

2ef.



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE
MÉXICO

ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES

CAMPUS ARAGÓN

INOPERANCIA DE LAS INFRACCIONES
ADMINISTRATIVAS CONTEMPLADAS EN EL
ARTICULO 7º DEL REGLAMENTO GUBERNATIVO
DE JUSTICIA CIVICA PARA EL DISTRITO FEDERAL

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE
LICENCIADO EN DERECHO

P R E S E N T A :

LOURDES VILLANUEVA FLORES

ASESOR DE TESIS:
LIC. GERARDO LOPEZ CHAVEZ

MÉXICO 1998

266532

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

A MI MADRE: MARIA GUADALUPE FLORES LUQUE.

Con cariño, porque al darme la oportunidad de vivir, me permite realizar este sueño, al estar conmigo apoyándome y guiando mis pasos con su cariño.

GRACIAS MAMA.

A MI PADRE: MIGUEL SANTIAGO VILLANUEVA BARAJAS.

Por ser para mi un ejemplo de trabajo tenaz y responsable y porque ha sido para mi mas que un padre un amigo.

GRACIAS PAPA.

A AMBOS

Por esta herencia, porque juntos siempre me han apoyado, dándome su cariño y su tiempo, siendo esto lo mas valioso e importante que me han podido entregar, pues han sido para mi mas que mis padres mis amigos y que ahora pueden ver realizado nuestro sueño al convertirme en una profesional, gracias por confiar en mi.

A MI ESPOSO CARLOS AARON:

Por aceptar ser mi compañero en la vida y por su apoyo incondicional

A MIS ABUELOS LORENZO, MARIA ELENA Y DELFINA.

Porque me han apoyado y guiado igualmente en todos los aspectos de mi vida con su educación y cariño, aun y cuando algunos ya no están físicamente conmigo.

A MI HERMANA. VERONICA VILLANUEVA FLORES.

Por haber crecido conmigo, siendo mi compañera y amiga desde el principio de mi vida.

A MI TIO RICARDO VILLANUEVA BARAJAS.

Con cariño, por el tiempo que hemos estado juntos, por el apoyo y cariño que me ha brindado.

A LA UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO,
CAMPUS ARAGON.

Con profundo agradecimiento, porque me abrió sus puertas para darme la oportunidad de estudiar y ser una profesionalista.

AL LICENCIADO GERARDO LOPEZ CHAVEZ:

Con todo mi agradecimiento por ser ejemplo de trabajo y dedicación, porque con su orientación y ayuda he hecho posible la culminación de este trabajo de investigación.

A MIS SUEGROS MARIA EDITH Y CARLOS:

Por el apoyo, educación, confianza y cariño que me han brindado.

A MIS AMIGOS MARIA ELENA, ALBERTO, JUAN, ANA,
PERLA, FRANCISCO, SOCORRO, JESUS, RICARDO Y
MORGAN:

Por haberme permitido compartir nuestro tiempo
como estudiantes y por brindarme su valiosa e inigualable
amistad.

A todas las personas que han contribuido directa
e indirectamente en mi formación, por su tiempo y apoyo.

GRACIAS A TODOS.

INOPERANCIA DE LAS INFRACCIONES ADMINISTRATIVAS CONTEMPLADAS EN EL ARTICULO 7º DEL REGLAMENTO GUBERNATIVO DE JUSTICIA CIVICA PARA EL DISTRITO FEDERAL.

INTRODUCCION I- III

CAPITULO PRIMERO. ANTECEDENTES LEGISLATIVOS DE LA JUSTICIA CIVICA EN EL DISTRITO FEDERAL

- | | |
|--|----|
| 1 Ley Sobre Justicia en Materia de Faltas de Policía y Buen Gobierno para el Distrito Federal del 28 de diciembre de 1983 | 2 |
| 2 Reglamento Sobre Justicia en Materia de Faltas de Policía y Buen Gobierno para el Distrito Federal del 9 de julio de 1985. | 9 |
| 3. Panorama del Reglamento Gubernativo de Justicia Cívica para el Distrito Federal del 15 de julio de 1993. | 15 |
| 4. Organos emisores de las Normas anteriores. | 21 |
| 5. Noción de Reglamento y sus Clases. | 23 |
| 6. Diferencia entre Ley y Reglamento. | 27 |

CAPITULO SEGUNDO.PANORAMA GENERAL SOBRE LAS INFRACCIONES ADMINISTRATIVAS

- | | |
|---|----|
| 1 El artículo 21 Constitucional. | 30 |
| 2 Concepto de infracción administrativa. | 35 |
| 3. Diferencia entre infracción administrativa y delito. | 40 |

4 Análisis de las faltas administrativas que eran contempladas por el Reglamento sobre Justicia en Materia de Faltas de Policía y Buen Gobierno. 47

5. Análisis de las infracciones administrativas contempladas por el 63 Reglamento Gubernativo de Justicia Cívica para el Distrito Federal Vigente.

6 La calificación de las infracciones administrativas. 66

CAPITULO TERCERO. LAS AUTORIDADES CIVICAS Y SU FUNCION.

1. Concepto de autoridades administrativas. 70

2. Concepto de autoridades cívicas. 73

3. La policía administrativa. 76

4 La actuación de la Secretaria de Seguridad Pública del Distrito Federal: 81

4.1. Concepto de seguridad pública y sus elementos. 81

5. El Juzgado Cívico: 86

5a. Función del Juez Cívico. 87

5b. Función del Secretario de Juzgado Cívico 92

6. La Dirección de Justicia Cívica. 94

CAPITULO CUARTO. PROPUESTA DE REFORMA DE LAS INFRACCIONES ADMINISTRATIVAS SEÑALADAS POR EL ARTICULO 7° DEL REGLAMENTO GUBERNATIVO DE JUSTICIA CIVICA PARA EL DISTRITO FEDERAL.

1. Inoperancia del Reglamento Gubernativo de Justicia Cívica para el Distrito Federal:	99
1.1. Por la no aplicación del citado Reglamento.	99
1 2 Por la falta de difusión y desconocimiento del Reglamento.	102
1.3. Por la existencia de otras normas.	104
2 Reforma a las fracciones III, V, VIII, X, XIII,XIV, XV, XVIII, XIX, XXII, XXIII y XXVIII, por resultar inoperantes en la práctica.	106
3. Ampliación de los efectos jurídicos de las fracciones I, VI, IX, XVI, XX, XXI, XXIV y XXVI, para la adecuada calificación de las infracciones.	117
4. La implementación de un concepto jurídico de las Faltas a la Moral dentro del Reglamento Gubernativo de Justicia Cívica para el Distrito Federal.	123
CONCLUSIONES	126
BIBLIOGRAFIA	132

INTRODUCCION

En la evolución del Sistema Jurídico Mexicano, han existido diversas disposiciones relativas a la aplicación de la Justicia Cívica, mejor conocida como Justicia de barandilla, específicamente en el ámbito del Distrito Federal cuyo objeto primordial es satisfacer y proteger las necesidades morales y sociales de los habitantes de la Ciudad de México, en la materia cívica

La Justicia Cívica que se desarrolla actualmente, ha tenido sus antecedentes legislativos en la Ley Sobre Justicia en Materia de Faltas de Policía y Buen Gobierno para el Distrito Federal, y su Reglamento; emitidos por el Congreso de la Unión y el Presidente de la República respectivamente; ordenamientos que constituyeron el origen de los Juzgados Cívicos, conocidos anteriormente como Juzgados Calificadores, mismos que desempeñan las mismas labores que aquellos, y que tienen su base legal en el actual Reglamento Gubernativo de Justicia Cívica para el Distrito Federal, creado por la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, el 15 de julio de 1993.

Debido a que las autoridades emisoras de las normas relativas a la justicia cívica han sido distintas tanto en los antecedentes legislativos como en la

norma actual, se ha creado confusión en relación a los conceptos jurídicos manejados por los mismos, los cuales requieren una actualización para que se apliquen adecuadamente y que la actualización debe ser llevada a cabo por la autoridad legislativa del Distrito Federal, representada por la Asamblea Legislativa.

La materia que comprende el contenido del reglamento Gubernativo de Justicia Cívica para el Distrito Federal es sobre conductas sociales que deben observarse para el desarrollo armónico de la vida ciudadana y que la consecuencia de su incumplimiento es una sanción administrativa ejemplar para evitar la futura comisión de dichas conductas antisociales y antijurídicas que pudieran presentarse entre los habitantes del Distrito Federal. Las conductas restringidas por el Reglamento Gubernativo de Justicia Cívica para el Distrito Federal son conocidas con el nombre de infracciones cívicas, y en su conjunto constituyen violaciones o quebrantamientos al orden jurídico impuesto por la Administración.

La aplicación de las disposiciones contenidas por el Reglamento enunciado con anterioridad corresponde a diversas autoridades administrativas, principalmente a la cívica, y su cumplimiento no se ve realizado en su totalidad debido a que existen causas internas, que corresponden a las autoridades administrativas; y externas, que son manifiestas por los ciudadanos, y que en su conjunto hacen inoperantes las

conductas establecidas como infracciones por el normativo actual, debido a que la dimensión de la realidad social en su estructura concreta no se ha actualizado a las normas jurídicas que se van a aplicar y en su caso, deban operar.

Se considera que es necesario que el legislador al emitir una disposición jurídica debe conocer el medio en el cual se va a aplicar dicha norma, con el objeto de que en estas funcionen de la manera adecuada para la que fue creada, indagando sobre las costumbres o corrientes de opinión pública imperantes en esa actualidad, y en la influencia que estas ejercen sobre el juzgador al momento de aplicarlas, para que con ello se logre una reforma constante sobre los conceptos que se transforman frecuentemente y que contribuyen en la interpretación de las normas jurídicas de la materia cívica.

Debe precisarse que en la materia de Justicia Cívica resulta trascendental la actualización de los conceptos que constituyen infracciones cívicas para la aplicación concreta y real de las disposiciones jurídicas de la materia, correspondiendo a la Asamblea Legislativa realizar una reforma sustancial al contenido del Reglamento Gubernativo de Justicia Cívica para el Distrito Federal que se aplica actualmente.

CAPITULO PRIMERO

***ANTECEDENTES LEGISLATIVOS DE LA JUSTICIA
CIVICA EN EL DISTRITO FEDERAL***

CAPITULO PRIMERO.

ANTECEDENTES LEGISLATIVOS DE LA JUSTICIA CIVICA EN EL DISTRITO FEDERAL.

En el Sistema Jurídico Mexicano han existido en épocas anteriores y en la actualidad, necesidades de los ciudadanos que sólo pueden ser satisfechas por los órganos del Estado que integran y conviven en el mismo territorio, para poder satisfacer esas necesidades, existen autoridades facultadas para crear entes que le auxilien en la Administración de Justicia. En el Distrito Federal, encontramos a una autoridad encargada de aplicar y difundir la Justicia Cívica, ésta autoridad está representada por el personal que integra los Juzgados Cívicos, quienes están encargados de auxiliar a los habitantes del Distrito Federal, cuando se encuentren en un conflicto por la aplicación del Reglamento Gubernativo de Justicia Cívica, ordenamiento que tiene sus antecedentes en diversas disposiciones vigentes tiempo atrás y que a continuación analizaremos.

1. LEY SOBRE JUSTICIA EN MATERIA DE FALTAS DE POLICÍA Y BUEN GOBIERNO, DEL 28 DE DICIEMBRE DE 1983.

A través del tiempo, la Administración de Justicia en la Ciudad de México ha evolucionado en beneficio de la ciudadanía, estableciendo procedimientos sencillos y rápidos para atender las necesidades de los habitantes del Distrito Federal. Atendiendo a ello, se ha creado una institución encargada de desarrollar la Justicia de Barandilla apegada a derecho y de pronta actuación

La institución mencionada estuvo representada por el Juzgado Calificador, cuyas funciones eran conocer y difundir la Justicia Cívica en ésta Ciudad, así como aplicar el derecho sobre conductas no apegadas a lo preceptuado por la ley o por las costumbres sociales, en donde la Justicia Cívica deriva de las necesidades o exigencias de los ciudadanos, por actos o conductas que alteran el orden público y la tranquilidad de las personas, buscando la sana y pacífica convivencia vecinal.

Los antecedentes legislativos de la Justicia Cívica los encontramos en diversos ordenamientos de la materia, vigentes en tiempo atrás, tales como la Ley Sobre Justicia en Materia de Faltas de Policía y Buen Gobierno para el Distrito Federal

Esta ley fue decretada el 28 de diciembre de 1983 y su vigencia inició en el mes de marzo de 1984, la misma, constaba de veintiséis artículos y en su contenido se establecía la competencia de la autoridad encargada de la aplicación de la ley en mención, que en ese tiempo correspondió directamente a los órganos administrativos dependientes del Departamento del Distrito Federal, de conformidad con lo previsto por la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal de aquella época, cuyo ámbito espacial de validez era de exclusiva aplicación en el territorio del Distrito Federal

En esta ley el legislador consideró que la materia de regulación de faltas de policía y buen gobierno resultaba equiparable con el derecho penal administrativo, que en nuestra opinión este concepto es inexacto, en virtud de que el derecho penal se refiere a los delitos y a las penas como consecuencia de aquellos, mientras que la materia de faltas de policía y buen gobierno se refiere a contravenciones, faltas o infracciones a los reglamentos gubernativos a que ésta materia pudiera referirse; es decir, no existe una relación directa entre lo que es una pena, aplicable en materia penal, y la aplicación de una sanción por la comisión de una falta, concerniente a la materia administrativa.

Ahora bien, dada la importancia que tiene la materia de faltas de policía y buen gobierno por ser un punto de cotidiano contacto entre autoridades y ciudadanos, se consideró necesario establecer un medio de control y

vigilancia para su correcta aplicación, debido a que no le era reconocida la importancia jurídica y social de la materia de justicia cívica, el medio de control fue crear instituciones autónomas que atendieran las necesidades de la sociedad, a las cuáles se les dio el nombre de Juzgado Calificador, que conocía de contravenciones a la Ley Sobre justicia en materia de Faltas de Policía y Buen Gobierno

Anteriormente se consideraban faltas o contravenciones de policía a ilícitos no graves, pues prevalecía la idea de que existían tres tipos de ilícitos previstos en la legislación penal sustantiva, clasificados según su gravedad en crímenes, delitos y contravenciones, sin que se diera una importancia real a las faltas administrativas, puesto que éstas no se encontraban enunciadas en una ley en el sentido formal y material. Ante ésta omisión se optó por contemplar lo relativo a las faltas y contravenciones de policía y buen gobierno en bandos o reglamentos expedidos por autoridades administrativa, que tuvieran aplicación en el ámbito espacial de validez del Distrito Federal, con el objeto de establecer un marco legal de referencia, que fije los límites y lineamientos del procedimiento a seguir por parte de las autoridades administrativas; además se reconoció la necesidad de introducir, por la vía de bases generales, el Principio de Legalidad en la esfera de faltas de policía y buen gobierno, garantizando la libertad y los derechos de los mexicanos.

Al emitirse esta ley se pretendió trazar los lineamientos generales a los que la administración de justicia debe sujetarse en este campo, procurando mayor certeza y seguridad jurídica para los gobernados, tomando en cuenta además, la notable importancia que reviste la llamada " justicia de barandilla" y la vinculación que ésta tiene con el quehacer cotidiano de la policía preventiva, cuyo desarrollo interesa profundamente a la ciudadanía.

La ley en mención señalaba las conductas que se consideraban como faltas de policía y buen gobierno, exponiendo.

" Artículo Segundo. se consideran como faltas de policía y buen gobierno, las acciones u omisiones que alteren el orden público o afecten la seguridad pública, realizadas en lugares de uso común, acceso público o libre tránsito o que tenga efecto en estos lugares. ".¹

Sin embargo, se establecía también una excepción por lo que se refería a esas acciones u omisiones que tenían efectos en los lugares mencionados por la ley, por lo preceptuaba que:

¹Ley Sobre Justicia en Materia de Faltas de Policía y Buen Gobierno para el Distrito Federal, Diario Oficial de la Federación 13 de enero de 1984.

".. No se considerará como falta, para los fines de esta ley, el legítimo ejercicio de los derechos de expresión, reunión y otros, establecidos en la Constitución y en los demás ordenamientos aplicables."²

En este renglón el legislador de 1983 pretendió garantizar con la creación de esa ley, el derecho de libre expresión consagrado en el artículo 9º de nuestra Carta Magna, protegiendo en todo las garantías individuales, así como la defensa del ejercicio del derecho de reunión, que al efectuarse traía como consecuencia una perturbación a la tranquilidad pública de los habitantes de la Ciudad de México.

En la misma Ley Sobre Justicia en Materia de Faltas de Policía y Buen Gobierno, se señaló que en el Reglamento de esa Ley se proveerían las sanciones aplicables a las faltas que dicha ley establecía, habiéndose hecho mención de que las sanciones podrían consistir en una multa, como un pago de una cantidad en dinero que no podía exceder de treinta días de salario mínimo, o bien un arresto, como privación de libertad, que no podía ser mayor a treinta y seis horas; ambas consecuencia de la responsabilidad en la comisión de una falta al cuerpo legal ya mencionado. Asimismo se señalaba que la sanción era conmutable por amonestación o por una suspensión provisional de arresto o multa.

²Idem.

El ordenamiento en comento estableció que los menores de edad eran sujetos de la comisión de las faltas y por lo mismo podían ser presentados ante el Consejo Auxiliar por la persona que designara el Juez Calificador, en donde el lugar destinado a cumplir su sanción era distinto al designado para personas mayores de edad. Se mencionaban además, las atribuciones de la autoridad administrativa respecto de las faltas de policía y buen gobierno, así como la imposición de sanciones, para lo cual consideraban la naturaleza, circunstancias personales y los antecedentes de los individuos.

Para que hubiera alguien que hicieran uso de esas facultades la propia ley estableció el personal que integraba los juzgados calificadores y los requisitos que debían cumplir los aspirantes a jueces y secretarios de juzgado, así como la autoridad que se encargaba de la designación y remoción de los mismos.

Respecto del procedimiento que se seguía en esa rama de aplicación de justicia, se consideraba que el método debía ser fluido y expedito, además se debían reconocer las adecuadas garantías procesales del gobernado, en las cuales la ley preveía que los agentes de la policía preventiva podían detener y presentar a una persona como presunta responsable de la comisión de una falta de policía, únicamente en los casos de flagrancia y cuando el agente preventivo considerara necesaria la presentación para que cesara la comisión de la falta, justificando ante el juez el motivo de la misma, para que se evitaran

detenciones arbitrarias por parte de los agentes de la policía preventiva, por lo que resultó satisfactorio el desarrollo del procedimiento en una sola audiencia.

En el desarrollo de la citada audiencia se debía tomar en cuenta la declaración de la persona presentada ante el Juez Calificador, así como la de los testigos, si lo hubiere, además se exhibían los elementos que pudieran haber sido pruebas con las que se determinara la responsabilidad del presentado; una vez que el juez valorara lo anterior, debía emitir una resolución fundada y motivada. El infractor podía impugnar las resoluciones que le agravaran y no estuviesen adecuadas a la ley, ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, ante quien se debía presentar la queja, o bien ante la autoridad competente por medio del Juicio de Amparo.

En realidad el procedimiento establecido por esta ley se consideró apegado a lo dispuesto por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en donde se procuró respetar las garantías y derechos de las personas, ante los actos de las autoridades administrativas del Distrito Federal, enmarcados jurídicamente por la Ley Sobre Justicia en Materia de Faltas de Policía y Buen Gobierno para el Distrito Federal, el cual contemplaba una dependencia que ejercía una supervisión del buen funcionamiento de los juzgados calificadores y que determinaba los lineamientos de carácter técnico y jurídico a los que estos

debían sujetarse con el objeto de unificar y mejorar la gestión y criterios de quienes tenían a su cargo impartir la justicia de policía.

