segundo, la omisión (llamada igualmente acción negativa)".<sup>(73)</sup>

#### LA ACCION

"La Suprema Corte de Justicia de la Nación (nos dice el señalado Profesor) ha establecido que, "dentro del significado de conducta, debe entenderse el comportamiento corporal voluntario." Y más adelante asienta: "Nosotros estimamos que los elementos de la acción son:

- a) La voluntad o el querer.
- b) La actividad, y
- c) Deber jurídico de abstenerse."

"a) La voluntad o el querer. La voluntad constituye el elemento subjetivo de la acción." Y citando a Maggiore dice: "la voluntad es la libre determinación del espíritu (autodeterminación), que provoca a inervación y a movimiento, o también a detención, un músculo." Agregando más adelante: "Por ello, se ha sostenido que "para que exista la manifestación de voluntad propia de la acción, basta que el sujeto quiera su propio obrar, aunque no quiera el resultado del mismo"."

"b) Actividad o movimiento corporal. La ejecución, nos dice Cavallo, es la actividad del agente que realiza al exterior la interna

73. APUNTAIENTOS DE LA PARTE GENERAL DE DERECHO PENAL, 15a. ed. EDITORIAL PORRUA, S. A., MEXICO, 1993, pág. 234.

decisión".

"c) Deber jurídico de abstenerse, de no obrar."

"Así como con relación a los delitos de omisión hay un deber jurídico de obrar, en la acción, existe un deber jurídico de abstenerse, de no obrar."<sup>(74)</sup>

El aspecto volitivo de la acción, que acabamos de analizar, es determinante para fincarle o no, responsabilidad al sujeto de la misma; desprendiéndose esto de la lectura de los artículos 9 y 10 del reglamento objeto de nuestro estudio, al establecer lo siguiente:

"Artículo 9o.- Las personas que padezcan alguna enfermedad mental, no serán responsables de las infracciones que cometan, pero se apercibirá a quienes legalmente las tengan bajo su custodia, para -- que adopten las medidas necesarias con objeto de evitar las infracciones."

"Artículo 10.- Los ciegos, sordomudos y las personas discapacitadas, sólo serán sancionados por las infracciones que cometan, si -- su insuficiencia no influyó determinadamente sobre su responsabilidad (sic) en los hechos."

#### LA OMISION

En este punto trataremos única y exclusivamente lo expresado sobre la omisión, simple omisión u omisión verdadera, e igual que en -- el punto que antecede, nos guiaremos por lo manifestado por el ilustre profesor de mérito, Don Celestino Porte Petit Candaudap:

"La omisión simple consiste en el no hacer, voluntario o involuntario (culpa), violando una norma preceptiva y produciendo un resultado típico, dando lugar a "un tipo de mandamiento" o "imposición".

"Los elementos de la omisión son:

---

74. *Ibidem* págs. 235 y ss.

- a) Voluntad o culpa.
- b) Inactividad o no hacer.
- c) Deber jurídico de obrar, y
- d) Resultado típico."

"a) Voluntad o culpa." "La voluntad en la omisión consiste en querer no realizar la acción esperada y exigida, es decir, en querer la inactividad, o realizarla culposamente. En consecuencia, en la omisión, existe al igual que en la acción, en su caso, un elemento psicológico: querer la inactividad o llevarla a cabo en forma culposa."

"b) Inactividad o no hacer." "La omisión estriba como hemos afirmado en una abstención o inactividad voluntaria o culposa, violando una norma preceptiva, imperativa; no se hace lo que debe hacerse. Por tal motivo, expresa Quintano A. Ripollés que son las omisiones a modo de acciones negativas."

"c) Deber jurídico de obrar." "La esencia de la omisión se basa en un no hacer que implica haber omitido la realización de una acción exigida. Ese no hacer, que debía llevarse a cabo, indica que existe una "acción esperada", pero dicha acción, jurídicamente hablando, debe tener una condición indispensable: que sea exigible. Si el sujeto en cuestión, dice Cuello Calón, no tenía deber jurídico de obrar, no existe omisión ni delito alguno. Por ello, V. Liszt expresa que sólo cuando un deber jurídico obligaba a impedir el resultado puede equipararse el hecho de no impedirlo al hecho de causarlo."

"d) Resultado típico." "El resultado en la omisión simple es únicamente típico, al existir un mutamiento en el orden jurídico y no material, ya que se consuma el delito, al no cumplirse con el deber jurídico ordenado por la norma penal."<sup>(75)</sup>

---

75. *Ibidem* págs. 239 y ss.

Podemos afirmar que a diferencia de las faltas de policía y --- buen gobierno (o infracciones cívicas) de acción, en las que se toma en cuenta el aspecto volitivo, éste es irrelevante en las de omi---- sión. Cabe citar en apoyo de esa afirmación, lo manifestado por el - Diputado Macías en una de las sesiones del Congreso Constituyente: - "... pues un individuo en el caso que ponía, que no barre en las mañanas el frente de su casa ("un no hacer que implica haber omitido - la realización de una acción exigida"), la autoridad no va a averi-- guar si tiene criada, si habita cualquiera en su casa o no, únicamen- te averigua que no está barrido el frente de la casa y le impone la multa, que no es una pena propiamente dicha; ...".

Por otra parte, esa conducta (acción u omisión) puede ser ejecu- tada en forma individual o colectiva, dependiendo de la naturaleza - de la infracción. El Reglamento de Faltas de Policía de 1970, así lo dispuso en el artículo 2o.: "Constituye una falta de policía la ac-- ción u omisión, individual o de grupo, ...". Y posteriormente eso no se ha establecido, no obstante que se ha tomado en cuenta que el in- fractor se amparó en el anonimato o fuerza del grupo para aumentarle la sanción; siendo, en este caso, acordes los ordenamientos legales en considerar que el grupo es formado por dos o más personas. Además que, en sí misma, la palabra grupo significa: conjunto de personas - que tienen intereses iguales.

Esto debe tenerse presente porque el juzgador (refiriéndonos al juez cívico), de conformidad a lo dispuesto por el artículo 11 del - reglamento en comento, "podrá aumentar la sanción sin rebasar el lí- mite máximo señalado ... si apareciere que los infractores se ampara- ron en la fuerza o anonimato del grupo para cometer la infracción.". Aunque en realidad, considero que, es una falacia decir que el juez -

"podrá aumentar la sanción", si luego se dice: "sin rebasar el límite máximo señalado". Diferente fue el caso establecido por el Reglamento de Faltas de Policía de 1970: "pero el juez, discrecionalmente, podrá duplicar la sanción pecuniaria".

#### b) ALTERACION DEL ORDEN PUBLICO

La infracción cívica se da cuando una conducta (acción u omisión) altera el orden público. Alterar del latín "alter", otro, significa: "cambiar la esencia o forma de una cosa". Voz que también se emplea como sinónimo de perturbar, trastornar o trastocar.

De lo dicho se desprende que solamente cuando se altere, perturbe, trastorne o trastoque el orden público, se comete la infracción cívica; pero, ¿qué debemos entender por orden público?

#### EL ORDEN PUBLICO

Nos dice el maestro Eduardo Pallares: "La noción de orden público presupone el conocimiento de lo que es el orden en general, por lo cual es necesario dilucidar este último. El orden es la relación que existe entre dos o más seres (cosas, acontecimientos, ideas, etc.), de acuerdo con cierta norma o regla. Si los seres de que se trate mantienen sus relaciones según lo que exige la norma o regla, se dice que están ordenados; en caso contrario impera el desorden."

"Distinguen los filósofos varias clases de orden, tales como el metafísico, el meramente físico, el lógico, el causal o de sucesión, el jerárquico y el de coexistencia; pero solo nos ocuparemos de estos tres últimos porque son los necesarios para explicar lo que es el orden público."

"El de coexistencia consiste en las relaciones que mantienen entre sí las partes de un todo, de acuerdo con la ley o la regla que -

las rige. Esa relación debe ser tal que permita la subsistencia del todo con la correlativa unificación de las actividades que presupone. ..."

"El orden de sucesión consiste en la relación entre los términos componentes de una sucesión, siempre de acuerdo con determinado principio, ley o regla. El ejemplo mejor que puede presentarse de él, es el orden de causalidad, que exige que la causa siempre preceda al efecto en el tiempo. ..."

"El orden jerárquico presupone la coexistencia o sucesión de seres o acontecimientos a los que se les atribuye un valor determinado, y consiste en las relaciones que entre ellos se establecen para darles la jerarquía o valor que les corresponden. ..."

"Explicado así el concepto de orden, nos será fácil aplicarlo al llamado orden público. En efecto, tanto la sociedad como el Estado únicamente puede subsistir y progresar con sujeción a determinadas normas que regulan las relaciones de los elementos humanos de que están formados. La violación de tales reglas son actos antisociales que directa o indirectamente tienden a romper el vínculo que sirve de base a la vida del Estado o de la sociedad. Por lo tanto el orden público no es otra cosa que el establecido por las leyes concernientes a la organización, subsistencia y debido funcionamiento del Estado, leyes que por su propia naturaleza son irrenunciables."

"Comprende además las necesarias para mantener la tranquilidad y paz sociales, las buenas costumbres, la moralidad pública y el debido funcionamiento de los Tribunales." (76)

Demasiado amplio resulta este concepto de orden público para pensar que una infracción cívica, pueda alterarlo totalmente. Dicho de otra forma, cabría señalar los aspectos de ese orden público que

76. DICCIONARIO TEORICO Y PRACTICO DEL JUICIO DE AMPARO. Op. -- cit. pág. 188.

pueden ser alterados por las faltas de policía y buen gobierno y aquellos que son alterados por los delitos.

El Dr. Ignacio Burgoa Orihuela, por otra parte, expresa: "El orden público es ... una especie del orden social genérico. Este ... se traduce en la vida sistematizada de la sociedad, en el arreglo o composición de los múltiples y diversos fenómenos que se registran dentro de la convivencia humana con miras a obtener el equilibrio de las diferentes fuerzas, actividades o poderes que en su seno se desarrollan, a fin de establecer una compatibilidad entre ellos, que garantice su coexistencia y respeto recíprocos. ... el orden social ... puede propender a la preservación de la colectividad misma o a la tutela de sus componentes individuales. Dicho de otra manera ... el orden social puede tener dos ámbitos de operatividad ... la propia comunidad o las entidades particulares que la forman, ... o sea, que si el orden social es uno genéricamente hablando ... se traduce en dos órdenes distintos: el orden social público y el orden social privado. ... el orden público consistirá, por ende, en el arreglo, sistematización o composición de la vida social con vista a la determinada finalidad de satisfacer una necesidad colectiva, a procurar un bienestar público o a impedir un mal al conglomerado humano, entendiéndose por colectividad, pueblo o conglomerado al elemento población, que como ingrediente substancial, forma cualquiera de las entidades político-jurídicas que concurren en la organización del Estado, o sea, de la Federación, de los estados miembros o de los municipios, en términos de nuestra estructura constitucional; y de la que se deduce, en consecuencia, que existen tres tipos de orden público: el nacional o federal, el estatal estricto sensu y el municipal."<sup>(77)</sup>

---

77. EL JUICIO DE AMPARO. Op. cit. págs. 705 y 706.

El mismo jurisperito señala: "Por el contrario, el orden social será específicamente privado, cuando el arreglo, sistematización o composición de la vida social, se establezca con el propósito directo e inmediato de preservar, bajo diversos aspectos, a los miembros singulares de la sociedad, evitándoles un mal, procurándoles un bien o satisfaciéndoles una necesidad mediante una adecuada regulación de sus particulares intereses."<sup>(78)</sup>

Este punto de vista del Dr. Burgoa sobre el orden público, viene a reforzar lo que anteriormente asentamos acerca de que no habría impedimento para que la autoridad federal administrativa aplique sanciones por infracciones a reglamentos de policía, como es el caso de las sanciones que se imponen por infracciones a un Reglamento de --- Tránsito Federal, puesto que, como lo señala, "existen tres tipos de orden público: el nacional o federal, el estatal estricto sensu y el municipal".

Por último, cabe hacer referencia a lo expuesto por el Dr. Serra Rojas, quien expresa: "que la actuación particular no origine molestias o perjuicios a los demás particulares, a la sociedad y al Estado o se niegue a cumplir con sus obligaciones sociales."

"Este concepto de orden público, ha sido explicado por la doctrina administrativa en los siguientes términos (aquí cita a Bartolomé A. Fiorini sobre el "Poder de Policía");"

"a.- El orden público se refiere al orden de una ciudad o del campo, evitando perturbaciones sociales que alteren la vida cotidiana de sus habitantes;"

"b.- La seguridad pública, que comprende la prevención de toda clase de riesgos, calamidades, desde los acontecimientos naturales como un terremoto, hasta los hechos del hombre."

---

78. *Ibidem* pág. 700.

"c.- La salubridad pública que es la prevención de cualquier mal que perjudique la salud del ser humano, impidiendo epidemias, combatiendo males sociales y estimulando la realización de obras -- que eviten las enfermedades, como las obras de saneamiento, las de introducción de agua potable, etc."

"d.- La tranquilidad pública, para eliminar ciertos hechos, que son perturbadores del orden, que pueden provocar desgracias o calamidades públicas." (79)

Nosotros agregáramos a lo expuesto por el Dr. Serra que actualmente se da suma importancia a la protección ecológica, porque éste sería un elemento más del orden público o, mejor dicho, de hecho y de derecho ya lo es.

#### c) ALTERACION DE LA SEGURIDAD PUBLICA

Cuando en el artículo 3o. del reglamento se señala: "el acto u omisión que altera el orden o la seguridad públicos ...", tal parece que se habla de conceptos distintos situados a un mismo nivel: orden público o seguridad pública. Sin embargo, como lo vimos en el punto que antecede, la seguridad pública es una especie del orden público (lato sensu), al igual que lo son: la salubridad pública, la tranquilidad pública y el orden público (estricto sensu); por lo cual, las faltas de policía y buen gobierno pueden incidir en cualquiera de esas especies del orden público. De donde se colige que la seguridad pública no se puede equiparar al orden público y por lo tanto se le debe apreciar como constitutiva del mismo y por ende, bastaría que en el precepto señalado, se hiciera referencia únicamente al orden público.

Pero la doctrina ha venido sosteniendo que la seguridad pública

---

79. Op. cit. Tomo II, pág. 1099.

es uno de "los tres elementos de la convivencia social". Esos tres elementos se forman, según el mismo Dr. Serra Rojas, por "la tranquilidad, la seguridad y la salubridad públicas".<sup>(80)</sup> y ésta no se incluye en el mencionado artículo.

El sustantivo seguridad procede del latín: securitas - atis, -- que significa: calidad de seguro, situación del que está al amparo de un riesgo o peligro. Y el adjetivo seguro, también proviene del latín securus que denota: libre y a cubierto de todo peligro, daño o riesgo. De ahí que hablar de "prevención de toda clase de riesgos, calamidades, desde los acontecimientos naturales como un terremoto, hasta los hechos del hombre", es atender al significado atribuido a seguridad y seguro.

Pero siendo tan extenso el concepto de seguridad pública, nos inclinamos a pensar que puede incluir a los aspectos restantes del orden público o de la convivencia social. Tan cierto es esto que a los cuerpos policiacos en general, según el Diccionario Jurídico Mexicano, se les da el nombre de "cuerpos de seguridad pública".<sup>(81)</sup>

Al respecto, la Ley de Seguridad Pública del Distrito Federal considera a la seguridad pública un servicio exclusivo del Estado -- que tiene por objeto "Mantener el orden público" (artículo 2o.). Y la policía preventiva del Distrito Federal, de acuerdo a su reglamento, dentro de sus "funciones primordiales" tiene la de garantizar y mantener en su territorio "la seguridad, el orden público y la vialidad; otorgar la protección necesaria a la población en casos de siniestro o accidentes, y brindar asimismo, la prestación de servicios relacionados con el autotransporte público y particular." (artículo 3o.)

---

80. *Ibíd.* pág. 1098.

81. *Op. cit.* Tomo P-2, pág. 2453.

d) ALTERACION DE LA TRANQUILIDAD DE LAS PERSONAS

Considero, que debe agregarse a lo antes expuesto, que el Reglamento de Faltas de Policía en el Distrito Federal de 1970, con mejor técnica jurídica, separó el orden público (lato sensu) del orden privado, refiriéndose a éste como "la integridad de las personas en su seguridad, tranquilidad y propiedades" (artículo 2o.); encontrando esa disposición acorde a lo manifestado por el Dr. Ignacio Burgoa, - sobre dichos órdenes.

El comentario anterior es a propósito de que se pueda determinar, si es lo mismo decir: alteración de la tranquilidad pública (orden público), que alteración de la tranquilidad de las personas (orden privado). Tal parece que no, puesto que la "tranquilidad pública" propende a "eliminar ciertos hechos que son perturbadores del orden, que pueden provocar desgracias o calamidades públicas", o sea que se atiende a la colectividad en sí misma. Por el contrario, la tranquilidad de las personas se refiere a los individuos componentes de dicha colectividad y viene siendo la base para que se prevengan conductas que atenten contra esos individuos, en lo particular. Y en el artículo 3o. del reglamento que comentamos, primero se habla de orden y seguridad públicos y después de tranquilidad de las personas, pudiendo existir una confusión en ese aspecto.

Tranquilidad significa calidad de tranquilo y esta voz procede del latín *tranquilus*: "quieto, sosegado, pacífico" o "libre de inquietudes, sobresaltos o cuidados"; acomodándose más este último significado a lo preceptuado por el reglamento en vigor, en su artículo tercero.

e) QUE SE MANIFIESTE EN LUGARES PUBLICOS, DE USO COMUN O LIBRE TRAN-  
SITO

Manifiestar significa declarar, dar a conocer, descubrir o poner a la vista y, como ya lo apuntamos, el reglamento señala los lugares en los cuales pueden manifestarse las infracciones cívicas; por lo que se podría dar por concluido este punto, pero estimo de importancia mencionar que no solamente se dan las infracciones en los lugares señalados en forma casuística, sino en todo espacio que se encuentre, en este caso, dentro de la circunscripción del Distrito Federal (según las delimitaciones que correspondan a cada juzgado cívico) y por esa razón sería lo correcto decir: que se ejecuten dentro del Distrito Federal.

