



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES
"CAMPUS ARAGON"

ANÁLISIS SOCIO-ADMINISTRATIVO A EFECTO DE DEMOSTRAR
LA NECESIDAD DE REFORMAR EL INCONGRUENTE MARCO
JURÍDICO CONTENIDO EN LA LEY DE JUSTICIA CÍVICA PARA
EL DISTRITO FEDERAL

T E S I S
QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE
LICENCIADO EN DERECHO
P R E S E N T A :
A R T U R O V E L A S C O C A N O

ASESOR: LIC. JESÚS ARMANDO PEREA RIVERA



SAN JUAN DE ARAGÓN, ESTADO DE MÉXICO 2004



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.

CON GRAN DEDICACIÓN A MIS PADRES, HERMANOS E HIJOS,
PERO EN ESPECIAL A MI SEÑORA ESPOSA QUE CON GRAN ESmero
Y DEDICACIÓN A CONTRIBUIDO A MI FORMACIÓN PROFESIONAL.

A TODOS Y CADA UNO DE MIS ASESORES POR SU
PARTICIPACIÓN EN LA PRESENTE, LA CUAL ME FUE DE MUCHA
AYUDA PARA LA CONCLUSIÓN DE LA MISMA.

A LA UNAM POR HABERME DADO LA OPORTUNIDAD DE
REALIZARME PROFESIONALMENTE, LO CUAL CONLLEVA EL PODER
SERVIR A MI PAIS.

**ANALISIS SOCIO-ADMINISTRATIVO A EFECTO DE DEMOSTRAR LA
NECESIDAD DE REFORMAR EL INCONGRUENTE MARCO JURIDICO
CONTENIDO EN LA LEY DE JUSTICIA CIVICA PARA EL DISTRITO FEDERAL.**

INTRODUCCION.

CAPITULO 1

**AMBITO HISTORICO DE LA JUSTICIA ADMINISTRATIVA EN
NUESTRO PAIS**

	Pág.
1.1 EN EL DERECHO PRECOLONIAL.....	7
1.2 EN LA EPOCA COLONIAL.....	13
1.3 EN EL MEXICO INDEPENDIENTE.....	21
1.4 CON LA ENTRADA EN VIGOR DE LA CONSTITUCION DE 1917.....	30
1.4.1 En la Ley de Faltas de Policía y Buen gobierno del Distrito federal de 1983.....	31
1.4.2 En el Reglamento en la materia de 1985.....	36
1.4.3 En el Reglamento Gubernativo de Justicia Cívica del Distrito Federal de 1993.....	39
1.4.4 Critica a la exposición de motivos de la vigente Ley de Justicia Cívica para el Distrito Federal.....	42

CAPITULO 2

**MARCO JURIDICO Y DOCTRINARIO DE LA JUSTICIA CIVICA Y SU
MARCADA DIFERENCIA CON LA JUSTICIA PENAL**

2.1 CONNOTACIONES GENERALES DE LA JUSTICIA ADMINISTRATIVA.....	45
2.1.1 Delimitacion especifica de la Justicia Cívica dentro del Derecho Administrativo.....	47
2.2 LA INFRACCION A LA LUZ DE LA DOCTRINA JURIDICA.....	49
2.2.1 Definición de Infracción Cívica.....	51
2.2.2 Definición de Infracción Administrativa.....	59
2.3 CONCEPTO DE DELITO.....	59
2.4 DIFERENCIAS JURIDICAS ENTRE INFRACCION Y DELITO.....	62
2.5 AUTORIDADES COMPETENTES PARA OBSERVAR Y APLICAR LA LEY DE JUSTICIA CIVICA.....	67
2.6 NATURALEZA JURIDICA DE LA JUSTICIA CIVICA.....	73

CAPITULO 3

LA APLICACIÓN DE LA JUSTICIA CIVICA Y LAS DEFICIENCIAS LEGISLATIVAS ESTABLECIDAS PARA SU EJERCICIO

3.1	ASPECTOS GENERALES.....	76
3.2	MARCO ESTRUCTURAL Y FUNCIONAL DEL JUZGADO CIVICO.....	80
	3.2.1 Del Juez Cívico.....	81
	3.2.2 Del Secretario del Juzgado.....	87
	3.2.3 Del médico adscrito al Juzgado.....	91
	3.2.4 Otros.....	92
3.3	AMBITO JURIDICO DE LA FLAGRANCIA.	
	3.3.1 De las Infracciones flagrantes.....	93
3.4	LA DETENCION Y PRESENTACION DEL INFRACTOR.....	102
3.5	LA AUDIENCIA.....	109
3.6	LA RESOLUCION.....	113
3.7	LA SANCION.....	115
3.8	DEL PROCEDIMIENTO CONCILIATORIO.....	119

CAPITULO 4

ANALISIS SOCIO-JURIDICO DE LOS EXTREMOS LEGALES EN LA APLICACIÓN DE LA JUSTICIA CIVICA Y SU INCONGRUENTE SISTEMA DE SANCION Y REGULACION NORMATIVA

4.1	EL ESTADO DE DERECHO Y SU ORDEN NORMATIVO COMO ENTES REGULADORES DE LA SOCIEDAD.....	124
4.2	EL ENTORNO SOCIAL Y LOS MECANISMOS DE MEJORAMIENTO Y ARMONIA EN LAS CONDICIONES DE VIDA.....	127
4.3	IMPORTANCIA JURIDICA Y TRASCENDENCIA SOCIAL DEL DERECHO ADMINISTRATIVO EN LAS RELACIONES DE LOS PARTICULARES ANTE LAS AUTORIDADES.....	132
4.4	AMBITO Y PROYECCION DE LA JUSTICIA CIVICA COMO MECANISMO LEGAL ANTE EL DESARROLLO SOCIAL.....	134
4.5	ANALISIS CRITICO DEL INCONGRUENTE Y DEFICIENTE SISTEMA DE REGULACION Y SANCION NORMATIVA CONTENIDO EN EL CAPITULO II DE LA LEY DE JUSTICIA CIVICA PARA EL DISTRITO FEDERAL.....	137
4.6	PROPUESTAS DE REFORMA A LA LEY DE JUSTICIA CIVICA PARA EL DISTRITO FEDERAL.....	149

. CONCLUSIONES.....	157
. BIBLIOGRAFIA.....	163

INTRODUCCIÓN

Para nadie es un secreto que el Distrito Federal, al ser la Ciudad más poblada del mundo, enfrenta día con día una vasta gama de problemas, mismos que pueden ser políticos, económicos, sociales, culturales, familiares, etcétera, con lo que se requiere que las instituciones u organismos gubernamentales, así como sus leyes y reglamentos encuadrados dentro del Derecho Administrativo, se encuentren sólida y jerárquicamente estructurados, pero sobre todo actualizados, a efecto de dar la debida respuesta y atención que cada uno de estos acontecimientos merece.

Sin embargo, en la realidad es notorio que la Justicia Cívica como una institución impartidora y sancionadora de la conducta del hombre en sociedad, ha sido tristemente relegada por el legislador, minimizada y sobre todo desnaturalizada en su contexto Jurídico, para ejercer eficazmente sus funciones. Así en la actualidad la Ley de Justicia Cívica para el Distrito Federal, a nuestro criterio, requiere de serias reformas que la doten de un sistema normativo actualizado que cumpla y haga cumplir los fines de toda norma jurídica, que su eficacia y proyección social se vuelvan a insertar en el lugar que les corresponda, para que contribuya de esta manera, a la solución real de la problemática social que por competencia le correspond.

Dentro de este contexto, y a efecto de poder cumplir con el objetivo planteado, nuestro trabajo de investigación estudiara en su Primer Capitulo, el ámbito histórico, que la Justicia Cívica o administrativa, ha tenido desde los orígenes de México precolonial y hasta la época del México post-revolucionario con la intención de encuadrar y delimitar correctamente, los criterios y formas de aplicación de las sanciones administrativas que las autoridades competentes han implementado, como una forma de control social, y de administración de justicia.

El Capitulo Segundo de nuestro trabajo de investigación, analizara los aspectos doctrinarios y jurídicos que la Ley de Justicia Cívica para el Distrito Federal detenta en la actualidad frente a la justicia penal con la intención de establecer claramente los efectos y consecuencias de cada una de estas, para poder delimitar correctamente la autentica naturaleza jurídica de aquella, en virtud de que consideramos de gran importancia redimensionar a la Justicia Cívica dentro del derecho Administrativo.

El Capitulo Tercero de nuestro trabajo de investigación, lo hemos diseñado con la intención de realizar un estudio critico del actual procedimiento que se desarrolla ante los Juzgados Cívicos para especificar claramente las deficiencias legales que hoy en día contiene el procedimiento de referencia. Situación esta que

nos permitirá sustentar entre otras cosas, la inoperancia e incongruencia en la que se encuentra la Ley de mérito.

Finalmente el Capítulo Cuarto de nuestro trabajo de investigación, lo hemos estructurado con la intención de realizar un análisis socio-jurídico, que nos permita emitir los argumentos y razonamientos sociales, a efecto de demostrar la influencia y trascendencia de los Juzgados Cívicos del Distrito Federal, como una institución que dentro del contexto actual de la sociedad que conforma el Distrito Federal, tiene efectivamente una misión importante y trascendental para regular la conducta del hombre en sociedad, procurando la convivencia armónica de sus miembros y por ende, la paz social.

CAPÍTULO 1

ÁMBITO HISTÓRICO DE LA JUSTICIA ADMINISTRATIVA EN NUESTRO PAÍS

A manera de prolegómeno de nuestro estudio, es menester apuntar, que a lo largo de la historia de nuestra sociedad, varios han sido los organismos e instituciones, que se han constituido con la intención de que sus miembros vivan en armonía y con respeto irrestricto a los derechos y prerrogativas que el Estado y su sistema jurídico les conceden en un determinado momento.

Dentro de este contexto, podemos asegurar, que hoy en día, existe una gran variedad de disposiciones normativas, que buscan y permiten a su vez, que todos los que integramos esta Nación, aún siendo extranjeros, vivamos al amparo de disposiciones jurídicas, que tienden a lograr un equilibrio armónico, pero sobre todo, legal, justo y equitativo, en las diversas relaciones ya de hecho ya de derecho, en las que día con día nos desarrollamos.

Desafortunadamente, en la actualidad, existen en nuestra sociedad, cuerpos de leyes, reglamentos, decretos, bandos, etc,

así como organismos públicos e incluso privados, que por sus especiales características, así como por la movilidad y desarrollo social, que se han visto rebasados, debido fundamentalmente, a que han sido objeto, entre otras cosas, de anquilosamiento legislativo, toda vez que sus preceptos normativos, dejan de tener la característica básica de coactividad y, principalmente, dejan de prever correctamente una conducta, lo que pone de manifiesto algo que desde este momento queremos dejar claro, como lo es, el que consideramos preocupante que la actividad legislativa, literalmente ha desaparecido de nuestro esquema de producción de leyes, debido primordialmente a que tanto el H. Congreso de la Unión, así como la H. Asamblea Legislativa, para el caso del Distrito Federal, se encuentran en la actualidad, ocupadas por legisladores (en su mayoría) carentes de todo sentido legislativo y fundamentalmente de sentido y conocimiento jurídico, dedicados únicamente a “comerciar políticamente”, sus intereses personales y partidistas. Dicho de otro modo, a más de setenta años de hegemonía política del Partido Revolucionario Institucional, la producción, técnicamente legislativa, estuvo viciada de un poder desmedido, por parte de los diversos titulares del ejecutivo, constituyéndose éste, como el principal “emisor”, por decirlo de alguna manera, de iniciativas de leyes, (mismas que fueron aprobadas en su mayoría), situación que si bien es cierto lo permite válidamente nuestra Carta fundamental, también demostró el sometimiento

del Poder Legislativo a los designios de un presidencialismo y partidismo nocivo a todas luces.

En tal virtud, creemos que son dos los principales factores en los que se ha cimentado el anquilosamiento de ciertos cuerpos normativos, que para nuestro tema en estudio, lo será la Ley de Justicia Cívica para el Distrito Federal. Pues bien, una vez comentado brevemente el factor legislativo, habremos de precisar que el otro y también aspecto preponderante, para que la Ley de Justicia Cívica sea hoy en día prácticamente letra muerta, e incluso objeto de burla por la gran mayoría de transgresores, lo representa sin duda, el ámbito administrativo que la sustenta. Es decir, si sumamos al desinterés legislativo por poner en un orden lógico-jurídico a la referida Ley para que se encuentre en consonancia con la realidad social. Con el desinterés que tanto la Ley de mérito, así como su estructura orgánica y funcional tienen, al encontrarse supeditadas a un presupuesto financiero y olvido administrativo y burocrático, por parte de los altos mandos gubernativos del Distrito Federal, nos daremos cuenta del porqué, en lugar de que la Ley y su aplicación al caso concreto resulten en el estricto cumplimiento del orden social, (quizá desde su esfera más elemental, pero orden social al fin), nos encontraremos con las muestras de constante trasgresión por parte de la ciudadanía a una ley que por básica que se le considere, al ser ley, se tiene que respetar y

hacer respetar, atento al Estado de Derecho en el que actualmente nos ufamamos de vivir. Empero, y como lo hemos manifestado, los altos mandos gubernativos en turno, han contribuido notoriamente en el que la Ley de Justicia Cívica para el Distrito Federal sea del todo deficiente como ordenamiento de control social, al haber convertido los diversos juzgados cívicos que conforman la administración de justicia cívica, en espacios, que a lo más, en la actualidad sirven para dejar pasar la “borrachera” al o los incautos o “desprotegidos” que no tuvieron la oportunidad económica de sobornar a la autoridad preventiva, o bien, “pagar su infracción”, mediante el conocido “entre”, y poder seguir violentando el orden social.