2. REGLAMENTO SOBRE JUSTICIA EN MATERIA DE FALTAS DE POLICIA Y BUEN GOBIERNO, DEL 9 DE JULIO DE 1985.

Por lo que respecta al Reglamento Sobre Justicia en Materia de Faltas de Policía y Buen Gobierno para el Distrito Federal del 9 de julio de 1985, expedido por el Presidente de la república en ejercicio de su facultad reglamentaria consagrada en el numeral 21 de nuestra Carta Magna, resulta conveniente señalar que su emisión obedeció a la necesidad de crear normas sobre justicia administrativa de policía y buen gobierno, que garantizaran la impartición de justicia en cuanto a los derechos básicos del gobernado, además de que su emisión se encontraba prevista en la Ley Sobre Justicia en Materia de Faltas de Policía y Buen Gobierno, y obedeció a la disposición en la que se señalaba que éste normativo debería contener un catálogo de faltas y sanciones aplicables a los casos concretos en lo referente a faltas de policía y buen gobierno, a efecto de que se reafirmara o reforzaran las normas que permitieran aplicar la justicia conforme a la Constitución, respecto de las garantías individuales, así como fortalecer el Estado de Derecho que prevalecía en el territorio del Distrito Federal en esa época.

El Reglamento que se estudia se considera que vino a establecer de manera concreta las conductas específicas que constituyeron una falta de policía y buen gobierno, en el cual se señalaba además, un concepto concreto de lo que se entendía por lugares públicos, mencionando al efecto lo siguiente:

"... Para los efectos de este Reglamento, se considerarán lugares públicos los de uso común, acceso público o libre tránsito, tales como plazas, calles, avenidas, viaductos, paseos, jardines, parques, mercados, centros de recreo, deportivos o de espectáculos, inmuebles públicos, bosque, montes y vías terrestres de comunicación, ubicados dentro del Distrito Federal. Se equiparan a los lugares públicos los medios destinados al servicio público de transporte."³

La innovación de precisar cuales son las zonas que se consideraban lugares públicos, produjo la correcta labor por parte de los agentes de la policía preventiva, para que se efectuara la detención de las personas que transgredían lo dispuesto en la ley o en el reglamento citados, debido a que les señalaba de manera específica los lugares que tenían mayor afluencia y que podían ser susceptibles de que se alterara el orden, la tranquilidad y seguridad públicas de las personas que circulaban por ellas

³Reglamento Sobre Justicia en Materia de Faltas de Policía y Buen Gobierno para el Distrito Federal. Diario Oficial de la Federación 10 de julio de 1985.

Este Reglamento también vino a apoyar la ley multicitada por lo que se refiere a las faltas de policía y buen gobierno, ya que establecía conductas concretas que se consideraban faltas pues alteraban el orden público y afectaban la tranquilidad de las personas, además de que en su contenido se individualizaban tanto faltas como sanciones por las infracciones cometidas, cuestión que no fue prevista por la Ley Sobre Justicia en Materia de Faltas de Policía y Buen Gobierno, encontrándose a la deriva durante el periodo de elaboración del reglamento estudiado en el presente punto, siendo aproximadamente 24 meses, en los que la aplicación de la justicia administrativa estuvo al arbitrio de la policía preventiva en los que se refería a las detenciones, y de los juzgados calificadores en cuanto a la calificación de las faltas e imposición de sanciones.

En lo referente a la protección del presunto responsable de la falta, se estableció que las personas que padecieran alguna enfermedad mental, no se considerarían responsables de la falta por lo que eran amonestados ellos y las personas que legalmente tenían a su cargo el cuidado de la persona con el propósito de evitar la comisión de futuras infracciones, asimismo se establecía que las personas que padecían algún tipo de incapacidad eran sancionadas de la falta que cometían, siempre que se determinara que su incapacidad no hubiera influido sobre la responsabilidad ante los hechos; lo anterior atendió a la necesidad de proteger a las personas discapacitadas o perturbadas de salud

mental que por consecuencia de las mismas no podían prevenir la comisión de una infracción, sin embargo la amonestación se hacía a la persona que tenía a un incapaz bajo su custodia quien era el indicado para crear una conciencia social preventiva respecto de la comisión de faltas de policía por parte de los inimputables.

Cuando se elaboró el Reglamento en mención se previó en forma concreta la organización administrativa de las autoridades calificadoras, así como la responsabilidad de quien aplicaba el Reglamento, que concernía de manera primaria a la policía preventiva, dependiente de la anteriormente conocida como Secretaría General de Protección y Vialidad, hoy Secretaría de Seguridad Pública, y de manera secundaria de la Coordinación General Jurídica, hoy Dirección de Servicios Legales y a las Delegaciones, asimismo, se precisaban las facultades y atribuciones que tenían cada una de esas instituciones. De igual forma se establecía el personal que integraba los juzgados calificadores, y se señalaban sus funciones y obligaciones como personal responsable de la administración de justicia administrativa, y los elementos materiales con los cuales desarrollaban su labores.

Ahora bien, en el multicitado cuerpo legal se detallaba de manera específica el procedimiento que llevaban a cabo las autoridades calificadoras respecto de

las faltas de policía y buen gobierno, pues establecía los momentos procesales a partir de que detenían al presunto responsable de la falta. Se señalaba a grandes rasgos, que las personas podían ser detenidas y presentadas ante el juez calificador sólo porque cometían faltas flagrantes o cuando los elementos preventivos presenciaban la comisión de la falta y el responsable era perseguido materialmente; por lo que hacía a las demás faltas que no ameritaban presentación inmediata, se procedía a girar un citatorio a el presunto responsable en el que se manifestaba la falta cometida y el día que debía presentarse ante el juez calificador.

Una vez que comparecían los presuntos responsables el juez les informaba las garantías que la Constitución les otorgaba para comunicarse con persona de su confianza o nombrar defensor de oficio, se previó también que para respetar la garantía de audiencia del presentado en caso que estuviera en estado de ebriedad, era conducido al servicio médico para que éste determinara las condiciones en las que se encontraba para comparecer ante una autoridad y en caso de que hubiera presentado una intoxicación visible se le concedía un tiempo probable de recuperación en el cual debía reponerse para iniciar su procedimiento.

Ya que se iniciaba el procedimiento, el cual se sustanciaba en una sola audiencia, el juez calificador solicitaba la declaración del policía preventivo, el cual debía justificar la detención, se recibían los elementos probatorios e

inmediatamente después se le otorgaba la palabra al infractor, lo cual consistía la parte fundamental del procedimiento. En el caso en que era necesario presentar nuevos elementos de prueba o no hubiese sido posible desahogarlas, se establecía otra fecha y hora de continuación, plazo en el cual el infractor se encontraba en libertad; si la audiencia continuaba se procedía a resolver y sancionar en su caso.

Emitida la resolución, era responsabilidad directa del juez notificar la misma al infractor haciéndolo del conocimiento de la Dirección General de Servicios Legales del Departamento del Distrito Federal.

El ordenamiento jurídico multicitado estableció igualmente de forma innovadora que si algún infractor presentaba alguna inconformidad contra la resolución y respecto a la cual la autoridad declaraba la insubsistencia, se procedía a efectuar la devolución de la multa pagada en términos de las disposiciones fiscales correspondientes, porque constituía un pago de lo indebido.

Como se puede observar en el breve desarrollo del contenido del Reglamento Sobre Justicia en Materia de Faltas de Policía y Buen Gobierno, éste vino a subsanar errores y omisiones sustanciales en cuanto a requisitos procesales no previstos por la Ley Sobre Justicia en Materia de Faltas de

Policía y Buen Gobierno y que en su momento constituyeron violaciones procesales y a las Garantías Individuales de los ciudadanos frente a las actuaciones de las autoridades administrativas.

3. PANORAMA DEL REGLAMENTO GUBERNATIVO DE JUSTICIA CIVICA PARA EL DISTRITO FEDERAL DEL 15 DE JULIO DE 1993.

Por lo que corresponde al Reglamento Gubernativo de Justicia Cívica para el Distrito Federal, la creación de éste atiende a la unificación de los contenidos de la Ley Sobre Justicia en materia de Faltas de Policía y Buen Gobierno y a su Reglamento, además de subsanar e implementar nuevos elementos procesales no previstos en los ordenamientos anteriores. El panorama de este Reglamento, vigente en nuestros días, otorga mayor confianza a las personas que por alguna razón se ven involucradas con la actuación de las autoridades cívicas, debido a que el procedimiento y facultades de éstas se encuentran detalladas y en cierto modo, restringidas en cuanto a la aplicación del criterio del juzgador.

En primer término, el reglamento se refiere ahora a la Justicia Cívica, es decir, se emplea el vocablo civismo como aquello apegado a las costumbres y convencionalismos sociales considerando los aspectos sociales, económicos y

jurídicos, con el objeto primordial de formar buenos ciudadanos que conozcan sus derechos y les permita entender, ayudar y servir a la patria, para mejorar las relaciones sociales y en consecuencia, crear un ambiente de armonía entre los habitantes de la Ciudad de México. En segundo término, se busca que con la promulgación de normas generales y el establecimiento de un nuevo sistema de sanciones, se consiga prevenir la comisión de infracciones y favorecer la seguridad pública así como la tranquilidad social

En esencia, por lo que respecta a las innovaciones, este reglamento establece específicamente los sujetos a quienes va dirigida la justicia cívica y que, por tanto, deben ser sujetos activos de la misma, señalando que los mayores de once años son responsables de la comisión de infracciones; se fijan además los objetivos generales que persigue el ordenamiento referido; señala qué es una infracción cívica al igual que el lugar donde debe desarrollarse, se prevé en el mismo ordenamiento las sanciones aplicables a las infracciones y las conductas que las constituyen; también se contempla la individualización de las sanciones, los derechos de las personas discapacitadas que cometan una infracción; y algo muy importante, se fija la prescripción para formular una denuncia por la comisión de una infracción, la cual será de seis meses contados a partir de la comisión de la infracción y será la misma respecto de la imposición de sanciones.

En lo concerniente a la ejecución del arresto, la prescripción termina a los tres meses contados a partir de la fecha en que el juez dicte la resolución. Se establece en la misma línea los supuestos de procedencia para la presentación de los presuntos infractores, señalando como requisito indispensable el llenado de una boleta de remisión o declaración del elemento de policía, cubriendo los requisitos que deberá contener la misma para que sea considerada fundada.

En los casos de que lo procedente sea un citatorio se crea un precepto con los requisitos que deberán contener estos y la forma en que deberá realizarse la entrega del citatorio.

Se establecen de igual forma correcciones disciplinarias destinadas a hacer guardar el orden del juzgado, las mencionadas correcciones las constituyen las amonestaciones, los arrestos hasta por veinticuatro horas, o multas hasta de treinta días de salario; también el juez cívico tiene facultades para dictar medidas de apremio que ayudan a hacer efectivos los mandamientos de autoridades cívicas consistentes en multa hasta por el equivalente a treinta días de salario mínimo, arrestos hasta por doce horas, así como orden de presentación con auxilio de la fuerza pública.

Se dispone que los menores de edad entre los once y los dieciocho años, serán sancionados de acuerdo a la gravedad de la infracción cometida, por lo cual pueden ser amonestados, o bien, ser enviados al Consejo Auxiliar para Menores, cabe aclarar que en todas las infracciones previstas por el Reglamento y que sean sancionables, el juez deberá exhortar de oficio al infractor para que no reincida, es decir, lo apercibirá para evitar que la conducta se presente nuevamente

En cuanto al procedimiento se siguen las bases generales establecidas por las leyes anteriores, señalando la obligatoriedad de conducir a los presuntos infractores a la valoración médica correspondiente, la declaración de los elementos de policía y la de los presuntos infractores, así como propiciar en todo momento la defensa del presunto infractor. Valorados los elementos que coadyuven a demostrar la responsabilidad del presunto infractor, el juez resolverá individualizando la sanción, haciendo la notificación personal e inmediata al responsable, así como informar la alternatividad de la sanción, para que según sus posibilidades pague el monto de la multa o bien, cumpla con el arresto.

Por lo que toca a la organización administrativa, el ámbito de desarrollo de la actuación de la autoridad administrativa se extendió, teniendo responsabilidad directa sobre la aplicación del Reglamento Gubernativo de

Justicia Cívica para el Distrito Federal el Jefe del Departamento del Distrito Federal, la Secretaría de Seguridad Pública, antes Secretaría General de Protección y Vialidad, la Coordinación General Jurídica, hoy Dirección General de Servicios Legales y Dirección de Justicia Cívica, instituciones que en la actualidad tienen la denominación ya referida, aun y cuando no haya una reforma que establezca su nuevo nombre, las Delegaciones Políticas del Distrito Federal y los Juzgados Cívicos; así el citado ordenamiento especifica las facultades de cada uno de ellos apoyado en las atribuciones preestablecidas por el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal

Se enuncia también las personas que serán integrantes de un Juzgado Cívico, sus facultades y la manera en la que deben desarrollar sus actividades, así como los instrumentos con los deberá funcionar un juzgado, espacios físicos, material didáctico, todo bajo supervisión y órdenes de la Dirección de Justicia Cívica.

Con el objeto de mantener el control sobre las actuaciones del personal de los juzgados cívicos, se determina la facultad de la Dirección de Justicia Cívica para realizar supervisiones sobre el funcionamiento del juzgado y los elementos necesarios para ello, así como para conocer de quejas sobre el incumplimiento o exceso en las actuaciones de las autoridades cívicas.

Igualmente se da continuidad al derecho que tiene el presunto infractor de inconformarse con la resolución emitida en su contra, ante la Dirección de Justicia Cívica en un plazo de quince días posteriores a la notificación de ésta, para lo cual se puede realizar por escrito u oralmente, precisando el acto reclamado y los motivos de la queja y en el caso de que en el procedimiento se determine que el juez incurrió en alguna responsabilidad, ésta se hará del conocimiento de la Contraloría Interna del Departamento del Distrito Federal y se le iniciará al juez un procedimiento por responsabilidad administrativa.

En este Reglamento también se establecen las facultades de la Dirección de Justicia Cívica y de la Dirección de Servicios Legales, antes llamada Coordinación General Jurídica, respecto de la elaboración de programas que fomenten la profesionalización del personal que integra los Juzgados Cívicos, especialmente de jueces y secretarios, debido a que ellos tienen la personalidad jurídica reconocida por la autoridad administrativa para actuar y sancionar sobre esta materia. En cuanto a los programas se establece que el Departamento del Distrito Federal tiene la obligación de promover y fomentar la cultura de convivencia vecinal, apegándose y respetando los derechos cívicos de los ciudadanos, en colaboración estrecha y conjuntamente entre autoridades cívicas y ciudadanos.

4. ORGANOS EMISORES DE LAS NORMAS ANTERIORES.

Se ha establecido una controversia en lo que se refiere a la legalidad de la emisión de estos ordenamientos, debido a que la autoridad creadora ha sido distinta en las tres normas que con antelación se han delineado.

En la Ley Sobre Justicia en Materia de Faltas de Policía y Buen Gobierno para el Distrito Federal la autoridad competente fue el Congreso de la Unión en ejercicio de la facultad establecida por el artículo 73 fracción VI de aquella época, sin embargo, la iniciativa de esta ley fue hecha por el Ejecutivo Federal en ejercicio de su facultad de iniciar leyes consagrada en el artículo 71 fracción I de la Constitución Política Mexicana, sin embargo la autoridad emisora fue el Congreso de la Unión quien era el encargado de expedir leyes en materia local para el Distrito Federal.

En el caso del Reglamento Sobre Justicia en materia de Faltas de Policía y Buen Gobierno, el órgano emisor fue el Presidente de la República en ejercicio de la facultad reglamentaria establecida por el artículo 89 fracción I de nuestra Carta Magna, que señala que el Ejecutivo tiene facultades para promulgar o ejecutar las leyes que expida el Congreso de la Unión, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia, sin embargo la facultad para expedir

reglamentos pertenecía a la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, como órgano legislativo en esta Ciudad de México.

Por lo que respecta al Reglamento Gubernativo de Justicia Cívica para el Distrito Federal, éste emanó de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, que es la autoridad legislativa en materia local en el Distrito Federal, teniendo como fundamento legal el artículo 122 fracción IV, letra g de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que enuncia que la Asamblea de Representantes tiene facultades para legislar en el ámbito local en lo relativo a la Justicia Cívica sobre Faltas de Policía y Buen Gobierno al igual que la participación ciudadana.

La confusión estriba en que la autoridad emisora de una norma debe ser materialmente legislativa, pues en el caso particular se trata de impartición de justicia administrativa cuya reglamentación, según las facultades establecidas por el artículo 89 fracción I Constitucional, debería estar a cargo del Presidente de la República, debido a que ésta es la principal facultad legislativa que tiene conferida el Poder Ejecutivo por la Constitución.

La atribución de esta facultad reglamentaria al Ejecutivo se justifica desde el punto de vista práctico por la necesidad de desarrollar y complementar en detalle las leyes para facilitar su ejecución, por lo cual se considera que el

Ejecutivo es la persona que tiene el contacto con el medio en el cual se va aplicar el reglamento y que en consecuencia conoce las deficiencias de la leyes.

Es por ello que se busca la colaboración de los Poderes Ejecutivo y Legislativo, pues con el uso de la facultad reglamentaria es mas sencillo modificar el contenido de una norma mediante la emisión de un reglamento, para conseguir que las normas se adapten más rápidamente a la realidad, cuestión que resultaría un tanto complicada si se dependiera únicamente del Poder Legislativo en virtud de que los procedimientos para creación y reforma de leyes es reducido y demorado.

5. NOCION DE REGLAMENTOS Y SUS CLASES.

A efecto de profundizar en lo anteriormente comentado respecto del acto que representa la emisión de un reglamento, es conveniente señalar que desde el punto de vista formal se considera un acto administrativo, pero desde el punto de vista material se identifica al reglamento con la ley, porque ésta tiene los mismos atributos que aquél, en conclusión, el reglamento constituye un acto legislativo que crea, modifica o extingue situaciones jurídicas generales.

En consecuencia a lo anterior se define al reglamento de la siguiente manera:

"El reglamento es una norma o conjunto de normas jurídicas de carácter abstracto e impersonal que expide el Poder Ejecutivo en uso de una facultad propia y que tiene por objeto facilitar la exacta observancia de las leyes expedidas por el Poder Legislativo."⁴

Según otros autores doctrinarios el reglamento. " es un acto unilateral de voluntad emitido por el Poder Ejecutivo que crea situaciones jurídicas generales."⁵

En consecuencia, el papel o la función propia del Reglamento es particularizar o desarrollar el contenido de una ley, cuyas fórmulas genéricas no permiten la aplicación inmediata y concreta; cuestión que sólo es posible gracias al reglamento.

Ahora bien, por lo que respecta a la materia de los reglamentos el problema radica en determinar quien es la autoridad facultada para expedirlos, por un lado tenemos que el Poder Ejecutivo por facultades constitucionales puede expedir reglamentos en materia federal, y en cuanto a la materia local, esta

⁴Fraga, Gabino, **Derecho Administrativo**, 32a. edición, Porrúa, México, 1993, pág 104-114

⁵Martínez Morales, Rafael, **Derecho Administrativo Primer Curso**, 2a edición, Harla, México, 1994, pág 287-294

facultad corresponde al Jefe de Gobierno del Distrito Federal, con el fin que establece el artículo 89 fracción I de la Carta Magna y el propio Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, en los cuales se enuncia que la facultad reglamentaria consiste en proveer en la esfera administrativa para la exacta observancia de una ley, por lo que en relación al artículo 21 de la misma Constitución facultan tanto al Ejecutivo Federal como al Jefe de Gobierno del Distrito Federal para dictar la aplicación de sanciones por infracciones a reglamentos de carácter gubernativo y en consecuencia, les otorga facultades para expedir reglamentos, sean autónomos o heterónomos, y que dentro de ellos se encontrarían los reglamentos de policía y buen gobierno.

Partiendo de ello se considera que existen dos clases de reglamentos que atienden a la existencia previa de una ley y que son los siguientes

- Reglamentos Autónomos, son aquellos cuya creación no se encuentra supeditada a la preexistencia de una ley, pues se considera que son dictados para regir en materias en las que precisamente no hay normas legales aplicables y en consecuencia subsisten por sí mismos.

- Reglamentos Heterónomos, son creados en consecuencia de la existencia previa de una ley y su objetivo es definir las metas referentes a la ejecución de la ley a la que está subordinado.