Eso lo apreciaremos mejor si vamos que lo previsto en la fracción V del mencionado artículo 3o., parece indicar que las infracciones cívicas, también se manifiestan en los inmuebles de propiedad particular; sin embargo la disposición se refiere a las que tengan sus efectos en los lugares antes detallados (públicos, de uso común o libre tránsito). Y esto no necesariamente es así, puesto que puede darse el caso de que una persona que se encuentre en su domicilio, se vea afectada por la conducta de otra que igualmente se encuentre en su domicilio; pongamos por ejemplo, que ésta última produzca ruido excesivo (conducta prevista en la fracción VI del artículo 7o.) - ¿cuál sería la eficacia de esta disposición en tal caso? ¿cómo se de terminaría ese supuesto?

Por otra parte ¿cuál sería el razonamiento para sancionar a quienes realizaran una infracción a bordo de sus vehículos, si únicamente se señalan los "medios destinados al servicio público de transporte"? Para evitar todas esas lagunas, tiene que corregirse el precepto que comentamos. Que para mi gusto, mientras eso no se haga, se puede invocar lo dispuesto por el artículo 16 del Código Civil para

el Distrito Federal, en vigor, que expresa: "Los habitantes del Distrito Federal tienen obligación de ejercer sus actividades y de usar y disponer de sus bienes en forma que no perjudique a la colectividad, bajo las sanciones establecidas en este código y en las leyes relativas."

Las INFRACCIONES CIVICAS que establece el reglamento se encuentran previstas en el artículo 7o., que reza: "Son infracciones cívicas en términos del Artículo 3o. de este Reglamento, las siguientes:

I.-Expresar o realizar actos que causen ofensa a una o más personas;

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

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

IV.- Orinar o defecar en lugares no autorizados;

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;

VII.- Arrojar o abandonar en la vía pública animales muertos, desechos no peligrosos, o cualquier objeto en general, así como tirar cascajo;

VIII.- Faltar al respeto a los asistentes a eventos o espectáculos públicos, expresando palabras, realizando actos o señas obscenas o insultantes, por parte del propietario del establecimiento, los organizadores o los trabajadores de ambos, así como los actores, artistas, o deportistas. No se considerará infracción, cuando las palabras, actos o señas empleados formen parte del libreto, trama o ----

guión de la respectiva obra o espectáculo y provengan de los actores o artistas;

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

X.- Solicitar con falsas alarmas, los servicios de emergencia, policia, bomberos o de establecimientos médicos o asistenciales, públicos o privados, o impedir de cualquier manera el funcionamiento de las líneas telefónicas destinadas a los mismos;

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

XII.- Impedir o estorbar el uso de la vía pública;

XIII.- Permitir a menores de edad el acceso a lugares a los que expresamente les esté prohibido;

XIV.- Maltratar, ensuciar o hacer uso indebido de las fachadas de inmuebles públicos o privados, estatuas, monumentos, postes, arbotantes, semáforos, buzones, tomas de agua, señalizaciones viales o de obras;

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

XVI.- Invitar a la prostitución o ejercerla;

XVII.- Desperdiciar el agua, desviarla o impedir su uso a quienes deban tener acceso a ella en tuberías, tanques o tinacos almacenadores;

XVIII.- Permitir el propietario de un animal que éste transite libremente o transitar con él cualquier persona, sin tomar las medidas de seguridad, en prevención de posibles ataques a las personas;

XIX.- Azuzar o no contener a cualquier animal que pueda atacar

a las personas, por parte de los propietarios o quien transite con ellos;

XX.- Ingerir bebidas alcohólicas en lugares públicos no autorizados;

XXI.- Consumir estupefacientes o psicotrópicos o inhalar sustancias tóxicas, sin perjuicio de lo previsto en otros ordenamientos;

XXII.- Portar, transportar o usar, sin precaución, objetos o sustancias que por su naturaleza sean peligrosos y sin observar, en su caso, las disposiciones aplicables;

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

XXIV.- Penetrar, en lugares públicos a zonas de acceso prohibido, sin la autorización correspondiente;

XXV.- Dañar árboles, césped, flores o tierra o removerlos, sin permiso de la autoridad;

XXVI.- Detonar cohetes, encender juegos pirotécnicos, hacer fogatas o elevar aerostatos, sin permiso de la autoridad, así como utilizar o manejar, negligentemente, en lugar público, combustibles o sustancias peligrosas o tóxicas;

XXVII.- Proferir voces, realizar actos o adoptar actitudes que constituyan falsas alarmas de siniestros o que puedan producir o produzcan el temor o pánico colectivos;

XXVIII.- Utilizar indebidamente los hidrantes públicos, obstruirlos o impedir su uso;

XXIX.- Alterar el orden, arrojar líquidos u objetos, prender fuego o provocar altercados en los eventos o espectáculos públicos o en sus entradas o salidas; y

XXX.- Ofrecer o propiciar la venta de boletos de espectáculos - públicos, con precios superiores a los autorizados.

En las infracciones comprendidas en las fracciones I, II, III, VI, - VIII y XVIII sólo se procederá a la detención y presentación inmediata del presunto infractor ante el juez o a la iniciación del procedimiento, a petición del ofendido, y en lo que se refiere a la fracción XVI sólo se procederá por queja de vecinos por escrito ante el juez, aun cuando estas infracciones sean flagrantes.

Tratándose de infracciones flagrantes, el elemento de la policía detendrá y presentará en forma inmediata al presunto infractor ante el juez, salvo en los casos a que se refieren las fracciones II, IV, -- VII, VIII y XIII de este artículo, en los que no procederá la presentación inmediata del presunto infractor ante el juez y en los que el elemento de la policía entregará al presunto infractor un citatorio para que se presente ante el juez que corresponda, dentro de las setenta y dos horas siguientes, de conformidad con lo previsto en el Artículo 19 de este Reglamento y siempre que el presunto infractor acredite su nombre y domicilio con documentos oficiales.

No operará la excepción de las infracciones señaladas en el párrafo anterior y el elemento de la policía detendrá y presentará inmediatamente al presunto infractor en los casos siguientes:

a) Cuando, una vez que se le haya entregado el citatorio, persista en la conducta causal de la infracción o reincida en forma inmediata.

b) Cuando se niegue a recibir el citatorio o lo destruya; y

c) Cuando encontrándose en ostensible estado de ebriedad o intoxicación, no sea capaz de responder de sus actos y no se encuentre persona que lo asista y testifique el citatorio."

## LAS INFRACCIONES CIVICAS A LA LUZ DEL CONCEPTO ANOTADO

En seguida vamos a contemplar a la luz del concepto anotado de infracción cívica, las que establece el artículo antes transcrito:

### EN CUANTO A LA CONDUCTA

Por regla general, todas las infracciones cívicas previstas en el referido artículo, son conductas de acción. Dos son los casos en los que además se previenen conductas de omisión, localizados en las fracciones XVIII y XIX.

### EN CUANTO A LA ALTERACION DEL ORDEN O LA SEGURIDAD PUBLICOS O LA TRANQUILIDAD DE LAS PERSONAS

La redacción del artículo que expresa lo que son las infracciones cívicas, da la idea de que algunas alteran el orden público, o--trae la seguridad pública y las restantes a la tranquilidad de las - personas, pero todas las infracciones trastornan el mencionado orden público (lato sensu).

No obstante lo apuntado, vamos a tratar de ubicar a las infracciones cívicas que alteran el orden público (incluyendo dentro de és te, la salubridad pública y la protección ecológica); por otro lado, a las que alteran la seguridad pública y, por último, las que alte--ran la tranquilidad de las personas:

Alteran el orden público las previstas en las fracciones IV, --VI, XIII, XIV, XVI, XVII, XX, XXI, XXV, XXVIII y XXX.

Alteran la seguridad pública las previstas en las fracciones --II, VII, X, XI, XII, XV, XVIII, XIX, XXII, XXIII, XXIV, XXVI, XXVII, y XXIX.

Alteran la tranquilidad de las personas las previstas en las - fracciones I, III, V, VI, VIII y IX.

### EN CUANTO A QUE SE MANIFIESTEN EN LUGARES PUBLICOS, DE USO COMUN O -

## LIBRE TRANSITO

Con excepción de las previstas en las fracciones VI, VII y ----  
XXIII, que pueden ejecutarse desde lugares privados (o de propiedad  
particular), en todas las restantes se previenen conductas que se --  
lleguen a realizar en lugares públicos (de uso común o libre trán-  
sito detallados), siendo esto, en la mayor parte de los casos, una con-  
ditio sine qua non.

## 2. FALTAS DE TRANSITO

En el capítulo precedente hicimos un somero análisis de la com-  
petencia que otorga a los jueces calificadoros el Reglamento de Trán-  
sito del Distrito Federal, ordenamiento que fue reformado en 1993 ha-  
ciéndose la publicación en el Diario Oficial de la Federación el 16  
de febrero del mismo año. No establece lo que son las faltas de trán-  
sito, no obstante que en el artículo 148, dentro del capítulo XII DE  
LAS SANCIONES, dispone: "Al conductor que contravenga las disposicio-  
nes del presente Reglamento se le sancionará, de acuerdo a la falta  
cometida, con el pago de una multa equivalente al importe de tres, -  
cinco, diez o treinta días de salario mínimo general vigente en el -  
Distrito Federal según se indica a continuación: ...".

Haciendo una labor exegética del precepto señalado, falta de -  
tránsito es la contravención de las disposiciones del reglamento, -  
pero vale señalar a ese concepto las mismas objeciones y observacio-  
nes que se hicieron a las "infracciones cívicas" o faltas de policía  
y buen gobierno, dentro de las cuales ubicamos la infracción a cual-  
quier reglamento gubernativo o de policía, inclusive el de tránsito.

## A) CONCEPTO DE FALTA DE TRANSITO

Como ya lo vimos, falta significa: "defecto en el obrar o in---

fracción de la ley, ordenanza o reglamento". En este caso, infracción del Reglamento de Tránsito. A su vez, para el reglamento que comentamos, tránsito significa: acción o efecto de trasladarse de un lugar a otro por la vía pública" (artículo 2, fracción V).

Falta de tránsito es la conducta (acción u omisión) llevada a cabo por un individuo denominado conductor, con la que infringe una disposición de tránsito, mediante el uso de un vehículo (de motor o de tracción humana), cometida en vía pública.

#### B) ELEMENTOS DE LAS FALTAS DE TRANSITO

Del concepto arriba apuntado se desprenden los elementos que a continuación vamos a analizar:

##### a) ACCION U OMISION (CONDUCTA)

Sobre este particular vale lo señalado para las infracciones de viciadas o faltas de policía y buen gobierno, al principio del presente capítulo.

##### b) INDIVIDUAL

Por su propia naturaleza la falta de tránsito es individual ("Al conductor que contravenga ..." artículo 148). Excluye la coparticipación, sin embargo la excepción la constituye lo previsto en el artículo 76, fracción V: "Los conductores, sin perjuicio de las demás restricciones que establezca el presente ordenamiento, deberán respetar las siguientes prohibiciones: ... V. Efectuar competencias de cualquier índole en la vía pública;".

##### c) INFRACCION DE UNA DISPOSICION DE TRANSITO

El Dr. Francisco J. Poniche Bolfo al tratar sobre la clasificación de las normas jurídicas, desde el punto de vista de su cualidad, las clasifica en positivas o permisivas y negativas o prohibitivas. Y asienta: "Son normas negativas las que prohíben determinado compor

tamiento que también puede ser de acción o de omisión." (82)

Por lo cual estimamos que las disposiciones de tránsito, corresponden a esa clasificación de normas negativas, ya sea que impongan obligaciones de hacer o de no hacer.

#### d) MEDIANTE EL USO DE UN VEHICULO (DE MOTOR O DE TRACCION HUMANA)

Aunque en el artículo 10. del reglamento se dispone: "El presente Reglamento establece las normas a que deberá sujetarse el tránsito de peatones y vehículos en las vías públicas del Distrito Federal" y en el capítulo II se comprende a los peatones, además de que la -- Sección Primera trata de ellos; no podemos considerar a éstos como infractores de disposiciones de tránsito o contraventores de tales normas, por faltar a las mismas el requisito de la sanción, aun cuando el artículo 50. establece las obligaciones de dichos peatones.

En efecto, al carecer dichas normas de sanción se les conoce como "imperfectas", según lo manifestado por el tratadista antes citado. (83)

Por esa razón, para ser infractor de tránsito se requiere indeludiblemente de un vehículo de motor o de tracción humana (comprendiéndose dentro de estos últimos las bicicletas y triciclos).

Vehículo es "todo medio de motor o cualquier otra forma de propulsión en el cual se transportan personas o bienes" (artículo 2, -- fracción VIII). El artículo 14 dentro de la Sección tercera del capítulo II, que trata de los "ciclistas", equipera los triciclos a las bicicletas.

#### e) COMETIDA EN VIA PUBLICA

El propio reglamento después de señalar en el artículo 1 que -- "establece las normas a que deberá sujetarse el tránsito de peatones y vehículos en las vías públicas del Distrito Federal", en el artícu

82. INTRODUCCION AL ESTUDIO DEL DERECHO, 3a. ed., EDITORIAL PORRUA, S. A., MÉXICO, 1977, págs. 78 y 79.

83. *Ibidem* pág. 78.

lo 2, fracción IV, establece: "Vía Pública: Todo espacio terrestre - de uso común que se encuentre destinado al tránsito de peatones, ciclistas y vehículos en el Distrito Federal."

### 3. COMPETENCIA QUE LE OTORGAN AL JUZGADO CIVICO DIVERSAS LEYES Y REGLAMENTOS

Aparte del reglamento objeto de nuestro estudio, al juzgado calificador (que no al cívico) le otorgan competencia diversas leyes y reglamentos. Algunos ordenamientos lo hacen de manera expresa y otros por la materia que regulan, como lo apreciaremos en seguida.

#### a) LEY QUE CREA LOS CONSEJOS TUTELARES PARA MENORES INFRACTORES DEL DISTRITO FEDERAL

Esta ley fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 2 de agosto de 1974. En el artículo 49 establece: "Cuando deba conocer el Consejo Auxiliar, la autoridad ante la que sea presentado el menor rendirá la información que reúna sobre los hechos al presidente de aquel órgano, mediante simple oficio informativo, y pondrá en libertad al menor, entregándolo a quienes ejerzan sobre él la patria potestad o la tutela; o a falta de ellos, a quienes lo tengan o deban tener bajo su cuidado, y advirtiéndoles sobre la necesidad de comparecer ante el Consejo cuando se les cite para tal fin. ...".

Si bien es cierto que el artículo transcrito expresa: "la autoridad ante la que sea presentado el menor", debe inferirse que a esa disposición se acomoda el juzgado cívico en lo que respecta a la materia de su conocimiento, toda vez que el artículo 48 de esa misma ley dispone: "Los Consejos Auxiliares conocerán exclusivamente de infracciones a los reglamentos de policía y buen gobierno ...".

**b) LEY DE PROTECCIÓN A LOS ANIMALES PARA EL DISTRITO FEDERAL**

Esta ley fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 7 de enero de 1981. En el artículo 3o. expresamente le otorga -- competencia a los tribunales calificadores al establecer: "Los Tribu-- nales Calificadores del Distrito Federal, en los términos de su re-- glamento, serán los encargados de imponer las sanciones que aquí se preven. Se entenderán como referidos siempre que esta Ley mencione a "Los Tribunales"."

En base a lo dispuesto por el señalado artículo se nos ocurre -- preguntar ¿cuál podría ser el razonamiento que pudiera aplicar la -- Coordinación General Jurídica del Departamento del Distrito Federal, para manifestar que esa disposición es la que confiere competencia -- en este caso a los juzgados cívicos? Esta pregunta se deriva de lo -- dispuesto en la Circular No. 12 emitida por dicha Coordinación el 17 de diciembre de 1984, a solicitud de la Asociación Activa para la Su-- presión de la Crueldad hacia los Animales, A. C., comunicando a los jueces calificadores que: "si tienen facultades para ordenar la pre-- sentación de los infractores a la Ley de Protección a los Animales -- para el Distrito Federal".

Dicha circular fue fundamentada en lo dispuesto por los artícu-- los 20 y 25 de la Ley Sobre Justicia en Materia de Faltas de Policía y Buen Gobierno del Distrito Federal, señalándose que no operaba lo -- dispuesto por el artículo 8o. de la misma, en el sentido de que se -- las acciones u omisiones en que consistieran las faltas se hayan -- (sic) previstas en otras leyes, no se aplicarían la Ley y su Regla-- mento, y se estaría a lo dispuesto por aquéllas, pues tal precepto -- debía aplicarse únicamente respecto a la naturaleza de la falta y a la sanción que correspondiera, pero no al procedimiento que al efec--

to debería seguirse ante el Juzgado Calificador, que era el señalado por la propia Ley.

Es oportuno señalar que dentro de las sanciones que establece a quella, - se encuentra el arresto incommutable de hasta veinticuatro y treinta y seis horas, al cual consideramos inconstitucional de conformidad a la jurisprudencia mencionada con anterioridad.

**c) REGLAMENTO PARA LA PROTECCION DE LOS NO FUMADORES DEL DISTRITO FEDERAL**

La publicación de este reglamento en el Diario Oficial de la Federación data del 6 de agosto de 1990. Otorga competencia a los juzgados calificadores única y exclusivamente para que se acredite ante ellos la categoría de trabajador, jornalero, obrero o trabajador no asalariado y paguen la multa correspondiente al importe de un día de su ingreso, según lo establecido en el artículo 19.