Bajo los argumentos anteriores y a efecto de poder realizar un análisis metodológico de la importante y trascendental función jurídica y social de la Ley de Justicia Cívica, en los subsecuentes capítulos, habremos de realizar un breve estudio cronológico, de cómo se ha ido regulando al Distrito Federal, partiendo de la época del México Precolonial, hasta nuestros días, con lo que podremos estar en posibilidad de entrar al fondo de nuestro trabajo de investigación.

1.1 EN EL DERECHO PRECOLONIAL.

Por lo que atañe al tema en estudio, podemos señalar que en lo que actualmente es el Territorio del Distrito Federal,

habitaron primordialmente los antiguos Aztecas, sin embargo, estos no fueron los únicos pobladores y culturas que habitaron en nuestro país, toda vez que podemos destacar también a los Otomíes, nómadas que ocuparon algunas regiones de los actuales Estados de la República como son Tamaulipas, Nuevo León, San Luis Potosí. Guanajuato, Querétaro e Hidalgo; los Olmecas y Nonoalcas, en el centro del país; los Zapotecas y Mixtecas en la región del Estado de Oaxaca; los Xicalangas, en el Golfo de México; así como a los Mayas y Quiches, en el sur de la Península de Yucatán.

Ahora bien, los Aztecas, que según los historiadores tenían un gobierno teocrático, que se fundó en la ciudad de Tenochtitlan, en honor a un sacerdote de nombre Tenoch, quien los conducía para encontrar el lugar prometido. Tal y como lo apunta Mendieta y Nuñez, al decir:

*Desde Aztlán hasta el lugar donde habría de aparecer una águila devorando a una serpiente sobre un nopal, que era la señal sagrada para fundar la gran Tenochtitlan, que se convertiría en el centro económico, cultural, militar y religioso de toda la América Septentrional.*¹

¹ MENDIETA Y NUÑEZ, LUCIO, *Introducción al Estudio del Derecho Agrario*. 4ª edición, Editorial Porrúa, México, 1981, pág. 78.

Con lo que, con la fundación del México Azteca, en el año de 1327 y una vez establecidos, su gobierno fue depositado en los nobles y sacerdotes mismos que fueron sustituidos más tarde por la monarquía electiva, en donde:

El Monarca era designado por electores que representaban la voluntad popular y que deberían de ser señores de primera nobleza. Bajo el gobierno de Itzcoatl. aumentó el número de electores populares, llegando a estar formado por seis electores, sólo los nobles podían fungir como electores sin que ninguna persona o clase social haya tenido injerencia en el nombramiento del mismo.²

Bajo tales consideraciones y siguiendo los argumentos del maestro Oscar Cruz Barney, podemos inferir que bajo este sistema y por lo que respecta al tlatoani, tenía también la facultad de administrar y dictar las leyes para su gobierno. Era elegido una asamblea en la que participaban los más distinguidos representantes de la comunidad, como el cihuacóatl y los cuatro funcionarios tlacatécatl, tlacochcácatl, ezhuahuácatl y tllilncalqui.

² MENDIETA Y NÚÑEZ, LUCIO. *El Derecho Precolonial*. 6ª edición, Editorial Porrúa, México, 1992, pág. 116.

Por su parte el cihuacóatl, era un personaje de gran importancia y facultades casi iguales a las del tlatoani. Representaba el gemelo femenino de la divinidad. Tenía atribuciones tales como la de ser juez supremo en lo militar y en lo criminal, organizar expediciones militares, premiar a soldados, etcétera. Además al morir el tlatoani, el cihuacóatl convocaba a todos los electores y lo reemplazaba hasta el momento de la elección.

Después del cihuacóatl se encontraban los consejos. En donde el consejo supremo estaba integrado por los miembros de los consejos menores, quienes auxiliaban al monarca y estaban a su lado en la resolución de asuntos difíciles e importantes. Tenían funciones no únicamente concejiles, sino también administrativas y jurisdiccionales.³

De lo que se infiere el por que, la estructura político-social Mexica, se regía por dos principios fundamentales, como lo eran, la jerarquía y la especialización de funciones.

En este sentido, el derecho azteca tenía el carácter para sus pobladores de ser el reflejo de la religión de Huitzilopochtli, descansando en el orden cósmico, la misión del pueblo y en las

³ Cfr. CRUZ BARNEY, OSCAR. *Historia del Derecho en México*. Editorial Oxford University Press, México, 1999, pág. 10.

aspiraciones de grandeza de la religión. Por lo que, al decir de Vaillant, “la ley azteca era severísima. De hecho, desde la infancia el individuo seguía una conducta social correcta; el que violaba la ley sufría serias consecuencias.”⁴

De tal suerte, que la vida cotidiana estaba intervenida duramente por el derecho, el hombre no era un individuo aislado, sino la célula que realizaba una serie de funciones necesarias para el cuerpo social, que tenía como fin alimentar a los dioses. Con lo que, a mayores responsabilidades, mayores eran las penas y el rigor de la ley, lo que hace entendible el que la igualdad de derechos nunca se haya planteado entre los Aztecas, toda vez, que los derechos se obtenían de acuerdo con los méritos alcanzados.

En mérito de lo anterior, consideramos que en la época Azteca o Mexica, existió una conciencia de respeto al orden jurídico y a la moral. Además de que las penas eran muy graves y la muerte se imponía al ciudadano que atentaba contra los intereses colectivos. La sanción se aplicaba según el hecho en la realización del delito o falta, más que en la función propia de estos de ahí que se aplicara la pena de muerte a delitos tales como los robos en el mercado entre otros. Al grado que el propio Tlatoani, estaba sujeto y debía respetar las disposiciones que él

⁴ VAILLANT, GEORGE C. Citado en CRUZ BARNEY, OSCAR, *Ibidem*, pág. 17.

señalaba como obligatorias. Es decir, las clases dirigentes estaban sujetas a un rigor legal mucho mayor que el común, debido al ejemplo de conducta que tenía que ofrecer, según lo hemos expuesto.

Al grado de que se considera que el derecho azteca tenía un carácter eminentemente penal, pues se sancionaban con severidad las conductas contrarias al interés de grupo. Tal y como se demuestra con los tribunales y autoridades encargados de impartir justicia, a saber:

1. **El tecpilcalli.** Este tribunal, estaba compuesto por dos jueces y conocía de los asuntos relativos a delitos cometidos por militares y cortesanos.
2. **El tribunal de guerra.** Integrado por cinco capitanes, funcionaba directamente en el campo de batalla y conocía sólo de asuntos de carácter militar.
3. **Tribunales eclesiástico y escolar.** Lo formaban dos jueces que juzgaban sobre los delitos de los estudiantes; podían imponer penas muy severas, pero no la de muerte.
4. **Tribunales mercantiles.** Aparentemente existían bajo este rubro dos tribunales distintos: uno compuesto por 12 jueces que conocían de los delitos cometidos en el

mercado, y otro integrado por tres jueces que juzgaba a los pochtecas por actos cometidos en cualquier lugar y sobre cualquier materia.

Con lo que podemos concluir, asegurando que durante el imperio azteca, la organización y administración de justicia fue sumamente rígida y por consecuencia eficaz, dado el carácter inminentemente penal de las sanciones a los transgresores del orden y las leyes, sin dejar de tomar en cuenta que la población evitaba violentar el orden jurídico y social, también por el gran temor que sentían por el castigo divino.

1.2 EN LA ÉPOCA COLONIAL.

Como es conocido, con la conquista de la ciudad de México el 13 de agosto de 1521, a manos de los españoles, se pone fin al imperio Azteca, y por consecuencia, inicia la dominación del país y concretamente de “La Ciudad de México”.

Así entonces, mediante sus particulares normas, los españoles reedifican la ciudad capital, surgiendo con esto, el centro de gobierno del virreinato, mismo que en su momento, fue dominado por una fuerte centralización política y administrativa, extendiendo sus dominios social y jurídicamente

en todas las direcciones de los territorios conquistados hasta alcanzar su máximo esplendor, tal y como se desprende de las palabras del maestro Alfonso Toro, al decir: "Una urbe magnífica con un creciente desarrollo, creador de complejos problemas sociales y económicos de la vida nacional." ⁵

De lo que podemos inferir, que aún con la conquista, la metrópoli siguió teniendo un carácter principal, más aún, si tomamos en cuenta, que en ésta, se asentaba la Real Audiencia, que se encontraba en la residencia del virrey, lo que originó que se conviniera en la nobilísima ciudad metropolitana y cabal del reino.

En este sentido, debemos destacar, que desde los puntos de vista jurídico y político, la conquista obligó a desaparecer los diferentes estados autóctonos o indígenas al someterlos al imperio español. Tal situación, produjo la imposición de un régimen jurídico y político sobre el espacio territorial y sus pobladores, que integraban las formas estatales y de gobierno anteriormente comentadas.

Ahora bien, al decir del maestro Alfonso de Zurita, durante la época colonial, se funda en Coyoacán un Ayuntamiento, al igual que el que se fundó en la Villa Rica de la Veracruz.

⁵ TORO, ALFONSO. *Historia de México*. tomo II, Editorial Porrúa, México, 1936, pág.. 226.

Posteriormente, por Real Cédula del 4 de julio de 1523 se erigió a la capital en "ciudad". En tanto que por Real Cédula del 24 de octubre de 1539 se extiende su jurisdicción a 15 leguas con el título de "Muy Noble, Insigne y muy Leal Ciudad." ⁶ misma que pronto se vio obligada a tomar serias determinaciones, para enfrentar los problemas ciudadanos y extra-urbanos, dado el continuo aumento, de sus pobladores y la consecuente concentración económica, al adquirir mayor amplitud.

Derivado de lo anterior, la preocupación constante de los virreyes se concentró en la atención adecuada para satisfacer los servicios públicos y poder hacer frente a las continuas y grandes calamidades sociales que la enorme población indígena, hispánica y mestiza sufría. Baste recordar los momentos críticos de las epidemias, en las que perecieron víctimas del cólera o viruela, miles de habitantes de la ciudad. Por otra parte, con la intensificación del comercio se obliga a las autoridades a la expedición de numerosas disposiciones administrativas tendientes a reglamentar las diversas materias que provocaban los frecuentes problemas entre los grupos sociales, tales como el trabajo de los indios, el establecimiento de mesones, fondas, gremios diversos, policía, salubridad, mercados, comercios, etc.

⁶ ZURITA, ALONSO DE. *Breve y Sumarísima Relación de los Señores de la Nueva España*. Biblioteca del Estudiante Universitario. Editorial UNAM, México, 1942, pág. 75.

Con lo que en la época colonial, estuvo vigente en primer término, la legislación dictada exclusivamente para las colonias de América, denominada Derecho Indiano, dentro del cual ocupan un lugar preeminente las célebres leyes de las Indias, consideradas por los historiadores como una verdadera síntesis del derecho hispánico y de las costumbres jurídicas de los indígenas.

Posteriormente encontramos a las Leyes de Castilla, que al decir del maestro Juan Moneva:

Tenían también aplicación en la Nueva España con carácter supletorio pues la recopilación de 1681, dispuso que todo lo que no estuviera ordenado en particular para las indias, se aplicaran las leyes ya citadas. Las Cortes, eran el órgano supremo que aprobaba la creación de las leyes en el estado español, desprendiéndose que el monarca no era el soberano absoluto, ya que contaba con las restricciones de las cortes españolas.⁷

Bajo tales características y a efecto de precisar nuestro estudio en cuanto a la administración y procuración de justicia administrativa, civil, penal, etcétera, que se desarrolló en la época colonial, habremos de seguir los argumentos del maestro

⁷ MONEVA Y PUYOL, JUAN. *Introducción al Estudio Histórico*. 7ª edición, Editorial Labor, Barcelona, 1968, pág. 58.

Cruz Barney, de los que se desprende que, en términos generales el Virrey gozaba de las atribuciones de gobierno, justicia, guerra y hacienda.

Con respecto al gobierno, política y administrativamente, actuaba como gobernador del reino y podía hacer y despachar en las provincias en los casos en los que no se le hubiera específicamente exceptuado. Así, el Virrey podía modificar e incluso suspender la ejecución de las disposiciones reales, cuando considerara que las circunstancias así lo exigían, por medio de la figura del contrafuero, utilizando la fórmula de "obedézcase pero no se cumpla".

En cuanto a la justicia, éste tenía atribuciones a partir del año de 1567 por disposición expresa de Felipe II, de actuar como presidente de la Real Audiencia, con la representación del Monarca como fuente suprema de Justicia. Además, desde 1591, el Virrey administraba Justicia en primera instancia a los Indios y conocía de los juicios en que estos eran demandados, sin perjuicio de la intervención de otras autoridades. Conocía también en primera instancia de los delitos comunes cometidos por los oidores de la Real Audiencia, cuando fueren de gran escándalo.

En materia de guerra, tenía el carácter de capitán general y disfrutaba de la más amplia iniciativa para actuar, incluso en acciones de guerra, gozando también de jurisdicción sobre la marina.

Por último y por lo que atañe a la hacienda, el Virrey en turno debía cuidar particularmente del buen recaudo, administración, cuenta y cobranza de la Real Hacienda, procurar su aumento y claridad en el cobro y administración.

Ahora bien, con el paso del tiempo y con el establecimiento de los gobernadores de las provincias, por parte de la Corona española, encontramos las siguientes características gubernativas dentro de la época colonial:

En cuanto a las facultades de gobierno, tenían las de fundar y trasladar ciudades, organizar la administración, construcción de obras públicas, organización del comercio interior, abasto y buen tratamiento a los indios, así como la de nombrar a los funcionarios subordinados en auxilio de su gobierno. Por tanto, las facultades de justicia por parte de los gobernadores era la principal y más importante, sobre todo, cuando tenían el carácter de presidentes de la Real Audiencia.