Respecto de los Reglamentos Autónomos estos tienen las siguientes características, según el jurista Margáin Manatou:

"a) No son útiles a la vida práctica de una ley y sus límites son la Constitución misma, pero su materia puede ser recogida por una ley y jamás podrá ir en contra de lo que disponga ésta y pueden ser derogados por ésta y por otros reglamentos autónomos.

b) Se emiten por el Poder Ejecutivo en uso de poderes propios que le confiere la Constitución

c) Deben ser generales, abstractos, obligatorios y coercibles, en acatamiento a lo dispuesto en el artículo 13 Constitucional, en lo referente a que " Nadie puede ser juzgado por leyes privativas"

d) Regulan materias o actividades cuya violación sólo da origen a infracciones de simple contravención, no delictuales. Sin embargo, nada impide que una infracción que hoy está en un reglamento de policía pase, mañana, a tipificarse como delito en el Código Penal.

e) Las sanciones a imponerse por la violación de estos reglamentos son pecuniarias, o arrestos hasta por treinta y seis horas, pero si el infractor no pagare la multa ésta se conmutará por arresto máximo por treinta y seis horas."⁶

⁶Margáin Manatou, Emilio, **Introducción al Estudio del Derecho Administrativo**, Porrúa, México, 1994, pág. 49-73

Resulta conveniente señalar además algunas de las características de los reglamentos en general:

- Crean normas jurídicas generales, abstractas e impersonales.
- Debe tener permanencia y vigencia generales.
- En ocasiones se encuentran subordinados a la ley.
- Por los efectos que produce, desde el punto de vista material, es la expresión de la actividad legislativa, pues crea normas jurídicas generales, abstractas e impersonales
- Se emiten mediante un procedimiento distinto al de creación de una ley, pues la autoridad emisora puede no ser legislativa.

6. DIFERENCIA ENTRE LEY Y REGLAMENTO.

Ahora bien, entre la ley y el reglamento así como hay puntos en común, existen diferencias fundamentales que los distinguen y que a continuación se mencionan, que tienen su causa en la diferencia formal que existe entre ambos, considerando desde el momento en que uno de ellos, la ley, se origina normalmente por el Poder Legislativo; mientras que el otro, el reglamento, es producido por el Poder Ejecutivo.

Es indudable que la ley puede existir y tener plena validez sin que antes haya prevalecido un reglamento de la misma; en tanto que el reglamento, salvo en el caso de los autónomos, supone la preexistencia de una ley cuyos preceptos desarrolla y son la materia del mismo, además de que está subordinado a ellos.

En ambos casos, la emisión del acto compete esencialmente a autoridades distintas, pues mientras la ley es emitida únicamente por el órgano legislativo, el reglamento puede ser emitido por la autoridad administrativa o por autoridad legislativa

Por lo que respecta a la materia para la cual van a regir la ley y el reglamento, tenemos que hay materias que pueden ser objeto de una ley y no de los reglamentos; para determinar esos casos se señalan dos principios:

- El de preferencia o primacía de la ley el cual consiste en que las disposiciones contenidas en una ley de carácter formal, no pueden ser modificadas por un reglamento, es decir, una ley no puede ser abrogada o derogada por un reglamento, en cambio si la ley se abroga o se deroga puede dejar sin efectos al reglamento de esa ley, en conclusión la ley es superior al reglamento.

- El de reserva de la ley el cual consiste en que conforme a la Constitución, hay materias que están reservadas a la ley, pues sólo por ellas pueden ser reguladas y que jurídicamente no pueden estarlo en un reglamento por el mandamiento Constitucional, en otras palabras, el reglamento no puede tener como contenido materias expresamente reservadas a la ley.

CAPITULO SEGUNDO

PANORAMA GENERAL SOBRE LAS INFRACCIONES ADMINISTRATIVAS

CAPITULO SEGUNDO.

PANORAMA GENERAL SOBRE LAS INFRACCIONES ADMINISTRATIVAS.

1. EL ARTICULO 21 CONSTITUCIONAL.

Dentro de la función administrativa se considera la existencia de una serie de facultades otorgadas en favor de los órganos de la administración pública con el fin de que puedan cumplir las tareas que los ordenamientos legales les imponen. Entre estas facultades se encuentran las correspondientes a la imposición por infracciones a las leyes administrativas, de manera que, además de facultar a la autoridad administrativa para castigar la comisión de infracciones, implícitamente reconoce que en estos reglamentos las pueden establecer, pero es necesario aclarar que estos ilícitos, por tratarse de afectaciones a la esfera jurídica de los particulares, siempre deberán contar con una sanción sustentada o establecida por una disposición legal.

Las leyes administrativas constituyen un conjunto de normas jurídicas que tienden a asegurar el orden público otorgando derechos e imponiendo obligaciones a los individuos. Sin embargo, hay ocasiones en que los ciudadanos no respetan esas normas de carácter general, impersonal y abstracto, ya sea porque las cuestionen debido a su desconocimiento, o bien,

porque sean objeto de controversia o violación, es entonces cuando el Estado interviene para hacer respetar el derecho violado, a través de su facultad sancionadora.

El artículo 21 Constitucional, se muestra como la base del Reglamento autónomo, como lo es en el presente caso el Reglamento Gubernativo de Justicia Cívica para el Distrito Federal, y además en este precepto constitucional se establece la facultad del Poder Ejecutivo para expedir reglamentos que normen la actividad administrativa establecida en la Carta Magna, y que en general señala: " compete a la autoridad administrativa la aplicación de sanciones por las infracciones a los reglamentos gubernativos y de policía", asimismo corresponde a la misma autoridad administrativa la individualización de sanciones privativas de libertad, las cuales no excederán de treinta y seis horas, o de tipo pecuniarias consistentes en multas; de la lectura del precepto en cuestión se desprende que se habla de la existencia de reglamentos gubernativos y de policía y de aplicación de sanciones por infracciones a dichos normativos, pero en ningún momento se establece la materia a que estos reglamentos deban referirse, produciendo con ello inseguridad jurídica a los gobernados, pues desconocen las conductas que realmente deban observar.

Se establece que las autoridades administrativas, tienen facultad constitucional para sancionar infracciones a los reglamentos gubernativos y de policía, las cuales serán pecuniarias o corporales observando, en todo momento, apego a las garantías de audiencia y legalidad consagradas por los artículos 14 y 16 Constitucionales, sin embargo es competencia exclusiva de la autoridad administrativa el aplicar ese tipo de castigo o corrección

Se ha discutido sobre la facultad sancionadora de la Administración Pública, en virtud de que varios doctrinarios consideran que no está establecida en forma precisa en la Constitución, y que la autoridad administrativa sólo tiene facultades para sancionar las infracciones a reglamentos gubernativos y de policía; sin embargo, hay que tomar en cuenta que la facultad sancionadora de la administración pública tiene su apoyo en uno de los medios de la policía administrativa , como lo es la coacción, que puede consistir en castigar las conductas infractoras o bien hacer efectivo por la vía forzosa, el cumplimiento de un acto administrativo; en consecuencia, si la policía administrativa tiene su apoyo no sólo en los preceptos constitucionales que aluden a los reglamentos de policía, sino también en aquellos en que se contempla la limitación o restricción de los derechos individuales, resulta incuestionable que la facultad sancionadora de la administración deriva también de los mismos.

El numeral 21 de nuestra Carta Magna, establece que la sanción por infracciones a los reglamentos gubernativos y de policía, consistirá en una multa o en un arresto hasta por treinta y seis horas, en este renglón cabe señalar que la facultad de la autoridad administrativa comprende sanciones correctivas y disciplinarias; las primeras se refieren a la imposición de correcciones por el incumplimiento de los deberes genéricos que los individuos tienen frente al Estado, por su sola condición de gobernados o subordinados, en comunidad; las segundas se refieren al castigo que se ejerce sobre aquellos individuos que se encuentran sometidos a una situación particular de subordinación, ya sea por relaciones labores o por cuestiones estudiantiles, es individualizada, se refiere a un cierto grupo y no a la colectividad.

Ahora bien, la aplicación de sanciones administrativas procede por la violación a las disposiciones legales contenidas en las leyes y en reglamentos gubernativos y de policía, y es entonces en éste ordenamiento, en donde deberá especificarse el procedimiento que conlleve a resolver y en su caso sancionar la comisión de infracciones administrativas, y aún cuando no se establezcan en las normas o reglamentos dichos procedimientos, se debe respetar el derecho a ser oído y ofrecer pruebas, antes de proceder a sancionar.

Por último, el propio artículo 21 de nuestro máximo ordenamiento jurídico, establece una garantía de seguridad jurídica en lo que respecta al quantum máximo de las multas que impongan las autoridades administrativas a los obreros o jornaleros, el cual no deberá exceder del importe de un día de su jornal o un día de salario; esta garantía tiende a proteger a quienes tienen un oficio, técnica o profesión independiente y que por esa razón se estaría en posibilidades de observar exactamente lo establecido en el segundo párrafo del mismo numeral 21 constitucional, aplicable a trabajadores no asalariados, respecto de violaciones a reglamentos de policía cuando se establezca una sanción pecuniaria; es conveniente comentar que para que se haga efectiva esta garantía a los trabajadores no asalariados, deberán comprobar el monto total de sus ingresos mediante documentos oficiales en los cuales aparezca el importe de su jornal, concediéndole el derecho de optar por pagar su multa o cumplir su arresto, es decir en todos los casos la sanción es alternativa.

Resultado de lo anterior es que las sanciones administrativas previstas por la comisión de infracciones administrativas son el castigo que aplica la sociedad a través del derecho, por violaciones a ordenamientos administrativos, pretendiendo con ello, asegurar el cumplimiento de los deberes que tienen los ciudadanos con respeto hacia la sociedad, con el objeto de prevenir las conductas infractoras futuras

2. CONCEPTO DE INFRACCION ADMINISTRATIVA.

Al respecto Bielsa señala: " La infracción administrativa es la falta de un deber genérico impuesto a todo miembro de la sociedad, deber consistente en limitar su actividad como a la Administración Pública interese."⁷

Por su parte Serra Rojas afirma que: " La infracción administrativa es el acto u omisión que definen las leyes administrativas y que no son considerados como delitos por la legislación penal por considerarlos faltas que ameritan sanciones menores."⁸

En la doctrina, como observamos, ha existido un concepto poco definido de lo que es una infracción administrativa debido a que el propio concepto de infracción es demasiado amplio, por lo tanto, trataremos de limitarlo a la materia administrativa, de acuerdo con los fines que persigue el derecho administrativo.

Primeramente debemos establecer un concepto de infracción y para tal efecto se señala: Infracción, del latín infractio que significa quebrantamiento de ley o pacto, es la contravención a normas, quebrantamiento, transgresión o

⁷Bielsa, Rafael, **Principios de Derecho Administrativo**, 4a. edición, De Palma, Argentina, 1980,pág. 67

⁸Serra Rojas, Andrés, **Derecho Administrativo**, tomo II, 16a. edición, Porrúa, México, 1994, pág. 230.

incumplimiento de una ley, reglamento, convenio o tratado, con la denominación genérica de lo que es punible, sea delito o falta.

En un concepto genérico de lo que sería una infracción administrativa encontraríamos que es la contravención a normas de carácter administrativo, derivadas de una acción u omisión, que en consecuencia provoca el quebrantamiento o violación de una ley o reglamento administrativo, que se *consideraría también como una falta administrativa.*

Las faltas en consecuencia, deben ser definidas como las acciones u omisiones voluntarias, castigadas por la ley con pena leve, por lo cual se han denominado delitos veniales o miniaturas de delitos.

En seguida debemos indicar los fines del Derecho Administrativo, con la finalidad de adecuar la infracción a la materia administrativa, y son los siguientes a) Proveer servicios públicos; b) Mantener el orden público, entendiéndose por tal, el salvaguardar las normas de convivencia social; c) Distribuir el gasto público, y d) Regular la organización, estructura y actividad de la parte del Estado que se identifica con la administración pública o Poder Ejecutivo.

Según estos fines, podemos definir que la infracción administrativa es todo acto, hecho u omisión de una persona que viola el orden establecido por la administración pública, para la consecución de sus fines, tales como mantener el orden público y prestar un servicio eficiente en la administración de éstos.

En nuestra opinión consideramos que las infracciones administrativas, por lo tanto, son consideradas como acciones u omisiones en contra de leyes dictadas por las autoridades administrativas, y que no engloban lo que se considera un delito o ilícito penal, pues la contravención que se efectúa sólo tiene consecuencias de carácter administrativo

En ese sentido se ha intentado determinar las infracciones administrativas o de policía, como conductas que en sí mismas no lesionan los derechos del Estado, pero que pueden ser prohibidas o exigidas bajo una pena, a causa del peligro que representan para preservar el orden jurídico y la seguridad de las personas.

Ahora bien, las leyes administrativas prevén conductas jurídicas que se considera, transgreden el orden y la seguridad jurídica de las personas, derivado de la relación que se establece entre ciudadanos y autoridades administrativas y que en consecuencia, son determinadas por el bien jurídico

que tutela el Estado, cuyo fin es la seguridad y tranquilidad públicas, es decir, la ley administrativa prevé y sanciona las conductas contrarias a lo que la norma administrativa ordena, o la conducta que ejecuta lo que ésta prohíbe.

El concepto general de infracción alude a la violación de la ley administrativa que se origina por un hecho o abstención declarados ilegales por una ley, que ameritan una sanción administrativa, es decir, que aplica la propia autoridad administrativa.

En cuanto a la infracción administrativa contemplada en la materia cívica, encontramos que ésta tiene por objeto formar buenos ciudadanos que ayuden a la preservación de la seguridad y orden públicos y a la sana convivencia vecinal, por lo que en el artículo 3º del Reglamento Gubernativo de Justicia Cívica para el Distrito Federal define a la infracción cívica de la manera siguiente:

" Es el acto u omisión que altera el orden o la seguridad públicos y la tranquilidad de las personas y que sanciona el presente Reglamento cuando se manifiesta en:

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

- II Sitios de acceso público, como mercados, centros de recreo, deportivos o de espectáculos,
- III. Inmuebles públicos,
- IV Medios destinados al servicio público de transporte;
- V. Inmuebles de propiedad particular, siempre que tengan efectos ostensibles en los lugares señalados en las fracciones anteriores; y
- VI. Plazas, áreas verdes y jardines, senderos, calles y avenidas interiores, áreas deportivas, de recreo o de esparcimiento que formen parte de los inmuebles sujetos al régimen de sociedad en condominio, conforme lo dispuesto por la Ley sobre el Régimen de Propiedad en Condominio de Inmuebles para el Distrito Federal."

Como puede observarse las infracciones cívicas forman parte de las infracciones administrativas, pues con ellas se pretende mantener el orden y conservar la seguridad pública, tomando en cuenta el concepto de orden público que es la colocación armoniosa de la tranquilidad, seguridad y salubridad públicas, planeación demográfica y la alimentación integral de la familia, como elementos que brindan la certeza a los ciudadanos de crear un ambiente propicio para el desarrollo de las actividades del ser humano, protegiéndolo de todo aquello que le pueda causar daño o perturbación; considerando ello se establecen prohibiciones y acciones que deben acatar los ciudadanos para hacer llevadera la vida en esta Ciudad.

De esta manera se determinan las infracciones administrativas que contravienen a los ordenamientos de policía y buen gobierno, con un marco jurídico que respalda la aplicación correcta de la ley administrativa. Desglosando el concepto se justifica plenamente el fin jurídico que persigue la administración pública por lo que respecta a mantener el orden público, con el objeto de salvaguardar las reglas de convivencia social, creando normas administrativas con sanciones específicas a aquél que incurra en la inobservancia de estas.

3. DIFERENCIA ENTRE INFRACCION ADMINISTRATIVA Y DELITO.

Para analizar las diferencias existentes entre las infracciones y los delitos es conveniente profundizar sobre la materia de ambos

Existen dos teorías al respecto: la que considera que las infracciones administrativas pertenecen al Derecho Penal Administrativo; y las que consideran que las infracciones administrativas son faltas o delitos leves dentro del Derecho Penal; desde éste punto de vista existen diferencias sustanciales debido a lo siguiente:

Partiendo de su definición el Derecho Penal es el conjunto de norma jurídicas que definen los delitos y señala las penas y medidas de seguridad aplicables para lograr la permanencia del orden social, resultando como la rama del derecho que estudia y regula los delitos y la materia que éstos protegen, que es la integridad física y la moral de las personas.

Por otra parte lo que es considerado como Derecho Penal Administrativo se refiere equivocadamente a los delitos leves que en realidad son infracciones administrativas que nada tienen que ver con el delito y, en consecuencia, son ajenas a la materia del Derecho Penal.

Algunos tratadistas de Derecho Administrativo, han pretendido configurar una disciplina autónoma integrada por el conjunto de normas que regulan el ilícito administrativo, que incluyen a los delitos y a las infracciones a faltas administrativas a las cuales denominan Derecho Penal Administrativo. Sin embargo, esta concepción de la materia del Derecho Penal Administrativo aún no ha evolucionado, puesto que los argumentos que se han manifestado carecen de la base científica que lo permita, por que el estudio de esa materia se circunscribe, generalmente, al aspecto de la policía administrativa.

El criterio más aceptado es aquel que considera el aspecto de los delitos en un apartado especial del Derecho Penal, y deja el estudio de las infracciones administrativas o faltas, al Derecho Administrativo.

Independientemente de que las normas administrativas se ubiquen en el Derecho Penal o en el Derecho Administrativo, es conveniente precisar que ante la comisión de un ilícito administrativo resulta indispensable identificar el tratamiento que la ley da a la conducta, ya sea como infracción o falta, o como delito. De lo anterior dependerá el procedimiento para sancionarla, ya sea ante el Poder Judicial, en el caso de los delitos; o en sede administrativa, tratándose de infracciones o faltas. En este caso lo importante es determinar el tratamiento que el legislador dio a la conducta, puesto que cuando el grado de peligrosidad de ésta, o del tipo de valores lesionados es de mayor trascendencia, se tipifica como delito, en tanto que cuando con el ilícito sólo se perturba el buen funcionamiento de la administración, esta conducta se establece como infracción.

Existen tratadistas que postulan la autonomía del Derecho Penal Administrativo, frente al Derecho Penal, debido a que el ilícito administrativo es distinto al ilícito penal o criminal. La conducta antiadministrativa se considera como la omisión de contribuir para que la administración pública consiga sus fines, es decir, es la oposición a una disposición emitida para favorecer la

actividad administrativa o a sus fines, mientras que en el ilícito penal hay un menoscabo o una afectación a los bienes jurídicos que gozan, por sí mismos de la protección jurídico-penal. En los casos de los delitos contra el orden público, éste es un bien jurídico; por el contrario, en las hipótesis de las contravenciones policiales, no se trata del orden público como bien jurídico, sino del objeto jurídico que tutela la administración.

En este orden de ideas, el ilícito administrativo y el penal se distinguen ya sea por la dirección e intensidad del ataque al bien jurídico tutelado. Solamente en los hechos punibles penales se muestra un bien jurídico claramente perfilado, mientras que las faltas administrativas sólo pueden referirse a los bienes jurídicos por el peligro que su comisión representa para los mismos.

La falta administrativa está pues, constituida no por un ataque a bienes materiales en todo tiempo protegidos, sino por la insubordinación, por la desobediencia, por la negligencia en el cumplimiento de una disposición administrativa de su seguridad ligadas a determinado tiempo y circunstancias. En este orden de ideas, el daño que la falta administrativa amenaza es la perturbación de la actividad administrativa del Estado, concretamente la perturbación a la actividad de la administración pública.

El criterio que separa la función penal de la función de la policía, y que en esa forma distingue los delitos de las transgresiones no puede ser sino que la primera sanciona únicamente los hechos a los cuáles se puede atribuir el carácter de moralmente reprobables, porque tiene la medida de su derecho en la justicia absoluta; mientras que la segunda, puede sancionar también hechos moralmente inocentes, porque el fundamento de su derecho es la utilidad pública.

Por otro lado se afirma en la doctrina, que existe una diferencia en la apreciación de los delitos criminales y las infracciones administrativas. Los primeros están referidos a lo que significa el bienestar público. La pena administrativa se vincula a una conducta materialmente administrativa que consiste en la abstención de favorecer el bienestar general

Otra diferencia es la valoración para los delitos y para las infracciones administrativas, esta distinción radica en diversos elementos. las sanciones penales se imponen por medio de un acto de una autoridad jurisdiccional; mientras que las sanciones administrativas se aplican a través de actos de una autoridad administrativa; las sanciones penales son generalmente mas severas que las administrativas, tienen cierto carácter infamante y constan en los antecedentes judiciales y policiales, aclarando, además, que tanto el procedimiento como la autoridad competente en la averiguación y en la sanción

respectiva, son diferentes tratándose de los delitos o de infracciones administrativas.