**d) REGLAMENTO PARA EL SERVICIO DE LIMPIA DEL DISTRITO FEDERAL**

El 27 de julio de 1989 fue publicado en el Diario Oficial de la Federación. No otorga competencia a los juzgados calificadores, sino al Departamento del Distrito Federal a través de la Delegación correspondiente para sancionar a los infractores (artículo 37). Sin embargo, en el artículo 38 excluye de la competencia de esas Delegaciones, lo preceptuado en el artículo 36, fracciones I, II y III, debiéndose imponer en esos casos las sanciones previstas y sancionadas en los términos del Reglamento de la Ley Sobre Justicia en Materia de Faltas de Policía y Buen Gobierno del Distrito Federal; coincidiendo tales disposiciones con las del artículo 7o. del reglamento en vigor, en sus fracciones VII, IV y XXIII, respectivamente.

a) ORDENANZA PARA EL ORGANISMO DESCENTRALIZADO SISTEMA DE TRANSPORTE COLECTIVO "METRO"

La II Asamblea de Representantes del Distrito Federal en fecha 17 de diciembre de 1992, dictó una resolución con carácter de ORDENANZA, siendo publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 6 de enero de 1993. Esta ordenanza en el artículo segundo establece: "Son prioritarios y se consideran necesarios para las zonas de alta seguridad señaladas en el artículo anterior los siguientes programas y acciones:

... V.- La instrumentación de medidas tendentes a prevenir actos presuntamente constitutivos de faltas de policía y buen gobierno en los términos de los ordenamientos de la materia, y en su caso, la consecuente actuación de las autoridades competentes."

Y en el artículo séptimo dispone: "El Departamento del Distrito Federal y el organismo público Sistema de Transporte Colectivo, en el ámbito de sus respectivas competencias y objetivos, tendrán a su cargo la adopción de las medidas preventivas y de vigilancia tendentes a prevenir la condición (sic) de ilícitos o de faltas de policía y buen gobierno, así como para garantizar la observancia de la presente Ordenanza. En su caso, los infractores deberán ser remitidos a las autoridades competentes."

No establece sanciones para los infractores a diferencia de las NORMAS QUE REGLAMENTAN EL FUNCIONAMIENTO DEL TRÉN SUBTERRANEO ("METRO") EN RELACION CON LOS USUARIOS (publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 16 de agosto de 1969), que las consignaban en el artículo 21, consistiendo en "multa hasta de \$500.00 (QUINIENTOS PESOS) o arresto hasta por 36 horas"; por el contrario, disponiendo en el artículo octavo que a ella se integran dichas normas, exceptúa lo

dispuesto por el señalado artículo, "para cuyo supuesto se aplicarán las disposiciones de justicia en materia de faltas de policía y buen gobierno del Distrito Federal" (derogando en forma implícita esa disposición).

#### 4. DUPLICIDAD DE SANCIONES (ADMINISTRATIVA Y PENAL)

La mayor parte de las conductas consideradas infracciones cívicas por el reglamento, también son apreciadas o contempladas como delitos. Esto no es sorprendente, recordemos que el propio Constituyente de 1917 consideró que "la falta no debe causar en sus perjuicios (al infractor) más que veinticinco pesos y cuando pase de esos veinticinco, ya no será falta, sino que será delito". Antes, ya el Código Penal de 1871, había establecido la diferencia entre delitos y -- faltas, atendiendo a la infracción de los ordenamientos, ya se trata re de la "infracción voluntaria de una ley penal" o de la "infrac--- ción de los reglamentos o bandos de policía y buen gobierno".

Pero aquí haremos referencia solamente a las conductas previs-- tas tanto en el reglamento base de nuestro estudio y en el de tránsi-- to, en las cuales es evidente esa duplicidad de sanciones: la admi-- nistrativa y la penal.

##### A) EN LAS INFRACCIONES CIVICAS

Para este punto vamos a apoyarnos en lo dispuesto por el artícu-- lo 7o. del reglamento, antes transcrito (véanse págs. 104 a 107).

Lo dispuesto en la fracción IX, se relaciona con lo previsto -- por el artículo 200, fracción II, del Código Penal para el Distrito Federal: "Al que ... ejecute o haga ejecutar por otro, exhibiciones obscenas". Penalidad de "prisión de seis meses a cinco años o san--- ción de trescientos a quinientos días multa o ambas a juicio del ---

juez".

La fracción XI, se relaciona con lo dispuesto por el artículo - 364, fracción II, del Código Penal: "Se aplicará la pena de un mes a tres años de prisión y multa hasta de mil pesos:

... II. Al que de alguna manera viole, con perjuicio de otro, - los derechos y garantías establecidos por la Constitución General de la República en favor de las personas."

Lo dispuesto por la fracción XIII se relaciona con los siguientes artículos del Código Penal:

\*ART. 202.- Queda prohibida emplear a menores de dieciocho años en cantinas, tabernas y centros de vicio. La contravención a esta -- disposición se castigará con prisión de tres días a un año, multa de veinticinco a quinientos pesos, y además, con cierre definitivo del establecimiento en caso de reincidencia. Incurrirán en la misma pena los padres o tutores que acepten que sus hijos o menores, respectiva- mente, bajo su guarda, se empleen en los referidos establecimientos.

Para los efectos de este precepto se considerará como empleado en la cantina, taberna y centro de vicio al menor de dieciocho años que por un salario, por la sola comida, por comisión de cualquier in dolo, por cualquier otro estipendio, gaje o emolumento, o gratuita- mente, preste sus servicios en tal lugar."

\*ART. 203.- Las sanciones que señalan los artículos anteriores se duplicarán cuando el delincuente sea ascendiente, padrastro o ma- drastra del menor, privando al reo de todo derecho a los bienes del ofendido y de la patria potestad sobre todos sus descendientes."

\*ART. 204.- Los delincuentes de que se trata en este capítulo - quedarán inhabilitados para ser tutores o curadores."

Lo dispuesto por las fracciones XIV y XV se relaciona con lo --

previsto por el artículo 399 del Código Penal: "Cuando por cualquier medio se causen daño, destrucción o deterioro de cosa ajena, o de cosa propia en perjuicio de tercero, se aplicarán las sanciones del robo simple."

Lo dispuesto en la fracción XVI se relaciona con lo previsto en el artículo 200, fracción III, del Código Penal: "Se aplicarán prisión de seis meses a cinco años o sanción de trescientos a quinientos días multa o ambas a juicio del juez:

III. Al que de modo escandaloso invite a otro al comercio carnal."

Deben considerarse en este caso los artículos 206, 207 y 208 -- del mismo ordenamiento, en lo conducente.

Respecto a la fracción XXI, debe tomarse nota de las reformas a los artículos 193 y 194 del Código Penal, porque no basta que en la misma se indique: "sin perjuicio de lo previsto en otros ordenamientos"; ya que aun sin el apoyo de lo dispuesto por el numeral 32 del propio reglamento, se debe dar vista al Ministerio Público y de no hacerlo el juez cívico, incurre en responsabilidad penal.

Además tratándose de menores de edad presentados conjuntamente con adultos, por las infracciones previstas en las fracciones XVI, XX y XXI, se deberá de tomar en cuenta lo que dispone el Código Penal en el artículo 201, que a la letra dice: "Al que procure o facilite la corrupción de un menor de dieciséis años de edad o de quien no tenga capacidad para comprender el significado del hecho, mediante actos de exhibicionismo corporal, lascivos o sexuales, o lo induzca a la práctica de la mendicidad, la ebriedad, al consumo de narcóticos, a la prostitución, al homosexualismo, a formar parte de una asociación delictuosa, o a cometer cualquier delito, se le aplicarán

de tres a ocho años de prisión y de cincuenta a doscientos días multa.

Cuando de la práctica reiterada de los actos de corrupción el menor o incapaz adquiera los hábitos del alcoholismo, farmacodependencia, se dedique a la prostitución, a las prácticas homosexuales, o a formar parte de una asociación delictuosa, la pena será de cinco a diez años de prisión y de cien a cuatrocientos días multa."

Si además de los delitos previstos en este capítulo resultase cometido otro, se aplicarán las reglas de acumulación."

Por último, lo dispuesto en la fracción XXIII se relaciona con lo previsto en el artículo 139 del Código Penal, que a la letra dice: "Se impondrá pena de prisión de dos a cuarenta años y multa hasta de cincuenta mil pesos, sin perjuicio de las penas por los delitos que resulten, al que utilizando explosivos, sustancias tóxicas, armas de fuego o por incendio, inundación, o por cualquier otro medio violento, realice actos en contra de las personas, las cosas o servicios al público que produzcan alarma, temor, terror en la población o en un grupo o sector de ella, para perturbar la paz pública, o tratar de menoscabar la autoridad del Estado, o a presionar a la autoridad para que tome una determinación. ..."

#### B) EN LAS FALTAS DE TRANSITO

En estas encontramos lo dispuesto por los artículos 140, 141 y 150 del Reglamento de Tránsito (antes anotados), relacionados en lo conducente con el artículo 171, fracción II, del Código Penal, que expresa: "Se impondrá prisión hasta de seis meses, multa hasta de cien pesos y suspensión o pérdida del derecho de usar la licencia de manejador:

II. Al que en estado de ebriedad o bajo el influjo de drogas e-

nerentes cometa alguna infracción a los reglamentos de tránsito y -  
circulación al manejar vehículos de motor, independientemente de la  
sanción que le corresponda si causa daño a las personas o las cosas."

Al establecerse la sanción para los infractores (no menores de  
edad) se asienta: "La aplicación del presente artículo se hará sin  
perjuicio de la responsabilidad penal en que pudiera incurrirse" (se-  
gundo párrafo del artículo 150 del Reglamento de Tránsito). ¿Qué ---  
quiere decir esto? ¿desconocía la Asamblea de Representantes del Dis-  
trito Federal, el precepto del Código Penal antes mencionado? o en -  
su defecto ¿deben concurrir ambas sanciones, la administrativa y la  
penal?

Esas disposiciones del Reglamento de Tránsito en la práctica --  
han originado que los Agentes del Ministerio Público sean indolentes  
y que en lugar de iniciar las correspondientes averiguaciones pre---  
vias por los delitos de "ataques a las vías de comunicación", hagan  
la indicación a los agentes de policía preventiva, que presenten a -  
los remitidos ante el juez cívico.

Conviene tener presente que aunque el artículo 141 del Reglame-  
to de Tránsito, trata de los menores de edad que en estado de ebrie-  
dad cometen infracciones, es procedente que el Ministerio Público co-  
nozca de todos esos casos e inicie las averiguaciones previas corres-  
pondientes, no obstante que remita a dichos menores al Consejo Tute-  
lar.

También lo dispuesto por la fracción III del artículo 140 del -  
Reglamento de Tránsito, se relaciona con el artículo 172 del Código  
Penal, que expresa: "Cuando se cause algún daño por medio de cual---  
quier vehículo ... además de aplicar las sanciones por el delito que  
resulta, se inhabilitará al delincuente para manejar aquellos apar-

tos, por un tiempo que no baje de un mes ni exceda de un año. En caso de reincidencia la inhabilitación será definitiva."

##### 5. CERTIFICACIONES DE HECHOS ASENTADOS EN LOS LIBROS

En el capítulo II vimos dentro de las facultades del juez cívico, lo dispuesto por el artículo 60, fracción VI, del reglamento. Debiéndose entender ese precepto como la facultad del juez, según lo establecido por el artículo 69, fracción II, para ordenar al secretario que expida las constancias sobre hechos asentados en los libros del juzgado, cuando lo soliciten el denunciante, el presunto infractor o quien tenga interés legítimo. A lo cual apuntamos que se expiden certificaciones de las constancias que obran en el juzgado.

En efecto, la palabra constancia en este caso significa: certeza o exactitud de un hecho; que derivando de constar, voz de origen latino, denota: ser cierta y manifiesta una cosa. Por el contrario, certificar significa: dar una cosa por segura y hacer cierta una cosa por medio de documento público y certificación es la acción o efecto de certificar y también: instrumento que certifica la verdad de un hecho.

Los hechos que se encuentran asentados en los libros (las constancias), lógicamente tienen que ser conexos a la competencia de los juzgados cívicos: las "infracciones cívicas". Sin embargo, ha imperado la inveterata consuetudo (costumbre) y en el libro señalado por la fracción IV del artículo 72 del reglamento, se asientan hechos -- completamente ajenos a dicha competencia, tales como constancias de extravío de documentos; constancias de abandono del domicilio conyugal; constancias de dependencia económica, etc.

Para las certificaciones de las referidas "constancias", la Te-

sererfa del Distrito Federal con fundamento en lo dispuesto por el artículo 62, fracción I, de la Ley de Hacienda del Departamento del Distrito Federal, emite hojas valoradas para el cobro de los derechos.

#### CONSTANCIAS DE EXTRAVÍO DE DOCUMENTOS

Función que como ya lo vimos carece de apoyo legal en la actualidad, puesto que tiene sus antecedentes en lo que dispuso la fracción II del artículo 60. del abrogado Reglamento de Faltas de Policía para el Distrito Federal de 1970, mismo que rezaba: "Abstenerse de entregar, al Juez Calificador competente, dentro de los tres días siguientes a su hallazgo, las cosas perdidas o abandonadas en lugar público".

#### CONSTANCIAS DE ABANDONO DEL DOMICILIO CONYUGAL

Función que igualmente se realiza sin apoyo legal de ninguna especie. En todo caso, es facultad de los Delegados del Departamento del Distrito Federal: "expedir certificados de residencia a personas que tengan su domicilio dentro de los límites de la Delegación" (artículo 45, fracción XI, del Reglamento Interior del Departamento del Distrito Federal).

#### 6. SOLICITUD DE CITATORIOS PARA TRAMITAR ASUNTOS DE DIVERSA INDOLE JURIDICA EN FORMA CONCILIATORIA

Las facultades conciliatorias del juez cívico de conformidad a lo dispuesto por las fracciones IV y V del artículo 60 del reglamento que estudiamos, se contraen a dos supuestos:

- a) Obtener la reparación del daño o dejar a salvo los derechos del ofendido, y
- b) avenir a las partes en los conflictos vecinales, familiares

o conyugales.

Pero dichas facultades operan solo en la materia de su conocimiento: las "infracciones cívicas". Sin embargo, es práctica arraigada en los juzgados conceder citatorios para cualquier asunto diferente a esas infracciones cívicas, como lo apuntamos en la introducción de este trabajo.

En la práctica de esa viciosa costumbre, al resolverse las controversias de diversa índole jurídica en forma conciliatoria, mayor es el bien que se ha procurado que las atrocidades que se han cometido, a los particulares. No obstante, ello implica ilegalidad en las actuaciones de los jueces cívicos.

## CAPITULO IV

## EL PROCEDIMIENTO ANTE LOS JUZGADOS CIVICOS

El concepto de calificación como función propia de los jueces - calificadores y sustento para denominarlos así, vino cediendo paso - al concepto de juicio que se ventila ante esos juzgados en materia - de faltas de policía y buen gobierno. De tal suerte que si dicho concepto sirvió de base para establecer la diferencia entre esos jueces de la autoridad administrativa y los jueces de la autoridad judi----cial; ahora, toda vez que debe prevalecer el concepto de juicio y no el de calificación, como anteriormente lo asentamos, no hay razón para seguir denominándoles jueces calificadores y no aceptando la denomi nación de jueces cívicos que nos dio la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, proponemos que se les denomine: jueces de faltas de policía y buen gobierno.

Pero hablar de juicio presupone que se hable de procedimiento y no porque éste se incluya dentro de aquél, sino a la inversa.

El Dr. Fernando Arilla Bas, refiriéndose al procedimiento penal en México, nos dice: "El procedimiento está constituido por el con---junto de actos vinculados entre sí por relaciones de causalidad y finalidad y regulados por normas jurídicas, ejecutadas por los órganos persecutorio y jurisdiccional, en el ejercicio de sus respectivas atribuiciones, para actualizar sobre el autor o partícipe de un delito la cominación penal establecida en la ley."<sup>(84)</sup>

Antes de continuar con este punto, debemos dar una explicación del por qué nos apoyamos en la Doctrina del Derecho Procesal Penal. Lo hacemos por dos razones: 1. Porque el terreno que estamos abordan

---

84. "EL PROCEDIMIENTO PENAL EN MÉXICO", 4a. ed., EDITORES MEXI-  
CANOS UNIDOS, S. A., MÉXICO, 1973, pág. 10.

de es virgen, no obstante que se ha venido hablando de un Derecho Penal Administrativo. Al respecto, nos dice el Dr. Andrés Serra Rojas: "A diferencia del procedimiento judicial, el procedimiento adminis--trativo propiamente dicho, y el contencioso administrativo son rela--tivamente nuevos, pues su configuración surge del siglo pasado, con la aparición del derecho administrativo."<sup>(85)</sup> Y 2. Porque el reglamen--to en vigor, de la materia, otorga supletoriedad al Código de Proce--dimientos Penales para el Distrito Federal, en el artículo 53.

Ahora bien, acomodando lo apuntado sobre procediniento a la ma--teria de nuestro estudio, podemos decir; que el procedimiento está -constituido por el conjunto de actos vinculados entre sí por relacio--nes de causalidad y finalidad y regulados por normas jurídicas, eje--cutados por los órganos de la autoridad administrativa en el ejerci--cio de sus respectivas atribuciones para actualizar sobre el autor -de una falta de policía y buen gobierno la sanción legalmente esta--blecida.

Existe cierta resistencia de nuestra parte para hablar de proce--so en la materia que nos ocupa, sin embargo el Dr. Eduardo Pallares al decir del Dr. Serra Rojas, "considera que: proceso significa un -conjunto de fenómenos, de actos o acontecimientos, que suceden en el tiempo y que mantienen entre sí determinadas relaciones"<sup>(86)</sup> y en ese sentido podría decirse que proceso es igual a procedimiento; sin em--bargo, el mismo Dr. Serra asienta que: "El procedimiento, por el con--trario, es un concepto puramente formal; es la serie o sucesión de -actos regulados por el derecho. Por eso se ha podido afirmar que el procedimiento es al proceso como el acueducto al agua que por el --mismo corre". Agregando en seguida: "En términos generales se llama proceso a toda instancia ante un juez o tribunal sobre una diferen--

85. Op. cit. pág. 286 del Tomo I.

86. *Ibidem* pág. 289.

cia entre dos o más partes, es decir, indica un conjunto de actos jurídicos coordinados encaminados a la satisfacción de la pretensión planteada." y concluye que: "El procedimiento, por el contrario, son las formas según las cuales los negocios administrativos se preparan, es decir, es el conjunto de trámites realizados para llegar a la solución de un proceso."<sup>(87)</sup>

Decimos que nos resistimos a hablar de proceso en esta materia porque el procedimiento ante los juzgados cívicos es "sui generis", en el que, a diferencia del penal, no se pueden establecer períodos. O en todo caso, al decir del Dr. Niceto Alcalá Zamora y Castillo, se trata de un "proceso inquisitivo puro o sea aquel en que el juez hace a la vez de acusador, y en el que el inculcado es más objeto de la pesquisa que sujeto del proceso. ... entonces el proceso inquisitivo sería una forma procesalizada de autodefensa estatal, como la que indicamos en la conferencia segunda o como la de los tribunales de policía municipal o gubernativa."<sup>(88)</sup>

El mencionado Dr. Arilla Bas, señala los siguientes períodos de desarrollo del procedimiento:

- "A) A cargo del órgano persecutorio: Período de Averiguación -- Previa.
- B) A cargo del órgano jurisdiccional:
  - a) Período de instrucción, que se divide en dos:
    - a') De preparación del proceso, desde el auto de radicación hasta el de formal prisión.
    - b') De proceso, desde el auto de formal prisión hasta el que declara cerrada la instrucción y pone la causa a la vista de las partes.
  - b) Período de juicio, que comprende:

---

87. Ídem.