Así, la justicia ordinaria era impartida por las autoridades en los negocios civiles o criminales, así como las materias no reservadas a los tribunales de justicia extraordinaria. Con lo que, en el área civil, la justicia ordinaria operaba cuando trataba de cuestiones que no tenían un origen criminal y eran de carácter privado. En el área penal, la justicia ordinaria operaba, cuando se trata de crímenes que afectan a los intereses de la sociedad o del Estado.

Luego entonces, las facultades de justicia variaron de acuerdo con la autoridad local, por lo tanto, para su estudio, las dividiremos en: gobernadores, corregidores y alcaldes mayores, alcaldes ordinarios y alcalde mayor indígena.

a) Gobernadores.

Las facultades en materia de justicia de los gobernadores, actuando como presidente de la Real Audiencia, consistía en asistir a los estrados a la vista de los pleitos e intervenir en aspectos administrativos de la audiencia. Por lo tanto, los gobernadores conocían en primera instancia de los asuntos civiles y criminales, siempre que no hubiera conocido antes un alcalde mayor u ordinario. Gozando de las más amplias facultades de justicia en las llamadas causas de gobierno.

b) Corregidores y Alcaldes Mayores.

Estas autoridades, tuvieron jurisdicción civil y criminal de primera instancia, administraban justicia en nombre del Rey y en el caso de que no fueran letrados tenían la obligación de dictar la sentencia con un asesor. De tal suerte que en la instrucción a los alcaldes y corregidores de la Nueva España de 1571, se establecía que conocerían de las causas no graves y de poca cuantía, mismas que debían resolver breve y sumariamente sin forma de juicio.

c) Alcaldes Ordinarios

Estos tenían la función de la administración de justicia en primera instancia, ejercían su jurisdicción sobre la ciudad, la villa o el pueblo hasta el campo y pueblos vecinos que carecieran de cabildo, conocían también en primera instancia de los pleitos de indios con españoles.

d) Alcalde Mayor Indígena.

Presidía el Municipio Indígena con jurisdicción Civil y Criminal, era la autoridad inmediata superior a los alcaldes ordinarios e inferior al corregidor español. Además, el Alcalde mayor indígena administraba justicia en nombre del Rey de

manera sumaria y limitada jurisdiccionalmente. Debiendo visitar la cárcel cada sábado para despachar las causas de los presos.⁸

En merito de lo anterior y como se desprende de los anteriores argumentos, podemos inferir que la aplicación de justicia en todos los niveles en la época colonial, estuvo cimentada en el Derecho Español, respetándose en todo lo que no fuera contrario a éste, ni a la fe católica, las costumbres y derechos de los indígenas, situación ésta, que no duró por mucho tiempo, dada la evolución propia de las razas coexistentes. Sin embargo, creemos que la organización y estructura de las autoridades y de las disposiciones jurídicas que se fueron precediendo a la conquista, aportan beneficios notables en cuanto al esquema de aplicación de la justicia en nuestro país.

1.3 EN EL MÉXICO INDEPENDIENTE.

En virtud del movimiento insurgente, iniciado en el mes de Septiembre de 1810, como es de suponerse, la historia jurídica de la Nueva España se colapso, con base en la ideología de los principales libertadores, entre los cuales destaca Morelos, que

⁸ Cfr. CRUZ BARNEY, OSCAR. op. cit. págs. 245-302.

concibió importantes documentos constitucionales, que sirvieron a México como estructura político-jurídica, y que a su vez, fueron entre otras, las grandes proclamas del movimiento libertario, significándose esta etapa, en que se constituyó en dos direcciones, Según se desprende de las palabras del maestro Daniel Moreno al decir:

*La Constitución Monárquica de 1812 y los diferentes decretos que con apoyo en ella, se expidieron por las cortes españolas para la Nueva España, implicaron el derecho público de ésta, desde el punto de vista del gobierno virreinal. La insurgencia por su parte y sobre todo en la segunda etapa, procuró organizar jurídica y políticamente a lo que sería con posterioridad el Estado Mexicano, de acuerdo con las bases que ella misma elaboró. en el contenido de la Constitución.*⁹

En este sentido, al amparo de Morelos, se formó una especie de asamblea constituyente, denominada Congreso del Anáhuac, misma que el día 6 de Noviembre de 1813, expidió el acta solemne de la declaración de Independencia de la América Septentrional, en la que se declaró la disolución definitiva del vínculo de dependencia con el gobierno español.

⁹ MORENO DANIEL. *Derecho Constitucional Mexicano*. 7ª edición, Editorial Pac, México, 1983, pág. 188.

Casi un año después, el propio Congreso expide un trascendental documento jurídico que contribuiría más significativamente para la libertad de la América Mexicana, conocido con el nombre de Constitución de Apatzingán. Misma que tiene a su vez, como antecedentes inmediatos, dos importantes documentos, a saber: los Elementos Constitucionales de López Rayón y los Sentimientos de la Nación del propio Morelos, mismos que contenían las declaraciones de libertad de imprenta, prohibición de la esclavitud entre otras cosas.

Dentro de este contexto, consumado el movimiento independentista, el 6 de octubre de 1821, la llamada Acta de Independencia del Imperio Mexicano, fue expedida para constituir e integrar la organización jurídico-política del nuevo Estado Mexicano, por la Junta Provisional Gubernativa. En donde, congruente con dicha declaración de Independencia, la mencionada junta por decreto de fecha 17 de Noviembre de 1821, lanzó la convocatoria a las Cortes, para integrar una nueva asamblea constituyente.

A este respecto, Ulises Shmill, apunta:

El Congreso representaba a la Nación, y que en este cuerpo residía la

*soberanía de la Nación Mexicana. En el Decreto de Instalación, se estipulaba que; la religión estatal debería de ser católica, apostólica y romana; y que México adoptara para su gobierno la monarquía moderna constitucional con la denominación de imperio mexicano, y que se llamaría al trono mexicano conforme a la voluntad general, asimismo se consagraba el principio de separación de poderes radicando el ejecutivo en la regencia, designada por la propia Junta Provisional Gubernativa, el poder judicial, en los tribunales que en esa época existían o en los que posteriormente se establecieran.*¹⁰

Más tarde y por Decreto del 21 de Mayo de 1823, el Congreso Constituyente, emitió una convocatoria para la formación de un nuevo congreso, en la inteligencia de que, de acuerdo con ellas, el cuerpo legislativo por crearse debería de quedar instalado a más tardar el día 31 de Octubre de 1823. Así, el Nuevo Congreso Constituyente se enfrentó al dilema de organizar a México como República Federal o como República Central, habiendo aceptado por la primera de dichas reformas estatales en el Acta Constitutiva de la Federación, expedida el día 4 de Octubre del mismo año.

¹⁰ SHMILL ORDÓÑEZ, ULISES. *El sistema de la Constitución mexicana*. 2ª edición, Textos Universitarios, México, 1977, pág. 120.

Con lo que, los días 22 y 23 de Julio se discutió en el seno del Congreso cuál ciudad debería erigirse como Distrito Federal. A favor de la ciudad de México se declaró Fray Servando Teresa de Mier y Lucas Alemán, mientras que Valentín Gómez Farias se inclinaba por Querétaro; así el 24 de Octubre, por una mayoría de 49 votos a favor y 32 en contra, se aprobó que la ciudad de México fuese la sede de los poderes federales y el 18 de Noviembre de 1824, el Congreso pronuncia el decreto por el cual se constituye el Distrito Federal, de acuerdo, entre otros, a las siguientes bases de organización:

Estaría comprendido en un círculo cuyo centro sería la Plaza Mayor de la ciudad de México y con un radio de dos leguas; el gobierno político y económico del Distrito quedaría exclusivamente bajo la jurisdicción del gobierno federal, previéndose que en las elecciones de ayuntamiento de los pueblos comprendidos en el Distrito Federal, seguirían observándose las leyes vigentes, en lo que resultaran aplicables.

Este decreto ordenó en su artículo 1º: **1.-** El lugar que servirá de residencia a los Supremos Poderes de la Federación, conforme a la facultad 28ª del artículo 50 de la Constitución, será la ciudad de México. **2.-** Su distrito será el comprendido en un círculo cuyo centro sea la Plaza Mayor de esta ciudad y su radio de dos leguas. **3.-** El gobierno general y el gobernador del

Estado de México, nombrarán cada uno un perito para que entre ambos demarquen y señalen los términos del distrito conforme al artículo antecedente. **4.-** El gobierno político y económico del expresado distrito queda exclusivamente bajo la jurisdicción del gobierno Federal desde la publicación de esta ley. **5.-** Se arregla permanentemente el gobierno político y económico del Distrito Federal, seguirá observándose la ley del 22 de Junio de 1813 en todo lo que no se halle derogado. **6.-** En lugar del jefe político a quien por dicha ley estaba encargado el inmediato ejercicio de la autoridad política, nombrará el gobierno federal un gobernador en calidad de interino para el Distrito Federal. **7.-** En las elecciones de los ayuntamientos de los pueblos comprendidos en el Distrito Federal, y para su gobierno municipal seguirán observándose las vigentes en todo lo que no pugnen con la presente. **8.-** El Congreso del Estado de México y su gobernador, pueden permanecer dentro del Distrito Federal todo el tiempo que el mismo Congreso crea necesario para preparar el lugar de su residencia y verificar la traslación. **9.-** Mientras no se resuelva la alteración que deba hacerse en el contingente del Estado de México, no se hará novedad en lo que toca a las rentas comprendidas en el Distrito Federal. **10.-** Tampoco se hará en lo respectivo a los Tribunales comprendidos dentro del Distrito Federal, ni en la elegibilidad y

demás derechos políticos de los naturales y vecinos del mismo Distrito, hasta que sean arreglados por una ley.”¹¹

Posteriormente, el Decreto número 469 del 11 de Abril de 1826 ordena:

“1. El gobierno económico político del Distrito Federal, será uniforme con el de los Territorios Federales de la Federación. 2. Las rentas del Distrito Federal pertenecerán desde la publicación de esta ley, a las generales de la Federación; más su entrega se verificará hasta el día 1° del mes siguiente a dicha publicación. 4. Desde la legislatura próxima inmediata, el Distrito Federal tendrá representantes en la Cámara de Diputados, con arreglo a los artículos 10, 11, 12 y 13 de la Constitución..”¹²

Desafortunadamente, con la llegada del general Santa Anna, a la presidencia de la República y la entrada en vigor de las siete leyes constitucionales centralistas de 1836, se suprimió la figura del Distrito Federal que nuevamente se restablecería en el acta de reformas de 1847, según se desprende de las palabras del maestro Daniel Moreno al decir:

¹¹ DUBLAN, MANUEL Y LOZANO, JOSÉ MARÍA. *Legislación Mexicana o colección completa de las disposiciones legislativas expedidas de la independencia de la República*. Tomo I; Imprenta de Eduardo Dublan, México, 1898, pág. 743.

¹² *Ibidem*, pág. 776.

*Como consecuencia de las Bases y Leyes Constitucionales Centrales de 1836, el 20 de Febrero de 1837, se expidió un decreto para que el Distrito Federal se incorporara al Departamento de México, el cual estaría a cargo de un gobernador y contaría con ayuntamientos regidos por prefectos, mientras que los poderes federales conservarían su residencia oficial en la ciudad de México. Este sistema subsistió aún en las bases orgánicas de 1843.*¹³

Atento a tales premisas, al restablecerse en el año de 1846 la Constitución de 1824, el Distrito Federal reaparece con sus caracteres originales. El Acta Constitutiva y de Reforma de los Estados Unidos Mexicanos, del 22 de Mayo de 1847 ordena en su artículo 6°: "Mientras la ciudad de México sea Distrito Federal, tendrá voto en elecciones de Presidente y nombrará dos senadores. Durante esta época se expidieron numerosos bandos de policía y ordenanzas municipales."

Posteriormente, en el Congreso Constituyente de 1857 volvió a presentarse la discusión apasionada sobre el asiento de los poderes federales; el artículo 48 enumeró entre las partes integrantes de la Federación al Estado del Valle de México; y finalmente los defensores de la ciudad de México lograron la aprobación de un precepto nuevo, el artículo 46, que establecía:

¹³ MORENO, DANIEL, op. cit. pág. 198.

“El Estado del Valle de México se formará del territorio que en la actualidad comprende el Distrito Federal; pero la erección sólo tendrá efecto cuando los poderes federales se trasladen a otro lugar.”¹⁴

En tal virtud, podemos concluir, siguiendo los lineamientos del maestro Cuz Barney, cuando precisa que dentro del México Independiente, estuvo vigente la Ley para el arreglo provisional de la administración de justicia en los tribunales y juzgados del fuero común, del 23 de mayo de 1837, inspirada tanto en el ordenamiento gaditano como en el Reglamento provisional para la Administración de Justicia en lo respectivo a la real jurisdicción ordinaria, publicado en España el 26 de septiembre de 1835. Durante el Gobierno de Santa Anna se dictaron la Ley para el arreglo de la administración de justicia de los Tribunales y juzgados del fuero común, conocida como Ley Lares del 16 de diciembre de 1853. Asimismo, estuvo vigente la Ley para el arreglo en lo judicial, gubernativo y administrativo en los negocios de minería del 31 de mayo de 1854. La Ley para el arreglo de lo contencioso administrativo y su reglamento, ambas del 25 de mayo de 1853. Más adelante y ya durante el gobierno de Comonfort, se publicó la primera Ley procesal propiamente dicha, denominada Ley que arregla los procedimientos

¹⁴ TENA RAMÍREZ, FELIPE. *Derecho Constitucional Mexicano*. 21ª edición, Editorial Porrúa, México, 1985, pág. 198.

judiciales en los negocios que se siguen en los Tribunales y Juzgados de Distrito y Territorios, expedida el 4 de mayo de 1857, esta ley fue inspirada en la ley de enjuiciamiento civil de 1855, tomando la mayor parte de sus instituciones del acervo procesal español. Finalmente debemos mencionar, la Ley para el arreglo de la Administración de Justicia en los Tribunales y Juzgados del fuero común, en donde además de abrogar la legislación liberal anterior, se reglamenta la organización y competencia del Poder Judicial dentro del régimen centralista y conservador.¹⁵

1.4 CON LA ENTRADA EN VIGOR DE LA CONSTITUCIÓN DE 1917.

Atento a los argumentos expuestos con anterioridad, dentro del Sistema Jurídico Mexicano existieron en épocas remotas así como en la actualidad, necesidades fundamentales y problemáticas diversas de los ciudadanos, mismas, que sólo pueden ser satisfechas, por los órganos específicos del Estado creados al efecto.