Ahora bien, por lo que respecta a la autoridad competente para averiguar las infracciones administrativas y los delitos, nos menciona el numeral 21 de nuestra Carta Magna que los delitos serán averiguados por el Ministerio Público, pues a él compete la persecución de los delitos y la aplicación de la sanción corresponde al órgano jurisdiccional, y en lo relativo a las infracciones administrativas a quien corresponde averiguarlas y sancionarlas es a la autoridad cívica que determine la propia Asamblea Legislativa en un ordenamiento legal que contenga las disposiciones en materia de justicia cívica. En este orden de ideas, el hecho de cometer una infracción administrativa da lugar a un procedimiento administrativo para determinar la responsabilidad del infractor, y en consecuencia es distinto el procedimiento administrativo del procedimiento penal, pues el primero es conocido por una autoridad administrativa y el segundo es desarrollado por el juez penal.

En el procedimiento administrativo no hay un órgano encargado de integrar el cuerpo del delito, ni la presunta responsabilidad del inculcado, es decir, no existe la averiguación previa; sin embargo se da oportunidad al infractor de declarar y ofrecer pruebas durante el procedimiento, antes de ser sancionado.

En conclusión, las diferencias entre los delitos e infracciones administrativas son las siguientes:

a) La infracción es sancionada generalmente, por una autoridad administrativa subordinada, mientras que el delito lo sanciona el Poder Judicial a través de los tribunales correspondientes.

b) El acto u omisión que da lugar a la infracción administrativa, viola las disposiciones de carácter administrativo, por ejemplo leyes, reglamentos circulares; mientras que el delito vulnera normas de derecho penal que protegen la vida, la salud, el patrimonio, etc

c) La infracción administrativa puede ser atribuida a personas físicas y morales, mientras que el delito únicamente puede ser llevado a cabo por individuos

d) Los elementos de culpabilidad, como el dolo y la culpa, no son esenciales para que la infracción administrativa pueda existir, por el contrario, el delito requiere del elemento de culpabilidad para existir.

e) Las sanciones aplicables, en el caso de las infracciones administrativas, se traducen en una multa o pena corporal que no excederá del término de treinta y seis horas; mientras que las sanciones aplicables al autor de un delito,

consisten en multas o fianzas más severas y de mayor cuantía y la privación de la libertad es por un tiempo prolongado

4. ANALISIS DE LAS FALTAS ADMINISTRATIVAS QUE ERAN CONTEMPLADAS POR EL REGLAMENTO SOBRE JUSTICIA EN MATERIA DE FALTAS DE POLICIA Y BUEN GOBIERNO.

En seguida procederemos a analizar las faltas administrativas que contemplaba el Reglamento sobre Justicia en Materia de Faltas de Policía y Buen Gobierno del Distrito Federal, vigente a partir del 11 de julio de 1985, hasta octubre de 1993, fecha en que entró en vigor el actual Reglamento Gubernativo de Justicia Cívica para el Distrito Federal; y para realizar ese objetivo es preciso señalar que esas faltas se encontraban contempladas en el artículo 3º del reglamento abrogado; este precepto señala que " alteran el orden público y afectan la seguridad pública, y en consecuencia son faltas de policía y buen gobierno:

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

En esta primera fracción encontramos que el adoptar actitudes o usar lenguajes contrarios a las buenas costumbres, constituyen una falta de policía.

Analizando la fracción se desprende que se prevén acciones que son contrarias a lo impuesto o aceptado por la colectividad a través del tiempo y el ejercicio consuetudinario de esa acción; es decir, se establece cuales son las conductas sancionadas, sin embargo, no es específico en lo que corresponde al concepto de buenas costumbres, debido a que lo que es correcto para algunos puede ser considerado perjudicial para otros; no obstante se menciona que serían conductas reprobadas por la sociedad en general porque resultarían prácticas poco usuales entre la colectividad y que, en consecuencia, no es acostumbrado su desarrollo

"II Orinar o defecar en cualquier lugar público distinto de los autorizados para esos efectos..."

Esta fracción se refiere a que queda prohibido orinar o defecar en lugares públicos tales como jardines, parques, etc., debido a que al realizar esta conducta se lesiona el orden público en lo concerniente a la salubridad pública como elemento de éste; esta conducta sólo puede realizarse en sanitarios públicos o en letrinas en beneficio de la propia salud, para lograr la seguridad de los individuos. Ahora bien, si uno de los elementos del orden público es la salubridad pública, con esta fracción se busca prevenir reprimir y combatir las enfermedades que aquejan al ser humano, con el objeto de crear un ambiente higiénico propicio para el desarrollo de la especie humana.

"III Solicitar, con falsas alarmas, los servicios de la policía, bomberos o establecimientos médicos o asistenciales públicos..."

Con el objeto de brindar un mejor servicio, eficiente y expedito, se crea esta fracción para sancionar a aquella persona que solicite los servicios de emergencia para atender falsas alarmas; la justificación de ello la encontramos en la razón de que las situaciones de emergencia son prioritarias y por eso se pretende concientizar a la ciudadanía respecto del uso de los servicios de emergencia, sólo en los casos en que realmente se requieran, y no obstaculicen su labor mediante falsos llamados.

"IV Mendigar habitualmente en lugar público..."

Respecto de esta fracción se considera que es poco justa, debido a que este Reglamento determina como una conducta infractora o faltante el hecho de no contar con los medios suficientes para subsistir y que, en consecuencia, las personas se ven obligadas a salir y solicitar ayuda a las personas que sí cuentan con esos medios, haciéndolo, la mayor parte de las veces, en lugares públicos debido a la afluencia que tienen estos sitios; sin embargo, esta conducta es sancionada cuando se realiza en forma habitual, es decir, con cierta frecuencia que al paso del tiempo se pueda convertir en costumbre, o

bien porque estas personas hacen del mendigar su modo de vida, creando con el tiempo una exigencia de la gente de escasos recursos financieros

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

Esta fracción es de tomarse en consideración, debido a que por las costumbres imperantes entre las personas pertenecientes a esta sociedad, el maltrato a una persona mayor, desvalida o a un menor resulta un hecho reprobable y que puede ocasionar el descontento colectivo, y con el tiempo, puede ocasionar una perturbación a la tranquilidad de las personas, pues existe en ellas un temor de que con el transcurso del tiempo esa misma conducta se presente en su persona, y sean de igual manera objeto de maltrato; estas conductas conllevan a una intranquilidad por parte de las personas afectadas y llegan a alterar el orden público, de ahí que sea una conducta que requiera ser sancionada para evitar el trastorno de la sociedad.

"VI. Impedir y estorbar el uso de la vía pública..."

Respecto de esta infracción encontramos un problema de fondo, debido a que al impedir el libre tránsito de la vía pública se esta violando con ello una

garantía de libertad establecida por nuestra Carta Magna, en lo referente a que todos podemos transitar libremente por el territorio mexicano y en consecuencia, cualquier persona que impida el goce de esta garantía, además de violar el Reglamento de Policía, viola lo dispuesto por nuestra Constitución y debería ser sancionado de forma más estricta.

"VII. Participar en juegos de cualquier índole que afecten el libre tránsito de vehículos o molesten a las personas .."

Este precepto tiene su razón de ser en los hechos de la vida cotidiana en los que comúnmente al realizar actividades recreativas, por comodidad, lo llevan a cabo en lugares cercanos a sus domicilios, sean calles o avenidas, perturbando con ello la tranquilidad de las personas que comparten con ellos estos espacios públicos y de tránsito de automóviles, para evitar esas conductas es que se crea este precepto, invitando a los jóvenes y a todas las personas para que acudan a los parques recreativos, deportivos o lugares en los que puedan desarrollar esas actividades, de manera que no molesten a las personas, y en consecuencia, no alteren el orden público y la tranquilidad de las personas.

"VIII. Permitir que transiten animales peligrosos sin tomar las medidas de seguridad en prevención de posibles ataques a las personas..."

La existencia de este precepto obedece al temor de la colectividad ante las diversas actitudes que puede tomar un animal al desconocer su medio ambiente, y más aún, en los cambios constantes de ánimo que tienen los animales al estarse acoplando a un nuevo medio de vida; si el dueño de un animal no considera la agresividad que este pueda presentar o la desconoce es una falta imputable a éste como ser racional y responsable del resguardo y protección de ese animal; resultado obvio, por lo tanto, que el temor difundido entre la sociedad puede ocasionar trastorno en la tranquilidad pública, es por ello que se prevé esta conducta.

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

En este precepto nos encontramos de nueva cuenta con conceptos poco definidos o reducidos a una parte específica de la colectividad, en lo que respecta a ademanes indecorosos; se considera como algo indecoroso a aquello que carece de decencia, es decir, que es contrario a las buenas costumbres, que no está de acuerdo a los mandatos aceptados por la

generalidad y en consecuencia de ello causa una ofensa a la colectividad, porque al actuar así se considera que se contraponen las ideas de las personas que realizan esas acciones con las de la colectividad, afectando una vez mas el orden y tranquilidad públicos.

"X Realizar alboroto o actos que alteren el orden o la tranquilidad pública en lugar público "

A este respecto podemos anotar que un alboroto es un disturbio, desorden, que por consecuencia lógica, va a ocasionar la alteración de la tranquilidad pública, sin embargo esta acción se debe desarrollar en un lugar público para que se pueda perturbar el orden o la tranquilidad públicos.

"XI. Producir ruidos por cualquier medio, que provoquen molestias o alteren la tranquilidad de las personas..."

Entre las causas de perturbación mas frecuentes encontramos que el ruido contribuye en gran medida a alterar el estado de ánimo de las personas, ya sea para causarles euforia o bien, para causarles disgusto o molestia, cuando este estado se manifiesta en molestia se causa claramente una perturbación a las personas ocasionando que se altere su entorno, es decir, se crea a su alrededor un estado desfavorable para los deseos de las personas que destruyen el ambiente propicio para el desarrollo de su actividad y en

consecuencia se produce la intranquilidad pública, lesionando los intereses del Estado.

"XII. Ingerir bebidas alcohólicas en lugares no autorizados para ello o fumar en lugares públicos donde esté expresamente prohibido..."

En esta disposición no existe mayor problema, debido a que está perfectamente delimitada la falta que puede ser susceptible de sanción; las personas que se encuentren ingiriendo bebidas embriagantes en lugares no autorizados que en su caso serían vía pública, parques, jardines, deportivos, etc ; son responsables de la comisión de la acción prohibida considerando que los lugares autorizados para ingerir bebidas embriagantes deben contar con un permiso especial para poder expender este tipo de bebidas; se establece además que no se puede fumar en lugares públicos, al respecto existe la disposición que si no se encuentra expresa la prohibición se considerará que se autoriza fumar

"XIII Consumir estupefacientes o psicotrópicos, sin perjuicio de las sanciones previstas en las leyes penales..."

Esta conducta tiene una razón de ser muy obvia; los trastornos que ocasionan los enervantes en una persona son influyentes en su actuar, pierden

la noción de sí mismos y del lugar en el que se encuentran y con su conducta pueden ofender o incomodar a las personas que habitan la ciudad, debido a que como las personas que consumen estupefacientes al momento de encontrarse bajo los efectos del enervante suelen presentar conductas agresivas y antisociales, perturbando con ello la tranquilidad de las personas y el orden público

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

En esta fracción nos encontramos ante otro de los elementos que integran el orden público, la seguridad pública cuando algunos objetos son de naturaleza peligrosa, existe un peligro inminente de alterar la tranquilidad de las personas, y lo que es más, afecta la seguridad pública, que es la certeza que tiene el individuo de estar protegido individual y^a socialmente de todo aquello que le pueda causar un daño o perjuicio, sea sobre su persona, familia o bienes; es decir, el individuo ante esa situación de peligro se siente desprotegido y con este precepto se busca otorgarle confianza de que su persona, familia o bienes siempre estarán protegidos ante situaciones peligrosas o riesgosas.

"XV. Arrojar o abandonar en lugar público objetos en general "

Este precepto obedece una vez mas al elemento del orden público encaminado a prevenir, combatir y reprimir los posibles brotes de enfermedades el desarrollo de las actividades de la colectividad, que es la salubridad pública; si consentimos en arrojar objetos en lugares públicos, podemos contribuir a formar focos infecciosos en nuestro entorno, que a la larga provocarían un trastorno en la salud de la sociedad.

"XVI. Penetrar en lugares o zonas de acceso prohibido sin la autorización correspondiente..."

Esta prohibición conlleva a orientar a las personas para que por seguridad propia no penetren a zonas en las que pueden correr un peligro, ya sea porque desconocen el lugar y los elementos que se manejen, o bien, porque son personas ajenas y se encuentran en esos lugares por circunstancias especiales y ponen en peligro su vida o su salud.

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

La razón de existencia de este precepto obedece a las necesidades de crear nuevos espacios que brinden oxígeno para los habitantes de la ciudad, debido

a que por los niveles de contaminación se ocasionan alteraciones en la salud de las personas y se puede originar un problema de salud colectivo, poniendo en peligro la salubridad pública, que es elemento del orden público.

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

Las faltas al respeto están definidas por lo que dictan las buenas costumbres, lo que sea contrario a estas pueden consistir una falta de respeto, es decir, la falta de respeto es una ofensa manifiesta hacia las personas, pues deriva de una conducta no aceptada por la colectividad y en consecuencia, altera el sano desarrollo de la colectividad, pues le incomoda y perturba.

"XIX. Permitir a menores de edad el acceso a los lugares en los que expresamente les está prohibido el ingreso ."

Este señalamiento obedece que para el sano desarrollo de un menor se le debe brindar un espacio armónico, adecuado y libre de perturbaciones, si un menor intenta ingresar a un lugar al que le está expresamente prohibido el ingreso, es porque en ese sitio no se encuentra el ambiente adecuado para

que un menor pueda desenvolverse, por el contrario, se considera que ese ambiente le puede causar una perturbación emocional que impedirá su futuro desarrollo normal

"XX. Azuzar o no contener a un animal que pueda atacar a las personas. "

Este precepto nos remite a lo anteriormente comentado respecto del temor que las personas tienen a un animal desconocido y a las reacciones que este puede tener, mas aún cuando al animal se le provoca para que efectúe la agresión, con esta conducta se lesiona la tranquilidad de las personas.

"XXI. Invitar, permitir y ejercer la prostitución o el comercio carnal ."

Esta disposición tiene su fundamento en el respeto al ejercicio de la libertad de manifestación de ideas, en lo concerniente a la libertad sexual, una persona es capaz y tiene el derecho de ejercer su sexualidad cuando ella considere que es pertinente sin que exista medio alguno de coacción, al ser un acto libre se presupone que la persona lo hace con el fin de preservar la especie y establecer una familia, sin embargo, estos valores han cambiado y con ello se lesiona el orden público, pues esta conducta atenta contra las buenas costumbres al desviar los fines principales del acto sexual, que serían de acuerdo a las buenas costumbres, el establecer una familia

"XXII. Detonar cohetes. encender juegos pirotécnicos, hacer fogatas o utilizar negligentemente combustibles o sustancia peligrosas o elevar globos de fuego, sin permiso de la autoridad..."

Este concepto engloba al fin de la seguridad pública que consiste en la certeza que tiene el individuo de estar protegido de aquello que le pueda ocasionar un daño, si se observa que una persona es inexperta en el manejo de sustancias u objetos inflamables, en el individuo va a surgir un temor por su seguridad se va a encontrar evidentemente ante una situación que lo intranquiliza, que lo altera, y ello va a producir consecuencias en la colectividad, va a crear una situación de pánico entre la sociedad y se va a alterar el orden público.

"XXIII. Proferir voces, realizar actos o adoptar actitudes que constituyan falsas alarmas de siniestro, que puedan producir o produzcan el temor o el pánico colectivos..."

El adoptar una actitud que constituya una amenaza produce en las personas un temor a un peligro desconocido, y por tanto, puede ocasionar un pánico colectivo que conlleva a la intranquilidad e inseguridad pública, pues el ciudadano no cuenta con los elementos suficientes para tener la certeza que esta protegido contra cualquier peligro

"XXIV. Arrojar a la vía pública animales muertos o desechos y sustancias tóxicas o peligrosas para la salud pública o que despidan olores desagradables "

El arrojar animales muertos atenta contra la salubridad pública que es uno de los fines perseguidos por el Estado, pues le impide realizar completas las labores de prevención de las enfermedades, pues con ello se crea un foco de infección

"XXV. Desviar o retener las corrientes de aguas de manantiales fuentes, acueductos, tuberías y tanques o tinacos almacenadores .."

El agua se considera uno de los bienes de uso común para todos los habitantes de la Ciudad de México, pues con su distribución se busca dar satisfacción a las necesidades colectivas, prestando un servicio público correcto que nunca podrá estar en manos de una sola persona pues beneficia a la colectividad.

"XXVI. Maltratar, ensuciar o hacer uso indebido de las fachadas de edificios públicos, estatuas, monumentos, postes y arbortantes. "

Esta conducta se contempla como infracción por que se realiza en lugares públicos y va contra las buenas costumbres alterando el orden público, además de que las fachadas de los edificios públicos también constituyen la presentación de las personas que habitamos los lugares en los que se encuentran y si hacemos mal uso de ellas, la imagen de nosotros mismos se vería transformada a la falta de cortesía y de educación.

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

Esta fracción se encuentra relacionada con la anterior, pues al destruir los inmuebles que permiten mostrar la cultura y la educación de los habitantes de la ciudad, enseñamos que carecemos de educación.

"XXVIII. Utilizar indebidamente los hidrantes públicos..."

Esta determinación obedece a que los hidrantes son utilizados en caso de emergencia, y si se les da un uso indebido, al momento en que estos sean necesarios para cubrir alguna situación de peligro no va a ser posible su utilización, puesto que no se encuentran en las condiciones que debieran permanecer.

"XXIX. Alterar el orden, arrojar cojines, líquidos o cualquier objeto, prender fuego o provocar altercados en los espectáculos o en la entrada de ellos..."

Esta fracción es muy clara al establecer como infracción la alteración del orden o bien realizar conductas que propicien esa perturbación del orden producida por cualquier asistente a espectáculos públicos, pero que en todos los casos se perturba el orden

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

Esta fracción también se encuentra relacionada con las garantías individuales de libertad establecidas por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, pues con ella se prevé que se respeten los derechos de las personas, siempre y cuando no perturben o intranquilicen a las personas o al orden público

"XXXI Ofrecer o propiciar la venta de boletos de espectáculos públicos con precios superiores a los autorizados por las autoridades correspondientes, salvo en los casos legalmente autorizados "

En esta fracción se prevé la reventa de boletos para evitar ocasionar un descontento general que deriven en la alteración del orden público, provocado por el costo excesivo de los boletos de espectáculos públicos, a cargo de las personas que realizan esa actividad.

5. ANALISIS DE LAS INFRACCIONES ADMINISTRATIVAS CONTEMPLADAS POR EL REGLAMENTO GUBERNATIVO DE JUSTICIA CIVICA PARA EL DISTRITO FEDERAL VIGENTE.

A efecto de no caer en repeticiones, y debido a que muchas de las infracciones que fueron contempladas por el Reglamento comentado en el punto anterior se encuentran vigentes en el reglamento actual, sólo se comentarán aquellas que hayan sufrido modificaciones o en su caso hayan desaparecido.

En el actual Reglamento en su fracción I, del artículo 7º, que define las infracciones cívicas encontramos que se engloban varias de las infracciones anteriores, pues señala que es una infracción el expresar o realizar actos que causen ofensa a una o mas personas, entendiéndose por esto que con una conducta causen una molestia o una perturbación a las personas que se

encuentren establecidas dentro de una sociedad. Se establece de igual forma, una nueva infracción de policía, señalada en la fracción III del propio artículo 7º, que menciona que es infracción dar, en lugar público, a una persona un golpe que no cause lesión; respecto de esa infracción es conveniente comentar que no se sanciona el daño físico que se haga a la persona, pues se menciona que no puede haber lesión, sino la intencionalidad de la persona, así como la falta de respeto hacia la otra y las consecuencias sociales de ese hecho.