88. PROCESO AUTOCOMPOSICIÓN Y AUTODEFENSA, 2a. ed., TEXTOS UNIVERSITARIOS UNAM, MÉXICO, 1970, páo. 156.

- a') De preparación, que se abre con el auto de vista de partes y termina con el de citación para la vista.
- b') De debate, o vista de la causa.
- c') De decisión (sentencia)."<sup>(89)</sup>

Y en ese sentido no podemos hablar de proceso. En la materia -- que nos ocupa, el procedimiento establece la relación jurídica de orden público entre la autoridad administrativa (Estado: titular de la facultad sancionadora de las infracciones a los reglamentos gubernativos y de policía) y el sujeto activo de la falta de policía y buen gobierno (infractor). Esa relación se expresa en forma oral de conformidad a lo dispuesto por el artículo 33 del reglamento; se desarrolla en forma pública por regla general y, excepcionalmente por motivos graves, en forma privada (según el mismo artículo).

El juez debe analizar si las acciones u omisiones en las que -- consisten las infracciones no se hallan previstas por otras disposiciones reglamentarias, porque en ese caso no serán aplicadas las sanciones establecidas en el reglamento (artículo 13). Sin embargo, como lo hemos apuntado anteriormente, frecuentemente conoce de asuntos de diversa índole jurídica y no obstante que procure la conciliación de intereses de las partes en conflicto, su actuación siempre será ilegal.

Es muy importante tomar en cuenta que en materia de faltas de policía y buen gobierno no se admite la tentativa. Actualmente por la misma naturaleza de las conductas catalogadas como "infracciones cívicas" y antes por disposiciones expresas de los ordenamientos legales de la materia.

#### A) LA DENUNCIA Y LAS PRESENTACIONES POR FLAGRANCIA

En el reglamento primero se atiende a la flagrancia y luego a -

---

<sup>89</sup>. Op. cit. pág. 12.

la denuncia. Nosotros consideramos invertir ese orden en razón a que estamos tratando sobre las actuaciones de los jueces cívicos y principalmente para estar acordes a lo dispuesto por el artículo 16 de la Constitución Federal.

#### LA DENUNCIA

El referido precepto constitucional se encuentra en estos términos: "No podrá librarse ninguna orden de aprehensión o detención, si no por la autoridad judicial, sin que preceda denuncia, acusación o querrela de un hecho determinado que la ley castigue con pena corporal, y sin que estén apoyadas aquéllas por declaración, bajo protesta, de persona digna de fe o por otros datos que hagan probable la responsabilidad del inculpado, hecha excepción de los casos de flagrante delito en que cualquiera persona puede aprehender al delincente y a sus cómplices, poniéndolos sin demora a disposición de la autoridad inmediata."

Denuncia significa acción y efecto de denunciar y esta voz procede de denuntiare (noticiar, avisar). El Dr. Arilla Bas, nos dice: "Se define la denuncia como la noticia de la comisión de un delito dada a la autoridad encargada de perseguirlo."<sup>(90)</sup> Haciendo un parangón, podemos decir: La denuncia es la noticia de la comisión de una "infracción cívica" dada a la autoridad encargada de sancionarla, en este caso, al juez cívico.

Tratan de la denuncia los artículos 7o., 20 y 38 del reglamento, pero el juez cívico tiene la facultad de determinar que es improcedente la misma y acordarlo así, con base al artículo citado en segundo lugar, si "considera que el denunciante no es persona digna de fe o no aporta elementos suficientes", debiendo expresar "las razones que tuvo para dictar su determinación, de la que se tomará nota en

90. *Ibídem* pág. 58.

el libro respectivo" (¿cuál?).

En la práctica es raro que acudan ante el juez cívico para hacer denuncias de hechos constitutivos de infracciones cívicas, generalmente denuncian hechos completamente ajenos a su competencia, en forma verbal y excepcionalmente por escrito. Ante tales denuncias, - el juez cívico no dicta ningún acuerdo, simplemente niega los citatorios o los concede.

#### LAS PRESENTACIONES POR FLAGRANCIA

Es la policía preventiva del Distrito Federal la encargada de - "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".

Flagrante (del latín flagrans, -antis, procede de flagrāre que significa arder), voz que denota "que se está ejecutando actualmen-- te". Y flagrancia significa: calidad de flagrante.

El artículo 17 del reglamento desarrolla el concepto de flagran cia en los siguientes términos: "Se entenderá que el presunto infrac-- tor es sorprendido en flagrancia, cuando el elemento de la policía - presencia la comisión de la infracción o cuando inmediatamente des-- pués de ejecutada ésta, lo persiga materialmente y lo detenga."

En el conocimiento de las faltas flagrantes se dan dos supues-- tos:

A) El agente de la policía en servicio remite al presunto in--- fractor inmediatamente ante el juez correspondiente, con la boleta - de remisión a la que se refiere el artículo 18, en todos los casos - previstos por el artículo 7o. del reglamento.

B) El elemento de la policía hace entrega de un citatorio al -- que se refiere el artículo 19, al presunto infractor que de acuerdo

a lo dispuesto por el artículo 7o. no amerite ser presentado inmediatamente. Esto es "letra muerta" en la práctica.

En este punto tratamos de las presentaciones por flagrancia, -- por lo cual descartamos el supuesto B) antes señalado.

De suma importancia y conexo con el punto que sigue es lo dispuesto por el artículo 36 del reglamento, que a la letra dice: "la audiencia se iniciará con la declaración del elemento de la policía que hubiese practicado la detención y presentación o con la lectura de la boleta de remisión respectiva, quien deberá justificar la detención y la presentación en ambos casos, si no lo hace, incurrirá en responsabilidad, en los términos de las leyes aplicables y se ordenará la inmediata libertad del presentado". La práctica dista mucho del cumplimiento a esta formalidad, puesto que una vez hecha la presentación del presunto infractor y habiéndosele sellado la copia de la boleta de remisión al elemento de la policía que la haya efectuado, éste se retira inmediatamente del juzgado, máxime cuando se trata de "operativos de seguridad pública" (conocidos popularmente como "razzias"). Y en esa boleta de remisión únicamente asienta la conducta ejecutada por el presunto infractor y la disposición infringida.

Por otra parte, vamos a suponer que un elemento del personal de vigilancia del Sistema de Transporte Colectivo "Metro", en alguna estación, cualquiera que sea, detiene a un presunto infractor de una disposición contenida en las NORMAS QUE REGLAMENTAN EL FUNCIONAMIENTO DEL TRÉN SUBTERRÁNEO y hace la remisión al correspondiente juzgado cívico. Tomando en consideración que dicho juzgado está facultado para conocer de esas infracciones y que el mencionado personal de vigilancia no forma parte de la policía preventiva ¿cuál será el funda

mento del juez cívico para incoar el procedimiento y sujetar al mismo al presunto infractor? Como éste existen infinidad de casos que pueden darse en la práctica, y de hecho se dan, para los cuales no existe solución; porque aun suponiendo que a los remitentes se les tomara como denunciante, entonces se pasaría por alto lo preceptuado en los artículos 20 a 22 del reglamento, haciendo nugatorios los derechos de los presuntos infractores respecto a las formalidades -- que deben satisfacerse.

Lo apuntado debe tomarlo en cuenta la Asamblea de Representantes y cualquier órgano de carácter legislativo o con facultades reglamentarias, al expedir un ordenamiento de esta naturaleza adjetiva para que no queden tales lagunas.

Cabe señalar, que el reglamento omite establecer que tanto el procedimiento que contempla como el supletorio se aplicarán a los presuntos infractores de otros ordenamientos legales que le atribuyan competencia al juzgado calificador, no siendo bastante lo dispuesto por el artículo tercero transitorio, respecto a que se entenderá a juzgado cívico, ni lo establecido por el artículo 60, fracción III, que a la letra dice: "Aplicar las sanciones establecidas en este Reglamento y otros de carácter gubernativo cuya aplicación no corresponda a otra autoridad administrativa".

#### B) CITATORIOS Y ORDENES DE PRESENTACION

Los citatorios y órdenes de presentación se relacionan con las faltas no flagrantes y con la denuncia y se encuentran previstos en los artículos 20, 21, 22 y 56, fracción III, del reglamento.

Los citatorios tienen como destinatarios al denunciante y al presunto infractor, pero también pueden expedirse para terceros, como es el caso previsto por el artículo 29, fracción II, del reglaman

to.

Por lo que respecta a las órdenes de presentación, a las que se refieren concretamente los artículos 21 y 22 mencionados, cabe señalar, que aun dado el caso de que se dicten, difícilmente se cumplen; por la inviolabilidad del domicilio.

### C) LA AUDIENCIA

La audiencia se encuentra establecida como garantía constitucional por el artículo 14, que a la letra dice: "Nadie podrá ser privado de la vida, de la libertad, 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".

El Dr. Héctor Fix Zamudio comentando la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, respecto al precepto señalado, apunta: "B) En cuanto a los elementos del derecho constitucional de audiencia, comprende los de juicio, tribunales previamente establecidos, y las formalidades esenciales del procedimiento, puesto que la disposición que exige que todos estos factores sean regulados de acuerdo con las leyes expedidas con anterioridad al hecho, quedan comprendidos en la prohibición de retroactividad, del cual no es sino un aspecto."<sup>(91)</sup> Y más adelante agrega: "Por lo que respecta a la autoridad administrativa, la jurisprudencia de la Suprema Corte ha establecido una obligación directa de proporcionar la oportunidad de defensa a los afectados, aun cuando la ley del acto no establezca ni el procedimiento ni las formalidades esenciales respectivas (Tesis - 339, página 569, Apéndice 1975, Segunda Sala)."<sup>(92)</sup>

---

91. Op. cit. pág. 63.

92. Idem.

En el mismo sentido el Dr. Serra Rojas, asienta: "Juicio no es sólo un procedimiento ante la autoridad judicial, lo es también ante una autoridad administrativa, siempre que se cumplan las condiciones legales. Véanse a este respecto las siguientes ejecutorias de la Corte de la V época: T. XX, pág. 39; T. 77, pág. 211; y T. 98, pág. --- 167." (93)

Los artículos 30, 31, 33 y 36 al 43 del reglamento contemplan - las formalidades esenciales del procedimiento. Formalidades que mu-- chas veces no se cumplen en los juzgados cívicos. Vamos a poner como ejemplo, la presentación de un presunto infractor de la disposición contenida en la fracción XX del artículo 7o., que reza: "ingerir be-- bidas alcohólicas en lugares públicos no autorizados". El juez cívico, o en su caso el secretario, al recibir la presentación ordena -- que al presunto infractor lo examine el médico adscrito y aun cuando éste expida un certificado de ebriedad (completa o incompleta), de - inmediato pregunta a aquél si cometió o no la infracción que se le - imputa, y, a veces simplemente con el señalado certificado, ipso fac-- to le impone la sanción prevista para el caso y así se hace nugato-- ria la garantía de audiencia y se pasa por alto el derecho a la de-- fensa, entre otros, puesto que no se observó la disposición del artí-- culo 24 relativa al plazo probable de recuperación dictaminado por - el referido médico, para fijar el inicio del procedimiento.

Los supervisores se contentan con la revisión que hacen de los asientos que obran en los libros de infracciones y arrestados o el - de multas, o con preguntar al presunto infractor ( por las condicio-- nes en las que se desarrolló el "procedimiento"), si se le informó - sobre su derecho de elección a cubrir el pago de la multa o purgar - el arresto correspondiente, y no hacen las observaciones pertinentes

---

93. Op. cit. Tomo I, pág. 296.

sobre el lapso que transcurrió desde que fue hecha la presentación - al momento en el que el presentado está cumpliendo el arresto o hizo el pago de la multa (lo cual no se anota).

Nos llama la atención la parte final del artículo 33 que establece que el procedimiento "se realizará en forma rápida y expedita sin más formalidades que las establecidas en este Reglamento". Entonces ¿cuál es la finalidad que persigue el artículo 53 al otorgar supletoriedad al Código de Procedimientos Penales para el Distrito Federal?

Sobre el particular estimo que las formalidades establecidas en el reglamento deben ser observadas en su contexto, puesto que si el presunto infractor tiene derecho a ser informado de que puede comunicarse con personas de su confianza para que lo asistan y lo defiendan, recibiendo las facilidades para tal fin y disponer de un plazo de dos horas (máximo) para que se presente el defensor o persona que le asista; tomando en consideración las distancias y densidad de población que existen en el Distrito Federal, incluso podría suspenderse la audiencia en los términos del artículo 42, ya que el defensor de oficio que se le nombrara pudiera no ser el idóneo, si estuvieran en poder del propuesto por el presunto, las pruebas de descargo correspondientes.

De suyo considero de suma importancia la Ejecutoria que a continuación transcribiré:

"Arrestos y multas por faltas a reglamentos de policía. Garantías del detenido y carga de la prueba. Si el acto reclamado consiste en la imposición de una multa, y en su permutación por el arresto correspondiente, en términos del artículo 21 Constitucional, a las autoridades señaladas como responsables corresponde la carga de jus-

tificar sus actos, probando que la sanción estuvo debidamente fundada y motivada, narrando y acreditando los hechos en que se hayan basado, así como exponiendo los razonamientos que apoyen la imposición y cuantificación de la sanción, y acreditando también que se dio al afectado una oportunidad legal razonable para su defensa. Pues si el quejoso alega que no se le dio oportunidad de defensa, al ser detenido y sancionado, y que siendo jornalero, la multa impuesta rebasa el término máximo señalado en el párrafo final del precepto en comento, se le impondría una carga diabólica si se pretendiese que fuese el propio quejoso quien acreditase que al ser detenido por los agentes de la Policía y sancionado por el Juez Calificador, se le negó la oportunidad de defensa para alegar y probar lo que a su derecho convino, pues al ser detenido y privado de su libertad, sin que se pruebe por las autoridades que se le haya dado oportunidad de asesorarse de persona de su confianza, se le vendría a privar de la garantía de audiencia y a dejarlo en absoluto estado de indefensión, a más de que se le privaría del derecho a un adecuado procedimiento legal, con violación de los artículos 14, 16 y 21 de la Constitución Federal, ya que en las condiciones normales un detenido carecerá de oportunidades y elementos razonables para acreditar los extremos de su pretensión, mientras que las autoridades sí podrán allegar los elementos probatorios, adecuados para demostrar y fundar sus actos, y que dieron oportunidad de defensa al quejoso. Por lo demás la garantía del artículo 20, fracción IX, constitucional, relativa a que un detenido puede nombrar defensor desde el momento en que sea aprehendido, es obviamente aplicable a quienes son detenidos y sujetos a arresto por violación a los reglamentos de policía y buen gobierno, puesto que en el espíritu de los preceptos constitucionales comentados, la

integridad y la libertad personales son respetables, aunque se trate de la mera posibilidad de un arresto por quince días, y las garantías de audiencia y debido proceso legal no pueden satisfacerse si quien se encuentra detenido va a ser juzgado por las faltas que se le atribuyen, sin darle oportunidad de tener el asesoramiento necesario para la salvaguarda razonable de sus más elevados derechos, como son los que se refieren a su libertad y no sólo a su patrimonio." Amparo en revisión 1783/1969. Eduardo Bedolla Torres. Octubre 22 de 1973. Unanimidad de votos. Ponente: Magistrado Guillermo Guzmán Orozco. Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito. Tribunales Colegiados Séptima Época, Vol. 58, Sexta parte, pág. 18. Tribunales Colegiados Informe 1973, Tercera parte, pág. 18. (EDICIONES MAYO, Tomo III, págs. 299 y 300).

#### D) LA RESOLUCION Y LAS SANCIONES

##### LA RESOLUCION

La resolución es el acto decisorio del juez cívico acerca de la responsabilidad o no responsabilidad del presunto infractor, que tiene lugar al culminar la audiencia y después de haberse efectuado la valoración de las pruebas aportadas por las partes. Tratan de la misma los artículos 44 a 51 del reglamento.

##### LAS SANCIONES

Anteriormente vimos que las sanciones constitucionales a cargo de la autoridad administrativa son: la multa o el arresto.

Igualmente vimos que la autoridad administrativa impone sanciones extraconstitucionales, a lo cual debemos agregar el caso del decomiso al que alude la fracción IV del artículo 69 del reglamento, al tratar las atribuciones del secretario del juzgado: "No podrá devolver los objetos que por su naturaleza sean peligrosos, en cuyo ca

so deberá remitirlos al lugar que determine la Coordinación, pudiendo ser reclamados ante ésta, cuando proceda".

El Dr. Andrés Serra Rojas manifiesta: "Debe distinguirse la confiscación del comiso. Este último es la pérdida de los instrumentos y efectos del delito o infracción. ...El decomiso o comiso, de la expresión romana "commissum", es una institución administrativa, poco estudiada en nuestro medio, que se encuentra consagrada tanto en el Código Penal para el Distrito y Territorios Federales, como en la legislación administrativa, en el Código Aduanero, Código Sanitario y otras importantes disposiciones".<sup>(94)</sup>

Cabe señalar que el decomiso, ya sea que se le considere sanción o medida de seguridad (puesto que el reglamento no lo indica), tendrá que operar sobre los objetos que se relacionen con la falta cometida, en los términos de los artículos 18, fracción VI, y 19, fracción VII, del reglamento.