En este sentido, para poder satisfacer estas necesidades, existen autoridades facultadas para aplicar las normas

¹⁵ Cfr. CRUZ BARNEY, OSCAR, op. cit. pág. 589.

jurídicas, y para el caso concreto, las normas de justicia cívica en el Distrito Federal, mediante los Juzgados Cívicos, que son los organismos públicos y administrativos, encargados de hacer valer la Ley, cuando surja un conflicto o trasgresión a la norma, ordenamiento éste que como lo veremos en los subsecuentes puntos, tiene sus orígenes más sólidos, muchos años después de la promulgación de la Constitución Política de 1917.

1.4.1 En la Ley de Faltas de Policía y Buen Gobierno de 1983.

Según lo acabamos de precisar, los antecedentes legislativos más recientes de la Justicia Cívica los encontramos en diversos ordenamientos en la materia, tal es el caso de la Ley Sobre Justicia en Materia de Faltas de Policía y Buen Gobierno para el Distrito Federal de 1983. Esta ley, entró en vigor el mes de marzo de 1984, y constaba de veintiséis artículos, dentro de los cuáles 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 la época, cuyo ámbito

espacial de validez era exclusivamente en el territorio del Distrito Federal.

Asimismo, dentro de esta ley se desprende que el legislador consideró que la materia de regulación de faltas de policía y buen gobierno resultaba equiparable con el derecho penal administrativo. Situación que consideramos inexacta, toda vez que el derecho penal, regula los delitos y a las penas como consecuencia de estos, en tanto que la materia de faltas de policía y buen gobierno, se refiere a transgresiones, o faltas a los reglamentos gubernativos, sancionados en la Ley de mérito, por lo que consideramos que 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 en materia administrativa.

Ahora bien, dada la importancia que tenía la materia de faltas de policía y buen gobierno, al ser un punto de cotidiano contacto entre autoridades y ciudadanos, se consideró necesario establecer un medio de control y vigilancia para su correcta aplicación, toda vez que no le era reconocida su verdadera importancia. Por lo que el medio de control que se encontró, fue el de crear instituciones autónomas que atendieran las necesidades de la sociedad a las cuáles se les denominó Juzgados Calificadores, que eran competentes para

conocer de las transgresiones a la Ley Sobre Justicia en materia de Faltas de Policía y Buen Gobierno.

Con lo que, al emitirse la ley en comento, se pretendió trazar los lineamientos generales a los que la administración de justicia en materia de faltas de policía y buen gobierno debe sujetarse, procurando mayor certeza y seguridad jurídica para los gobernados, tomando como base, la notable importancia que reviste la llamada justicia de barandilla y la vinculación que ésta tiene con el quehacer cotidiano de la policía preventiva.

Dentro de este contexto, la Ley señalaba las conductas que se consideraban como faltas de policía y buen gobierno, a saber:

“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.”¹⁶

Empero, dentro de la Ley en estudio, se establecía también una excepción por lo que atañe a tales acciones u omisiones,

¹⁶ Ley de Justicia en materia de Faltas de Policía y Buen Gobierno para el Distrito Federal. Diario Oficial de la Federación, 13 de enero de 1984.

sobre todo a las que tenían verificativo en los lugares mencionados por la propia ley, por lo que preceptuaba que:

*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.*¹⁷

Por lo que a este respecto podemos manifestar, que el legislador de 1983, con esta disposición, pretendió garantizar el derecho de libre expresión consagrado en nuestra Carta Fundamental, protegiendo en todo las garantías individuales, así como la defensa del ejercicio del derecho de reunión, que para muchos, aún en nuestros días, ocasiona de alguna manera, perturbación a la tranquilidad pública de los habitantes del Distrito Federal.

Ahora bien, en la Ley de mérito, se señaló que en el Reglamento de la misma, se proveerían las sanciones aplicables a las faltas que dicha ley establecía, habiéndose hecho mención de que las sanciones podrían consistir en multa, como el pago de una cantidad en dinero que no podía exceder de treinta días de salario mínimo, o bien el arresto, como privación de la libertad, que no podía ser mayor a treinta y seis horas; ambos

¹⁷ Idem.

consecuencia de la responsabilidad en la comisión de una falta al cuerpo legal en estudio.

Asimismo, el ordenamiento en comento, establecía que los menores de edad eran sujetos por la comisión de las faltas, y en consecuencia, 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.

Respecto del procedimiento que se seguía en la aplicación de Justicia Cívica, se consideró que el método debía ser 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,

resultando satisfactorio el desarrollo del procedimiento en una sola audiencia.

Por último debemos manifestar, que en su momento, la Ley en estudio, apegándose a lo dispuesto por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, procuró respetar las garantías y derechos de las personas ante los actos de las autoridades administrativas, facultados jurídicamente por la Ley sobre Justicia en materia de faltas de Policía y Buen Gobierno para el Distrito Federal.

1.4.2 En el Reglamento en la materia de 1985.

Por cuanto atañe al reglamento, resulta conveniente apuntar, que su emisión obedeció a la necesidad de crear normas sobre justicia administrativa de policía y buen gobierno, tendientes a garantizar la adecuada 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, anteriormente comentada.

En tal virtud, el Reglamento vino a establecer de manera concreta las conductas específicas que constituían una falta de policía y buen gobierno, señalándose concretamente lo que se entendía por lugares públicos, al decir:

*[...] 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.*¹⁸

Así, el Reglamento, favoreció los criterios de aplicación de la ley al precisar cuales son las zonas que se consideraban lugares públicos, provocando 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, cuando tal trasgresión se verificara en estos lugares.

Asimismo, este Reglamento vino a apoyar la ley, toda vez que establecía conductas concretas consideradas como faltas,

¹⁸ Reglamento sobre Justicia en materia e faltas de Policía y Buen Gobierno para el Distrito Federal. Diario Oficial de la Federación, 10 de julio de 1985.

además de que en su contenido, se individualizaban tanto faltas como sanciones por las infracciones cometidas. Cuestión que no fue prevista por la Ley específica en la materia, por lo que al respecto, estos criterios estuvieron acéfalos hasta la entrada en vigor del Reglamento en estudio.

En lo referente a la protección del presunto responsable de la falta, se consideró que las personas que padecieran alguna enfermedad mental, no serían consideradas responsables de la misma, sólo siendo amonestados a través de las personas que legalmente tenían a su cargo el cuidado del incapaz.

Finalmente debemos de apuntar, que el Reglamento en estudio, estableció de forma innovadora, el supuesto de que si algún presunto infractor, presentaba su 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, por constituir un pago de lo indebido.

En este sentido, el Reglamento en estudio, vino a subsanar errores y omisiones sustanciales no previstos por la Ley en la materia.

1.4.3 En el Reglamento Gubernativo de 1993.

Por lo que se refiere al Reglamento Gubernativo de Justicia Cívica para el Distrito Federal, podemos manifestar que el mismo, atiende a la unificación de los contenidos en la Ley Sobre Justicia en materia de Faltas de Policía y Buen Gobierno y su Reglamento, además de subsanar e implementar nuevos elementos procesales no previstos en los ordenamientos anteriores. Así, el panorama de este Reglamento, 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 esencia, este Reglamento establece específicamente los sujetos a quienes va dirigida la justicia cívica y que, por tanto, deben ser sujetos activos de la misma, instituyendo que los mayores de once años, son responsables de la comisión de infracciones. Igualmente se fijan los objetivos generales que persigue el ordenamiento en estudio, y señala lo que se considerará como una infracción cívica, así como el lugar o lugares públicos en los que pueda ser cometida. También se contempla la individualización de las sanciones, los derechos de

las personas discapacitadas que cometen una infracción, y algo muy importante, al fijarse la prescripción para formular una denuncia por la comisión de una infracción, misma que será de seis meses contados a partir de la comisión de la infracción, siendo la misma respecto de la imposición de las sanciones.

Por cuanto hace a la ejecución del arresto, la prescripción se constituía 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 como fundada.

Se establecen de igual forma, correcciones disciplinarias destinadas a hacer guardar el orden del juzgado, constituyéndose en las amonestaciones, los arrestos hasta por veinticuatro horas, o multas hasta de treinta días de salario mínimo general vigente, se le otorgan facultades al Juez Cívico para dictar medidas de apremio que ayudan a hacer efectivos los mandamientos de las 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.

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, así como la de los presuntos infractores, propiciando en todo momento la defensa de éste. Por lo que, 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 misma, para que atendiendo a sus posibilidades pague el monto de la multa o bien cumpla con el arresto.

Ahora bien, por lo que toca a la organización administrativa, el ámbito de desarrollo en 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, posteriormente Dirección General de Servicios Legales y Dirección de Justicia Cívica, así el citado ordenamiento especifica las facultades de cada uno de estos, apoyado en las atribuciones preestablecidas por el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal.

Por otra parte, 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.

Finalmente, en el Reglamento en estudio, también se establecen las facultades de la Dirección de Justicia Cívica y de la Dirección de Servicios Legales, anteriormente denominada Coordinación General Jurídica, respecto de la elaboración de programas que fomenten la profesionalización del personal que integra a los juzgados cívicos, especialmente de jueces y secretarios, toda vez que estos tienen las facultades expresamente reconocidas por la Ley para actuar y sancionar sobre la materia.

1.4.4 Crítica a la exposición de motivos de la vigente Ley de Justicia Cívica.

Para finalizar el primer capítulo de nuestro trabajo de investigación, es menester apuntar algunas de las especiales

características, con las que la Ley de Justicia Cívica para el Distrito Federal, actualmente en vigor, es dotada por el legislador.

En tal virtud, tenemos que de la exposición de motivos de la referida Ley, el legislador considera como imprescindible el garantizar a la ciudadanía avenencias en sus intereses personales, mediante los medios y condiciones necesarias que les permita el acceso inmediato a este derecho, de tal manera que se procure la paz y la tranquilidad sin el extremo de tener que acudir a las autoridades jurisdiccionales.

Asimismo, la exposición alude a que el orden público en toda sociedad, requiere de cuerpos normativos que satisfagan los requerimientos sociales de los ciudadanos, lo que implica la tranquilidad material y ausencia de perturbaciones, sea en la integridad física y psicológica de las personas, cualquiera que sea su condición, edad o sexo.

A este respecto debemos manifestar, que no obstante el criterio y el sentido que el legislador pretendió dar a la ley de mérito, el fondo jurídico de la misma, muestra todo lo contrario, según lo veremos en los subsecuentes capítulos.

Por otra parte, atento a los postulados del legislador contenidos en la exposición de motivos. La Justicia Cívica tiene como punto de partida la normalidad de la vida cotidiana, y su base principal consiste en la protección de las garantías, los derechos y las libertades de todos los ciudadanos; por lo tanto, el Juez Cívico y el Policía deberán asumir su papel, actuando en el ámbito de su competencia en todo conflicto que suponga no ser un delito y sí una infracción. Y, para el caso de no ser así, presentar al inculcado ante la autoridad competente, de tal suerte que nos dice el legislador, no se pretende sustituir la actuación jurisdiccional, muy al contrario, la presente ley pretende ayudar en la medida de lo posible, a regular conductas que afectan el orden social sin que ellas se encuentren tipificadas como conductas delictivas; con lo que se coadyuvará a suavizar la excesiva carga de trabajo del representante social, contribuyendo de esta forma a su eficacia y eficiencia social.

En mérito de lo anterior, y como lo expusimos en nuestra nota introductoria, consideramos que los comentarios de esta breve exposición de motivos contenida en la vigente Ley de Justicia Cívica para el Distrito Federal, es más que fundatoria de los argumentos que versaremos a lo largo del presente trabajo de investigación, dadas las lagunas y contradicciones jurídicas que en ella encontramos.

CAPÍTULO 2

MARCO JURÍDICO Y DOCTRINARIO DE LA JUSTICIA CÍVICA Y SU MARCADA DIFERENCIA CON LA JUSTICIA PENAL

2.1 CONNOTACIONES GENERALES DE LA JUSTICIA ADMINISTRATIVA.

Como nota introductoria del presente apartado, consideramos importante aclarar que dentro de nuestra sociedad, la Justicia Cívica, representa sin duda, la forma más elemental de regulación normativa a todos sus miembros.

En este sentido, para denotar la importancia jurídica que juega ésta, en el rol social, es fundamental dimensionar los reales alcances y fondo legal que cada uno de sus elementos representa, para que de esta forma, particularicemos la trascendencia jurídica de sus disposiciones.

Dicho de otra manera, consideramos que en una ciudad como la nuestra, en donde la sobrepoblación acarrea consigo una gran cantidad de relaciones, actos y hechos jurídicos y sociales. No resulta difícil suponer que una parte considerable de éstos, sean actos que de alguna manera, vulneren la norma establecida de conducta. Así, las acciones sociales en las que resulta aplicable la Ley de Justicia Cívica, tienen la especial característica de ser desconocidas por el infractor, lo que se traduce en la posibilidad de que este pueda ser sujeto de extorsión o abuso por parte de la

autoridad, al pretender imputarle un delito, con motivo de una infracción, o bien, que pueda ser sujeto de violación de sus garantías individuales.