Se agrega a la falta por arrojar basura, el hecho de tirar cascajo en la vía pública, debido a que , aún y cuando son desechos sólidos y no portan bacterias que puedan propiciar el brote de alguna enfermedad, éste hecho se considera contrario a las buenas costumbres, pues se perturba la salubridad pública y la idea de mantener limpia la ciudad, con la colaboración de sus habitantes independientemente de que éste tipo de conductas están reguladas y sancionadas por el Reglamento de Limpia del Distrito Federal

Se integra una fracción que sanciona el realizar, en forma exhibicionista, actos obscenos o insultantes que ofenden la dignidad de una o más personas, considerando por un acto obsceno algo contrario a las buenas costumbres realizándolo, además de manera exhibicionista, es decir, ostentadamente, visiblemente, sin recato o sin perjuicio de ser observados.

Por otro lado desaparece una infracción que atentaba contra la calidad de vida de algunas personas, que era la que señalaba como sancionable el mendigar habitualmente en los lugares públicos; esta decisión por parte del legislador fue acertada debido a que no se puede calificar a las personas por las condiciones de vida que llevan y que en ocasiones son ajenas a su voluntad, además de que era injusto el señalar a los individuos por la necesidad de solicitar ayuda para subsistir siendo que este último punto es el objetivo del ser humano

Se reduce por otro lado el campo jurídico limitado por el reglamento anterior en lo referente a las faltas de respeto a los asistentes a eventos o espectáculos públicos, señalando que no se considerará infracción esta conducta cuando las palabras, actos o señas empleadas formen partes del libreto, trama o guión de la respectiva obra o espectáculo y provenga de los actores o artistas. Como puede observarse se reduce la aplicación del reglamento anterior, pero se impone la obligación actores o artistas de someter un libreto a la consideración del dueño o encargado del establecimiento donde se va a presentar su espectáculo.

6. LA CALIFICACION DE LAS INFRACCIONES ADMINISTRATIVAS.

Como ya se había expresado con anterioridad, la competencia para establecer las conductas que constituyen *infracciones cívicas* corresponde a la autoridad administrativa en sus diferentes ámbitos.

En el Distrito Federal la Asamblea Legislativa es la encargada de legislar lo relativo a la justicia cívica de conformidad con lo dispuesto por el artículo 122 Base Primera fracción V inciso i), pero únicamente tiene competencia para legislar, luego entonces resulta obvio que la autoridad que aplica la ley es distinta a quien la emite, en este caso la autoridad que aplica la disposición jurídica en materia de justicia cívica está contenida en la propia legislación cívica y es el juez cívico, así como el secretario de juzgado cívico en ausencia de aquel

Ahora bien, si el juez cívico es el encargado de aplicar la norma cívica, a él también corresponde aplicar sanciones en caso de incumplimiento, y de conformidad con ello, le corresponde calificar si una conducta se encuadra o ajusta a las infracciones cívicas descritas por el propio ordenamiento.

En este orden de ideas se entiende por calificación de infracciones la evaluación general de la conducta presentada, así como de las consecuencias jurídicas y sociales en relación con lo previsto por el Reglamento Gubernativo de Justicia Cívica para el Distrito Federal; en base a esa valoración de conducta se determina si el sujeto cometió la infracción y se allega el juzgador de elementos jurídicos para estar en posibilidades de sancionar.

Ahora bien, para la correcta calificación de la conducta que se presume infringe disposiciones de carácter administrativo, este órgano debe realizar una averiguación para reunir elementos bastantes que demuestren la comisión de la infracción y la responsabilidad del sujeto en la misma, para que en su caso, sancione la conducta infractora.

Según el Reglamento Gubernativo de Justicia Cívica para el Distrito Federal, en su artículo 5º, señala que la autoridad a quien corresponde la aplicación del mismo es al Departamento del Distrito Federal, por conducto de sus unidades administrativas

Posteriormente establece el propio numeral que el Juez Cívico en su carácter de autoridad administrativa, según las facultades conferidas por el ordenamiento, es competente para aplicar sanciones por infracciones al

Reglamento Cívico, y para establecer una sanción se debe comprobar primero la responsabilidad, valorando las circunstancias particulares en las que se desarrollo la infracción así como las condiciones de tiempo, lugar y modo para lograr encuadrar la conducta a una infracción, realizando lo que constituye la calificación de infracciones.

Además, dentro de las facultades expresas que se asignan a los jueces cívicos dentro del propio ordenamiento, se encuentran las de conocer de las infracciones que se establecen en el mismo y una vez valorados los elementos que constituyen las infracciones, resolver sobre la responsabilidad o no responsabilidad del presunto autor de la infracción, determinando su situación jurídica con base en el derecho, respetando las garantías de audiencia y legalidad establecidas en nuestra Carta Magna, antes de pronunciar una sanción o decretar la libertad de la persona, realizando todo ello dentro del marco legal.

CAPITULO TERCERO

LAS AUTORIDADES CIVICAS Y SU FUNCION

CAPITULO TERCERO

LAS AUTORIDADES CIVICAS Y SU FUNCION.

Para el correcto desarrollo de la función administrativa, es conveniente que exista en los ordenamientos administrativos, un apartado especial en el cual se determinen las facultades de las instituciones y las personas que actúan dentro del Derecho Administrativo; siendo específicos, en todo momento, cuales son las atribuciones y restricciones que tienen las autoridades administrativas.

Dentro de las autoridades administrativas, encontramos a las autoridades cívicas, cuya competencia se refiere única y exclusivamente a faltas o infracciones cívicas establecidas en los ordenamientos administrativos diversos, en los cuales se determina la actuación de la autoridad cívica, y las autoridades que colaboren con ésta, para la correcta aplicación del Derecho Administrativo, en lo concerniente a infracciones cívicas

En las disposiciones administrativas se encuentra específicamente la competencia de la distintas autoridades administrativas, mismas que están relacionadas con la autoridad cívica, las cuales son indispensables para la procedencia y correcta actuación de la autoridad cívica.

1. CONCEPTO DE AUTORIDADES ADMINISTRATIVAS.

Para poder definir a la autoridad, es conveniente mencionar primeramente, lo que significa autoridad, señalando lo siguiente: " Autoridad: es toda persona investida de potestad de mando frente a los administrados e internamente en un organismo público."⁹

El Maestro Ignacio Burgoa señala que: " En el terreno de estricto Derecho Público, por "autoridad" se entiende jurídicamente aquél órgano del Estado, integrante de su gobierno, que desempeña una función específica tendiente a realizar las atribuciones estatales en su nombre Bajo este aspecto el concepto de "autoridad" ya no implican una determinada potestad, sino que se traduce en un órgano del Estado, constituido por una persona o funcionario o por una entidad o cuerpo colegiado, que despliega ciertos actos, en ejercicio de su poder de imperio, tal como se desprende de la concepción contenida en el artículo 41 constitucional."¹⁰

De ésta definición partiremos para intentar establecer un concepto de autoridad administrativa, señalando que es una persona o institución facultada

⁹Martínez Morales, Rafael I , **Diccionario Jurídico Harla**, Vol. 3, Derecho Administrativo, México, 1996, pág. 25.

¹⁰Burgoa Orihuela, Ignacio, **El Juicio de Amparo**, 31a. edición, Porrúa, México, 1994, pág 187.

por ordenamientos administrativos, para dictar o ejecutar actos administrativos; es decir, el poder de mando se encuentra depositado en una persona o institución designada o perteneciente a la administración pública, que con su actividad amplía o limita la esfera jurídica de los particulares; o bien, impone obligaciones o concede derechos a sujetos que adecúen su conducta a lo declarado por la autoridad; y que por su propio poder de mando tiene facultades para ordenar un acto, o bien, emitir una resolución sobre ese acto o una petición, teniendo su fundamento en una disposición administrativa anterior a su actividad.

Ahora bien, para poder hablar de autoridad administrativa es necesario entrar al estudio de lo que es el acto administrativo; el maestro Acosta Romero señala que: " es una manifestación unilateral y externa de voluntad que expresa una decisión de una autoridad administrativa competente, en ejercicio de la potestad pública que crea, reconoce, modifica, transmite o extingue derechos y obligaciones; y que es generalmente ejecutivo y se propone satisfacer el interés general."¹¹

Margáin Manautou lo define de la siguiente manera: " El acto administrativo es aquel mediante el cual la autoridad administrativa ejerce, de manera general

¹¹Acosta Romero, Miguel, **Teoría General del Derecho Administrativo Primer Curso**, 12a edición, Porrúa, México, 1995, pág 749.

o particular, las facultades que los ordenamientos le otorgan para satisfacer las atribuciones de que está investida su unidad administrativa y pueda exigir su cumplimiento."¹²

De esta definición se desprende que el elemento del acto administrativo es el sujeto que lo emite, es decir, se requiere la existencia de una autoridad administrativa, considerando que no todo el personal que trabaja en la administración pública es una autoridad, pues sólo lo es aquella autorizada por la ley, el reglamento o el decreto, para emitir un acto y exigir su cumplimiento, y que las atribuciones que están conferidas a la dependencia o unidad administrativa, y las facultades son específicas para una persona que funge como autoridad administrativa, es decir, el funcionario es quien la ejerce.

En este orden de ideas, para que un acto de autoridad sea válido, o bien para que se produzca un acto administrativo legítimo, debe ser expedido por una autoridad administrativa competente; es decir, la autoridad debe tener facultades expresas derivadas de una base legal; su competencia debe estar establecida en un ordenamiento jurídico que exista con anterioridad a su actuación; debe reunir los requisitos de todo acto de autoridad, conocidos como lo establece en el numeral décimo sexto de nuestra Carta Magna, como el Principio de Legalidad y que son: la forma escrita, fundamentación,

¹²Margáin Manatou, Emilio, Op. Cit pág. 76.

motivación, señalando además el objeto que se persigue al emitir ese acto de autoridad y su finalidad.

En conclusión una autoridad administrativa, consideramos que es aquella que tiene facultades de mando, decisión y ejecución, derivadas de una disposición jurídica que regula las actividades de la administración pública.

2. CONCEPTO DE AUTORIDADES CIVICAS.

Una vez definido lo que es una autoridad, es conveniente señalar a que se refiere el vocablo cívico, lo cual es relativo a los valores civiles, sean derechos u obligaciones, relacionados con el valor que representa para los ciudadanos la patria y sus relaciones con la sociedad.

En otra definición encontramos que se refiere al civismo como sinónimo de sentimiento patriótico por las instituciones e intereses de la patria, así como los valores sociales. El civismo se ocupa de tres aspectos de la cultura, el social, económico y el jurídico, que permiten al ciudadano entender, ayudar y servir a la patria, así como mejorara las relaciones entre ellos y las sociedades.

En este orden de ideas, la autoridad cívica es aquella que tienen poder de mando para guiar, conforme lo establecido por las disposiciones legales, las relaciones que conforman una sociedad, así como enaltecer los valores cívicos de los ciudadanos y que en caso de que la sociedad no cumpla con las disposiciones que rijan la buena conducta, tenga la autoridad poder de sancionar de manera ejemplar a aquellos, y una vez sancionados, hacer que la sanción se cumpla por medio de la ejecución

Para que la autoridad cívica actúe de manera legal debe existir un ordenamiento que le faculte para ello, que sea específico y que además se refiera a las conductas sociales que deban observarse, considerando el bienestar social, la seguridad, tranquilidad y orden públicos.

El fundamento legal al cual nos referimos en el párrafo anterior, es el Reglamento Gubernativo de Justicia Cívica para el Distrito Federal, en el cual se establece de manera específica quienes son las autoridades que están facultadas para actuar en base a éste, y determina quienes son las autoridades cívicas

El multicitado ordenamiento determina en su Capítulo IV, que la aplicación de éste corresponde al Jefe del Departamento del Distrito Federal; a la Secretaría General de Protección y Vialidad, hoy Secretaría de Seguridad

Pública; a la Coordinación General Jurídica, hoy Dirección de Justicia Cívica; a las Delegaciones Políticas del Distrito Federal y por último a los Jueces Cívicos; es de mencionarse que dentro del Juzgado Cívico la máxima autoridad es el Juez Cívico, pues es el encargado de dirigir administrativamente el juzgado y de aplicar las sanciones que el Reglamento que se estudia establece, así como otras sanciones de carácter gubernativo, cuya aplicación no corresponda a otra autoridad administrativa

Ahora bien, dentro del personal que conforma un Juzgado Cívico, encontramos que existe un Secretario, que entre otras facultades, mismas que se explicarán con posterioridad, se encuentra la de suplir al Juez en caso de ausencias con el requisito de dos testigos; por la interpretación que se le da a esta disposición se observa que el Secretario es también una autoridad cívica, pues según el Reglamento, éste cuenta también con facultades de disposición y mando, al igual que poder sancionador sólo en caso de ausencia del Juez.

Se observa en el ordenamiento legal en comento, que tanto Juez como Secretario son autoridades cívicas puesto que ambas gozan de poder de mando, de decisión y de ejecución, además de la facultad sancionadora que le otorga la administración, con el objeto de hacer respetar las disposiciones de carácter público que guían nuestros actos como habitantes de la Ciudad de México, manteniendo el orden público, para lograr la seguridad y tranquilidad

públicas y que persista un estado de derecho, respetando en todo momento los derechos de los individuos

Para que la autoridad cívica logre sus fines debe coordinarse con otras autoridades cuya actuación es fundamental para que ella tenga conocimiento de las faltas o infracciones administrativas, y en su caso, las sancione.

3. LA POLICIA ADMINISTRATIVA.

El maestro Rafael Bielsa define a la policía administrativa de la siguiente manera: " es la acción directa que el Estado realiza para proteger, preventiva y represivamente, la integridad física de las personas de las cosas, en el orden moral y de la economía pública en lo que pueda afectar inmediatamente a las primeras. Ese orden es un supuesto de existencia de la propia administración pública. En el sentido jurídico, se debe designar a la policía administrativa, como la actividad de vigilancia que realiza el Estado" ¹³

Serra Rojas, define a la policía como: " el conjunto de normas y principios, provistos de medios coactivos eficaces, para obligar a los particulares a que se subordinen a los intereses del Estado y a los propios agentes de la

¹³Bielsa, Rafael, Op Cit pág.55.

administración para que se mantenga el orden de legalidad imperante en un país "14

De las definiciones anteriores podemos desprender que la policía administrativa es el poder del Estado para imponer limitaciones y restricciones a los derechos individuales, con la finalidad de salvaguardar la seguridad, la salubridad y la moralidad públicas de los ataques y peligros que pudieran afectarlas.

Del concepto que antecede encontramos que el elemento esencial es que se trata de un poder o facultad de imponer limitaciones y restricciones a los derechos de los ciudadanos; sobre la actividad propia que desarrolla o implica la policía administrativa y lo que es el poder de policía encontramos que algunos tratadistas mencionan que el poder de policía se refiere a una potestad del Estado en general, manifestado en materia de policía; mientras que la policía administrativa en sí es la delimitación de la actuación del Estado exclusivamente al ejercicio expreso de la función administrativa que, mediante la imposición de limitaciones a los individuos, procura salvaguardar el orden público; concluyendo con ello que el ejercicio de la función administrativa que se manifiesta en el establecimiento de limitaciones y restricciones a los

¹⁴Serra Rojas, Andrés, Op. Cit. pág.532.

derechos de los particulares por parte de los órganos de la administración pública constituyen la policía administrativa

Ahora bien, el ejercicio del poder de policía por parte de los órganos administrativos ha sido diferente en razón de la época y el lugar; en la actualidad el poder de policía está guiado por los fines que persigue el Estado en materia social, los cuales son preservar el orden público, que comprende la seguridad, la salubridad y la tranquilidad públicas, y el interés general; así los conceptos de orden público e interés general están relacionados puesto que éste último deriva de los intereses particulares como son la moral y la economía que constituyen en la actualidad intereses generales y en consecuencia un fin de la policía administrativa.

De esta manera, además del fin que tradicionalmente se le dio a la policía administrativa, manifestado a través de la prevención de riesgos o males que amenacen la integridad, la salud o la tranquilidad de las personas, en la actualidad el interés público está encaminado a satisfacer las necesidades colectivas de los miembros de una comunidad, actuando el Gobierno de manera proteccionista, ajustándose a derecho. Dentro de las necesidades que actualmente demandan los intereses colectivos encontramos a la moral pública, que protege las buenas costumbres, la seguridad social, buscando mayores beneficios y garantías por parte del sector público hacia la comunidad;

la economía pública, iniciando con la protección de la economía de los particulares entre otros.

Por lo que respecta a los medios por los cuales la policía administrativa comunica su actuación, o bien, los medios por los cuales tiene su fundamento, encontramos diversos tipos de disposiciones de carácter administrativo, los principales son los reglamentos, que constituyen el orden jurídico al cual debe sujetar su actuación, tanto la policía administrativa, como las limitaciones a los ciudadanos; declaraciones unilaterales de voluntad, conocidas como órdenes de policía que restringen o limitan los derechos de los ciudadanos; autorizaciones de policía que consisten en ampliar la esfera jurídica de un particular cuando este somete una actividad determinada a la consideración de una autoridad, y que se otorga en razón del interés general; por último la coacción, que constituye un medio material, a través del cual la administración pública reprime las conductas violatorias de los particulares a normas de policía o de manera forzosa ejecuta un acto administrativo que no fue cumplido voluntariamente por el particular.

Los órganos que integran la policía administrativa están creados en razón de actos administrativos en los que interviene la toma de decisiones para limitar o restringir los derechos, o bien, para proteger los bienes de los particulares, vinculados en todo momento con la actuación de los particulares frente al interés público; para poder determinar cual es la naturaleza de un

órgano de policía administrativa, debemos atender a su naturaleza, contenido y fin

En cuanto a su naturaleza, la policía administrativa es una actividad de la función administrativa de carácter preventivo, su contenido se manifiesta como un poder jurídico de tomar decisiones de carácter general; y su fin es proteger el interés general mediante la limitación del ejercicio de los derechos de libertad y de propiedad.

Es así que los órganos de la policía administrativa realizan su actividad para preservar el interés general, respecto de cada uno de los bienes jurídicos tutelados, como son la salubridad, tranquilidad, seguridad, decoro, moral, confianza, economía y seguridades sociales y públicos.

La actividad de la policía administrativa en el ramo cívico, se enfoca a preservar el orden público, estableciendo jurídicamente, cuales son las conductas que se consideran transgreden éste y con ello se constituye una violación a las disposiciones administrativas, actuando de manera preventiva y sancionadora enalteciendo los valores cívicos, el amor a la patria y fomentando la cultura de convivencia social, satisfaciendo con ello el interés social, actuando como una parte de la policía administrativa.

4. LA ACTUACION DE LA SECRETARIA DE SEGURIDAD PUBLICA DEL DISTRITO FEDERAL.

Para que la policía administrativa, y en su conjunto las autoridades administrativas cumplan su propósito y realicen sus fines, es necesario, la mayor parte de las veces, que trabajen en coordinación con otras autoridades administrativas que tienen competencia en ciertas materias que aquellas no poseen. Dentro de la actividad que realiza la policía administrativa encontramos que tiene una actividad preventiva y represiva, la primera la desarrolla bajo amenaza de coacción, pero en la segunda actúa buscando restablecer el orden trastornado. La policía con su actividad pretende preservar el orden público y satisfacer el interés general, uno de los elementos que custodia el orden público es la seguridad pública.

4.1. CONCEPTO DE SEGURIDAD PUBLICA Y SUS ELEMENTOS.

Para poder definir la seguridad pública debemos partir de un concepto de seguridad, encontrando que es un estado de tranquilidad, de confianza que tiene una persona procedente de la idea de que no hay ningún peligro que temer.

Considerando que la seguridad de la que hablamos en este punto es la comunitaria, la pública, nos estaremos refiriendo a la certeza que tienen los individuos de estar protegidos, individual y colectivamente, de todo aquello que le pueda causar daños o perjuicios en su persona, familia, domicilio o bienes.

Es decir, es la idea o la convicción de las personas acerca de aquellos actos que pudieran causarle perjuicio, sintiéndose protegidos por el Estado, ante cualquier ataque o perturbación que sufra.

Los elementos que encontramos en la definición son dos: el elemento subjetivo, representado por la idea o la certeza que tienen los individuos respecto de los peligros o los daños que pudieran sufrir; éste elemento es subjetivo porque existe en la mente del individuo, no es preciso que suceda, por el contrario, es la idea que tienen los individuos acerca del daño que observan a su alrededor y que en su momento les afecta como comunidad y en ocasiones en lo particular. El otro elemento es objetivo, y se refiere a la actuación de la autoridad en la prevención de peligros y con ello lograr entre los ciudadanos un ambiente de confianza, armonía y seguridad, pues les permite observar físicamente que existen elementos públicos de protección con autoridades como la policía administrativa.