En seguida trataremos de las sanciones previstas por el artículo 6o. del reglamento, que son: amonestación, multa y arresto; de acuerdo al siguiente orden expositivo:

#### a) LA MULTA

El artículo mencionado dispone sobre el particular: "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".

Para el monto de la multa se atiende primordialmente a la categoría del infractor y luego a la gravedad de la falta.

Así, para los infractores (no jornaleros, obreros o trabajadores no asalariados), el artículo 8o. del reglamento la establece de uno a treinta días, atendiendo al tipo de infracción, en los térmi--

<sup>94</sup>. Op. cit. Tomo II, pág. 1011.

nos siguientes:

"I.- De la fracción I a la IV con multa por el equivalente de 1 a 10 días de salario mínimo ..."

"II.- De la fracción V a la VIII con multa por el equivalente de 11 a 20 días de salario mínimo ..."

"III.- De la fracción IX a la XXX con multa por el equivalente de 21 a 30 días de salario mínimo ..." (véase el artículo 7o. del reglamento antes transcrito).

Para el caso de que el "infractor fuese jornalero, obrero o trabajador no asalariado, la multa máxima será el equivalente a un día de su jornal, salario o ingreso diario y tratándose de personas desempleadas o sin ingresos, la multa máxima será el equivalente a un día de salario mínimo".

Nos llama la atención lo dispuesto por el último párrafo del artículo comentado, en su parte final, sobre el infractor que sea desempleado o sin ingresos ¿de dónde obtendrá la multa?

Tanto se ha pretendido beneficiar a las clases menos afortunadas, que en la práctica se dan situaciones que hacen pensar que hace falta una adecuada regulación de intereses; al juzgado cívico se presentan obreros con status socioeconómico elevado, a los cuales provoca hilaridad la multa de un día de salario mínimo, y por el contrario, llegan personas dueñas de grandes capitales, quienes por el momento no disponen de una cantidad en dinero por más exigua que sea, no pudiendo cubrir la multa que se les imponga.

#### b) EL ARRESTO

El citado artículo 6o. dispone: "Arresto, que es la privación de la libertad por un período hasta de 36 horas, que se cumplirá en lugares diferentes de los destinados a la detención de indiciados, -

procesados o sentenciados".

Atendiendo al tipo de infracción, de acuerdo al artículo 8o., - se impone de la siguiente forma:

"I.- De la fracción I a la IV ... con arresto de 6 a 12 horas".

"II.- De la fracción V a la VIII ... con arresto de 13 a 24 horas".

"III.- De la fracción IX a la XXX ... con arresto de 25 a 36 horas" (véase el artículo 7o. antes transcrito).

De conformidad a lo dispuesto por el artículo 49, esos períodos de arresto podrán variar dependiendo del pago parcial de la multa -- que el infractor estuviere en posibilidad de efectuar, subsistiendo su derecho en todo tiempo para hacer el pago de la multa que corresponda en proporción al arresto que hubiere purgado. Y el arresto se computará desde el momento de la presentación del infractor.

#### c) LA AMONESTACION

"Amonestación, que es la reconvención, pública o privada, que el juez haga al infractor" (artículo 6o. del reglamento).

La palabra amonestación significa: acción y efecto de amonestar y esta voz deriva del latín "admonēre, de monēre": "hacer presente - alguna cosa para que se practique o evite"; "advertir, prevenir" y - también "reprender y advertir".

Reconvención es acción de reconvénir y este vocablo significa: "hacer cargo a uno, arguyéndole ordinariamente con su propio hecho o palabra".

La amonestación también es establecida como una corrección disciplinaria (artículo 67, fracción I, del reglamento).

#### EL APERCIBIMIENTO ACOMPAÑANDO A LAS SANCIONES

El artículo 47 del reglamento, establece: "En todo caso, al re-

solventar la imposición de una sanción, el juez apercibirá al infractor para que no reincida, haciéndole saber las consecuencias sociales y jurídicas de su conducta".

Apercibimiento significa acción y efecto de apercibir o apercibirse y reprensión disciplinaria. Apercibir denota preparar lo necesario para alguna cosa; amonestar, advertir, avisar y también: "hacer saber a una persona las sanciones a que está expuesta".

De ahí que sería incongruente que el juez sancione con amonestación y aperciba al infractor. Estimo que el apercibimiento únicamente deberá acompañar a las sanciones multa o arresto y operar en los casos de terceros, para que tomen las medidas necesarias a efecto de que sus dependientes no cometan otras infracciones.

#### EL PROCEDIMIENTO EN EL CASO DE MENORES INFRACTORES

El reglamento trata de los menores infractores, disponiendo su inmediata presentación ante el Consejo Auxiliar, por las infracciones previstas en las fracciones IX, XVI, XX y XXI del artículo 7o., - "debiendo el juez informar a quienes ejercen la custodia o tutela" - (artículo 29, fracción I).

En los casos restantes previstos por las demás fracciones del señalado artículo 7o., el juez "amonestará y reconvendrá" (sic) al menor infractor, "apercibiéndolo de que en caso de reincidencia, será inmediatamente remitido al Consejo Auxiliar". Haciendo lo anterior en presencia de quienes custodien o tutelén a los menores. Según lo dispone el artículo 29, fracción II, contrariando lo establecido por el artículo 18 Constitucional, puesto que el juzgado cívico no es autoridad especial para el tratamiento de los menores, por lo cual ese precepto debe reputarse inconstitucional.

Por otra parte, todas las actuaciones llevadas a cabo en los --

juzgados cívicos, respecto a los menores infractores, aun cuando se realicen con base a lo dispuesto por el reglamento en el artículo -- mencionado, deben reputarse "ilegales" porque contrarían lo establecido por la ley de la materia.

#### EL PROCEDIMIENTO EN EL CASO DE INIMPUTABLES

Son las causas de inimputabilidad para Don LUIS SIMÉNEZ DE ASUA, citado por los Doctores RAUL CARRANCA Y TRUJILLO y RAUL CARRANCA Y - RTIVAS, "aquellas en que, si bien el hecho es intrínsecamente malo, - contrario al derecho, no se encuentra sujeto de delito en condicio-- nes de serie atribuible el acto realizado, por no concurrir en él el desarrollo o la salud mentales, la conciencia o la espontaneidad" (95)

Líneas arriba en el punto uno de las innovaciones que presenta el reglamento, anotamos que establece la imputabilidad (que no res-- ponsabilidad) para las personas "mayores de once años". En efecto, - el artículo 4o. en su primer párrafo, establece lo siguiente: "Son - responsables de las infracciones las personas mayores de once años - que lleven al cabo acciones u omisiones que alteren el orden público o la tranquilidad de las personas. ...". Dejamos constancia de esto porque, volviendo a los tratadistas antes mencionados, la "responsa-- bilidad tiene por presupuesto la imputabilidad y ambas hacen posible la culpabilidad; por lo que las excluyentes, en su especie, se fun-- dan en la ausencia de imputabilidad o de culpabilidad, más no de res-- ponsabilidad". (96)

Lo expuesto nos hace pensar ¿cuál será el fundamento de la Asam-- blea de Representantes para convertir en imputables a los menores de entre los once y dieciocho años de edad? y por otra parte ¿qué debe-- rán hacer los jueces cívicos ante la presentación de menores de once años de edad?

95. CODIGO PENAL ANOTADO, 12a. ed., EDITORIAL PORRUA, S. A., ME-- XICO, 1986, pág. 74.

96. Ibidem pág. 73.

**FALLA DE ORIGEN**

Este último caso no está previsto por el reglamento, pero desde luego, los jueces cívicos deben actuar conforme a la ley de la materia no tan sólo cuando le sean presentados menores de once años de edad, sino también cuando se les presenten menores de entre los once y los dieciocho años de edad.

Cabe mencionar que lo curioso es que ni siquiera la Ley que crea los Consejos Tutelares para Menores Infractores del Distrito Federal, precisa a partir de qué edad tomarán conocimiento sobre los menores infractores de dieciocho años de edad; sino que es la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la que en su artículo 27, fracción XXVI, establece: "Organizar la defensa y prevención social contra la delincuencia, estableciendo en el Distrito Federal un Consejo Tutelar para menores infractores de más de seis años e instituciones auxiliares; ..."

Otra clase de inimputables son las personas que se encuentran en el caso previsto por el artículo 26 del reglamento, que a la letra dice: "Cuando el presunto infractor padezca alguna enfermedad mental, a consideración del médico del juzgado, el juez suspenderá el procedimiento y citará a las personas obligadas a la custodia del enfermo y, a falta de éstos, lo remitirá al Ministerio Público o a las autoridades del Sector Salud que deban intervenir, a fin de que se proporcione la ayuda asistencial que se requiera en cada caso".

Existe mucha falta de atención para estos casos por parte de los hospitales del Sector Salud, destinados a la psiquiatría, en donde se le ponen muchas trabas al juez cívico para recibir un enfermo mental, no obstante que sea turnado con el respectivo certificado médico.

## CAPITULO QUINTO

## MEDIOS DE DEFENSA DE LOS PRESUNTOS INFRACTOR-S

Los actos administrativos están investidos de una presunción de legalidad, pero como acertadamente lo asienta el tratadista Jesús -- González Pérez: "no es más que una ficción con que se pretende justificar la ejecutoriedad o ejecutividad que se postula de todos los actos administrativos. ... la administración pública aparece como una entidad o serie de entidades sujetas al derecho, que trata de realizar diversos intereses. Todo lo públicos que se quiera, todo lo prevalentes que se considere necesario. Pero intereses que se realizan dentro del marco del ordenamiento jurídico. En la realización de esos fines, las entidades administrativas pueden actuar en contravención del ordenamiento jurídico a que están sometidas."<sup>(97)</sup>

Aquí sería bueno hacer un paréntesis debido a lo confuso del acto de autoridad realizado o ejecutado por el juez cívico en el conocimiento de "infracciones cívicas". Confuso porque ese acto de autoridad, como anteriormente lo asentamos, se desarrolla dentro de una función materialmente jurisdiccional y formalmente administrativa.

Al respecto, el Dr. Andrés Serra Rojas asienta: "Los actos legislativos y jurisdiccionales realizados por el Poder Ejecutivo, no deben considerarse administrativos, aunque formalmente se comprendan como actos administrativos".<sup>(98)</sup>

Ese dualismo del acto de autoridad del cual tratamos, se refleja cuando los preceptos del reglamento de la materia, establecen que los presuntos infractores, por una parte, podrán inconformarse ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal y,

97. TRATADO DE DERECHO ADMINISTRATIVO MEXICANO, 2a. ed. EDITORIAL PORRUA, S. A., MEXICO, 1988, pág. 102.

98. Op. cit. Tomo I, pág. 251.

por otra, otorgan supletoriedad al Código de Procedimientos Penales para el Distrito Federal.

Cerrado ese paréntesis, vemos que el acto de autoridad que ejecuta el juez cívico, para salvaguardar el orden público en los términos del reglamento que norma sus atribuciones -quiere o no llamarlo acto administrativo-, no está exento de incurrir en contravención de los ordenamientos jurídicos. Cuando eso sucede, los particulares (presuntos infractores) deben contar con los medios idóneos para su defensa, conviniendo a esta voz todas las acepciones que a continuación se señalan: "acción de defender o defenderse", "amparo", "protección", "socorro" y "razón que se alega en juicio para desvirtuar la acción del demandante". Pero también esa defensa se hace presente aún cuando ese acto no adolezca de irregularidades o dicho de otra forma, aún cuando el juez cívico actúe conforme a derecho.

En efecto, la defensa es una garantía de seguridad jurídica que si bien es cierto, se establece eminentemente para las causas penales (artículo 20 constitucional), no deja de ser aplicable para todos los actos de autoridad que tienden a imponer una sanción, por más leve que esta sea, al presunto infractor de una norma jurídica. Concretamente, en este caso, a un reglamento de policía y buen gobierno.

Esa defensa se deberá encontrar en el procedimiento ante el juez cívico, ora al inicio desde que se radica el asunto; ora en su desarrollo, procurando el respeto a sus formalidades; ora en su culminación, cuando se emita la resolución de responsabilidad. Razón por la cual, la defensa de los presuntos infractores aunque se relaciona íntimamente con el procedimiento ante los juzgados cívicos (objeto de estudio del capítulo precedente), no se debe confundir con -

el mismo. Puesto que, podemos afirmar, si el procedimiento tiende a actualizar sobre el autor de una falta de policía y buen gobierno o infracción cívica, la sanción legalmente establecida; por el contrario, la defensa tratará de que se cumpla con todas y cada una de las formalidades de dicho procedimiento y aportará las pruebas necesarias para demostrar la no responsabilidad y una vez dictada la resolución, de resultar adversa al presunto infractor, acudirá a impugnarla.

Por todas esas consideraciones, primero queremos tratar sobre los medios de defensa intraprocesales a diferencia de los medios de impugnación (que no de recursos) o, como lo dice el Dr. Cipriano Gómez Lara: "medios para combatir las resoluciones de los tribunales cuando éstas sean incorrectas, ilegales, equivocadas o irregulares, o no apegadas al derecho",<sup>(99)</sup> de los que más adelante hablaremos.

Anteriormente vimos que los artículos 30 y 31 del reglamento, establecen el derecho que tiene el presunto infractor de comunicarse con persona de su confianza que lo asista y defienda, desde el momento en el que comparezca ante el juez y la obligación de éste de hacerse saber, permitirse, darle las facilidades necesarias para tal fin y concederle un plazo que no excederá de dos horas para que se presente el defensor o asistente. El juez cívico a efecto de cumplir con la garantía de mérito, no sólo deberá observar el fiel y exacto cumplimiento de lo señalado, sino además, en el caso de que el presunto infractor no cuente con persona de su confianza que lo asista o defienda, deberá nombrarle un defensor de oficio.

En este último caso, el juez dará intervención al defensor de oficio adscrito al juzgado, quien deberá encontrarse en la Agencia Investigadora del Ministerio Público, de conformidad con lo dispues-

---

99. Op. cit. pág. 50.

to por los artículos 17 y 18 de la Ley de la Defensoría de Oficio -- del fuero Común en el Distrito Federal.

En la práctica, el defensor de oficio, por regla general, no es más que una figura decorativa, el cual si acaso llega a estar presente en las audiencias se conduce como un simple espectador, que firma las actuaciones únicamente con la finalidad de acreditar su asistencia a una jornada de trabajo.

No es nuestro propósito analizar las causas por las cuales la defensoría de oficio no cumple con su cometido, pero hacemos nuestras las palabras del anteriormente citado maestro Cipriano Gómez Lara, quien afirma que: "tendría que organizarse, en forma adecuada y correcta la institución del patrocinio gratuito, o sea, lo que nosotros hemos llamado, las defensorías de oficio que, dicho sea a propósito, no han cumplido hasta ahora la función tan delicada que les está encomendada." (100)

Pero dando por cierta la intervención del defensor, en uno u otro caso (trátese del particular o del de oficio), desde que se radica el asunto en el juzgado ¿cuáles serían los medios de defensa que pueda hacer valer?

#### PRINCIPIOS DE EXCLUSIÓN

Sin que lo señale así expresamente el reglamento, pero conforme al mismo, el defensor dispone de medios legales que en opinión muy personal son principios de exclusión, gracias a los cuales el juez puede quedar excluido del conocimiento del asunto. Esa exclusión puede darse por incompetencia y por inimputabilidad.

#### A) POR INCOMPETENCIA

El defensor tendrá que cerciorarse de que el procedimiento se inicia por una "infracción cívica". Que la conducta atribuida al pre-

---

100. *Ibidem* pág. 213.

sunto infractor no se encuentra prevista y sancionada por otros ordenamientos ajenos a la materia de conocimiento del juez cívico y en caso contrario, hacer la observación a éste para que se excuse conforme a lo dispuesto por el artículo 13 del reglamento y relativos de la normatividad supletoria, haciendo la declinatoria correspondiente.

#### B) POR INIMPUTABILIDAD

El defensor deberá cerciorarse:

a) Que el presentado no es menor de edad. En caso contrario hacer valer lo previsto por la ley de la materia (de los menores infractores) y en lo que no se oponga a la misma, lo dispuesto por el artículo 29 del reglamento en comento.

b) Que el presentado no padezca alguna enfermedad mental (que prive o disminuya al individuo de sus facultades cognitivas o volitivas). En caso contrario, deberá pedir que se cumpla con lo dispuesto por el artículo 26 del reglamento.

Debemos hacer énfasis en el principio de exclusión por incompetencia, porque ante el juzgado cívico, como anteriormente lo asentamos, acuden con problemas de diversa índole jurídica y se expiden citatorios indiscriminadamente, sea cual sea la naturaleza del asunto.

De ahí que el defensor, al cerciorarse que no se trata de "infracciones cívicas" deberá pedir que ni siquiera se hable de procedimiento. Que al juez haga la observación de incompetencia y así se lo haga saber a las partes y si éstas, aun así, manifiestan su deseo de someter sus diferencias (mejor dicho pretensiones) ante dicho juzgador, éste dejará ipso facto tal carácter para asumir el de conciliador.

Pero cabe tener presente en todo momento, que solamente si los

ordenamientos legales de la materia del asunto no disponen lo contrario, se podrá llevar a cabo la conciliación; porque existen normas de orden público e interés social, que, por lo tanto, son irrenunciables. Al respecto el artículo 80. del Código Civil para el Distrito Federal, en vigor, dispone: "Los actos ejecutados contra el tenor de las leyes prohibitivas o de interés público serán nulos, excepto en los casos en que la ley ordene lo contrario."