A mayor abundamiento, la Justicia Administrativa, se circunscribe hoy en día, dentro de el conjunto de disposiciones normativas que el Estado como ente público, a través de sus organismos, destina para satisfacer las diversas relaciones con los particulares y con otras entidades públicas, a efecto de cumplir con sus fines específicos de gobierno. Por lo que habremos de entender a la Justicia Administrativa, como todas aquellas disposiciones de carácter administrativo que se destinan para que los gobernados puedan vivir en armonía con el resto de la sociedad, con el gobierno mismo y para el caso de que sea vulnerada, se le aplique al infractor la sanción correspondiente, en los propios términos que al efecto se señalen.

En mérito de lo anterior, a continuación estudiaremos de manera específica cada uno de los elementos que tienen relación con la aplicación de Justicia Cívica para su correcto entendimiento.

2.1.1 Delimitación específica de la Justicia Cívica dentro del Derecho Administrativo.

Para correlacionar adecuadamente los aspectos centrales de nuestro estudio, es importante que especifiquemos lo que se entiende por Derecho Administrativo, de tal suerte, que para el maestro Alfonso Nava Negrete, éste significa:

La rama del Derecho público que tiene por objeto regular la actividad de la administración pública, encargada de satisfacer las necesidades esenciales de la colectividad. Es por excelencia el derecho de la administración, esto significa también que el derecho administrativo no es el único que regula la actividad administrativa. La actual y acentuada intervención de la administración en la economía, obliga, por ejemplo, a la actividad administrativa a someterse a las normas del derecho privado. Bien que a veces éstas últimas en tal condición se publican y adquieren la naturaleza de normas administrativas o, que se presenten como régimen ordinario de esa actividad y se privatice la administración. ¹⁹

Asimismo, el maestro Acosta Romero, al respecto nos dice:

Lato sensu, consideramos que el Derecho Administrativo, es el conjunto de normas de Derecho que regulan la

¹⁹ *Diccionario Jurídico Mexicano*, Tomo II, 12a edición, Editorial Porrúa-UNAM, México, 1998, pág. 933.

*organización, estructura y actividad de la parte del Estado, que se identifica con la Administración Pública o Poder Ejecutivo, sus relaciones con otros órganos del Estado, con otros entes públicos y con los particulares.*²⁰

Como se desprende de las citas en comentario y al igual que lo hemos dejado establecido con anterioridad, el Derecho Administrativo, como otras ramas del Derecho, contiene un número determinado de normas jurídicas, mismas que en conjunto, lo sistematizan como una rama específica del Derecho en general.

En consecuencia, la Justicia Cívica y para el caso específico la Ley que la contiene, forma parte de las disposiciones normativas con carácter administrativo que han sido constituidas para el adecuado desarrollo de los miembros de la sociedad. Por lo que, emanada de las facultades del jefe de gobierno del Distrito Federal y legitimada por la Asamblea Legislativa, es indudable que la Ley en comentario, forma parte del Derecho Administrativo, según lo precisaremos más detalladamente en los siguientes incisos.

2.2 LA INFRACCIÓN A LA LUZ DE LA DOCTRINA JURÍDICA.

²⁰ ACOSTA ROMERO, MIGUEL, *Teoría General del Derecho Administrativo*, 14ª edición, Editorial

Dentro de nuestro Sistema Jurídico, el ámbito de aplicación del término infracción tiene en sentido amplio, diversas aplicaciones, al grado de que muchos la llegan a equiparar equivocadamente con el delito, por lo que, para efectos de nuestro trabajo de investigación, consideramos necesario delimitar correctamente su significado y aplicación, dado que de ésta, como género, depende el estudio específico de la infracción cívica. Visto lo cual, a continuación estudiaremos el concepto y correcto significado que la doctrina jurídica le reconoce a esta figura.

En este sentido, podemos manifestar que la palabra infracción proviene del latín *infractio* cuyo significado es trasgresión o el quebrantamiento de una ley, pacto o tratado; o bien quebrantamiento de una norma lógica, moral o doctrinal.

Para el maestro Rafael De Pina, la infracción significa *“el acto realizado contra lo dispuesto en una norma legal o incumpliendo un compromiso contraído”*.²¹

Por su parte, el maestro José Othón Ramírez, al respecto nos dice: que la infracción significa el quebrantamiento de la Ley o de

Porrúa, México, 1999, pág. 12.

²¹ DE PINA, RAFAEL. *Diccionario de Derecho*. 26ª edición, Editorial Porrúa, México, 1998, pág. 320.

un pacto. Así, es la contravención a normas de carácter administrativo derivada de una acción u omisión.²²

Como se desprende de las anteriores citas, podemos establecer las siguientes características generales de la infracción y su diferencia cualitativa con el delito:

- a)** La infracción es sancionada generalmente por una autoridad administrativa subordinada, mientras que el delito lo sanciona el poder judicial a través de tribunales independientes.
- b)** El acto u omisión que da lugar a la infracción viola disposiciones de carácter administrativo, por ejemplo, leyes, reglamentos circulares, etcétera. El delito vulnera normas de derecho penal que protegen la vida, la salud, el patrimonio.
- c)** La infracción puede ser atribuida a personas físicas y a personas morales; 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

²² Cfr. *Diccionario Jurídico Mexicano*, tomo III, op. cit. pág. 1710.

exista, por el contrario, el delito requiere el elemento de culpabilidad para existir.

- e) La sanción aplicable en el caso de la infracción se traduce en multas, mientras que el delito priva de la libertad.

Por tanto, para finalizar el tema en comento, es prudente establecer que existen diferencias notables entre la infracción y el delito. Sin embargo también debemos hacer notar que en nuestro sistema jurídico, algunas infracciones administrativas pueden constituir delito, tal es el caso de la defraudación fiscal, el contrabando, etcétera. Por tanto, y como lo veremos posteriormente, nuestro estudio lo sustentaremos única y exclusivamente en las infracciones cívicas.

2.2.1 Definición de Infracción Cívica.

Según se desprende de la Ley de Justicia Cívica para el Distrito Federal en vigor, en su numeral 2°, fracción X, la infracción cívica es aquella que mediante acción u omisión altera o perturba el orden social regulado dentro de ésta, a saber:

- “Artículo 2°.-** Para los efectos de esta Ley, se entenderá por:
- I. Consejo, al Consejo de Justicia Cívica del Distrito Federal;

- II. *Jefe de Gobierno, al Jefe de Gobierno del Distrito Federal;*
- III. *Secretaría, a la Secretaría de Seguridad Pública del Distrito Federal;*
- IV. *Consejería, a la Consejería Jurídica y de Servicios Legales del Distrito Federal;*
- V. *Delegados, a los titulares de las Delegaciones del Distrito Federal;*
- VI. *Juzgado, al Juzgado cívico;*
- VII. *Juez, al Juez cívico;*
- VIII. *Secretario, al secretario de juzgado;*
- IX. *Elemento de la policía, al elemento de la Policía Preventiva de la Secretaría;*
- X. ***Infracción Cívica, al acto u omisión que altera el orden público; que sanciona la presente Ley;***
- XI. *Presunto infractor, la persona a la cual se le imputa la comisión de una infracción cívica;*
- XII. *Salario mínimo, al salario mínimo general vigente en el Distrito Federal; y*
- XIII. *Ley, a la presente Ley.*²³

En este sentido, y de manera específica todo acto u omisión que altere el orden público, que se encuentre positivamente regulado dentro de la Ley de mérito será infracción cívica. Luego entonces, aquéllas conductas que en su contexto general se constituyan por vía de la infracción y que sean constitutivas de delito, deberán de ser sancionadas por las leyes penales, a efecto de no violar lo preceptuado por nuestro artículo 21 constitucional, en lo referente a que nadie será juzgado dos veces por el mismo delito.

²³ *Ley de Justicia Cívica para el Distrito Federal*, Compilación de Leyes del Distrito Federal, cd-rom.

A este respecto, consideramos necesario puntualizar que quizá debido a este sistema dual contenido dentro de nuestro sistema jurídico mexicano, se permita a los sujetos activos, evadir la acción de la justicia penal, buscando y aceptando únicamente las sanciones administrativas, situaciones éstas, que desarrollaremos de manera más abundante en el último capítulo de nuestro trabajo de investigación.

Por otra parte, la Ley de Justicia Cívica en comento, establece en forma específica dentro de sus artículos 7° y 8° las condiciones para que una conducta social sea considerada como infracción cívica, así como cuáles serán éstas, al decir:

“Artículo 7°.- Se comete infracción cívica cuando la conducta tenga lugar en:

- I. Lugares o instalaciones públicas de uso común o libre tránsito, como plazas, calles, avenidas, viaductos, vías terrestres de comunicación ubicadas en el Distrito Federal, paseos, jardines, parques o áreas verdes;*
- II. Sitios de acceso público, como mercados, centros de recreo, deportivos o de espectáculos;*
- III. Inmuebles públicos;*
- IV. Medios destinados al servicio público de transporte;*
- V. Inmuebles de propiedad particular, siempre que tengan efectos*

ostensibles en los lugares señalados en las fracciones anteriores; y

- VI. *Plazas, áreas verdes y jardines, senderos, calles y avenidas interiores, áreas deportivas, de recreo o esparcimiento que formen parte de los inmuebles sujetos al régimen de propiedad en condominio, conforme a lo dispuesto por la Ley de la materia.*

Artículo 8°.- *En términos del artículo anterior, son infracciones cívicas las siguientes:*

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

- en los lugares públicos, sin la autorización correspondiente;
- VII. *Impedir o estorbar de cualquier forma siempre que no exista permiso ni causa justificada para ello, el uso de la vía pública, la libertad de tránsito o de acción de las personas en la misma. Para estos efectos, se entenderá que existe causa justificada siempre que la obstrucción del uso de la vía pública, de la libertad de tránsito o de acción de las personas sea inevitable y necesaria, y no constituya en sí misma un fin sino, un medio razonable de manifestación de las ideas, de asociación o de reunión pacífica;*
- VIII. *Permitir a menores de edad el acceso a lugares a los que expresamente les esté prohibido;*
- IX. *Dañar, maltratar, ensuciar o hacer uso indebido de las fachadas de inmuebles públicos o privados, estatuas, monumentos, postes, arbotantes, semáforos, buzones, tomas de agua, señalizaciones viales o de obras, plazas, parques, jardines u otros bienes semejantes. El daño a que se refiere esta fracción será competencia del juez hasta el valor de treinta salarios mínimos;*
- X. *Cubrir, borrar, alterar o desprender los letreros o señales que identifiquen los lugares públicos, las señales oficiales o los números y letras que identifiquen los inmuebles o vías públicas;*
- XI. *Invitar a la prostitución o ejercerla;*

- XII. *Ingerir bebidas alcohólicas en lugares públicos no autorizados;*
- XIII. *Consumir, ingerir, inhalar, aspirar estupefacientes o psicotrópicos o enervantes o sustancias tóxicas;*
- XIV. *Portar, transportar o usar, sin precaución, objetos o sustancias que por su naturaleza sean peligrosos y sin observar, en su caso, las disposiciones aplicables;*
- XV. *Arrojar en la vía pública desechos, sustancias peligrosas para la salud de las personas o que despidan olores desagradables;*
- XVI. *Detonar o encender cohetes, juegos pirotécnicos, fogatas o elevar aerostatos, sin permiso de la autoridad competente;*
- XVII. *Solicitar con falsas alarmas los servicios de emergencia, policía, bomberos o de establecimientos médicos o asistenciales, públicos o privados. Asimismo, proferir voces, realizar actos o adoptar actitudes que constituyan falsas alarmas de siniestros o que puedan producir o produzcan el temor o pánico colectivos;*
- XVIII. *Desperdiciar el agua o impedir su uso a quienes deban tener acceso a ella en tuberías, tanques o tinacos almacenadores, así como utilizar indebidamente los hidrantes públicos, obstruirlos o impedir su uso;*
- XIX. *Alterar el orden, arrojar líquidos u objetos, prender fuego o provocar altercados en los eventos o espectáculos públicos o en sus entradas o salidas;*
- XX. *Ofrecer o propiciar la venta de boletos de espectáculos públicos, con precios superiores a los autorizados; y*

XXI. Molestar por cualquier medio en su integridad física, bienes, posesiones o derechos a cualquier persona o personas.

En el caso de la fracción I sólo se procederá a la presentación inmediata del presunto infractor ante el juez cívico o a la iniciación del procedimiento administrativo, a petición del ofendido. En lo que se refiere a la fracción XI sólo se procederá por queja de vecinos que se presente ante el elemento de la policía, aún cuando su comisión sea flagrante.

Tratándose de infracciones flagrantes, el o los elementos de la policía presentarán en forma inmediata al presunto infractor ante el juez, siempre que medie la petición expresa del ofendido, cuando así se requiera.

No procede la detención en flagrancia en los casos de las fracciones II a la VI anteriores, situaciones en que los elementos de la policía entregarán al presunto infractor un citatorio para que se presente ante el juez que corresponda, dentro de las 48 horas siguientes, en los términos del artículo 21 de esta Ley, siempre que el presunto infractor acredite de manera fehaciente e indubitable su nombre, y domicilio mediante documentos fidedignos.

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

- a) Cuando una vez que se le haya entregado el citatorio, persista en la conducta causal de la infracción o reincida en forma inmediata;*
- b) Cuando se niegue a recibir el citatorio o lo destruya; y*

- c) *Cuando encontrándose en ostensible estado de ebriedad o intoxicación, no sea capaz de responder de sus actos y no se encuentre persona que lo asista y testifique el citatorio.*²⁴

Finalmente de los artículos en cita, podemos inferir que por lo que respecta al artículo 7º, éste contiene los elementos necesarios y presupuestos jurídicos naturales para la aplicación de la Ley en cita, en virtud de que no deja de prever, desde nuestro particular punto de vista, ningún ámbito dentro de los cuáles se pudiera cometer la infracción cívica.