La policía administrativa comprende además, la prevención de toda clase de riesgos, que puedan ser de origen natural o productos de los hechos del hombre; con ello tenemos un elemento más de la seguridad pública que es la prevención, conociendo anticipadamente lo que pueda ocurrir.

Dentro de lo que es la seguridad pública en materia de justicia cívica, observamos que es un órgano de colaboración inmediata y directa con las autoridades cívicas, y que es la autoridad encargada de hacer guardar el orden público y reprimir las conductas que lo alteren; la autoridad de seguridad pública está representada por la Secretaría de Seguridad Pública, institución antes denominada Secretaría General de Protección y Vialidad del Departamento del Distrito Federal, y su finalidad es proteger a la sociedad de aquello que pueda perturbarla y mantener el orden público, basado en el interés general. El personal que lleva a cabo ésta labor y que se encuentra en contacto directo con la comunidad son los llamados elementos de policía, guiados por superiores, quienes ordenan y coordinan sus labores.

Por lo que respecta a la actuación de la Secretaría de Seguridad Pública dentro del Reglamento Gubernativo de Justicia Cívica para el Distrito Federal tiene las siguientes facultades.

1. Prevenir infracciones, mantener la seguridad y orden públicos y la tranquilidad de las personas, en esta atribución corresponde a la autoridad de seguridad pública por conducto de sus elementos de policía, actuar de manera preventiva, evitando en lo posible la comisión de infracciones que trasciendan en la esfera jurídica de terceros, ocasionándoles un daño o perturbación que alteren el orden público y en consecuencia, la seguridad pública de los habitantes de la comunidad.

2. Detener y presentar ante el juez cívico a infractores flagrantes; en esta facultad interviene la participación represiva por parte de la autoridad administrativa, representados por los elementos de la policía, porque materialmente impiden que se siga transgrediendo un ordenamiento administrativo, reprimiendo la conducta antisocial que altera el orden público.

3. Supervisar y evaluar el desempeño de los elementos que aplican el normativo citado, considerando para ello, el intercambio de información por parte de ambas autoridades; esta facultad se justifica en la razón de superiores a inferiores para evitar los malos manejos que pudieran dar los elementos de policía de las facultades otorgadas en su favor, referidas a detenciones arbitrarias, así como actuaciones fuera del marco jurídico, remarcando la colaboración existente entre dos autoridades administrativas relacionadas con

la observación y aplicación de un ordenamiento tendiente a procurar el orden público.

4. Incluir en los programas de formación policial, la materia de justicia cívica; esta facultad también es de colaboración de autoridades de seguridad pública y autoridades cívicas y obedece a la necesidad de crear organismos que funcionen de acuerdo a las necesidades públicas que tengan como fin la tranquilidad de la colectividad, teniendo pleno conocimiento de las bases legales que fundan la actividad de policía.

5. Trasladar y custodiar a los infractores a los lugares destinados para cumplir los arrestos; una vez reprimida la conducta infractora, los policías están encargados de auxiliar a las autoridades cívicas dentro de las instalaciones del juzgado, con el objetivo de hacer cumplir la sanción impuesta por alterar el orden público, con apego a la ley.

6. Extender y notificar citatorios, así como ejecutar órdenes de presentación que se dicten con motivo del procedimiento; esta facultad también va relacionada con las autoridades cívicas, con el fin de hacer cumplir el Reglamento y ejercer la función coactiva que tiene la autoridad administrativa para hacer cumplir sus determinaciones y mandamientos, aún y cuando el cumplimiento real lo haga efectivo la autoridad administrativa.

Como se puede observar la labor de los elementos de policía que intervienen o que tienen participación directa con las autoridades cívicas, cumplen con disposiciones superiores tendientes a preservar el orden público y a colaborar con otras autoridades para cumplir con los fines de la función administrativa en el ramo de la justicia cívica.

Es así como la Secretaría de Seguridad Pública se encuentra en estrecha relación con las autoridades cívicas, buscando con esta correlación cumplir con las pretensiones de la Administración Pública en el aspecto del orden y seguridad públicos, para la mejor convivencia ciudadana.

Ahora bien, existen autoridades que participan activamente en la Justicia Cívica y que gozan de facultades para prevenir y en su caso, sancionar las conductas que alteren el orden público, las autoridades a las que nos referimos son las autoridades cívicas de las cuales a continuación detallaremos su actividad

5. EL JUZGADO CIVICO.

El Juzgado Cívico es una institución creada primordialmente para conocer de conflictos que alteren el orden público y lleven como consecuencia una

convivencia no grata entre los habitantes de la Ciudad de México; las conductas de las que conoce el personal que integra el Juzgado Cívico, en concreto las autoridades cívicas, son las infracciones contenidas en el Reglamento Gubernativo de Justicia Cívica para el Distrito Federal vigente, y sobre las infracciones observadas en otros reglamentos de tipo gubernativo de las cuales no conoce otra autoridad.

Como se mencionó en el punto dos de éste capítulo, las personas que tienen facultades expresas para actuar como autoridad dentro del Juzgado Cívico, son Juez y Secretario Cívicos, considerados autoridades cívicas y que según el Reglamento Gubernativo antes mencionado tiene las siguientes facultades.

5a. Función del Juez Cívico.

El Juez Cívico es la máxima autoridad dentro de las instalaciones dentro del Juzgado Cívico y según el numeral 60 del ordenamiento administrativo mencionado, le corresponde:

A) Conocer de las infracciones establecidas en el citado Reglamento, estableciéndose con ello el primer acto de autoridad que deberá desarrollar el Juez, cumpliendo con la función administrativa preliminar al procedimiento.

B) Resolver sobre la responsabilidad o no responsabilidad de los presuntos infractores, ejerciendo también, la función administrativa de decisión y resolución, actuando como una autoridad con poder de mando y resolución

C) Aplicar las sanciones establecidas en el Reglamento que se estudia y otros de carácter gubernativo, cuya aplicación no corresponda a otra autoridad administrativa; en este precepto se observa claramente la llamada facultad sancionadora de la administración pública, debido a que se transgreden normas de carácter público y por tanto, se hacen acreedores a una sanción administrativa consistente en multa o arresto.

D) Ejercer de oficio las funciones conciliatorias cuando de una infracción cometida deriven daños y perjuicios que deban reclamarse por la vía civil y, en su caso, obtener la reparación o dejar a salvo los derechos de los ofendidos; como la función primordial del Juez es hacer respetar las disposiciones de carácter público, que tengan relación directa con el orden público y la tranquilidad social, de ello deriva la función conciliatoria que se le otorga para

que se evite en lo posible un conflicto que trascienda a niveles masivos, en los cuales se pueda perjudicar el interés general .

E) Intervenir el materia del presente Reglamento, en conflictos vecinales, familiares o conyugales, con el único fin de avenir a las partes; dada la materia del normativo estudiado, y derivado del valor moral y social que representa el matrimonio y la familia, se faculta al Juez para que de manera conciliatoria busque la tranquilidad y armonía entre personas que tienen conflictos, con el fin de motivar la sana convivencia familiar, vecinal y conyugal.

F) Expedir constancias únicamente sobre hechos asentados en los libros del juzgado cuando lo solicite el denunciante, el presunto infractor, el infractor o quien tenga interés legítimo; este precepto obedece a la necesidad de las personas de demostrar que intervinieron o se manifestaron ante una autoridad y que en caso de existir una violación a sus garantías y derechos procesales, tenga conocimiento sobre que autoridad fue la emisora del acto de molestia, además de que sólo el Juez podrá certificar circunstancias de las que efectivamente tuvo conocimiento.

G) Solicitar por escrito a las autoridades correspondientes, el retiro de los objetos que se encuentren abandonados en la vía pública; la razón de esta disposición es sencilla, dentro de los elementos que conforman el orden

público, encontramos a la salubridad pública que son el conjunto de normas, sistemas o recursos que tiene a su alcance el gobierno para prevenir, reprimir y combatir enfermedades que aquejen al ser humano, con el objeto de crear un ambiente higiénico, y resulta obvio que al abandonar objetos en la vía pública estos pueden constituir un foco de infección que perturbaría la salubridad pública y, en consecuencia, alteraría el orden público.

H) Dirigir administrativamente el juzgado por lo que el personal que lo integre está bajo sus órdenes y responsabilidades inherentes a su cargo; el Juez Cívico, como máxima autoridad tiene a su cargo el funcionamiento ordenado del Juzgado, con el fin de brindar un buen servicio a quien lo solicite.

I) Reportar inmediatamente al Servicio de Localización Telefónica del Departamento(LOCATEL), la información sobre las personas arrestadas, con el fin de que si alguna persona no se encuentra en su domicilio o presumen que se encuentra desaparecida, se proporcione tranquilidad a su familia así como información del lugar en el que se encuentra cumpliendo su sanción.

J) Enviar a la Dirección de Justicia Cívica, antes Coordinación General Jurídica del Departamento del Distrito Federal, un informe periódico que contenga los asuntos tratados y las resoluciones que se hayan dictado, lo anterior para

establecer un control sobre las infracciones, en busca de la correcta aplicación de este ordenamiento.

K) Las demás atribuciones que le confieren otros ordenamientos, en relación con el inciso C) por lo que respecta a las infracciones previstas en otros ordenamientos como ejemplo, el reglamento de espectáculos públicos del D.F., el reglamento de limpia, reglamento taurino, de protección a animales, por mencionar algunos.

Dentro del propio ordenamiento se establecen facultades para el Juez, en caso de alteración del orden dentro del Juzgado, para imponer sanciones como medio de corrección disciplinaria, con el objeto de hacer ejecutar sus resoluciones puede imponer medios de apremio; respetando y haciendo respetar la dignidad y los derechos humanos de las personas que comparezcan ante la autoridad cívica

Por lo que corresponde a las facultades de la otra persona investida de autoridad para actuar dentro del Juzgado Cívico, el Secretario Cívico, son las siguientes según lo prevé el artículo 69 del Reglamento multicitado:

5b. Función del Secretario de Juzgado Cívico.

A) Autorizar con su firma y sello del juzgado, las actuaciones en las que intervenga el Juez en ejercicio de sus funciones, y en caso de actuar supliéndolo, las actuaciones se autorizarán con la asistencia de dos testigos, lo anterior para que el procedimiento no sea arbitrario, sino ajustado a derecho, resultando responsables de un procedimiento tanto Juez como Secretario.

B) Autorizar las copias certificadas de constancias que expida el juzgado, sobre hechos asentados en los libros del juzgado, logrando con ello que se establezca un control sobre antecedentes de infractores y procedimientos ante Juzgados Cívicos.

C) Recibir el importe de las multas que se impongan como sanciones , expedir el recibo correspondiente y enterar semanalmente a la Tesorería del Departamento, las cantidades que se reciban por este concepto; lo señalado por este precepto es de trascendental importancia debido a que las multas que recauda el juzgado por conceptos de sanciones se consideran pertenecientes a las arcas del Departamento, siendo obligación el enterarse para evitar desvíos monetarios por parte de los servidores públicos que laboran dentro del Juzgado Cívico.

D) Retener, custodiar y devolver los objetos y valores de los presuntos infractores, previo recibo que expida; sin embargo, no podrá devolver los objetos de naturaleza peligrosa, intentando con ello salvaguardar la seguridad de los infractores, evitándoles daños a la salud y a su integridad física al momento de cumplir un arresto.

E) Llevar el control de correspondencia, archivos, citatorios, órdenes de presentación y registros del juzgado, auxiliando al Juez en el ejercicio de sus funciones, producto de la sobrecarga de trabajo que tiene éste; además de que la razón fundamental obedece a la responsabilidad que les fue conferida al aceptar el cargo público de Juez y Secretario de Juzgados Cívicos, reflejada en su actuación como autoridad cívica.

En general puede observarse que la responsabilidad respecto de los asuntos de los que conoce un juzgado son similares tratándose de juez o secretario de juzgado cívico, debido a que ambos gozan de la misma autoridad, y que son los únicos facultados para actuar legalmente dentro del juzgado.

Por lo que respecta a la designación del personal que integra los juzgados, el propio ordenamiento cívico menciona, que para ser juez o secretario de juzgado se requiere, en el primer caso, ser titulado en la Licenciatura en

Derecho; en el segundo caso, sólo se requiere ser pasante, además de que en ambos casos se deberá sustentar un examen de conocimientos jurídicos y cívicos, ante la Dirección de Justicia Cívica, que anteriormente era conocida como la Coordinación General Jurídica del Departamento del Distrito Federal, que es una autoridad superior a los Juzgados Cívicos, de la que a continuación detallaremos su actuación en relación con la Justicia Cívica.

6. LA DIRECCION DE JUSTICIA CIVICA.

Esta institución sustentaba el nombre de Coordinación General Jurídica del Departamento del Distrito Federal, sin embargo, sus funciones siguen siendo las mismas.

La Dirección de Justicia Cívica es una institución encargada de coordinar la labor jurídica de los juzgados cívicos, al mismo tiempo que cuentan con organismos que supervisan la labor de aquellos, y que además su función primordial es fomentar la cultura cívica entre los que habitamos la Ciudad de México.

Esta institución es un organismo dependiente de la Subsecretaría de Asuntos Jurídicos del Departamento del Distrito Federal, que se encuentra en

relación directa con la Secretaría de Gobierno del Departamento, y con la Jefatura del Gobierno del Distrito Federal. Las funciones principales de la Dirección de Justicia Cívica, como una parte regidora de los servicios legales que presta el Departamento, son las siguientes:

A) Proponer al Jefe del Departamento el número que deban funcionar en las Delegaciones Políticas del Distrito Federal; en base a la densidad demográfica de la zona, o bien, al estudio estadístico de comisión de infracciones cívicas.

B) Proponer al Jefe del Departamento, la delimitación del ámbito de Jurisdicción territorial de cada juzgado, dentro de la circunscripción territorial a la que pertenezca, tomando en consideración los elementos comentados en el inciso anterior

C) Emitir los lineamientos para la condonación de los arrestos impuestos por los jueces; esto debido a las circunstancias particulares del infractor y en las cuales se dio la infracción, facultando a los Delegados y Subdelegados Jurídicos de las Delegaciones Políticas para que emitan un oficio de condonación de arrestos.

D) Emitir los lineamientos de carácter técnico y jurídico a que se sujeten los juzgados, con motivo de respetar los derechos humanos y las garantías procesales de las personas que comparecen en el juzgado cívico

E) Supervisar y vigilar el funcionamiento de los juzgados a fin de que realicen sus funciones conforme al Reglamento en estudio, a las disposiciones legales aplicables y a los lineamientos y criterios que establezca; lo anterior se determina con el objeto de evitar detenciones y procedimientos arbitrarios, en los que no se aplique con exactitud el normativo en cuestión

F) Recibir para su guarda y destino los documentos que le remitan los juzgados, poniendo especial cuidado en los informes sobre situaciones jurídicas de los infractores y arrestados.

G) Operar un registro de infractores a fin de proporcionar a los juzgados antecedentes de aquellos, para efectos de la individualización de las sanciones, además de formar un estudio estadístico sobre los índices de infracciones y conocer a las personas reincidentes

H) Autorizar los libros que llevarán los juzgados, con el fin de llevar un control sobre la actuación legítima del personal del juzgado, realizando los procedimientos en libros que cuenten con autorización para tal efecto.

I) Corregir, en cuanto tenga conocimiento, las calificaciones irregulares de infracciones y la aplicación indebida de sanciones impuestas por los jueces, en razón de respeto al Principio de Legalidad, a las formalidades esenciales del procedimiento, evitando procedimientos irregulares o no apegados a derecho.

J) Las demás que le confieren otros ordenamientos, sobre todo en materia de protección jurídica de las personas que incitan la impartición de la Justicia Cívica.

Como puede observarse, la Dirección de Justicia Cívica es una autoridad encargada de hacer observar las disposiciones consagradas en el Reglamento Gubernativo de Justicia Cívica que corresponden a las autoridades cívicas, teniendo su fundamento en bases legales establecidas para la protección de los derechos de los ciudadanos.

CAPITULO CUARTO

**PROPUESTA DE REFORMA DE LAS INFRACCIONES
ADMINISTRATIVAS SEÑALADAS
POR EL ARTICULO 7° DEL
REGLAMENTO GUBERNATIVO DE JUSTICIA
CIVICA PARA EL DISTRITO FEDERAL**

CAPITULO CUARTO.

PROPUESTA DE REFORMA DE LAS INFRACCIONES ADMINISTRATIVAS SEÑALADAS POR EL ARTICULO 7° DEL REGLAMENTO GUBERNATIVO DE JUSTICIA CIVICA PARA EL DISTRITO FEDERAL.

En este último capítulo plantaremos el panorama general de las causas por las cuales consideramos necesario llevar a cabo la propuesta de reforma al contenido actual del Reglamento Gubernativo de Justicia Cívica para el Distrito Federal, en lo concerniente a las infracciones administrativas que dicho normativo establece; causas que derivan en la incorrecta o en la no aplicación del ordenamiento en cuestión

Dentro de las causas que producen la inoperancia encontramos que éstas corresponden a responsabilidades de las autoridades, así como de particulares y que en su conjunto conllevan a no observar las disposiciones emitidas por una autoridad, provocando con ello la ineficacia del Reglamento en estudio; es decir, el Reglamento Gubernativo de Justicia Cívica para el Distrito Federal no

se ve reflejado en la realidad y en consecuencia el ordenamiento existe, pero no se aplica adecuadamente, produciendo la inoperancia del mismo.

1. INOPERANCIA DEL REGLAMENTO GUBERNATIVO DE JUSTICIA CIVICA PARA EL DISTRITO FEDERAL.

La inoperancia, se considera que deriva en la no aplicación de una disposición legal; en el caso del ordenamiento en estudio, se observa que su contenido es ineficaz debido a que no existe una aplicación adecuada a los casos concretos que se presentan, es decir, las acciones u omisiones que se presentan en la vida práctica de los habitantes de la Ciudad de México, que pidieran constituir una infracción cívica, no se encuentran perfectamente delimitados por el Reglamento de Justicia Cívica; resultando que el contenido del normativo ya mencionado existe, pero no se observa; a continuación se desarrollarán algunas de las causas por las cuales se considera que el ordenamiento en cita ha perdido su eficacia y en consecuencia es inoperante en la realidad

1.1. Por la no aplicación del citado Reglamento.

Esta causa corresponde inicialmente a la autoridad cívica en lo relativo a la competencia otorgada por el Reglamento, éstas facultades son expresas en

cuanto a la calificación de las infracciones; es decir, que corresponden a Jueces y Secretarios Cívicos determinar si la conducta que los ciudadanos presentan constituye una infracción prevista en el normativo que se estudia y en consecuencia es sancionable. Se considera que ésta facultad no se aplica, debido a que la autoridad cívica desconoce como se adecua una situación a lo establecido por el multicitado ordenamiento como una infracción cívica, resultando obvio que si no se encuadra una conducta a lo establecido por una disposición legal, ésta no se va a aplicar.

Dentro de las facultades otorgadas a las Autoridades Cívicas, se encuentra la conciliatoria, pero en ella el normativo es específico al señalar que dicha función se desempeñara cuando se cometa una infracción cívica y de ella deriven daños y perjuicios, dejando a salvo los derechos de los ofendidos. El personal cívico también goza de la facultad de avenir a las partes en conflictos familiares, conyugales y vecinales, siempre que se desarrolle una controversia relativa a las disposiciones del Reglamento Cívico en cita.

Cuando las causas enumeradas, referidas a la competencia y aplicación del aludido Reglamento, son desconocidas por la autoridad, resulta evidente que el normativo no se encuentra ajustada a la realidad que se observa, resultando conveniente una reforma a su contenido.

Otra autoridad que goza de facultades de acción dentro del antedicho preceptivo es la Secretaría de Seguridad Pública, antes Secretaría General de Protección y Vialidad, pues ella es la encargada de detener a las personas que no cumplan con el contenido del normativo multicitado y presentarlas ante la autoridad cívica, con el objeto de que ésta determine su responsabilidad. En la realidad este cometido no se ha cumplido, debido a que los policías preventivos no reciben la formación policial adecuada en materia de justicia cívica, y no previenen la comisión de las infracciones, dado que las desconocen, produciéndose la no aplicación de las disposiciones contenidas en el normativo aludido.