El defensor, entonces, deberá cuidar que se respete la voluntad de ambas partes sin que se coaccione a ninguna. Al respecto, el connotado jurista Niceto Alcalá Zamora y Castillo, expresa: "la conciliación (que, a nuestro entender, o desemboca en fracaso, y no puede reputarse "equivalente jurisdiccional", o conduce a una avenencia, y entonces --salvo que el juez que la dirija la denaturalice, actuando no de conciliador, sino de coaccionador--, se reducirá a cualquiera de las mencionadas formas de autocomposición)".<sup>(101)</sup>

El mismo afamado jurista manifiesta: "Y así como autodefensa, autocomposición y proceso representan las tres posibles desembocaduras del litigio, así también desistimiento, allanamiento y transacción constituyen las tres posibles expresiones de la autocomposición." Asentando un poco antes de lo transcrito, lo siguiente: "cabe que la actitud altruista que le brinde solución autocompositiva provenga del atacante (es decir, de quien deduzca la pretensión), del atacado (o sea de quien se oponga a la misma) o bien de ambos, cuando se hagan concesiones mutuas, más o menos equilibradas. Las dos primeras especies son unilaterales: la que procede del atacante se denomina renuncia o desistimiento; la que emana del atacado, allanamiento o reconocimiento; la tercera manifestación es bilateral, y se conoce como transacción."<sup>(102)</sup>

101. Op. cit. pag. 73.

102. Ibidem pag. 80.

Por lo expuesto, podemos afirmar que la función conciliatoria - que realice el juez cívico se encontrará en las transacciones. De otra forma podría decirse que para lograr la avenencia de las partes, se trataría de composiciones amigables, como la figura jurídica a la que se refiere el artículo 20, fracción VI, del Título Especial de la Justicia de Paz (Del Juicio) del Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal y no de la "amigable composición" establecida en el artículo 628 del mismo ordenamiento, en la que se trata de una resolución o fallo en conciencia.

Conviene entonces recordar que las transacciones serán nulas -- cuando se trate de: delitos, dolo y culpa futuros; la acción civil - que nazca de un delito o culpa futuros; sucesión futura; herencias - antes de ser visto el testamento, caso de haberlo y el derecho a recibir alimentos (de conformidad a lo dispuesto por el artículo 2950 del Código Civil para el Distrito Federal en vigor). Y que por disposiciones expresas del mismo ordenamiento en determinados casos no se puede transigir.

Sin embargo, insistimos en que los jueces cívicos están facultados únicamente para ejercer funciones conciliatorias, en los casos a los que se refieren las fracciones IV y V del artículo 60 del reglamento y fuera de ellos, toda conciliación debe considerarse ilegal.

Si hecho el señalamiento al juez por el defensor, respecto a la falta de competencia, aquél persiste en seguir conociendo del asunto -en opinión del sustentante-, se podrá hacer uso del recurso de apelación que consigna el capítulo III del título cuarto del Código de Procedimientos Penales para el Distrito Federal, con base a lo dispuesto por el artículo 53 del reglamento que otorga supletoriedad a dicho ordenamiento.

Se podrá objetar tal parecer aduciendo que no existe otro tribunal de jerarquía superior, pero, de acuerdo al reglamento en comento, la Coordinación General Jurídica (ahora, a través de la Subdirección de Normatividad y Vigilancia de los Juzgados Cívicos Dependiente de la Dirección General de Orientación y Asistencia Jurídica, antes mencionada) podría hacer las veces de "iudex ad quem", como lo hace ante los recursos de queja, que se presentan con base en lo dispuesto por los artículos 81 a 84 del ordenamiento mencionado.

También puede apelarse si el elemento de la policía no cumple con la obligación de justificar la presentación del presunto infractor (artículo 36 del reglamento) y éste continúa sujeto al "procedimiento". Considero, de igual forma, que la dependencia señalada anteriormente está en aptitud de resolver sobre cualquier recurso intraprocesal que sea promovido por las "partes".

Sobre este particular considero oportuno transcribir lo que asienta el renombrado catedrático Cipriano Gómez Lara, quien manifiesta que: El recurso técnicamente, es un medio de impugnación intraprocesal, en el sentido de que vive y se da dentro del seno mismo del proceso ya sea como un reexamen parcial de ciertas cuestiones, o como una segunda etapa, segunda instancia, del mismo proceso." (103)

#### MEDIOS DE IMPUGNACION

Tómese la separación que hicimos entre medios de defensa y medios de impugnación, únicamente para orden expositivo, puesto que todo medio de impugnación es un medio de defensa. Por cuanto toca a los medios de impugnación que serán abordados en seguida, es pertinente hacer algunas consideraciones previas: en párrafos anteriores citamos lo asentado por el Dr. Cipriano Gómez Lara, respecto a los -

103. Op. cit. pág. 327.

medios de impugnación, a lo cual agregamos lo que él mismo expresa: "Es necesario dejar establecida una distinción necesaria entre el recurso y el medio de impugnación. Todo recurso es, en realidad, un medio de impugnación; por el contrario, existen medios de impugnación que no son recursos." (104)

En su oportunidad, al tratar en especial sobre el Contencioso - Administrativo y el Juicio de Amparo, se analizará si son recursos u otros medios de impugnación.

#### A) EL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

El artículo 52 del reglamento en su primera parte dispone: "Las personas a quienes se haya impuesto una multa, podrán interponer un juicio de nulidad ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal." ¿Qué quiere decir esto? ¿todas las personas - que hubieran sido sancionadas con una multa, están en condiciones de impugnar la sanción? Antes de que demos respuesta a esta interrogante, preguntémonos ¿qué es el Contencioso Administrativo?

Contencioso es palabra de origen latino: contentiōsus, que deriva de contendere y significa contender, dado a contradecir lo que otros afirman; dicese de las materias sobre las cuales se contiene - en juicio. Contencioso Administrativo: Se aplica a los asuntos que, afectando a la Administración Pública, son resueltos por los tribunales de justicia.

Sobre sus antecedentes en México el Dr. Serra Rojas, refiere -- que las "Audiencias Reales", "conocían en grado de apelación de los asuntos contenciosos resueltos en primera instancia por los Alcaldes Ordinarios y Corregidores". Y también lo sitúa en la Constitución federal de 1824, dentro de las facultades concedidas al Presidente: --

---

104. Idem.

"Conceder el pase o retener los decretos conciliares, bulas pontificias, breves y rescriptos, con consentimiento del congreso general, si contienen disposiciones generales; oyendo ... a la Corte Suprema de Justicia, si se hubieren expedido sobre asuntos contenciosos." -- (105).

El Contencioso Administrativo entendido como las controversias que se suscitan entre la Administración Pública (Federal o local) y los particulares, resueltas por tribunales administrativos autónomos, ha venido sufriendo una serie de vicisitudes antes de llegarse a consolidar. Hubo muchas tesis adversas a su institución, siendo de mayor peso aquellas que consideraron que se rompía con el principio de la "división de poderes" (realmente de funciones), al depositarse en una persona o corporación dos o más de ellos.

Sin embargo, pese a todas las oposiciones, logró plasmarse constitucionalmente. Primero en el artículo 104 de la de 1917, mediante sus reformas y adiciones publicadas en el Diario Oficial de la Federación el día 30 de diciembre de 1946 y después en la fracción XXIX-H del artículo 73, gracias a la adición publicada en el Diario Oficial de la Federación el 10 de agosto de 1987.

Así, habiendo fundamento constitucional, el 28 de enero de 1971 se promulgó la Ley que Crea el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, misma que ha sufrido innumerables reformas y adiciones.

La ley en vigor establece en el artículo 21 que: "Las Salas del Tribunal son competentes para conocer:

I.- De los juicios en contra de los actos administrativos que las autoridades del Departamento del Distrito Federal dicten, ordenen, ejecuten o traten de ejecutar en agravio de los particulares;"

---

105. Op. cit. Tomo II, n.ºg. 1220.

De allí resulta que debiera agregarse al referido artículo 52 -- del reglamento, la condición para que los particulares puedan acudir a juicio contencioso administrativo; el agravio. Aunque sin dicho -- precepto, el agraviado puede impugnar la multa en base a la ley.

El Contencioso Administrativo es un juicio y no un recurso, al que le son aplicables las consideraciones que exponemos para el -- Juicio de Amparo.

Para el Contencioso Administrativo son partes (artículo 32):

I. El actor (los particulares agraviados);

II. El demandado. Tendrán tal carácter:

- a) El Departamento del Distrito Federal, representado por - el jefe del mismo.
- b) Los Delegados del Departamento; así como los Directores Generales del mismo, a cuya área de competencia corres-- ponda la resolución o acto administrativo impugnado o su ejecución; quienes al contestar la demanda lo hará por - sí y a nombre del Jefe del Departamento.
- c) Las autoridades del Departamento, tanto ordenadoras como ejecutoras de los actos que se impugnen (aquí caben los jueces cívicos, entre otros).
- d) El particular a quien favorezca la resolución cuya nulidad pida la autoridad administrativa.

III. El tercero perjudicado o sea cualquier persona cuyos inte-- reses puedan verse afectados por las resoluciones del Tri-- bunal.

Nótese que la autoridad administrativa puede convertirse en ac-- tor en el supuesto del inciso d) de la fracción II del mencionado ar-- tículo y a lo dispuesto por el artículo 21 de dicha ley.

La ley establece el procedimiento a seguir y, en lo no previsto, otorga supletoriedad al Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal; así como a la Ley de Hacienda del Departamento del -- Distrito Federal y al Código Fiscal de la Federación, en lo tocante a la materia fiscal.

Las causas de nulidad previstas por la ley (artículo 80) son: "Incompetencia de la autoridad; incumplimiento u omisión de las formalidades legales; violación de la Ley o no haberse aplicado la debida; y arbitrariedad, desproporción, desigualdad, injusticia manifiesta o cualquier otra causa similar".

Podemos afirmar que todos los particulares que han interpuesto un "juicio de nulidad" ante el mencionado tribunal, han obtenido sentencia favorable; pero, en honor a la verdad, es un número muy reducido de "presuntos infractores" de faltas de policía y buen gobierno (hoy infracciones cívicas), quienes han interpuesto dichos juicios. Lo curioso es que la autoridad administrativa, la mayor parte de los casos, los ha perdido no por haber causado agravio, sino por no hacer una correcta "defensa" (si así se pudiera decir) del acto administrativo o la resolución impugnados y, también, por deficiencia en la fundamentación y motivación de la resolución que emitió.

Los presuntos infractores de las referidas "infracciones cívicas" al interponer los respectivos juicios, no solicitan la suspensión del acto administrativo o resolución impugnados; toda vez, que ya fueron ejecutados. Pero al dictarse la sentencia declarándose la nulidad de los mismos, "las autoridades responsables quedarán obligadas a otorgar o restituir al actor en el goce de los derechos que le hubieren sido indebidamente afectados o desconocidos" (artículo 81 de esa ley). Esto quiere decir que al declararse la nulidad, tienen

derecho a que se les reintegre la cantidad que hubieron pagado en -- concepto de multa y de esa forma está por demás la segunda parte del artículo 52 del reglamento, que a la letra dice: "Para este efecto, el pago que se hubiere efectuado de la multa, se entenderá hecho bajo protesta".

### B) EL JUICIO DE AMPARO

¿Qué es el Juicio de Amparo? El Licenciado Arturo Serrano Robles dice que: "El juicio de amparo es guardián del Derecho y de la Constitución. La finalidad del juicio es precisamente esa: hacer respetar los imperativos constitucionales en beneficio del gobernado" - (106).

Los artículos 103 y 107 de la Carta Magna instituyen el juicio de amparo y concretamente el segundo de dichos preceptos hace referencia a la Ley Reglamentaria de los artículos 103 y 107 de esta --- Constitución ("Ley de Amparo").

"El juicio de amparo --no dice el mencionado licenciado Serrano Robles-- no tiene más explicación, en consecuencia, que la de servir de medio de defensa del gobernado frente a los actos inconstitucionales del gobernante. El juicio de amparo, pues, tiene en la Constitución su meta y su origen o fuente. Es la Constitución su fuente porque es creado por ella; y es la Constitución su meta porque la finalidad que con él se persigue es lograr el imperio de los mandatos -- constitucionales. El juicio constitucional o juicio de amparo, llamado también juicio de garantías, es, por consiguiente, guardián del -- Derecho y de la Constitución".<sup>(107)</sup>

El Dr. Héctor Fix Zamudio, comentando el artículo 103 constitucional, expresa: "Este precepto constitucional regula la procedencia

106. MANUAL DEL JUICIO DE AMPARO, SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA GALION, 1a. ed., EDITORIAL THEMIS, MEXICO, 1989, pág. 3.

107. Ibidem pág. 8.

genérica del juicio de amparo ante los tribunales federales y posee numerosos antecedentes, tanto nacionales como extranjeros." (108) y - sitúa dentro de estos últimos, los siguientes: "la revisión judicial, la estructura del Poder Judicial Federal, el habeas corpus y el régimen federal, todos ellos provenientes del derecho público norteamericano; el nombre mismo de la institución y la tendencia hacia la centralización judicial, que tienen su origen en la tradición hispánica, así como algunos elementos del sistema francés, o las declaraciones de derechos y la casación". (109) Después habla de los antecedentes nacionales y del surgimiento del juicio de amparo en tres etapas, haciendo referencia primero a su institución en "la Constitución Política del Estado de Yucatán promulgada el 31 de marzo de 1841, de acuerdo con el proyecto elaborado por una comisión presidida por el ilustre Manuel Crescencio Rejón", en la que "se utiliza el vocablo amparo" y que sirvió "para proteger a los habitantes de dicha entidad federativa en sus derechos contra leyes y decretos de la legislatura o providencias del gobernador, contrarias al texto literal de la Constitución, así como contra funcionarios tanto administrativos como judiciales, cuando violasen las garantías individuales"; luego manifiesta que (en la segunda fase), "se observa el artículo 25 del Acta de Reformas (a la Constitución Federal de 1824), promulgada el 18 de mayo de 1847, con apoyo en el proyecto elaborado por el notable jurista Mariano Otero, y en el cual se atribuye a los tribunales de la Federación otorgar el amparo a cualquier habitante de la República ... contra todo ataque de los poderes Legislativo y Ejecutivo, tanto de la Federación como de los Estados", y por último se refiere al "antecedente inmediato, el artículo 101 de la Carta Federal de 5 de febrero de 1857, con una redacción casi idéntica a la del 103 actual". (110)

---

108. Op. cit. pág. 430.

109. Idem.

110. Ibidem.

En el punto que antecede dijimos que el contencioso administrativo es un juicio y no un recurso, al que le son aplicables las consideraciones hechas para el juicio de amparo, dando por sentado que este no es un recurso. Al respecto, el precitado licenciado Arturo Serrano Robles, después de hacer referencia a la discusión que ha venido suscitando el problema "que plantea el amparo, si este es un recurso o un verdadero "juicio", entendiéndose por tal un proceso" y que Don Emilio Rabasa "se inclinó, aunque sólo en lo relativo al amparo directo, por la tesis del recurso", transcribiendo lo que expresó respecto al artículo 14 constitucional; disiente de dicho criterio y se inclina por "la corriente de quienes sustentan la opinión contraria, ya que incluso el juicio de garantías que se asemeja a la casación, el amparo directo, tiene más de proceso autónomo que de recurso y, por lo mismo, constituye lo que comúnmente es llamado juicio".(111)

El mismo autor continuando con esa disertación, agrega: "Recurso, como su propia denominación lo indica, es un volver a dar curso al conflicto, un volver, en plan revisor, sobre lo andado, de manera que ante quien debe resolverlo concurren las mismas partes que contendieron ante el inferior, a pedirle que reanalice la cuestión controvertida y que decida si la apreciación efectuada por este se ajusta o no a la ley correspondiente, y, en su caso, a solicitarle que reforme la determinación con que no se está conforme".(112) y más adelante asienta que: "Al tablado del amparo, por el contrario, quien hasta entonces ha sido juzgador sube a desempeñar el papel de parte demandada; y el conflicto a resolver no es ya el que fue sometido a la consideración de dicha parte, sino el de si la conducta de esta configura o no una contravención a la Carta Magna. Los preceptos nor

---

111. Op. cit. pág. 10.

112. Idem.

mativos a cuya luz deberá resolver el Organó de Control, juez del -- primitivo juzgador, no serán, en consecuencia, exclusivamente los -- mismos en que éste se apoyó en su oportunidad, sino, además, los de la Carta Magna. Es más: puede darse el caso de que el citado Organó de Control no solamente se abstenga de establecer si la ley ordinaria fue exacta o inexactamente aplicada, sino que resuelva que tal ley no debió haber sido aplicada por ser contraria a la Constitu---- ción, lo que no sucede en el recurso de apelación".<sup>(113)</sup>

El Dr. Héctor Fix Zamudio, sobre la fracción VII, entre otras, del artículo 107 constitucional, hace el siguiente comentario: "D) - Las fracciones III, incisos b) y c), VII y VIII, contienen las bases de la segunda forma procesal que puede adoptar el juicio de amparo, - que es la doble instancia (también calificada como amparo indirecto) y es aquel que se interpone contra resoluciones judiciales que no -- tienen el carácter de sentencias definitivas ni de decisiones que p<sup>o</sup> n<sup>o</sup> n<sup>o</sup> fin al proceso ordinario, y que se dictan ya sea en el juicio, - fuera de juicio (jurisdicción voluntaria), después de concluido (pro<sup>o</sup> cedimiento de ejecución) o que afecten a personas extrañas, siempre que estas resoluciones tengan efectos decisivos en el proceso corre<sup>o</sup> pondiente; y también cuando se impugnen en forma directa disposicio- nes de carácter legislativo, o actos de la administración activa que no puedan combatirse ante tribunales judiciales o administrativos.

El procedimiento establecido en este sector se inicia ante el - juez de distrito bajo cuya jurisdicción se encuentre el lugar en el que el acto reclamado se ejecute o trate de ejecutarse. Su tramita-- ción es concentrada, pues se limita al informe de autoridad (llamado informe justificado), a una audiencia que debe fijarse en el mismo - auto en el que se pide el informe, que por este motivo se califica -

---

113. *Ibíd*em pág. 11.

de audiencia constitucional y que es de pruebas, alegatos y sentencia, puesto que teóricamente en la misma debe dictarse el fallo.

Las sentencias dictadas en primer grado por los jueces de Distrito pueden impugnarse por la parte agraviada ante la Suprema Corte de Justicia o ante los Tribunales Colegiados de Circuito por medio del recurso de revisión (en realidad apelación). ..."(114)

Cabe hacer mención de que han sido muchas las personas, generalmente agrupadas como "comerciantes ambulantes", quienes han venido recurriendo al juicio de amparo, al dedicarse a actividades ilícitas (como la reventa de boletos de espectáculos o de juegos), para librarse de la sanción correspondiente; logrando su objetivo, al obtener únicamente la suspensión provisional, puesto que con ello han maniataado al juez cívico (antes calificador) para imponer la sanción prevista para esa conducta.