Por cuanto atañe a la clasificación de las infracciones cívicas realizada dentro del artículo 8º de la Ley en cita, consideramos que las infracciones contenidas en los numerales XI, XV, XIX, no se encuentran debidamente sustentadas, atendiendo a los posibles daños y efectos jurídicos que su realización podría ocasionar, por lo que desde este momento, manifestamos que tales infracciones deben de ser reformadas a la brevedad posible, según lo sustentaremos en los subsecuentes apartados.

²⁴ Idem.

2.2.2 Definición de Infracción Administrativa.

Tomando como base las definiciones relacionadas con la infracción que hemos expuesto con anterioridad, podemos inferir que la infracción es sancionada, generalmente por la autoridad administrativa, toda vez que el acto u omisión que da lugar a aquella, viola disposiciones de carácter administrativo. Así como también que la infracción solo da lugar a multas o en arresto hasta por un máximo de 36 horas. Por lo que será infracción administrativa, todo acto u omisión que no constituya delito y que se encuentre expresamente sancionada en leyes administrativas o directamente relacionadas con este carácter.

2.3 CONCEPTO DE DELITO.

La teoría del delito se basa en el estudio específico de sus elementos, mismos que comprenden tanto su aspecto positivo como su aspecto negativo, así como sus diversas formas de manifestación. En consecuencia, la teoría se enfoca hacia los siguientes aspectos centrales:

- a)** *La existencia del delito.*
- b)** *La aparición del delito.*
- c)** *La inexistencia del delito.*

De esto tenemos que, la doctrina jurídica a efecto de conocer la composición del mismo, se ha fundamentado a lo largo de su historia principalmente en dos concepciones, a saber:

- 1) *La concepción unitaria o totalizadora, y*
- 2) *La analítica o atomizadora.*

Dentro de este contexto, tenemos que para los expositores de la teoría unitaria, el delito es una entidad que no permite su división en varios elementos, es decir, como lo explica el maestro Porte Petit:

*El delito es un todo orgánico, es una especie de bloque monolítico, el cual puede presentar aspectos diversos, pero no es en algún modo fraccionable, y en su verdadera esencia la realidad del delito, no esta en cada uno de sus componentes y tampoco en suma, sino es todo y en su intrínseca unidad. Sólo mirando el delito bajo este perfil es posible comprender su verdadero significado, no debiéndose olvidar que el delito constituye una entidad esencialmente unitaria y orgánica homogénea.*²⁵

De lo que tenemos, que dentro de la teoría unitaria no existe la posibilidad de estudiar al delito mediante su desintegración, dado que el carácter de **unidad** que la propia teoría le reconoce,

²⁵ PORTE PETIT, CELESTINO. *Apuntamientos de la parte General de Derecho Penal*. 6ª edición, Editorial Porrúa, México, 1987, pág. 197.

así pues, no hay vuelta de hoja, para los unitarios, el delito como tal es un todo inseparable y homogéneo.

Por lo que atañe a la concepción analítica, el propio maestro Porte Petit nos dice:

*La concepción analítica, estudia el delito desintegrándolo en sus propios elementos, pero considerándolo en conexión íntima, al existir una vinculación indisoluble entre ellas, en razón de la unidad del delito.*²⁶

Bajo tales lineamientos, es menester precisar que dentro de la teoría analítica se considera que el delito es un todo, que si bien se puede desintegrar para el estudio de cada uno de sus elementos constitutivos, tal desintegración estará de manera inexcusable en íntima conexión entre cada uno de sus elementos. Con lo que desde nuestro particular punto de vista, consideramos que la concepción atomizadora o analítica, permite técnicamente hablando, que el delito pueda ser sujeto de estudio sin que su naturaleza de entidad unitaria se tergiverse, lo que nos lleva a sustentar que no puede existir negación de la unidad, en cuanto se pretende su estudio analítico.

²⁶ Idem.

Luego entonces, habremos de definir al delito, como toda conducta antijurídica, culpable y punible contenida dentro de la Ley penal, realizada por el sujeto activo por acción u omisión.

2.4 DIFERENCIAS JURÍDICAS ENTRE INFRACCIÓN Y DELITO.

Además de las particulares características y diferencias que contienen las infracciones cívicas frente a los delitos, a las que nos hemos referido, a continuación haremos una serie de razonamientos que nos permitan terminar de diferenciar las características existentes entre éstas, en los siguientes términos.

Consideramos necesario establecer, que para puntualizar los extremos disociantes entre estos, es conveniente profundizar sobre la materia específica de ambas. Dado que dentro de la doctrina jurídica mexicana, existen entre otras, dos teorías al respecto: Una de éstas, considera que las infracciones cívicas o administrativas pertenecen al ámbito del Derecho Penal Administrativo; y la otra considera que las infracciones cívicas o administrativas, son faltas o delitos leves dentro del ámbito del Derecho Penal; visto lo cual debemos apuntar lo siguiente:

Basándonos en la conceptualización del Derecho Penal, considerado como el conjunto de normas jurídicas que definen los delitos señalando las penas y medidas de seguridad aplicables al

caso en concreto, 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. Así como por lo que se considera como Derecho Penal Administrativo.

*La rama del derecho que se propone un estudio especializado sobre las categorías delictivas y las sanciones que tiene a su disposición el Estado para el aseguramiento del orden público y para lograr el eficaz funcionamiento de los servicios públicos y demás actividades que regulen el interés general.*²⁷

Se desprende que éste se refiere equivocadamente a los delitos, toda vez que en realidad son infracciones cívicas o administrativas, mismas que nada tienen que ver con el delito por lo que, en consecuencia, son ajenas a la materia del Derecho Penal.

En el mismo sentido, algunos tratadistas, 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 o faltas administrativas a las cuales denominan Derecho Penal Administrativo. Sin embargo, esta concepción de la materia del Derecho Penal Administrativo aún no

²⁷ Citado en ACOSTA ROMERO, MIGUEL, op. cit. pág. 874.

ha evolucionado, puesto que los argumentos que se han manifestado carecen de la base jurídica que lo permita, dado que el estudio de esta materia se circunscribe, generalmente, al aspecto de la policía administrativa.

Bajo tales consideraciones, podemos establecer que el criterio más aceptado por la teoría, es aquél que considera el aspecto de los delitos en un apartado especial del Derecho Penal, y deja el estudio de las infracciones cívicas o faltas, al Derecho Administrativo.

Dentro de este contexto, consideramos que independientemente de que las normas administrativas se ubiquen dentro del Derecho Penal o en el Derecho Administrativo, es menester 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. Toda vez que de esto dependerá el procedimiento para sancionarla, ya sea ante la autoridad Judicial, en el caso de los delitos; o en sede administrativa, tratándose de infracciones o faltas contenidas dentro de la Ley de Justicia Cívica en vigor. Por lo que 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 tipifican como delito, en tanto que, cuando con

la falta sólo se perturba el buen funcionamiento de la administración, esta conducta se establece como infracción.

Por otra parte, existen tratadistas que postulan la autonomía del Derecho Penal Administrativo, frente al Derecho Penal, debido a que el ilícito o falta administrativa o cívica es distinta al ilícito penal o criminal. Así, la conducta antijurídica en materia administrativa, se considera como la acción u omisión de contribuir para que la administración pública consiga sus fines, es decir, es la oposición a una disposición emitida para favorecer la correcta actividad administrativa; mientras que en el delito penal hay un menoscabo o una afectación a los bienes jurídicos que gozan, por sí mismos de la protección jurídico-penal. Luego entonces, en los casos de los delitos contra el orden público, éste es el que se considera como bien jurídico. En contrasentido, en las hipótesis de las contravenciones administrativas o policiales, no se trata del orden público como bien jurídico sino del objeto jurídico que tutela la administración.

En conclusión, consideramos que las diferencias más notables entre las infracciones administrativas y los delitos son las siguientes:

- 1) La infracción es sancionada generalmente, por una autoridad cívica o administrativa, mientras que el delito lo

sanciona la autoridad Judicial a través de los tribunales correspondientes.

- 2) El acto u omisión que da lugar a la infracción cívica, viola las disposiciones de carácter inminentemente cívico, por ejemplo leyes, reglamentos, circulares, etcétera; en tanto que el delito vulnera normas inminentemente de derecho penal, mismas que protegen la vida, la salud, el patrimonio, etc.
- 3) La infracción cívica puede ser atribuida a personas físicas y morales, en tanto que el delito exclusivamente puede ser materializado por personas físicas.
- 4) Los elementos de culpabilidad, como el dolo y la culpa, no son esenciales para que la infracción cívica pueda existir, en contrasentido, el delito requiere a priori la existencia del elemento de culpabilidad para su constitución.
- 5) Las sanciones aplicables, en el caso de las infracciones cívicas, 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, con

la posibilidad de que la privación de libertad sea por un tiempo notoriamente más significativo.

2.5 AUTORIDADES COMPETENTES PARA OBSERVAR Y APLICAR LA LEY DE JUSTICIA CÍVICA.

A este respecto recordemos que el vocablo cívico, se refiere 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.

Por otra parte, podemos manifestar que el vocablo cívico se refiere al civismo como sinónimo de sentimiento patrio por las instituciones e intereses de la Nación, así como por los valores sociales. Así, el civismo se ocupa de tres aspectos principales, siendo éstos: el cultural, el social- económico y el jurídico, mismos que permiten al ciudadano entender, ayudar y servir a su país, así como para mejorar las relaciones entre estos.

En tal virtud, y como lo hemos podido establecer, la autoridad cívica es aquella que tienen poder de mando para guiar conforme a lo establecido por las disposiciones legales que la sustentan, las relaciones que conforman una sociedad, así como enaltecer los valores cívicos de los ciudadanos y siendo el caso que alguno de

éstos, no cumpla con las disposiciones que la Ley de mérito señala, tenga aquélla poder de sancionar y ejecutar la infracción.

Luego entonces, tenemos que la Ley de Justicia Cívica en vigor, considera, además de el Juez Cívico, al Secretario, como auxiliar inmediato de aquél, y que entre otras facultades, se encuentran, la de suplir al Juez en caso de ausencia, con lo que podemos asegurar que el Secretario puede ser considerado también una autoridad cívica, dado que éste, cuenta también con facultades de disposición y mando, así como el poder de sancionar en ausencia del Juez Cívico.

Por lo que respecta a los elementos de la Policía, que coadyuvan como auxiliares con el juez cívico, para la eficaz aplicación de la Ley en la materia, estos serán nombrados por el Consejo de Justicia Cívica, en la cantidad que estos consideren, teniendo la obligación de encontrarse directamente subordinados al Juez y Secretario del Juzgado, dentro de éstos, puede ser designado uno en especial para que quede al cargo de las diversas secciones del Juzgado.

Ahora bien, es prudente mencionar que por autoridad habremos de entender a *"toda persona investida de potestad de*

mando frente a los administrados e internamente en un organismo público."²⁸

Por su parte, 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 implica 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.*²⁹

De las citas en comento, podemos inferir que la autoridad en sentido lato, es una persona o institución facultada por ordenamientos administrativos, para dictar o ejecutar actos de ésta índole, 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 amplia o limita la esfera jurídica de los particulares, atendiendo al supuesto

²⁸ MARTÍNEZ MORALES, RAFAEL. *Diccionario Jurídico. Derecho Administrativo*. Vol. 3. Editorial Harla, México, 1996, pág. 25.

²⁹ BURGOA ORIHUELA, IGNACIO. *El Juicio de Amparo*. 31ª edición, Editorial Porrúa, México, 1994, pág. 187.

específico; o bien, impone obligaciones o concede derechos a los sujetos para que adecuen su conducta a lo establecido por la Ley, 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 legal de carácter administrativo.

Bajo tales consideraciones, para poder precisar el término de autoridad administrativa, consideramos adecuado analizar el acto administrativo; del que el maestro Miguel Acosta Romero nos dice:

*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.*³⁰

Por su parte, el maestro Margáin Manautou, haciendo alusión a éste, preceptúa:

El acto administrativo es aquél mediante el cual la autoridad administrativa ejerce, de manera general o particular las facultades que los ordenamientos le otorgan para satisfacer las atribuciones de que está investida su

³⁰ ACOSTA ROMERO, MIGUEL, op. cit. pág. 749.

*unidad administrativa y pueda exigir su cumplimiento.*³¹

Por lo tanto, 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 quien la ejerce.

Luego entonces, para que un acto de autoridad en materia administrativa sea válido, o bien para que se produzca un acto legítimo de ésta naturaleza, 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 de reunir los requisitos de todo acto de autoridad, tal y como lo establece el numeral décimo sexto de nuestra Carta fundamental, conocido como el Principio de Legalidad. Con lo que, una autoridad administrativa, tiene plenas

³¹ MARGAÍN MANATOU, EMILIO, *Introducción al Estudio del Derecho Administrativo*. Editorial Porrúa, México, 1994, pág. 76.

facultades de mando, decisión y ejecución, derivadas de una disposición jurídica que regula las actividades de la administración pública en su ámbito específico.

Por tanto, para finalizar el tema en estudio, tenemos que el artículo 5° de la Ley de Justicia Cívica en vigor preceptúa, que son autoridades competentes para aplicar y respetar la ley, las siguientes:

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

En tal virtud, y como lo hemos venido exponiendo a lo largo del desarrollo del presente trabajo de investigación en materia de Justicia Cívica, única y exclusivamente las autoridades anteriormente enunciadas, gozarán de plena competencia y facultades para su correcta aplicación.