En éste orden de ideas se observa que la aplicación del Reglamento de Justicia Cívica incumbe a las autoridades administrativas del Departamento del Distrito Federal, y que estas deben adecuar sus actuaciones a lo dispuesto por el preceptivo mencionado, atendiendo de manera expedita los reclamos de los ciudadanos, actuando dentro del marco jurídico establecido por el mismo.

Debido a que la aplicación del ordenamiento referido corresponde tanto a autoridades cívicas y a la Secretaría de Seguridad Pública de manera activa, práctica, se considera que sólo estas son responsables de la no aplicación de la mencionada ordenanza, pues ellas son las encargadas de prevenir y educar en materia de Justicia Cívica; al no realizar esta labor adecuadamente se

obtiene como resultado otra causa de no aplicación del multicitado normativo, y que a su vez genera la falta de difusión y el desconocimiento del mismo

1.2. Por la falta de difusión y el desconocimiento del Reglamento.

La falta de difusión del Reglamento estudiado como causa de inoperancia, deriva en que la sociedad de la Ciudad de México desconozca el contenido del ordenamiento indicado. La difusión de dicho normativo corresponde a las autoridades del Departamento del Distrito Federal según lo dispone el Capítulo 000 del propio ordenamiento que se refiere a la prevención y cultura cívica, además de que en el caso concreto del preceptivo estudiado corresponde al Jefe de Gobierno del Distrito Federal en términos del artículo 122 Base Segunda, fracción II inciso b), la promulgación, publicación y ejecución de las leyes que expida la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, o lo que anteriormente era la Asamblea de Representantes del Distrito Federal. En este orden de ideas, la falta de difusión genera entre los habitantes de la Ciudad de México ignorancia e incultura en lo referente a la obligación cívica de conocer los derechos fundamentales de los ciudadanos, pues se observa en la actualidad que el ejercicio del derecho de información no es llevado a cabo, ya sea por las autoridades al informar, o por los ciudadanos al informarse; sin embargo es de considerarse el hecho de que la ignorancia de una disposición legal no es óbice para su cumplimiento, y a pesar de ello en la realidad tanto

ciudadanos como autoridades desconocen sus derechos y facultades, resultando como consecuencia que el contenido del Reglamento de Justicia Cívica no se va a aplicar adecuadamente; afectando con ello la seguridad jurídica de los sujetos, referida en el numeral 16 de nuestra Carta Magna, conocido como Principio de Legalidad.

La causa que genera el desconocimiento de una norma o disposición jurídica es, sin duda alguna, la falta de difusión de ella, señalándose en el contenido del mismo normativo que la promoción y fomento de la cultura de convivencia vecinal armónica y pacífica se realizará mediante planes de participación vecinal en coordinación con las autoridades administrativas, con el objeto de difundir la cultura cívica. Aunado a ello, la autoridad debe implementar planes de comunicación colectiva entre los habitantes del Distrito Federal en los cuales se promueva la información de los derechos y obligaciones cívicas inherentes a la habitación de una ciudad, que ayuden a combatir la mayor causa de inoperancia del Reglamento Gubernativo de Justicia Cívica para el Distrito Federal, que es la ignorancia y el desconocimiento de las disposiciones jurídicas que nos rigen.

1.3. Por la existencia de otras normas.

Otra de las causas que se considera originan la inoperancia del normativo que se estudia, es la existencia de una norma distinta al éste, la cual contenga infracciones administrativas, con la sanción correspondiente y que pudiera constituir a su vez una infracción cívica, sancionada por el preceptivo cívico.

Esta causa se ve reflejada en la materia tan amplia que comprenden las infracciones cívicas y que se encuentran previstas por ordenamientos distintos al Reglamento Gubernativo de Justicia Cívica para el Distrito Federal. Así, encontramos que el Reglamento Taurino, el de Espectáculos Públicos del Distrito Federal, la Ley de Armas de Fuego y Explosivos, por mencionar algunos, establecen conductas que pueden constituir infracciones administrativas que no se encuentran plenamente delimitadas por el normativo aludido y que en consecuencia no se pueden aplicar; es decir, las conductas que desarrollan dichas disposiciones no concuerdan con lo establecido por el Reglamento Cívico resultando que las sanciones previstas por el normativo antedicho no pueden ser aplicadas a las conductas establecidas por ordenamientos distintos a éste

En la actualidad existen disposiciones administrativas que señalan infracciones cívicas distintas a las que establece el ordenamiento cívico estudiado, en las cuales se determina la competencia de la autoridad cívica para conocer dichas conductas, sin embargo no es específica la facultad de la propia autoridad para sancionarlas, por lo que la mandatario cívico se ve imposibilitada para aplicar el Reglamento de su materia a conductas preestablecidas por otro, aun y cuando sea también de orden administrativo, por lo que también resulta inoperante lo establecido en el normativo en estudio.

En conclusión, se determina que la inoperancia del Reglamento Gubernativo de Justicia Cívica para el Distrito Federal se debe a causas que conciernen tanto a autoridades como a ciudadanos, además de la propia dispersión de las conductas que pueden ser consideradas infracciones cívicas enunciadas en ordenamientos administrativos distintos al cívico, y que en su conjunto derivan en el desconocimiento, falta de difusión e ignorancia de las disposiciones jurídicas que nos rigen.

Para combatir estas causas es conveniente que se difunda el contenido del Reglamento aludido y que se fomente la cultura cívica entre los habitantes de la Ciudad de México, para que con ello se pueda dar cumplimiento a lo

dispuesto por el artículo 21 constitucional en relación al numeral 122 Base Primera, fracción V inciso i), y Base Segunda fracción II inciso b), de la propia Carta Magna, referidos a la creación, promulgación, publicación y ejecución de normas administrativas emitidas por la Asamblea Legislativa del Distrito Federal en materia de justicia cívica, en las que se provea a la exacta observancia de la administración.

2. REFORMA DE LAS FRACCIONES III, V, VIII, X, XIII, XIV, XV, XVIII, XIX, XXII, XXIII Y XXVIII, POR RESULTAR INOPERANTES EN LA PRACTICA.

Los motivos que originan la propuesta de reforma a diversas infracciones administrativas que contempla el actual Reglamento Gubernativo de Justicia Cívica para el Distrito Federal, son la inoperancia y la no aplicación de la disposición legal que se observa en la realidad, producto de múltiples factores imputables a autoridades y a ciudadanos, mismos que ya han sido estudiadas en el inciso anterior, pero que resultan relevantes para el desarrollo de este trabajo.

Según el trabajo de investigación que se elabora, la Subsecretaría de Asuntos Jurídicos del Departamento del Distrito Federal tienen bajo su cargo el control estadístico sobre la incidencia que se presenta en la comisión de

infracciones, desprendiéndose de ello que las infracciones que se propone sean reformadas no son cometidas por los ciudadanos, o en su caso, el juzgador no las aplica a lo establecido por el normativo nombrado, resultando considerable la necesidad de una actualización de los conceptos enunciados por el actual preceptivo, para que se pueda realizar su real observancia.

El estudio específico de las infracciones que se propone sean reformadas se presenta a continuación:

La fracción tercera del numeral 7° del Reglamento Gubernativo de Justicia Cívica establece actualmente que dar un golpe en la cara a una persona en un lugar público es una infracción; ahora bien, para que este supuesto proceda es necesario que la persona agredida exponga su queja ante la autoridad cívica, y aun y cuando la conducta se encuentra plenamente delimitada por el normativo cívico multicitado, así como la sanción que correspondería por la comisión de dicha conducta y la propia calificación de la falta, no se aplican en la realidad jurídica de los juzgados cívicos, debido a que las personas que sufren agresiones de esta índole prefieren acudir ante otra autoridad, como el ministerio público, en donde la sanción sea mayor y ejemplar, ignorando que la autoridad facultada para conocer de ese comportamiento, y en caso de considerarlo infracción cívica sancionarlo, es la autoridad cívica, además de que la propia autoridad desconoce como calificar adecuadamente estos casos

y como aplicar el contenido del Reglamento aludido cuando la persona quejosa solicita le sea reparado el daño moral.

Por lo que respecta a la fracción V del mismo numeral, relativa al trato violento hacia niños, ancianos o personas discapacitadas es conveniente aclarar que en la actualidad existen instituciones de creación reciente encargadas de conocer estas cuestiones. Se trata de una autoridad competente para resolver controversias en las que se ponga de manifiesto la violencia intrafamiliar, mediante tratamientos psicológicos y terapéuticos, protegiendo y fomentando las sanas relaciones familiares y evitando la práctica violenta en la familia, en este renglón se considera oportuno que se amplíe el marco jurídico sobre el cual se rijan estas instituciones y se retire la competencia del Juzgado Cívico, con la finalidad de no obstaculizar la labor de esas instituciones protectoras de la familia, con indebidas intervenciones de la autoridad cívica.

En la fracción VIII, que expone el hecho de faltar al respeto a los asistentes a eventos o espectáculos públicos, expresando palabras y realizando actos o señas obscenas e insultantes siempre que éstas no se encuentren contenidas en un libreto, como una infracción cívica; en esta disposición es de considerarse que las actitudes que se encuentren ofensivas por parte de las personas que integran el medio artístico, fuera de lo establecido por un libreto

o gui3n, resultaría responsabilidad del propio actor y del personal contratante; y la sanci3n no correspondería propiamente al hecho de una falta de respeto al p3blico, puesto que ello resultaría muy subjetivo, sino a la acci3n de causar una molestia a una o m3s personas; en la realidad este supuesto es difcil de sancionar porque las personas que desempeñan sus labores en el medio del espect3culo deben tener cualidades polifac3ticas, en agrado del p3blico, por lo que 3ste no se sentiría agredido o molestado; adem3s de que aún y cuando se realicen expresiones p3blicas que impliquen una falta de respeto a una o m3s personas, estas no son sancionadas.

Ahora bi3n, las formas en las que se desarrolla un espect3culo son o debieran ser evaluadas por las autoridades encargadas de vigilar el contenido de ellas y son las mismas quienes autorizan su salida al p3blico, por lo que las actividades de espect3culos son materia de otro ordenamiento, tambi3n administrativo, denominado Reglamento de Espect3culos P3blicos para el Distrito Federal, y si bien es cierto que otorga facultades a la autoridad cívica para conocer de infracciones administrativas, tambi3n lo es que la autoridad que regula y vigila el correcto funcionamiento de ese sector es distinta a la cívica, por lo que se considera que tambi3n en ese rengl3n resultaría conveniente una reforma por parte de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, en ejercicio de las facultades que le confiere el artículo 122 Base

Primera, fracción V inciso I) de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para legislar en materia de espectáculos públicos.

En la fracción X, del numeral 7° del Reglamento Gubernativo de Justicia Cívica para el Distrito Federal, se enuncia que es considerada una infracción administrativa el hecho de solicitar con falsas alarmas los servicios de emergencia, policía, bomberos o de establecimientos médicos o asistenciales, públicos o privados, o impedir por cualquier medio el funcionamiento de las líneas telefónicas destinadas a los mismos; en la presente fracción se observa una inoperancia total, debido a que la falta de cultura y de educación civil impide que persona alguna sea presentada ante la autoridad cívica por desarrollar esa acción, una vez más por ignorancia de la disposición legal; para evitar esas conductas que en la actualidad se presentan, pero no se sancionan, resultaría conveniente implementar planes informativos civiles en los cuales se establezca que esa conducta constituye una infracción a las normas de protección civil en donde se establece la obligación de auxiliar o contribuir con los servicios de emergencia, con el objeto de dar cumplimiento al ordenamiento que se estudia en correlación con la autoridad de protección civil

En la fracción XIII del ordenamiento administrativo invocado, se considera infracción el permitir que un menor ingrese a un lugar al que expresamente le

está prohibido el acceso, en nuestra opinión esta conducta debe ser vigilada por la autoridad que permite la apertura de centros a los cuales se les impone la restricción de admitir menores de edad, no encontrándose facultada la autoridad cívica para sancionar a los menores; ésta facultad para imponer sanciones de tipo administrativo a los establecimientos que permitan el ingreso de menores a lugares prohibidos para ellos corresponde a autoridades de la Secretaría de Hacienda, de la Secretaría de Salud, por mencionar algunas, y que son aquellas ante quienes se somete la autorización de apertura de establecimientos mercantiles o públicos. En este orden de ideas, a estas mismas autoridades correspondería también la imposición de sanciones por infracciones a disposiciones administrativas que regulen sus propias actividades y que prevean dichas conductas para poder estar en condiciones de aplicar realmente los normativos administrativos que rijan en la actualidad.

En la fracción XIV referida a la acción de maltratar, ensuciar o hacer uso indebido de los inmuebles públicos o privados, estatuas, monumentos, postes, arbotantes, semáforos, buzones, tomas de agua, señalizaciones viales o de obras, son conductas que indican una infracción cívica; sin embargo se observa que en la realidad esta disposición no se aplica, pues las manifestaciones de violencia que se viven ahora no se sancionan realmente, ni aún cuando se convierten en flagrancias, visibles al público en las cuales la persecución del infractor resultaría materialmente sencilla; además en algunos casos esta conducta es considerada un delito porque se afecta el patrimonio de

un particular, se deteriora causándole un perjuicio, por lo cual sería materia de otro normativo de índole penal, en donde actuaría la autoridad penal y no la cívica con su disposición legal.

Lo previsto en la fracción XV, se encuentra relacionado con el comentario del párrafo anterior en virtud de que la fracción descrita alude al deterioro de inmuebles o señalizaciones de inmuebles públicos, en ésta el menoscabo se efectúa en perjuicio de letreros informativos de lugares públicos, los cuales son fundamentales para la identificación de sitios de importancia, como parte fundamental del turismo. En esta infracción sí se considera adecuada la intervención de la autoridad cívica, en consecuencia de la formación civil y vial impartida a los ciudadanos; sin embargo, la desinformación existente entre la sociedad conlleva a que la aludida disposición no sea aplicada, porque el propio ordenamiento carece de la difusión adecuada.

La infracción señalada en la fracción XVIII, consistentes en permitir al propietario de un animal que éste transite libremente, o que al hacerlo, no se tomen las precauciones necesarias, es considerada inoperante, en virtud de que la autoridad encargada de atender este tipo de controversias es la autoridad de salud, pues a ella corresponde manejar un control sobre cuantos animales y de que especie existen en la ciudad, aunado a que es su materia el

conocer y difundir el trato a animales y las enfermedades que pueden portar y transmitir, por lo que se considera que su aportación es fundamental para resolver sobre la responsabilidad del dueño del animal y hacer observarse las determinaciones emitidas por ellas; la misma situación se presenta en la fracción subsecuente del normativo en estudio en la cual se enuncia que la infracción cívica puede consistir en azuzar a un animal o el no contenerlo cuando sea eminente un ataque.

La conducta antes descrita es responsabilidad directa del propietario, sin embargo se considera que la sanción debe imponerse por la autoridad que dispone las actitudes que debe adoptar una persona al adquirir un animal, tomando en consideración la participación del propietario; en este caso también es de considerarse la participación de la autoridad protectora de animales, destinada a instruir a los ciudadanos sobre el cuidado hacia los animales y sus obligaciones al aceptar poseerlo, por lo que resultaría conveniente que éste organismo tuviera autonomía para sancionar la inobservancia de sus lineamientos, emitidos por la Asamblea Legislativa, según facultades que derivan del artículo 122 Base Primera fracción V inciso I) de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, resultando procedente una reforma al contenido de esta infracción.

El hecho de portar, transportar o usar sin precaución, objetos o sustancias que por su naturaleza sean peligrosas y sin observar en su caso, las disposiciones aplicables, constituye una infracción en los términos del artículo 7º fracción XXII, del Reglamento Gubernativo de Justicia Cívica para el Distrito Federal; esta conducta resulta inoperante en materia de Justicia Cívica, puesto que en el Reglamento para transporte terrestre de materiales y residuos peligrosos se menciona que la autoridad competente para conocer y sancionar las disposiciones relativas a sustancias peligrosas es la Secretaría de Comunicaciones y Transportes y en los casos que indique la ley respectiva, lo será la Secretaría de la Defensa Nacional.

Según lo expuesto en el numeral 3º del ordenamiento referido, el cual contiene además, una relación de lo que se considera materiales o sustancias peligrosas; resulta evidente que ante la competencia de una autoridad federal, la autoridad administrativa del Distrito Federal en materia de justicia cívica entorpecería una función que se encuentra destinada y establecida en una disposición legal para otra; por lo que no es operante el reglamento de justicia cívica en este renglón, debido a que existe competencia expresa en favor de otra autoridad, como lo es la Secretaría de Comunicaciones y Transportes.

Por lo que respecta a arrojar en la vía pública desechos o sustancias tóxicas y peligrosas para la salud de las personas, previsto en la fracción XXIII del

preceptivo que se estudia, resulta conveniente mencionar que la autoridad de salud es la encargada de señalar cuales son los lugares destinados para depositar desechos, así como la ubicación de depósitos sanitarios, los cuales deberán estar alejados de los centros urbanos, con el objeto de prevenir enfermedades entre los ciudadanos.

En este sentido también se propone dotar de competencia a esos órganos que conocen las problemáticas en materia sanitaria y que en la actualidad no cuentan con un poder sancionador, ello con el objeto primordial de dar satisfacción a las necesidades de la colectividad y hacer cumplir realmente las disposiciones de carácter público.

En la fracción XXVIII, la cual se propone reformar, se menciona que es considerado una infracción cívica, el hecho de utilizar los hidrantes públicos, obstruirlos o impedir su uso; respecto de ésta, resulta conveniente referir que su contenido no se aplica en la actualidad, puesto que los hidrantes públicos se encuentran protegidos, y en su caso se pondría de manifiesto una situación de emergencia para que sean tomados en cuenta y se les dé la importancia que tiene, labor que se encuentra destinada a los prestadores de servicio de emergencia y no a la autoridad cívica, puesto que a ella correspondería únicamente informar las obligaciones civiles resultando que el uso incorrecto

de los hidrantes sería sancionado por los servicios de emergencia o en su caso a la autoridad de protección civil.

En resumen, algunas de las infracciones administrativas establecidas en el reglamento gubernativo de justicia cívica no son operantes en la realidad debido a que no existe una relación estrecha con las autoridades que tienen injerencia sobre algunas materias que este ordenamiento prevé; es decir, la autoridad cívica debe laborar conjuntamente con las sanitarias, de espectáculos, federal, por mencionar algunas para que se aplique el aludido normativo.

Se propone una reforma sustancial a estas fracciones, en virtud de que en la realidad resulta innecesario, o lo que es más, poco práctico para contribuir a la correcta administración en el Distrito Federal, el hecho de que exista una disposición que no se observe; es por ello que se realiza la presente propuesta para que estas conductas se trasladen a ordenamientos jurídicos en los cuales tenga facultades la autoridad concedora de la materia, o en su caso, se delimite su marco jurídico dentro del reglamento de justicia cívica, de manera que se pueda dar cumplimiento a las disposiciones que el mismo contiene.

3. AMPLIACION DE LOS EFECTOS JURIDICOS DE LAS FRACCIONES I, VI, IX, XVI, XX, XXI, XXIV Y XXVI, PARA LA ADECUADA CALIFICACION DE LAS INFRACCIONES.

En este punto a tratar se propone se amplíen los efectos jurídicos que implican la comisión de una infracción o el desarrollo de esa conducta, considerando que el ampliar los efectos debe ser en el sentido de enunciar de manera específica las conductas que van a constituir una infracción administrativa, determinando supuestos de procedencia como equiparables a esa conducta, tales como el motivo que produce la comisión de la presunta infracción, como las consecuencias de la conducta, con el objeto de sancionarlas de igual forma que una infracción actual.

Para que se pueda dar una aplicación real del contenido del reglamento que se estudia, es necesario que la materia del mismo se encuentre delimitada en cuanto al tiempo, lugar y modo en el que se desarrolla la conducta, de igual manera se debe detallar la infracción en las condiciones ya mencionadas, para que su calificación sea procedente y no se violen garantías individuales bajo el argumento de que no existía una disposición concreta aplicable al caso específico

En nuestra opinión, las circunstancias específicas de las fracciones señaladas al rubro de este punto, crean confusión puesto que señalan una conducta que generalmente no se desarrolla completamente en las condiciones establecidas por el normativo, o bien se intenta adecuarla aún y cuando no se trate de una conducta similar a lo dispuesto por el preceptivo en cuestión.