En la actualidad, por lo brevísimo del procedimiento ante el juzgado cívico y el corto tiempo del arresto ¿hasta dónde convendrá al presunto infractor promover el juicio de amparo? Esta interrogante surgió después de la lectura de la opinión de los Ministros de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia, aprobada por el Pleno el 19 de agosto de 1980, expuesta por el licenciado Carlos Alfonso Cruz Burguete, en el anteriormente citado Manual del Juicio de Amparo, que a la letra dice: "Si la detención obedeciere a la ejecución de su arresto decretado por autoridad administrativa, de conformidad con el artículo 21, in fine, de la Constitución Federal, la suspensión provisional se concederá para el efecto de que el quejoso quede a disposición del juez de Distrito en cuanto a su libertad en el lugar en que guarde su detención, a reserva de que ante el Juez Federal se gestione en su caso, la libertad dentro del incidente respec-

114. Op. cit. pág. 457.

**FALLA DE ORIGEN**

tivo".<sup>(115)</sup>

#### LA CONDONACION

Condonación, del latín *condonatio*, significa acción y efecto de condonar y esta voz procede de *condonāre* (verbo transitivo) que quiere decir: perdonar o remitir una pena o una deuda. Y en este sentido se equipara a la primera acepción de la palabra indultar (perdonar - una pena o conmutarla). Evidenciándose ahí la similitud entre la condonación y el indulto (del latín *indultus*, significando: gracia o -- privilegio para poder hacer una cosa y, también, gracia por la cual se perdona el todo o parte de una pena, o se exime a uno de cual---quier obligación).

Pero, por regla general, cuando se habla de condonación, se hace referencia al perdón de multas de carácter fiscal y, en su caso, gubernativas. Al respecto pueden consultarse el Código Fiscal de la Federación en su artículo 30, entre otros, y la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal en su artículo 19, fracción XVII, así como el antes citado artículo 17, fracción VII.

En la materia que nos ocupa, la condonación es la facultad de los Delegados del Departamento del Distrito Federal, para perdonar los arrestos impuestos por los jueces cívicos, de conformidad a los lineamientos emitidos por la Coordinación General Jurídica (en base a lo dispuesto por el artículo 58, fracción II, en relación al 57, - fracción III, del reglamento).

Esta facultad concedida a los "Delegados", muchas veces, es ejercida por funcionarios de jerarquía inferior y el perdón del arresto, por regla general, única y exclusivamente, es concedido a los infractores del Reglamento de Tránsito, quienes en estado de ebriedad

---

115. Op. cit. pág. 447.

conducen vehículos de cualquier tipo (pero normalmente de motor) y son sancionados con el "arresto incommutable" de 36 horas. En estos casos el perdón se concede no en base a los lineamientos mencionados sino al "influyentismo" o la "mordida".

En mi opinión dicha facultad está en franca oposición con lo dispuesto por el artículo 13 de la Carta Magna, que a la letra dice: "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". Puesto que el propio indulto (facultad concedida al Presidente de la República en la fracción XIV del artículo 89 de la Constitución Federal), previsto en el artículo 97 del Código Penal para el Distrito Federal en materia del fuero común y para toda la República en materia de fuero federal, se encuentra en los siguientes términos: "Podrá concederse indulto cuando el reo haya prestado importantes servicios a la Nación, tratándose de delitos del orden común, ..." y, por lo tanto, está acorde al referido precepto constitucional: es compensación de un servicio y está fijado por la ley. En cambio la condonación no se apega a tales extremos y, por ende, debe reputarse inconstitucional.

## CONCLUSIONES Y PROPUESTAS DE REFORMAS

- 1a. Si constitucionalmente es la autoridad administrativa a quien compete sancionar las infracciones a los reglamentos gubernativos y de policía, una ley reglamentaria del artículo 21 debe o debería establecer el órgano u órganos de dicha autoridad, encargados de esa facultad, atribución o función; para evitar su dispersión y lograr, con ello, que no se constituya en juez y parte, toda vez que se ha venido contrariando ese principio de derecho.
- 2a. La ley reglamentaria que se expidiera (previa la reforma del mencionado precepto), podría contener las medidas de seguridad y las sanciones que ha venido imponiendo la autoridad administrativa, al margen de la constitución, distintas a la multa y al arresto; estableciendo las bases para que pueda conmutarse éste por trabajo en beneficio de la comunidad, a semejanza de las penas contempladas en el Código Penal para el Distrito Federal y desterrar de las sanciones administrativas el carácter de "castigo" no nada más nominalmente. Pero, sobre todo, deberá precisar la materia objeto de los reglamentos gubernativos y de policía. Por lo cual, el referido artículo 21 en lo conducente, podría quedar redactado de la siguiente forma: "ART. 21 ...Compete a la autoridad administrativa aplicar las sanciones por las infracciones de los reglamentos gubernativos y de policía, en los términos que establezca la ley; pero, en todo caso, la privativa de la libertad no podrá exceder de treinta y seis horas, pudiendo conmutarse ésta por trabajo en beneficio de la co

munidad. Si el infractor fuese jornalero, obrero o trabajador, no podrá ser sancionado con multa mayor al 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."

3a. La Asamblea de Representantes del Distrito Federal al expedir el Reglamento Gubernativo de Justicia Cívica para el Distrito Federal, no se apegó al (ahora reformado) artículo 73 -fr. VI, base 3a., inciso A)-, de la Constitución Federal, el que dentro de las facultades reglamentarias que le confirió, establecía: "Dictar bandos, ordenanzas y reglamentos de policía y buen gobierno que, sin contravenir lo dispuesto por las leyes y decretos expedidos por el Congreso de la Unión para el Distrito Federal, tengan por objeto atender las necesidades que se manifiesten entre los habitantes del propio Distrito Federal..." y cambió el "término de faltas de policía y buen gobierno" por el "concepto de justicia cívica".

4a. Igualmente, dicha asamblea, no respetó la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal (vigente hasta en tanto no se expida la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal, en base al Estatuto de Gobierno del Distrito Federal de 14 de julio de 1994)\*, variando la denominación de "tribunal calificador" por la de "juzgado cívico". Y por esas razones rompió con una de las "expresiones de subordinación de la autoridad reglamentaria al legislador", que es "la obligación de respetar las leyes en su letra y en su espíritu"; por lo cual al mencionado reglamento debe reputarse inconstitucional, ---

\* Post scriptum (véase la nota a la página 59). La Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal convalidó la denominación de "juzgado cívico". Ahora es la ley la que se subordinó al reglamento.

puesto que se ha entendido que éste es "...aquel que contraría algún mandato de la constitución o que, en general, no se apoya en un texto legal". Y en consecuencia, las actuaciones de los "juzgados cívicos" deben ser consideradas, ab origine (desde el origen), inconstitucionales.

- 5a. La denominación "justicia cívica" así como la de "infracción cívica" que instituye el reglamento de mérito, no tienen apoyo legal ni doctrinario de ningún tipo, porque de conformidad a los antecedentes en México consultados, desde 1769 se vinieron expediendo bandos (o reglamentos) de policía; posteriormente en --- 1825 se expidió el Bando de Policía y Buen Gobierno, y a ese título se ha tratado de faltas de policía o de faltas de policía y buen gobierno, tanto en los ordenamientos legales como en la doctrina del derecho constitucional y del administrativo. Razón por la cual el término "justicia cívica" no puede sustituir al de "faltas de policía y buen gobierno"; haciéndose evidente esto ahora que el Congreso de la Unión en las reformas al artículo 122, entre otros, queriendo validar al primero lo incorporó, pero respetando al segundo. Que por otra parte, estimo incongruente que se conjuguen las expresiones: "justicia cívica sobre faltas de policía y buen gobierno" (puesto que en su acepción más amplia toda justicia es cívica) y si al conjugarse se entienden como la justicia de los ciudadanos relativa a las faltas de policía y buen gobierno, se empieza por negarle al Estado la función de policía que ha venido realizando como facultad exclusiva.

- 6a. Por razones de técnica jurídica los órganos de la autoridad administrativa, encargados de sancionar las infracciones a los reglamentos gubernativos y de policía, deben denominarse: "juzgados de faltas de policía y buen gobierno"; ya que ésta es la denominación más acorde al precepto constitucional que fundamenta esa competencia, puesto que incluye las infracciones a ambos tipos de reglamentos. Y esos juzgados deberán contar con un tribunal de alzada (que podría denominarse asimismo: "tribunal de -- faltas de policía y buen gobierno del Distrito Federal"), para lograr su autonomía sin substraerse de la esfera administrativa.
- 7a. Los jueces cívicos -al acatar los lineamientos emitidos por la Coordinación General Jurídica del Departamento del Distrito Federal o las disposiciones tanto del Reglamento Gubernativo de Justicia Cívica para el Distrito Federal como de otros ordenamientos-, en sus actuaciones incurran en contravención de la -- constitución. Deben reputarse inconstitucionales los arrestos -- inmutables de 12 a 36 horas, para los manejadores ebrios establecidos por el Reglamento de Tránsito del Distrito Federal y de 24 a 36 horas, fijados por la Ley de Protección a los Animales para el Distrito Federal, para determinados contraventores; -- tomando en consideración la jurisprudencia establecida (Tesis -- 418, Apéndice publicado en 1975, pág. 694), según la cual los -- infractores tienen "derecho de optar entre la pena corporal y -- la pecuniaria", al no estatuirse ésta en la normatividad señalada. Igualmente debe considerarse inconstitucional (sino es que -- anticonstitucional) la amonestación a los menores de edad (prevista en el artículo 29 del reglamento), ya que es contraria a

lo dispuesto por el artículo 18 constitucional, puesto que los juzgados cívicos no son "instituciones especiales para el tratamiento de menores infractores".

8a. De la misma manera, dichos jueces actúan en contravención de algunas leyes y del mencionado reglamento, como en los siguientes casos: 1. En lo relativo a los infractores menores de edad, al remitirse "sin demora al Consejo Auxiliar, debiendo el juez informar a quienes ejercen la custodia o tutela", porque su deber es entregarlos a éstos de conformidad a lo dispuesto por la ley de la materia y dar conocimiento al Consejo Auxiliar con simple oficio informativo; 2. En la función conciliatoria distinta a la prevista en las fracciones IV y V del artículo 60 de su reglamento (cuando de las infracciones cívicas "deriven daños y perjuicios que deban reclamarse por la vía civil y, en su caso, obtener la reparación o dejar a salvo los derechos del ofendido" o "en conflictos vecinales, familiares o conyugales, con el único fin de avenir a las partes"); y 3. En las certificaciones de constancias sobre hechos ajenos a las infracciones cívicas (tales como extravío de documentos, abandono del domicilio conyugal, dependencia económica, etc.), en virtud de que esa facultad está establecida para expedirlas "únicamente sobre hechos asentados en los libros de registro del juzgado cuando lo solicite el denunciante, el presunto infractor o quien tenga interés legítimo", no obstante que esté autorizado un "libro de constancias".

9a. Por último, no atribuidas a los jueces cívicos, encontramos ac-

tuaciones que deben estimarse contrarias a la Constitución Federal o a las leyes. Como ejemplo de las primeras tenemos a la -- "condonación" (facultad anticonstitucional de los Delegados del Departamento del Distrito Federal para perdonar arrestos), pues to que se encuentra en franca oposición al artículo 13 constitucional, si tomamos como referencia al indulto por gracia (la facultad concedida al Presidente de la República en la fracción - XIV del artículo 89 también constitucional), establecido acorde a dicho precepto en el artículo 97 del Código Penal para el Distrito Federal (que dispone: "Podrá concederse indulto cuando el reo haya prestado importantes servicios a la Nación, tratándose de delitos del orden común"), ya que es compensación de un servicio y está fijado por la ley; lo que no sucede en el caso de la mencionada "condonación". Y como ejemplo de las segundas, citamos la limitación a la facultad de los agentes de la policía preventiva para hacer detenciones y presentaciones de infractores por prostitución, sólo "por queja de vecinos por escrito ante el juez, aun cuando estas infracciones sean flagrantes; ya que con ella se vulnera la ley que establece: "Al Departamento del Distrito Federal (Estado) corresponde el despacho de los siguientes asuntos en materia de gobierno... prevenir y evitar la prostitución" (artículo 17, fracción X, de la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal). Anteponiéndose a esa obligación estatal la "conciencia cívica".

## APENDICE A

EXTRACTO DE LA EXPOSICION DE MOTIVOS DEL PROYECTO DEL REGLAMENTO GUBERNATIVO DE JUSTICIA CIVICA PARA EL DISTRITO FEDERAL, PRESENTADO AL PLENO DE LA ASAMBLEA PARA SU ESTUDIO Y DICTAMEN EL DIA 27 DE ABRIL DE 1993, POR LOS MIEMBROS DEL PARTIDO REVOLUCIONARIO INSTITUCIONAL, PUBLICADO EN LA GACETA DE LA ASAMBLEA DE REPRESENTANTES DEL DISTRITO FEDERAL NUM. 5, DE LA MISMA FECHA.

En lo esencial la exposici3n de motivos del proyecto, declara:

"La aplicaci3n de sanciones por infracciones a los reglamentos gubernativos y de policia que conforme a la Constituci3n corresponden a la autoridad administrativa, es el 3mbito de mayor contacto con los Gobernados."

"Sin duda, esta g3nesis de la materia de faltas de policia y buen gobierno, aunada al hecho de que la propia Constituci3n establece que tales faltas se sancionarán con multa o arresto, que son las t3picas sanciones de car3cter penal, influy3 para que a dicha materia se le haya considerado, como parte integrante del llamado Derecho Penal Administrativo, y para que algunas disposiciones del Derecho Penal se hayan tomado como referencia para establecer el tratamiento que se debe otorgar a los presuntos infractores."

"Actualmente existen las condiciones apropiadas para avanzar hacia la consolidaci3n dentro del Derecho Administrativo, de una de sus ramas: la relativa a las infracciones, a la que com3nmente se conoce como poder sancionador de la administraci3n p3blica, y la que, en efecto, no se puede reducir a configurar faltas y a establecer sanciones, sino que su principal finalidad debe consistir en propiciar una convivencia vecinal arm3nica."

"Ahora, la revisi3n exhaustiva de la normatividad vigente en esta materia, debe atender la gradual pero constante variaci3n de las cos--

tumbres y preocupaciones sociales, y el legítimo reclamo de la comunidad para que la seguridad pública y justicia en todos sus niveles, respete cabalmente los derechos humanos de los gobernados."

"Estas consideraciones hacen necesario llevar a cabo una verdadera transformación de la normatividad vigente que empieza con la modificación del título del ordenamiento jurídico en cuestión, no sólo con fines de precisión conceptual, sino ante todo para aclarar el objeto ya mencionado, que persiguen sus disposiciones. En este sentido, se propone a esta Honorable Asamblea que el concepto de "Justicia Cívica" venga a sustituir al término de "Faltas de Policía y Buen Gobierno"."

"La expedición de un Reglamento Gubernativo de Justicia Cívica hace necesario que su objeto, además de establecer las sanciones por las acciones u omisiones que alteren el orden y la tranquilidad públicos, incluya la procuración de una convivencia armónica entre los habitantes del Distrito Federal. Esta ampliación del objeto del Reglamento amerita que sus disposiciones también se refieran a la educación cívica y a la participación vecinal."

"Acordee con las anteriores consideraciones, se propone conceptualizar a la infracción cívica como el acto u omisión que altera el orden y la tranquilidad públicos y que sanciona el nuevo Reglamento -- siempre que se manifieste en los diversos espacios físicos que en -- forma detallada señala el propio Reglamento, respetando la inviolabilidad del domicilio."

## APÉNDICE B

EXTRACTO DE LOS DEBATES DEL ARTICULO 21 CONSTITUCIONAL, RESPECTO A LA COMPETENCIA QUE CONFIERE A LA AUTORIDAD ADMINISTRATIVA. TOMADO DEL DIARIO DE LOS DEBATES DEL CONGRESO CONSTITUYENTE QUE SE ENCUENTRA EN EL SISTEMA DE INFORMACION LEGISLATIVA (SIL) DEL H. CONGRESO DE LA UNION (PALACIO LEGISLATIVO).

Reunido el Congreso Constituyente el 6 de diciembre de 1916, se dio lectura al artículo 21 del Proyecto de Constitución del C. Jefe del Ejército Constitucionalista, Don Venustiano Carranza, por el secretario Fernando Lizardi (Diputado por el Estado de Zacatecas). Dicho artículo rezaba: "La imposición de las penas es propia y exclusiva de la autoridad judicial. Sólo incumbe a la autoridad administrativa el castigo de las infracciones de los reglamentos de policía y la persecución de los delitos, por medio del ministerio público y de la policía judicial, que estará a la disposición de éste".

En fecha 2 de enero de 1917, la Comisión Dictaminadora integrada por los ciudadanos Diputados: Gral. Francisco J. Múgica; Alberto Román; L. G. Monzón; Enrique Rocio y Enrique Colunga, dio lectura al dictamen del artículo en comento, del día 30 de diciembre de 1916, declarando:

"... En la Constitución de 1857 se limitan las facultades de la autoridad política o administrativa a la imposición de multas hasta de \$ 500.00 y arresto hasta por treinta días; y en el proyecto se ha suprimido este límite. Es innecesario éste, ciertamente, en lo que se refiere al castigo pecuniario, supuesto que cualquier exceso de la autoridad a este respecto quedaría contenido por la prohibición que se establece en el artículo 22, de imponer multas excesivas; pero nos parece juicioso limitar las facultades de la autoridad administrativa, en lo relativo a la imposición del arresto, a lo puramen

te indispensable. Las infracciones de los bandos de policía son, en tesis general, de tal naturaleza, que no ameritan más castigo que una multa; pero hay casos en los que se hace forzoso detener al infractor cuando menos durante algunas horas. Creemos que a esto debe limitarse la facultad de arrestar administrativamente, salvo el caso de que se haga indispensable el arresto por mayor tiempo, cuando el infractor no puede o no quiere pagar la multa que se le hubiere impuesto; pero aun en este caso es conveniente también fijar un límite; estimaríamos justo que éste sea de quince días. ... Parece que esta es la idea fundamental del artículo 21; pero creemos que debe expresarse con más claridad; en consecuencia, proponemos a esta honorable asamblea se sirva aprobar el citado artículo en la siguiente forma:

Artículo 21. La imposición de las penas es propia y exclusiva de la autoridad judicial. Sólo incumbe a la autoridad administrativa el castigo de las infracciones al reglamento de Policía, el cual únicamente consistirá en multa o arresto hasta por treinta y seis horas; pero si el infractor no pagare la multa que se le hubiere impuesto, se permutará éste por el arresto correspondiente, que no excederá en ningún caso de quince días. ..."