2.6 NATURALEZA JURÍDICA DE LA JUSTICIA CÍVICA.

Para finalizar el presente capítulo y por lo que respecta a la naturaleza jurídica de la Justicia Cívica, consideramos adecuado agregar a los anteriores argumentos, que el artículo 44, de nuestro máximo ordenamiento jurídico, preceptúa que la ciudad de México, entendiéndose el Distrito Federal, será sede de los Poderes de la Unión y capital de los Estados Unidos Mexicanos, teniendo sus límites territoriales en los fijados por los decretos del 15 y 17 de diciembre de 1988 y del 27 de julio de 1994, expedidos por el Congreso de la Unión (artículo 7° de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal) y siendo el caso de que los poderes federales se trasladen a otro lugar, se erigirá en el Estado del Valle de México.

A este respecto, el maestro Ignacio Burgoa, considera que:

El Distrito Federal, no es lisa y llanamente el lugar donde residen los órganos primarios del Estado Federal Mexicano, sino que desde el punto de vista jurídico y político es una entidad que, según el artículo 43 constitucional, forma parte integrante de él. Como entidad, el Distrito Federal tiene obviamente un territorio que delimita la legislación orgánica respectiva.

*Una población, un orden jurídico y un conjunto de órganos de autoridad que desempeñan, dentro de él las funciones legislativa, ejecutiva y judicial.*³²

Bajo tales consideraciones, tenemos que, corresponde al Congreso de la Unión expedir el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, teniendo la Asamblea Legislativa del mismo, la facultad para nombrar y constituir la Ley de Justicia Cívica. Así, remitiéndonos al artículo 42 del Estatuto de Gobierno, tenemos que:

La Asamblea tiene facultad para... legislar en el ámbito local, en lo relativo al Distrito Federal en los términos de este Estatuto al Gobierno en materias de ...Justicia Cívica sobre faltas de policía y buen gobierno..." En tal virtud, le corresponde a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal en ejercicio de la facultad que le confiere tanto el Estatuto de Gobierno, como la propia Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, expedir la Ley de Justicia Cívica, para el Distrito Federal.

Por lo tanto, cabe mencionar que la Ley de Justicia Cívica, tiene tal carácter, por cuanto que tiene su origen en un acto de la Asamblea Legislativa, como en su aspecto material en cuanto que

³² BURGOA ORIHUELA, IGNACIO, *Derecho Constitucional Mexicano*. 9ª edición, Editorial Porrúa, México, 1994. pág. 931.

regula actos y situaciones jurídicas generales, abstractas e impersonales.

CAPÍTULO 3

LA APLICACIÓN DE LA JUSTICIA CÍVICA Y LAS DEFICIENCIAS LEGISLATIVAS ESTABLECIDAS PARA SU EJERCICIO

3.1 ASPECTOS GENERALES.

Como nota introductoria al estudio del presente tema, es menester apuntar que dentro de la doctrina jurídica mexicana, encontramos algunos autores que han expuesto sus ideas en el sentido de que no se deben confundir los alcances y efectos jurídicos del Proceso con los del Procedimiento, toda vez que la especial naturaleza jurídica de cada una es sustancialmente diferente. Empero, particularmente consideramos que éstas, coexisten de manera inseparable dentro del derecho procesal.

Atento a éstos criterios, creemos adecuado realizar una ubicación conceptual de cada uno, en virtud de que dentro de la administración de la Justicia Cívica también se tiene que realizar un procedimiento formal específico a efecto de hacer cumplir la ley.

En este sentido, tenemos que el maestro Eduardo Pallares al respecto nos dice:

“En su acepción más general, la palabra proceso significa un conjunto de fenómenos, de actos o acontecimientos, que suceden en el tiempo y que mantienen entre sí determinadas relaciones de solidaridad o vinculación. Así entendido, el proceso es un concepto que emplean lo mismo la ciencia del derecho que las ciencias naturales [...] para que haya un proceso no basta que los fenómenos o acontecimientos de que se trate se sucedan en el tiempo. Es necesario, además, que mantengan entre sí determinados vínculos, que los hagan solidarios los unos de los otros, sea por el fin a que tiende todo el proceso, sea por la causa generadora del mismo.”³³

Así entonces, en sentido amplio, la palabra proceso tiene especial importancia, debiéndose destacar que en su aspecto jurídico tal importancia se concentra en la posibilidad de concatenar o hilar el conjunto de actos que mantienen entre sí determinados vínculos o relaciones. Así mismo apunta el propio maestro:

“el proceso jurídico es una serie de actos jurídicos que se suceden regularmente en el tiempo y se encuentran concatenados entre sí por el fin u objeto que se quiera realizar con ellos. Lo que da unidad al conjunto y vinculación a los actos, es

³³ PALLARES, EDUARDO, *Diccionario de Derecho Procesal Civil*, 22ª edición, Editorial Porrúa, México, 1996, pág. 640.

precisamente la finalidad que se persigue, lo que configura la institución de que se trata [...] Se entiende por proceso jurisdiccional el que se lleva a cabo entre los órganos jurisdiccionales, o sean los encargados de administrar justicia en sus diversas modalidades. Comprende igualmente los procesos que se tramitan ante los tribunales así como las Juntas de Conciliación y Arbitraje, los Tribunales Administrativos, e incluso el Senado cuando asume funciones judiciales.”³⁴

De lo que se desprende que el proceso jurisdiccional, es aquél que se lleva a cabo ante el órgano de autoridad competente y para el caso que nos ocupa, lo será los diversos Juzgados Cívicos que se encuentran dentro del Distrito Federal. Tal y como lo argumenta el maestro Miguel Bermúdez al decir: *“el proceso supone una actividad generadora de actos jurídicamente regulados, encaminados todos a obtener una determinada resolución jurisdiccional.”*³⁵

Visto lo cual, podemos definir al proceso como el conjunto específico de actos del Estado, de las partes y de los terceros, con el fin de resolver o dirimir un conflicto, mediante la declaración y

³⁴ Ibidem, págs. 640 y 641.

³⁵ BERMÚDEZ CISNEROS, MIGUEL, *Derecho Procesal del Trabajo*, 2ª edición, Editorial Trillas, México, 1989, pág. 17.

ejecución de una sentencia, procurándose así, la conservación y mantenimiento del orden jurídico.

Ahora bien, nuestro Diccionario Jurídico Mexicano, establece que el procedimiento en general *"es la manera de hacer una cosa o de realizar un acto. Asimismo, citando al maestro Español José Manresa nos dice: 'Es la aglomeración o reunión de reglas y preceptos a que debe acomodarse el curso y ejercicio de una acción.'"*³⁶

El maestro Rafael De Pina, considera que el procedimiento es:

*"el conjunto de formalidades o trámites a que está sujeta la realización de los actos jurídicos, civiles, procesales, administrativos y legislativos."*³⁷

Bajo tales criterios podemos establecer que el procedimiento en su sentido amplio, es el conjunto de reglas jurídico formales por medio de las cuales se ejercen los actos encaminados a dirimir los conflictos, o bien, a la satisfacción o reconocimiento de los derechos exigidos o demandados por las partes. Con lo que el proceso, jurídicamente hablando, significará el género, en tanto que el procedimiento será la especie.

³⁶ *Diccionario Jurídico Mexicano*, Tomo II, op. cit. pág. 2568.

³⁷ DE PINA RAFAEL, Y DE PINA VARA, RAFAEL, op. cit. pág. 420.

3.2 MARCO ESTRUCTURAL Y FUNCIONAL DEL JUZGADO CÍVICO.

Para poder normar un criterio adecuado de las funciones específicas del Juzgado Cívico, creemos necesario considerar con anterioridad algunas cuestiones relativas a éste, con la intención de que podamos establecer correctamente las funciones particulares de cada uno de los órganos que lo integran como un todo, dentro de la aplicación de justicia en el Distrito Federal.

Así entonces, debemos recordar que el Juzgado Cívico es una institución creada primordialmente para conocer de conflictos que alteren la paz y el orden público que traigan como consecuencia intranquilidad, molestias e incluso algunos riesgos a los habitantes de la Ciudad, toda vez que según se desprende de sus disposiciones generales, tanto la ley de merito así como las autoridades que integran los Juzgados Cívicos, deben procurar la convivencia armónica entre los habitantes del Distrito Federal. Por tanto, las conductas de las que conoce el personal que los integra son las infracciones contenidas dentro de la propia ley vigente, así como también sobre las infracciones cometidas en

otros reglamentos de tipo gubernativo y de las cuales no conoce otra autoridad.

En tal virtud y según lo estudiaremos en seguida, las personas que tienen facultades expresas para actuar como autoridades dentro del Juzgado Cívico, son el Juez y Secretario Cívicos, mismas que atento a lo estipulado dentro de la ley, tienen las siguientes facultades:

3.2.1 Del Juez Cívico.

El Juez Cívico es la máxima autoridad dentro de las instalaciones del Juzgado, y, según lo preceptúa el artículo 63 del ordenamiento en cita, le corresponden las siguientes atribuciones:

A) Conocer de las Infracciones establecidas en esta ley.

Así, la ley establece con toda claridad la competencia para la aplicación y observancia de la misma, así como el primer acto de autoridad que podrá desarrollar el Juez cumpliendo con su función administrativa previa al procedimiento.

B) Resolver sobre la responsabilidad o la no responsabilidad de los presuntos infractores.

Esta fracción contiene el segundo acto de autoridad del Juzgador Cívico, facultándolo de manera expresa para que mediante la función administrativa de decisión y resolución, pueda resolver con pleno poder de mando sobre la responsabilidad o no del presunto infractor.

C) *Aplicar las sanciones establecidas en esta Ley y otras normatividades de carácter gubernativo, cuya aplicación no corresponda a otra autoridad administrativa.*

De esta fracción se desprende la denominada facultad sancionadora de la autoridad pública, en virtud de que, de ser encontrado culpable de la infracción imputada, el sujeto activo será sancionado conforme a los lineamientos establecidos expresamente en la propia ley, en virtud de que con su actuar, se transgredieron normas de carácter público y por tanto, se hacen acreedores a la sanción administrativa respectiva, misma que puede consistir en multa o arresto dependiendo de la infracción.

D) *Ejercer las funciones conciliatorias a que se refiere el capítulo IV de esta ley.*

Con esta disposición se faculta al Juzgador, a realizar todos los actos conciliatorios para que las partes en conflicto puedan avenir sus intereses, para que mediante la equidad y legalidad necesarias en todo proceso conciliatorio, diriman tales diferencias. Es decir, la función primordial del Juez, consiste en hacer respetar las disposiciones de carácter público, que a su vez tengan relación directa con el orden público y la paz social. Por lo que de ello dimana la función conciliatoria que se le otorga para que se evite en la medida de lo posible, un conflicto mayor e innecesario, respetando desde luego, los derechos de las partes para hacerlos valer en la vía y forma que más les corresponda.

E) Intervenir en los términos de la presente Ley, en conflictos vecinales, familiares o conyugales, con el único fin de avenir a las partes.

En virtud de la materia del precepto enunciado y tomando como base el valor jurídico, moral y social que representa el matrimonio y la familia, se faculta al Juzgador para que ejerciendo su potestad conciliatoria, busque los mecanismos que tiendan a lograr la tranquilidad y armonía entre las partes, con el fin de motivar la sana convivencia familiar, vecinal y conyugal.

F) Expedir constancias únicamente sobre hechos asentados en los libros de registro del juzgado cuando lo solicite el denunciante el quejoso, el presunto infractor el infractor o quien tenga interés legítimo.

La parte central del precepto obedece a la necesidad de las personas en demostrar que intervinieron o se manifestaron ante una autoridad, y que, en caso de haber existido alguna violación a sus garantías y derechos constitucionales, tenga conocimiento sobre que autoridad fue la emisora del acto reclamado, a efecto de hacerlo valer ante la autoridad competente, además de que sólo el Juez podrá certificar las circunstancias de las que efectivamente tuvo conocimiento.

G) Solicitar por escrito a las autoridades competentes, el retiro de los objetos que se encuentren abandonados en la vía pública.

Esta disposición es clara, más aún si tomamos en cuenta que dentro de los elementos que conforman el orden público encontramos disposiciones de salud pública, mismas que son el conjunto de normas, sistemas o recursos que tiene a su alcance el gobierno de la ciudad, para prevenir, reprimir y combatir las enfermedades que aquejen o puedan dañar al ser humano, con el objeto de crear un ambiente higiénico, por lo que resulta obvio,

que el abandonar objetos en la vía pública, los mismos pueden constituir un foco de infección que perturbaría la salud pública de los habitantes de la ciudad y en consecuencia, alteraría el orden público.

H) Dirigir administrativamente las labores del juzgado, por tanto, el personal que integra dicho juzgado, incluyendo a los elementos de la policía adscritos al mismo, estarán bajo sus órdenes y responsabilidades para los efectos inherentes a su función.

El Juez Cívico como máxima autoridad del juzgado, tiene a su cargo el funcionamiento adecuado y ordenado del mismo, con el fin de brindar un buen servicio a todos los miembros de la sociedad.

I) Reportar inmediatamente al Servicio de Localización Telefónica del Gobierno del Distrito Federal, la información sobre las personas arrestadas.

Esta facultad del Juzgador, con carácter de obligación, es con la finalidad de que exista una mayor coordinación entre las instancias públicas de la ciudad, a efecto de que, si alguna persona se encuentra desaparecida y de encontrarse detenida en algún Juzgado Cívico, pueda ser reportada a sus familiares.

- J) Enviar a la Consejería un informe periódico que contenga los asuntos tratados y las resoluciones que haya dictado.**

Los extremos a que hace mención la fracción en cita, obedecen a la necesidad de la autoridad administrativa de establecer un control sobre la legalidad y forma de aplicar las infracciones por parte del Juzgador, en busca de la correcta administración de justicia y para el caso de ser necesario, sancionar al servidor público que haya incumplido con sus funciones.