En efecto, el numeral 7º fracción I se menciona como infracción cívica el expresar o realizar actos que causen ofensa a una o más personas; la calificación de esta presunta infracción resulta subjetiva, toda vez que se deja a discreción del juzgador la actitud que pueda constituir una ofensa sin que este criterio sea generalizado, por lo que en este sentido resulta conveniente el definir la acción que va a integrar una ofensa, pudiendo considerarse como un agravio o afrenta, así como un ataque a aquello que es valioso para una persona, proporcionando con ese concepto mayores elementos al juzgador para calificar la conducta y resolver sobre la responsabilidad del presunto infractor.

En la especie, corresponde a la Asamblea Legislativa el establecer o crear un concepto de ofensas, considerando para ello las costumbres imperantes, así como los valores sociales y civiles seguidos en la actualidad, para que con ello se logre una uniformidad de criterios en lo relativo a las ofensas.

En la fracción VI del ya mencionado artículo, se establece como infracción el producir por cualquier medio ruidos o desordenes que alteren la tranquilidad de las personas; en este supuesto también el criterio resulta subjetivo al calificar la infracción, considerándose adecuado establecer que se estima o aprecia como un ruido intranquilizante y lo que es un desorden, ambos susceptibles de ser sancionados conforme a la norma actual; así como el determinar las causas que se observa alteran la tranquilidad de las personas, independientemente de que todos estos supuestos procedan a petición de parte ofendida, resultando en consecuencia fundamental que la parte que se considere agraviada comparezca personalmente ante el juez cívico a externar su queja, proporcionando con ello elementos al juzgador para que se encuentre en condiciones de resolver sobre la responsabilidad del infractor.

En la fracción IX del artículo 7º del ordenamiento invocado, se establece una conducta subjetiva, que en la realidad resulta difícil de calificar aún y cuando se presenten elementos que supongan o hagan presumir la comisión de una infracción; estamos hablando de los actos obscenos e insultantes, que se realicen en forma exhibicionista

Para poder encuadrar esta conducta en la infracción señalada en el actual reglamento, se deben reunir elementos de los cuales no se tiene una definición

general, tales como los actos obscenos los cuales consideramos son aquellos contrarios a la moral y a las buenas costumbres imperantes al momento en el que se comete la infracción; los demás elementos como el hecho que se produzca de manera exhibicionista, es decir que sea visible, ostensible o notorio; y que existan testigos, son conceptos menos complicados que el establecer un criterio uniforme acerca de lo obsceno; es en este sentido en el cual se debe ver reflejada la labor del legislador, pues a ellos corresponde según el numeral 122 de nuestra Carta Magna, el determinar un concepto técnico jurídico del acto obsceno, adecuándolo a la realidad con el objetivo principal de que las normas que son de su creación tengan la aplicación para la cual fueron emitidas, considerando para ello los motivos y consecuencias que originan y derivan de los actos obscenos, brindando al juzgador una materia clara y específica sobre la cual aplique las conductas sometidas a su consideración.

La fracción XVI, del artículo 7º del normativo multicitado, enuncia que constituye una infracción cívica el ejercer o invitar a la prostitución, en este renglón no consideramos necesario determinar un concepto relativo a esta conducta, sino los supuestos que producen aquella para sancionarlos igualmente, encontrándose además que tanto la fracción que se estudia como la anterior, constituyen delitos contra la moral pública y son punibles por un ordenamiento distinto al Reglamento Gubernativo de Justicia Cívica para el Distrito Federal.

En las fracciones XX y XXI del numeral 7º del preceptivo ya aludido se determina que el ingerir bebidas alcohólicas o consumir estupefacientes o psicotrópicos, así como inhalar sustancias tóxicas, constituyen una infracción que se considera debe ser sancionada independientemente de lo previsto por otros ordenamientos, respecto de esta disposición es conveniente ampliar sus efectos jurídicos en cuanto a las circunstancias de tiempo, modo y lugar en el que se desarrolla la infracción, considerando el motivo y las consecuencias al aplicar la sanción que en su caso corresponda; de esta manera se propone que se sancione la falta tomando en cuenta elementos tales como la valoración médica, evidencias presentadas y la declaración de los presuntos infractores, como de los policías preventivos; con ellos se pretende dotar al juzgador de instrumentos y supuestos específicos que presuman la comisión de la infracción sea por origen o consecuencia, para que se sancione la intención y resultado de la contravención cívica.

Por lo que respecta a la fracción XXIV, que manifiesta como infracción cívica el penetrar en lugares públicos o zonas de acceso prohibido sin la autorización correspondiente es conveniente delimitar, que los lugares a los que se esté restringido el acceso, deberá estar señalado, informando a la colectividad dicha disposición de manera pública con el objeto de evitar la comisión de infracciones; consideramos que este supuesto debería proceder a

petición de parte, debido a que se está ingresando a un lugar prohibido o no autorizado, resultando obvio que para que la autoridad tenga conocimiento del hecho, es preciso que exista una queja por parte de la persona agraviada.

En la fracción XXIV, la cual se considera como infracción el detonar cohetes, encender juegos pirotécnicos, hacer fogatas, elevar aerostatos manejar combustibles, sin permiso de la autoridad, es conveniente que se determine la participación de ésta en la autorización del uso de la pólvora y materiales inflamables y explosivos, para que sea ella quien realice la vigilancia sobre esos actos, y en su caso, dé intervención a la autoridad cívica para sancionar esas conductas.

En las infracciones en las que tiene participación otra autoridad es conveniente, también, que se delimite hasta donde llega la actuación e la autoridad cívica, para evitar caer en excesos de funciones que derivan en una responsabilidad. En resumen, las fracciones que se propone sean reformadas ampliando la esfera jurídica de las circunstancias en las que se ejecuten las conductas y la forma en como deban ser sancionadas, son resultado del presente trabajo, por el cual se deduce que el contenido actual del Reglamento Gubernativo de Justicia Cívica para el Distrito Federal no se aplica en la realidad de la justicia cívica, por lo que en tal virtud se considera pertinente una

modificación de contenido y enfoque de las infracciones cívicas para que se aplique en el marco jurídico que el propio ordenamiento manifieste

Como consecuencia de la investigación desarrollada se llega a la determinación de la conveniencia de implementar conceptos jurídicos, tales como el de faltas a la moral, con el objeto de evitar confusiones e injusticias que deriven de la aplicación del Reglamento Gubernativo de Justicia Cívica para el Distrito Federal, buscando despejar la subjetividad de los conceptos que enuncia el actual preceptivo cívico

4. LA IMPLEMENTACION DE UN CONCEPTO JURIDICO DE FALTAS A LA MORAL DENTRO DEL REGLAMENTO GUBERNATIVO DE JUSTICIA CIVICA PARA EL DISTRITO FEDERAL.

Debido a los conceptos subjetivos manejados en la actualidad por el Reglamento Gubernativo de Justicia Cívica para el Distrito Federal, resulta evidente la necesidad de una reforma a su contenido, proponiéndose que se implemente un concepto jurídico de lo que es considerado en la actualidad como faltas a la moral, tomando en cuenta las acciones y los adelantos en

materia de educación cívica, así como las realidades ajustadas al marco legal, resultando prescindible la actualización periódica de estos conceptos.

En general se propone la actualización de lo que significa moral, ofensas y actos obscenos, dotando al concepto de seriedad y uniformidad para la correcta aplicación en el marco legal.

Ahora bien, para que sea procedente emitir un concepto jurídico de las faltas a la moral, el cual se encuentre contenido en el Reglamento de Justicia Cívica, el legislador deberá tener en consideración los elementos que en conjunto conforman la moral, tales como la costumbre y lo que se considera obsceno, aunado a la técnica jurídica y al criterio amplio de aquellos que lo van a crear, enunciando un concepto jurídico que satisfaga las exigencias de quienes tienen la necesidad de habitar la Ciudad de México, en donde se refleja la costumbre adoptada por la generalidad, y las prácticas diarias de la misma

Para que la propuesta de reforma manifestada en este capítulo se lleve a cabo, es necesario que el legislador ejerza las funciones conferidas por nuestra Carta Magna, en su numeral 122 relacionado con el artículo 21, en donde se enuncian facultades en favor del Presidente de la República Mexicana, el Jefe

de Gobierno del Distrito Federal y la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, para iniciar o reformar leyes en materia administrativa en el ámbito local del Distrito Federal, específicamente en materia de justicia cívica, por lo que corresponde a éstos el realizar la reforma sustancial al contenido del actual Reglamento Gubernativo de Justicia Cívica para el Distrito Federal, para que su aplicación se realice con estricto apego a las disposiciones de carácter público que rigen en la actualidad.

En este orden de ideas y a manera de propuesta de reforma se sugiere que se implementen planes informativos dentro de espacios en medios de comunicación, tales como comerciales, anuncios luminosos, mensajes periodísticos en donde se difunda realmente el contenido de las normas que rigen nuestra convivencia en sociedad así como las conductas prohibidas que pudieran llegar a presentar los habitantes de la Ciudad de México, para que conjuntamente se establezca de manera uniforme la cultura preventiva respecto de la comisión de infracciones administrativas

CONCLUSIONES.

1. La materia de la Justicia Cívica en el Distrito Federal está constituida de legislaciones precedentes en materia de faltas de policía y buen gobierno, en las cuales se establecían conductas consideradas contrarias a las buenas costumbres y a la moral pública.
2. Los antecedentes legislativos del actual Reglamento Gubernativo de Justicia Cívica para el Distrito Federal son la Ley Sobre Justicia en Materia de Faltas de Policía y Buen Gobierno vigente en enero de 1984 y su Reglamento, vigente en julio 1985, derogados por el actual normativo, con vigencia a partir del mes de octubre de 1993 hasta la actualidad.
3. La materia comprendida por los ordenamientos anteriores al actual Reglamento de Justicia Cívica y del propio normativo, es de origen social, atendiendo las buenas costumbres y al crecimiento demográfico y social, procurando la convivencia armónica y tranquila entre los habitantes de la Ciudad de México, en donde prevalezca el orden, la tranquilidad y la seguridad públicos.

4. El Reglamento Gubernativo de Justicia Cívica para el Distrito Federal, del 15 de julio de 1993, encontrándose en vigencia, determina en su contenido las conductas consideradas como infracciones administrativas, y sus respectivas sanciones, así como las innovaciones realizadas en este ordenamiento, con relación a los precedentes en lo concerniente al orden y la tranquilidad públicos, como elementos del orden jurídico existente en el país.

5. La autoridad que actualmente tiene facultades para legislar lo relativo al Gobierno del Distrito Federal es la Asamblea Legislativa de conformidad con el artículo 122 Base Primera fracción V inciso i) de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, por lo que la reforma que se propone deberá ser considerada por ésta autoridad.

6 De acuerdo con lo dispuesto por el artículo 21 de la Carta Magna, le corresponde a la autoridad administrativa la aplicación de sanciones por infracciones a los reglamentos gubernativos y de policía; y en relación con los artículos 89 fracción I y 122 Base Segunda fracción II inciso b) de la propia Constitución otorga facultades a los titulares del Poder Ejecutivo Federal y del Distrito Federal para crear reglamentos autónomos relativos a la materia administrativa.

7. La infracción administrativa en materia de Justicia Cívica la constituyen aquellas conductas de acción u omisión que alteran el orden público en lugares determinados por el ordenamiento de la materia, y que generalmente contravienen disposiciones jurídicas en materia de faltas de policía y de orden gubernativo. Se establece igualmente que las infracciones administrativas no son equiparables a los delitos, puesto que los bienes jurídicos tutelados por ambos son distintos, además de que la autoridad competente para conocer de infracciones administrativas es la única facultada para imponer las sanciones por su incumplimiento, pues el ministerio público cumple funciones investigadoras pero no tiene facultad sancionadora.

8. La autoridad administrativa competente para conocer de las infracciones administrativas contempladas por el Reglamento Gubernativo de Justicia Cívica es el Juez Cívico, debido a que es la persona investida de poder de mando y decisión derivado de una disposición jurídica, con facultades expresas para actuar en un Juzgado Cívico. Al propio Juez Cívico corresponde la llamada calificación de infracciones administrativas, consistente en determinar si la conducta descrita por la persona que presenta al presunto infractor, se adecua o encuadra en los supuestos señalados por el normativo cívico, y en caso de suceder esto, sancionar la conducta infractora.

9. Las autoridades que contribuyen a la observancia del Reglamento Gubernativo de Justicia Cívica para el Distrito Federal son diversas, y entre ellas se encuentran organismos de la propia administración, encargados de coadyuvar en el desempeño de la autoridad cívica. Dichas autoridades son la Secretaría de Seguridad Pública, anteriormente conocida como Secretaría General de Protección y Vialidad, la Coordinación General Jurídica, hoy conocida como Dirección de Justicia Cívica, las Delegaciones Políticas del Distrito Federal, y los Juzgados Cívicos.

10. La Secretaría de Seguridad Pública desarrolla funciones vitales en los procedimientos iniciados ante la autoridad cívica, ya que cuenta con elementos eficientes para contribuir en la aplicación correcta del reglamento Cívico, debido a que la autoridad de la administración que tiene conocimiento de la presunta infracción, en primer término son los elementos de la policía preventiva, evitando además la futura comisión de infracciones con el objetivo de preservar el estado de tranquilidad entre los habitantes de la Ciudad de México, procedente de la idea brindada por esta institución de que no existen peligros para ellos.

11. El Juzgado Cívico es la institución creada para conocer y resolver conflictos que alteren el orden público y de las infracciones administrativas en materia cívica establecidas por el Reglamento Gubernativo de Justicia Cívica

12. El Reglamento Gubernativo de Justicia Cívica para el Distrito Federal menciona que la autoridad dentro del Juzgado Cívico es el Juez, y por consecuencia en suplencia el Secretario del Juzgado, el propio ordenamiento establece las atribuciones de ellos dentro del Juzgado, y la competencia del mismo en materia de otros ordenamientos y en circunstancias ajenas a las infracciones administrativas, señalándole funciones conciliatorias, en conflictos vecinales, familiares y conyugales, considerando que los mismos atentan contra la sana convivencia de los ciudadanos habitantes del Distrito Federal.

13. En el normativo multicitado se hace referencia especial a la institución representada por la Dirección de Justicia Cívica, cuya función es de vigilancia y supervisión a los Juzgados Cívicos en cuanto al desarrollo de labores apegado a lo establecido por el Reglamento Gubernativo de Justicia Cívica, corrigiendo anomalías en los procedimientos, y señalando lineamientos en materia de justicia cívica, así como criterios a seguir.

14. Se realiza la presente propuesta de reforma en virtud de que se ha observado en la vida práctica que el contenido del Reglamento Gubernativo de Justicia Cívica no se aplica a su exacta observancia, por factores atribuibles a las autoridades y a particulares en donde sobresale la ignorancia y el desconocimiento de las disposiciones jurídicas que rigen nuestra vida social.

15 En consecuencia de la ignorancia y el desconocimiento es pertinente el proponer además de la reforma, una difusión del contenido de las disposiciones legales a que debe sujetarse la actuación de los individuos, por que con ello se fomente una conducta previsora de infracciones y una conciencia cívica.

16 Resulta conveniente hacer la aclaración que en el presente trabajo de investigación se habla del Departamento del Distrito Federal, por el que deberá entenderse Gobierno del Distrito Federal de acuerdo con la reforma reciente al artículo 26 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal publicada en el Diario Oficial de la Federación el 4 de diciembre de 1997, en donde se derogan todas las disposiciones relativas al Departamento del Distrito Federal, estableciéndose en el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal que en lo sucesivo será denominado Gobierno del Distrito Federal.

BIBLIOGRAFIA

1. ACOSTA Romero, Miguel, **Teoría General del Derecho Administrativo Primer Curso**, 12a edición, Porrúa, México, 1995, 1048 pág.
2. ACOSTA Romero, Miguel y GONGORA y Pimentel, **Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Doctrina, Legislación y Jurisprudencia**, 3a. edición, Porrúa, México, 1987.
3. BAEZ Martínez, Roberto, **Manual de Derecho Administrativo**, Trillas, México, 1990, 220 pág.
4. BIELSA, Rafael, **Principios de Derecho Administrativo**, 4a. edición, De Palma, Argentina, 1980, pág. 545.
5. BURGOA Orihuela, Ignacio, **Garantías Individuales**, 26a. edición, Porrúa, México, 1994, 810 pág
6. BURGOA Orihuela, Ignacio, **El Juicio de Amparo**, 31a. edición, Porrúa, México, 1994, 1092 pág.

7 CALZADA Padrón, Feliciano, **Derecho Constitucional**, Harla, México 1990, 559 pág

8. DELGADILLO Gutiérrez, Luis Humberto, **Elementos de Derecho Administrativo Primer Curso**, 5a. Reimpresión, Limusa, México, 1996, 235 pág.

9. FIX-ZAMUDIO, Héctor, **Introducción a la Justicia Administrativa en el Ordenamiento Mexicano**, El Colegio Nacional, México, 1983, 151 pág.

10 FRAGA, Gabino, **Derecho Administrativo**, 32a. edición, Porrúa, México, 1993, 506 pág.

11. MARTINEZ Morales, Rafael I., **Derecho Administrativo Primer Curso**, 2a. edición, Harla, México, 1994, 316 pág.

12. MARGAIN Manatou, Emilio, **Introducción al Estudio del Derecho Administrativo**, Porrúa, México, 1994, pág 196.

13. NAVA Negrete, Alfonso, **Derecho Procesal Administrativo**, 2a. edición, Porrúa, México, 1967, 528 pág.
14. OLIVERA Toro, Jorge, **Manual de Derecho Administrativo**, 5a. edición, Porrúa, México, 1988, 382 pág.
15. PEREZ De León E., Enrique, **Notas de Derecho Constitucional y Administrativo**, 14a edición, Porrúa, México 1993, 288 pág.
16. SERRA Rojas, Andrés, **Derecho Administrativo**, tomo II, 16a. edición, Porrúa, México, 1994, 897 pág.
17. TENA Ramírez, Felipe, **Derecho Constitucional Mexicano**, 24a edición, Porrúa, México, 1990, 615 pág.
18. URZUA Macías, Efraín, **Teoría General del Derecho Administrativo**, 3a. edición, Universitaria, México, 1965, 117 pág.

LEGISLACION

1. **Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.** 102ª y 117ª ediciones, Porrúa, México, 1994 y 1997

2. **Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos Comentada.** Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México 5ª edición, UNAM, México, 1994

3. **Ley para la Celebración de Espectáculos Públicos en el Distrito Federal,** Diario Oficial de la Federación, 14 de enero de 1997.

4. **Ley Sobre Justicia en Materia de Faltas de Policía y Buen Gobierno para el Distrito Federal,** Diario Oficial de la Federación, 13 de enero de 1984.

5. **Ley Orgánica de la Administración Pública Federal,** Pac. S.A. de C.V., México, 1998

6. **Reglamento Gubernativo de Justicia Cívica para el Distrito Federal,** Diario Oficial de la Federación, 27 de julio de 1993

7. **Reglamento Gubernativo de Justicia Cívica para el Distrito Federal Comentado**, 2ª edición, Limusa, México, 1997.

8. **Reglamento Sobre Justicia en Materia de Faltas de Policía y Buen Gobierno para el Distrito Federal**, Diario Oficial de la Federación, 10 de julio de 1985

9. **Reglamento de transporte terrestre de materiales o sustancias peligrosas**, Diario Oficial de la Federación, 7 de abril de 1997

OTRAS FUENTES

- Decreto que reforma la Ley de Armas de Fuego y Explosivos, Diario Oficial de la Federación, 15 de marzo de 1996.

- Decreto que reforma el Reglamento Taurino del Distrito Federal, Diario Oficial de la Federación, 11 de enero de 1993.

- Exposición de Motivos de la Iniciativa de la Ley Sobre Justicia en Materia de Faltas de Policía y Buen Gobierno para el Distrito Federal y su debate, Libro de Debates del H. Congreso de la Unión, 24 de noviembre de 1983 y 16 de diciembre de 1983.

- Exposición de Motivos del Reglamento Gubernativo de Justicia Cívica para el Distrito Federal, Salón de Sesiones de la II Asamblea de Representantes del Distrito Federal, 14 de julio de 1993.

- Diccionario Jurídico Harla, Tomo IV Derecho Administrativo, Harla, México, 1996.