En fecha 5 de enero, el C. Diputado Crisóforo Rivera Cabrera se inscribió para hablar en contra de ese dictamen, manifestando: "... Como habéis oído, señores diputados, en ese artículo no se fija el límite de la multa, y con tal motivo, se deja abierta la puerta a los abusos de las autoridades, tanto más cuanto que esta disposición pueden ejercitarla las autoridades de baja estofa, digamos así, que no tendrán empacho en esgrimir esa arma terrible en contra de sus enemigos políticos especialmente. ...¿quién podrá determinar el límite fijo de ese exceso a que se refiere la consideración de la Co

misión? Para unos, una cantidad sería un límite excesivo y para otros sería demasiado corto. Por tanto, repito, el artículo tal como está, se prestaría a innumerables abusos y voy a permitirme un ejemplo. Hace algunos años, en Tehuantepec, de donde soy nativo, existió un periodista que atacaba rudamente a las autoridades locales por virtud de cierta ligera falta de policía; este señor periodista fue arrestado y el jefe político de entonces, que en lo sucesivo podrá ser un presidente municipal, aprovechándose de aquella propicia ocasión y no considerando bastante la multa de cien pesos que la ley local le autorizaba para fijar, pidió por la vía telegráfica que el señor gobernador del Estado fuese el que aplicase la multa, de tal manera que esta pudiera ascender a quinientos pesos. Se ve, pues, que por este procedimiento inicuo, se ejecutó un terrible castigo en contra de aquel ciudadano bastante pobre, que solamente vivía de un mísero sueldo, por decirlo así. ... Como podrán observar los señores diputados, si se consideran las diferentes capas sociales que constituyen el pueblo, lo que sería una grave pena para una persona distinguida, educada y de alta alcurnia, digamos así, no lo sería para un hombre acostumbrado a las vejaciones de la vida. El arresto de ocho días para un superhombre, sería un castigo gravísimo. Este mismo arresto de ocho días para un hombre acostumbrado a las vejaciones de la vida, sería una pena insignificante. Por lo tanto, debe dejarse al criterio de la autoridad la imposición de la pena, para que esta sea la que determine si debe ser multa o arresto, para poder llegar a la finalidad que se persigue, esto es, castigar, hacer sentir la mano de la justicia en el corazón de la persona que ha caído bajo la acción de la misma. ..."

En la misma fecha, al hacer uso de la palabra el Diputado "Úgi-

gica, manifestó lo siguiente: "... En cambio, para algún adinerado - que delinquierse, no sería capaz una multa, no digamos de quinientos pesos, sino hasta de mil, para que esa pena produjera algún resultado; es indudable que tienen que ser correlativas a los individuos a los que se aplican, hay a este respecto un proverbio que dice: "según la urraca es la escopeta". Efectivamente, señores diputados, para un adinerado no sería absolutamente ninguna pena mil o dos mil pesos de multa, porque por el solo gusto de satisfacer su amor propio no respetando un bando de policía, lo estaría haciendo todos los días, y sería muy curioso que una autoridad municipal no tuviese facultades para imponerle una multa mayor de quinientos pesos, que, repito para este individuo no sería una pena". Agregando más adelante: "Queda, pues, la pena de prisión y de arresto ¿para quién? para el individuo que no pueda pagar una multa y que en su costumbre ya ancestral de recibir todos los atropellos, no considera como pena la prisión. Pero aquí es precisamente donde surge el deber del legislador y de una manera especial de los constituyentes; porque ese individuo no tiene suficiente delicadeza para recibir un castigo por el acto mismo de la privación de su libertad. ¿Vamos a dejarlo en manos de la autoridad por un tiempo indefinido? La comisión ha creído que no, y esperamos que el Congreso opine que no, y por esa razón hemos restringido el arresto administrativo a sólo quince días. Con quince días de arresto, un individuo pobre que vive de su trabajo, sufre muchos perjuicios, y, en cambio la detención por sí misma constituye ya la pena impuesta por algún Reglamento de Policía...".

El Diputado Macías, declaró: "... La Policía preventiva es el gendarme que está en cada esquina cuidando el orden; este no se preocupa de si se va a cometer un delito o no; sus atribuciones se redu-

cen únicamente a cuidar que no se altere el orden público o que los reglamentos de Policía en toda la circunscripción que le corresponde, se cumplan debidamente siempre que estén a su vista. Esto es lo que en los Estados Unidos se llama policeman y lo que entre nosotros se llama el gendarme; de manera que todavía en el interior de la República se le designa con el nombre de "policia" y por las noches con el de "sereno"; pero todas son la policía preventiva, que es la que trata de evitar que se cometa un delito, pero esta no es la policía judicial..."

El Diputado Enrique Colunga, en su intervención, manifestó: --- "... La autoridad administrativa es tanto el gobernador de un Estado como el presidente de un municipio; ... limitar la facultad de las autoridades municipales, prohibiéndoles que en la reglamentación de policía se imponga un arresto mayor de treinta y seis horas. Solamente en caso de que un infractor de los reglamentos de policía no pague la multa, podrá conmutárselo esta en arresto hasta de quince --- días..."

Interviniendo el Diputado Federico Ibarra, dijo: "En mi concepto, hay aquí en el proyecto de Constitución una contradicción; dice el artículo: (leyó) Si ya antes dijo que tenía que ser de treinta y seis horas el arresto, (Voces: ¡No! ¡No!) es clara la cuestión, señores. Dice: (leyó). Ese arresto se fija en treinta y seis horas y si no se paga la multa, entonces podrá ser hasta de quince días. Si una persona comete una infracción de policía, por ejemplo, y el comisario le dice: "no tiene usted tres días de arresto o cien pesos de multa", el que cometi6 la infracción puede decir: "no tengo con que pagar la multa". Entonces el Comisario le dirá: "según este artículo, tiene usted quince días de arresto". A esto equivale lo que dice es-

to artículo; hay esa confusión y yo pido a la Comisión tenga la bondad de aclarar este punto".

"El C. Múgica: Desee decir dos palabras, señor presidente."

"El C. Presidente: Tiene usted la palabra."

"El C. Múgica: ...Se le dan facultades a la autoridad administrativa para imponer como pena hasta treinta y seis horas de arresto, con objeto de prevenir aquellos casos en que es necesario, absolutamente necesario; por ejemplo, un ebrio escandaloso. Un ebrio caído; para que tenga derecho la autoridad administrativa de recoger a ese individuo y dentro de las treinta y seis horas pueda hacer la calificación y decirle: "la pena que tú tienes son cinco pesos de multa". ¿No la paga? Entonces se permuta la pena de multa por la de prisión según lo que corresponda. ...Esta es la explicación que por mi conducto da la Comisión al señor Ibarra."

"El C. Ibarra: ...El señor presidente de la Comisión dictaminadora dice que las treinta y seis horas que fija, primeramente es un plazo que se da a la autoridad administrativa para hacer la calificación. Pero esto no dice el artículo; el artículo dice: (leyó) ... -- Vuelvo a poner el caso de un ebrio que se lleva a la comisaría; se le impone una multa de cien pesos o treinta y seis horas; según la primera parte, caso de que no tuviera los cien pesos, ya no fueron entonces las treinta y seis horas, sino que son los quince días. En eso está la contradicción; yo creo que es un error."

"El C. Céspedes: Tiene razón el señor Ibarra y el señor doctor Rodríguez. Yo quisiera que la Comisión dictaminadora en este artículo, se sirviera leer detenidamente la segunda parte del mismo, que dice: (leyó). No se compadeció el segundo párrafo con el primero que acabo de leer. Yo quisiera que la Comisión dictaminadora nos dijera

cuál es la claridad en este asunto."

En otra intervención, el Diputado Macías expresó: "... el castigo de estas infracciones a cargo de la autoridad administrativa, es decir, del Poder Ejecutivo, y al decir Poder Ejecutivo, se entienda, o el Presidente de la República o el Gobernador del Estado o los órganos inferiores dependientes de él, porque no es posible que un solo funcionario desempeñe todas esas funciones; tiene diversos órganos, los del poder público son los principales, siguen los secundarios y en estos secundarios todavía hay otra clase inferior, según la separación que el poder público necesita en su ejercicio... Un Reglamento de Policía manda, por ejemplo --y esto es lo más común en todas partes--, todas las mañanas se barra el frente de cada casa y que la persona que no cumpla con esta disposición incurrirá en una multa, por ejemplo de diez pesos, veinte, cincuenta, etcétera, o en su caso sufrirá tantos días de arresto, porque de otra manera, sino se paga la multa, la disposición de la ley es enteramente ineficaz, quedaría burlada, y una regla de buen gobierno es que las disposiciones legales tengan medios coercitivos, necesarios para que sean prontas y debidamente cumplidas, pues un individuo en el caso que ponía, que no barre en las mañanas el frente de su casa, la autoridad no va a averiguar si tiene criada, si habita cualquiera en su casa o no, --únicamente averigua que no está barrido el frente de la casa y le impone la multa, que no es una pena propiamente dicha;..."

"El C. Múgica: Señores Diputados:... lo único que la Comisión quiere hacer notar a esta honorable Asamblea es que la limitación --que se impone a la autoridad administrativa y que sí es una muy pequeña reforma que en principio está aceptada ya por el mismo señor Macías, es muy conveniente, es verdaderamente salvadora, señores di-

putados; se trata de garantizar la aplicación de la ley para aquella gente menesterosa que es la que más sufre, no es la que frecuentemente infringe los bandos de policía y sobre la cual se ha cebado -- siempre el poder de la autoridad administrativa. Limitar esas penas, las dos, la pecuniaria y la corporal, es precisamente perseguir un resultado distinto del que se pretende por la Comisión y que indudablemente no será el que se persigue por esta honorable Asamblea, por que si se limita la pena pecuniaria, entonces tendremos que las autoridades administrativas seguirán imponiendo la misma multa a ricos y pobres, a toda esa clase social que no está dividida más que en dos partes, la pobre y la rica, porque la clase media no es más que la pobre que ya tiene la característica de su ilustración y por eso no es verdaderamente pobre... y es preciso que las autoridades tengan la facultad administrativa para calificar una multa, teniendo en consideración la categoría del que infringe la disposición,..."

El Diputado Mercado manifestó: "Soy de opinión que a la autoridad administrativa se le coarten tantas facultades como se le quieren dar;... No creo que sea justo, si el hecho que constituye la falta no debe causar en sus perjuicios más que veinticinco pesos y cuando pase de esos (25), ya no será falta, sino que será delito."

El Diputado Jara, expresó: "Porque el abuso para quien quiera cometerlo, lo mismo lo hace, no limitando la multa que limitándola y quizá más lo haga sin limitar la multa."

El Diputado Silva Herrera, se pronunció porque se pongan límites a la multa y al arresto.

En fecha 10 de enero (1917) el Diputado Colunga emitió su voto particular, diciendo: "... Siendo las faltas de policía exclusivamente de la esfera municipal, es claro que la autoridad administrativa

a quien se alude es la municipal... Por otra parte no sólo los reglamentos de policía ameritan castigo en caso de ser infringidos. Sino también los reglamentos gubernativos. Creo que el castigo de estos últimos debe también atribuirse, en términos generales, a la autoridad administrativa; en consecuencia, soy del parecer que debe redactarse el artículo que menciono, en los términos siguientes: Artículo 21. ...Compete a la autoridad administrativa el castigo de las infracciones de los reglamentos gubernativos y de policía, el cual únicamente consistirá en multa o arresto hasta por 36 horas; pero si el infractor no pagar la multa que se le hubiere impuesto, se permulará esta por el arresto correspondiente, que no excederá, en ningún caso, de 15 días."

El Diputado José Álvarez, tomó la palabra en pro de la clase -- "menesterosa" y propuso una adición al artículo 21: "La multa que imponga la autoridad administrativa a los trabajadores o jornaleros, no podrá ser mayor, en ningún caso, que la mitad del salario mínimo correspondiente a 15 días."

Interviniendo el Diputado Magallón, sugiere que: "en la proposición del C. Diputado Álvarez se diga que en ningún caso se imponga multa mayor que la mitad del salario mínimo correspondiente a 15 días, a las "clases proletarias", en vez de a los "trabajadores"."

El Diputado Macías, nuevamente en uso de la palabra, dijo: "El error del autor del voto particular está en que tomó por autoridad administrativa únicamente a los presidentes municipales, y esto no es verdad. La autoridad administrativa es todo el departamento Ejecutivo, desde el presidente de la República hasta los presidentes municipales. De manera que por autoridad administrativa se entienden todas las autoridades que no son ni el Poder Legislativo ni el Poder --

Judicial;..."

El C. Secretario dio lectura a la redacción que para el artículo 21 propuso la Comisión: "La imposición de las penas es propia y exclusiva de la autoridad judicial. La persecución de los delitos incumben al Ministerio Público y a la policía judicial, la cual estará bajo la autoridad y mando inmediato de aquél. Compete a la autoridad administrativa el castigo de las infracciones de los reglamentos gubernativos y de policía, el cual únicamente consistirá en multa o arresto hasta por treinta y seis horas; pero si el infractor no pagare la multa que se le hubiere impuesto, se permutará esta por el arresto correspondiente, que no excederá, en ningún caso de cinco días."

"Si el infractor fuere jornalero u obrero, no podrá ser castigado con multa mayor del importe de su jornal o sueldo de una semana."

No habiéndose inscrito ninguna persona para discutir, se procedió a la votación: "El resultado de la votación fue la siguiente: -- 158 votos por la afirmativa, y 3 por la negativa, que correspondieron a los ciudadanos Aguilar Antonio, Garza Zambrano y Rodríguez González."

## B I B L I O G R A F I A

1. Acosta Romero Miguel, Teoría General del Derecho Administrativo 7a. ed., Ed. Porrúa, S. A., México, 1986.
2. Alcalá Zamora y Castillo Niceto, Proceso, Autocomposición y Autodefensa, 2a. ed., UNAM, MEXICO, 1970.
3. Arilla Bas Fernando, El Procedimiento Penal en México, 4a. ed., Editores Mexicanos Unidos, S. A., México, 1973.
4. Burgoa Orihuela Ignacio. Derecho Constitucional Mexicano, 8a. - ed., Ed. Porrúa, S. A., México, 1991.
5. Burgoa Orihuela Ignacio. El Juicio de Amparo, 8a. ed., Ed. Porrúa, S. A., México, 1971.
6. Burgoa Orihuela Ignacio. Las Garantías Individuales, 16a. ed., Ed. Porrúa, S. A., México, 1982.
7. Carrancá y Trujillo Raúl-Carrancá y Rivas Raúl. Código Penal - Anotado, 12a. ed., Ed. Porrúa, S. A., México, 1986.
8. Cuello Calón Eugenio. Derecho Penal I, 17a. ed., Ed. Bosch, --- Barcelona España, 1975.
9. De las Casas, Fray Bartolomé. Los Indios de México y Nueva España, 2a. ed., Ed. Porrúa, S. A., México, 1971.
10. Dublán Manuel y Lozano José María. Legislación Mexicana o Colección Completa de las Disposiciones Legislativas Expedidas desde La Independencia de la República. Imprenta del Comercio de Dublán y Chávez a cargo de M. Lara (hijo), México, 1876-1897.
11. Fix Zamudio Héctor (varios autores). Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (comentada). Colección Popular Cd. de México. Serie de Textos Jurídicos. Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM, México, 1990.

12. Fix Zamudio Héctor. La Reforma Municipal (varios autores). 2a. ed., Ed. Porrúa, S. A., México, 1986.
13. Florís Margadant S. Guillermo. El Derecho Privado Romano. 2a. - ed. Ed. Esfinge, S. A., México, 1965.
14. García Domínguez Miguel Ángel. Las Multas Federales Administrativas y su Impugnación, UNAM, MEXICO, 1985.
15. García Goyena Florencio y Aguirre Joaquín. Febrero Jurisprudencia Administrativa 8 Instituto de Estudios de Administración -- Local. Madrid, 1979.
16. Gómez Lara Cipriano. Teoría General del Proceso, 6a. ed., UNAM, México, 1983.
17. González Cosío Arturo. El Poder Público y la Jurisdicción en Materia Administrativa, 3a. ed., Ed. Porrúa, S. A., México, 1976.
18. González Pérez Jesús. Derecho Procesal Administrativo Mexicano, 2a. ed., Ed. Porrúa, S. A., México, 1977.
19. Pallares Eduardo. Diccionario de Derecho Procesal Civil, 18a. - ed., Ed. Porrúa, S. A., México, 1988.
20. Pallares Eduardo. Diccionario Teórico y Práctico del Juicio de de Amparo, 2a. ed., Ed. Porrúa, S. A., México, 1970.
21. Peniche Bolio Francisco J., Introducción al Estudio del Derecho 3a. ed., Ed. Porrúa, S. A., México, 1977.
22. Petit Eugene. Tratado Elemental de Derecho Romano, 1a. ed., Editora Nacional, México, 1961.
23. Porte Petit Candaudap Celestino. Apuntamientos de la Parte General de Derecho Penal, 15a. ed., Ed. Porrúa, S. A., México, 1993
24. Preciado Hernández Rafael. Lecciones de Filosofía del Derecho, - 6a. ed., Ed. Jus, México, 1970.

25. Serra Rojas Andrés. Derecho Administrativo, 4a. ed., Librería - de Manuel Porrúa, S. A., México, 1968.
26. Serrano Robles Arturo y Cruz Burguete Carlos Alfonso. Manual -- del Juicio de Amparo. Suprema Corte de Justicia de la Nación -- (varios autores), 1a. ed., Editorial Themis, México, 1989.
27. Diccionario Jurídico Mexicano. Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM, Ed. Porrúa, S. A., México, 1988.
28. Enciclopedia Metódica Larousse. Ediciones Larousse, S. A., 7a. ed., México, 1983.
29. Jurisprudencia. Ediciones Mayo. Tomo III.