- K) Resolver la condonación de sanciones bajo los lineamientos que el Consejo haya determinado para ello, a instancia del infractor o a través de persona de su confianza y;**

En virtud del carácter con el que el legislador doto a la ley de mérito, consideramos que tal facultad conferida al Juzgador es del todo sana, dado que tiene los parámetros legales para poder determinar la condonación de una infracción atento a la situación económica y cultural del infractor y desde luego a la propia infracción cometida.

- L) Las demás atribuciones que le confieren otros ordenamientos.**

Por lo que respecta a las infracciones previstas en otros ordenamientos podemos citar como ejemplo, el Reglamento para el Servicio de Limpia del Distrito Federal, Reglamento Taurino, Reglamento de Mercados, Ley de Protección a los animales para el Distrito Federal, entre otras.

En el mismo sentido debemos apuntar que dentro de la Ley en estudio se establecen facultades expresas para el Juez Cívico, para el caso de alteración del orden dentro del propio Juzgado, para imponer sanciones disciplinarias, con el objeto de hacer valer sus determinaciones, imponer medidas de apremio, respetando y haciendo respetar la dignidad y los derechos humanos de las personas que comparezcan ante la autoridad cívica.

3.2.2 Del Secretario del Juzgado.

Por lo que corresponde a las facultades y funciones del otro funcionario público investido de autoridad para actuar dentro del Juzgado Cívico, como lo es el Secretario del Juzgado, las mismas se encuentran expresamente reguladas dentro del artículo 71 de la Ley de mérito y son las siguientes:

Al Secretario del Juzgado corresponde:

- 1) Autorizar con su firma y el sello del juzgado, las actuaciones en que intervenga el Juez en ejercicio de sus funciones y, en caso de actuar supléndolo, las actuaciones se autorizarán con dos testigos de asistencia.**

La fracción en comento, se dirige a que el procedimiento no sea arbitrario, sino totalmente ajustado a derecho, resultando responsables del mismo tanto el Juez como el Secretario.

- 2) Autorizar las copias certificadas de constancias que expida el juzgado.**

La fracción en cita al igual que su correspondiente al Juzgador Cívico, permite que se establezca un control sobre los antecedentes de infractores y procedimientos ante los diversos Juzgados Cívicos que integran el Distrito Federal.

- 3) Recibir el importe de las multas que se impongan, expedir el recibo correspondiente y enterar semanalmente a la Tesorería, las cantidades que reciba por este concepto, en los casos en que esta última no tenga establecida oficina recaudadora en la sede donde se ubique el juzgado.**

Lo preceptuado por la anterior fracción es de gran importancia, toda vez que, las multas que recauda el juzgado por concepto de sanciones se consideran pertenecientes al erario del Distrito Federal, en tal virtud, es totalmente válido obligar al secretario a enterar a la autoridad correspondiente su captación, para evitar desvíos financieros por parte de los servidores públicos que laboran dentro del propio Juzgado.

- 4) Retener custodiar y devolver los objetos y valores de los presuntos infractores, o que sean motivo de la controversia, previo recibo que expida. No podrá devolver los objetos que por su naturaleza sean peligrosos, en cuyo caso deberá remitirlos al lugar que determine la Consejería pudiendo ser reclamados ante ésta, cuando proceda.**

La fracción que precede, esta dirigida a salvaguardar la seguridad de los propios servidores públicos que integran los Juzgados así como la de los infractores, evitando ante todo que los mismos puedan provocarse daños a su salud o integridad física, al momento de cumplir un arresto.

- 5) Llevar el control de correspondencia, archivos, citatorios, órdenes de presentación y registros del**

juzgado, y auxiliar al Juez en el ejercicio de sus funciones.

Esta función del secretario del juzgado es debido a la sobrecarga de trabajo que en ocasiones se suele tener, además de que la razón fundamental obedece a la responsabilidad que les fue conferida al aceptar el cargo público reflejada en su actuación como autoridades cívicas.

6) *Suplir las ausencias del juez.*

En términos generales, puede observarse que la responsabilidad respecto de los asuntos de los que conoce un Juzgado Cívico, son similares tratándose del juez o secretario, debido a que en su caso, ambos gozan de autoridad, y por ende se encuentran plenamente facultados para actuar dentro del juzgado.

En suma, podemos establecer por lo que atañe a la designación del personal, que la Ley de mérito, menciona, que para ser juez o secretario de juzgado, se requiere entre otras cosas, ser mexicano por nacimiento en pleno ejercicio de sus derechos y tener a la fecha de designación 25 años cumplidos y ser Licenciado en Derecho con cédula profesional debidamente expedida por la autoridad competente, para juez; en tanto que

para secretario, la edad es de 20 años y menos de 65 al momento de la designación además de que en ambos casos se deberá sustentar un examen de conocimientos jurídicos y cívicos, ante la Dirección Ejecutiva de Justicia Cívica.

3.2.3 Del médico adscrito al Juzgado.

Parte importante en la estructura y funcionamiento de los Juzgados Cívicos del Distrito Federal, lo son los médicos adscritos a éstos, toda vez que en determinados supuestos, los presuntos infractores o victimas que se presentan en los juzgados, presentan algún tipo de lesión o bien se encuentran bajo el influjo del alcohol o alguna droga, por lo que es necesaria su asistencia y valoración medica, además de que con la certificación del medico, se evita que los presuntos infractores puedan aducir que fueron lesionados por la autoridad que los remite o bien por la que se encuentra en los propios juzgados.

Así entonces, las funciones del médico del juzgado son:

***“Artículo 72.-** El médico del juzgado tendrá a su cargo emitir los dictámenes de su competencia, prestar la atención médica de emergencia, llevar el Libro de Certificaciones Médicas y en general, realizar las tareas que, acordes con su*

profesión, requiera el juez en ejercicio de sus funciones.”³⁸

Como lo hemos expuesto, el médico del Juzgado Cívico, reviste especial importancia, sin embargo, no todos los juzgados del Distrito Federal cuentan con uno, teniendo que recurrir a solicitar el apoyo del médico legista de la agencia del Ministerio Público, más cercana, lo que sin duda representa un problema que las autoridades gubernativas tienen que enmendar, tomando como base fundamental que la integridad física de las personas es un bien jurídicamente protegido por nuestro Estado de Derecho.

3.2.4 Otros.

La Ley que estudiamos, en su artículo 62 fracción IV, establece con toda claridad que formarán parte del mismo “*los elementos de la policía que el Consejo acuerde con la Secretaría*”; y, fracción VI “*el personal auxiliar que determine el Consejo*”.

En este sentido, tenemos que todos aquellos funcionarios públicos de menor rango o jerarquía como lo pueden ser las secretarías, personal administrativo y de apoyo, representan también parte importante en la estructura y funcionamiento de

³⁸ *Ley de Justicia Cívica para el Distrito Federal*, op. cit. cd-rom.

los juzgados cívicos, debiéndose tener en cuenta que estos serán designados en número, dependiendo de las necesidades del propio juzgado así como las propias de carácter financiero del Gobierno del Distrito Federal.

3.3 ÁMBITO JURÍDICO DE LA FLAGRANCIA.

3.3.1 De las infracciones flagrantes.

Por lo que atañe al estudio del presente tema debemos tomar en cuenta, que la Ley de Justicia Cívica expresamente consigna dentro de su numeral 18º, que para sus efectos, será de aplicación supletoria lo dispuesto por el Código de Procedimientos Penales para el Distrito Federal.

Bajo tales condiciones y con la intención de precisar los diversos aspectos que nuestra doctrina jurídica le reconoce a la flagrancia, a continuación realizaremos un breve estudio acerca de ésta, para que se nos facilite su inserción y comprensión dentro del tema de investigación.

En este sentido, tenemos que dentro de la doctrina jurídico-penal, por lo que respecta a la puesta a disposición del Ministerio Público, del o los presuntos responsables de delito sorprendidos en flagrancia, o por motivo de caso urgente, los párrafos cuarto y

quinto del artículo 16 constitucional, establecen dos hipótesis en las cuales se puede privar de la libertad a un individuo a quien se le atribuye la comisión del delito, sin que para ello se requiera orden de aprehensión, siendo éstas la flagrancia y el caso urgente.

De lo que podemos inferir, que la flagrancia es una idea doble, compuesta por un elemento real o material, que es la verificación de un hecho presuntivamente delictivo y otro causal, es decir, que se sorprenda al presunto responsable en el momento de su verificación, o bien conste indudablemente cual sea éste, por elementos reales incontrovertibles que le ligan inmediatamente con el hecho realizado.

Esta clasificación de delitos flagrantes es de naturaleza eminentemente procesal ya que atiende sólo al momento de su consumación, para posteriormente procesar de manera inmediata al detenido, por ello la flagrancia no afecta la punibilidad del acto, sino solo determina la forma en que va a procederse en contra del individuo, es decir, el modo que se va a seguir en su persecución o castigo.

A este respecto, el artículo 267 del Código de Procedimientos Penales preceptúa:

“Artículo 267.- Se entiende que existe delito flagrante cuando la persona es detenida en el momento de estarlo cometiendo, o bien cuando el inculpado es perseguido material e inmediatamente después de ejecutado el delito.

Se equiparará la existencia de delito flagrante cuando la persona es señalada como responsable por la víctima, algún testigo presencial de los hechos o quien hubiera participado con ella en la comisión del delito; o se encuentre en su poder el objeto, instrumento o producto del delito; o bien aparezcan huellas o indicios que hagan presumir fundadamente su participación en el delito; siempre y cuando se trate de un delito grave así calificado por la ley, no haya transcurrido un plazo de 72 horas desde el momento de la comisión de los hechos delictivos, se hubiera iniciado la averiguación previa respectiva y no se hubiese interrumpido la persecución del delito.

En esos casos el Ministerio Público iniciará desde luego la averiguación previa y bajo su responsabilidad, según proceda, decretará la retención del indiciado si están satisfechos los requisitos de procedibilidad y el delito merezca pena privativa de libertad, o bien, ordenará la libertad del detenido, cuando la sanción sea no privativa de libertad, o bien, alternativa.

La violación de esta disposición hará penalmente responsable a quien decrete la indebida retención, y el indiciado deberá ser puesto en inmediata libertad.”³⁹

³⁹ Código de Procedimientos Penales para el Distrito Federal, Compilación de Leyes del Distrito Federal, México, 2002, cd-rom.

Como se desprende del artículo en cita, en materia penal, a la palabra *flagrancia* se le ha dado el significado de ***“en el momento de cometer el delito”***, sin embargo, el artículo además de indicarnos en qué consiste ésta, erróneamente considera como tal lo que en la doctrina se conoce como *cuasi flagrancia* y *presunción de flagrancia*.

En tal virtud, se considera que hay *cuasi flagrancia*, cuando después de ejecutado el hecho delictuoso, el indiciado es perseguido materialmente. Con lo que bajo la *cuasi flagrancia* una persona podrá ser detenida aún después de que consumó o ejecutó el delito, siempre y cuando haya sido perseguido inmediatamente después de la realización del mismo.

Por otra parte, existe *presunción de flagrancia*, o *equiparación de flagrancia*, cuando inmediatamente después de ejecutado el hecho delictivo alguien señala a una persona como presunto responsable del delito, y se encuentra en su poder el objeto del mismo, el instrumento con que aparezca cometido o huellas o indicios que hagan presumir fundadamente su culpabilidad, en esta hipótesis el individuo no ha sido capturado al ejecutar o consumir el delito, y tampoco ha sido perseguido luego de

cometido, únicamente existen datos que hacen factible pensar que ese sujeto fue el autor, y por lo tanto se le puede detener.

Asimismo, el texto del artículo 16 constitucional en su párrafo quinto establece:

“Sólo en casos urgentes, cuando se trate de delito grave así calificado por la ley y ante el riesgo fundado de que el indiciado pueda sustraerse a la acción de la justicia, siempre y cuando no se pueda ocurrir ante la autoridad judicial por razón de la hora, lugar o circunstancia, el Ministerio Público podrá, bajo su responsabilidad, ordenar su detención, fundando y expresando los indicios que motiven su proceder.”

En tal virtud, para que el Ministerio Público pueda ordenar la detención de un sujeto en caso urgente, es necesario que en la especie se reúnan cuatro elementos a saber:

➤ **QUE SE TRATE DE DELITO GRAVE:**

Hay que recordar que la calificación de la gravedad del delito no queda al arbitrio del Ministerio Público, sino que correspondió al legislador hacerlo, tal y como se puede constatar en el párrafo cuarto del artículo 268 del Código de Procedimientos Penales para el Distrito Federal, evitando de esta manera las arbitrariedades en

que pudiera incurrir el Ministerio Público al hacer dicha calificación.

➤ **QUE EXISTA RIESGO FUNDADO DE QUE EL INDICIADO PUEDA SUSTRAERSE A LA ACCIÓN DE LA JUSTICIA:**

A este respecto, se debe precisar que se habla de un indiciado y no de un presunto responsable y que el vocablo indiciado es utilizado desde que el Ministerio Público tiene conocimiento de la *noticia criminis* hasta el ejercicio de la acción penal, por lo que para que un sujeto tenga ese carácter implica que previamente se formuló una denuncia o querrela respecto de un hecho delictuoso así como la existencia de pruebas o indicios respecto de la probable responsabilidad de dicho individuo, es decir, que ya se inició e integró una Averiguación Previa, y que sólo está pendiente la resolución sobre el ejercicio de la acción penal.

➤ **QUE NO SEA POSIBLE OCURRIR ANTE LA AUTORIDAD JUDICIAL POR RAZÓN DE LA HORA, LUGAR O CIRCUNSTANCIA:**

Lo que debemos entender como la posibilidad de que en aquellos casos en que ante el riesgo inminente de que el presunto responsable se sustraiga a la acción de la justicia, es necesario detenerlo inmediatamente, y que de acudir ante el Juez a

solicitarse la orden de aprehensión, se imposibilitaría su detención debido al tiempo que tardaría el órgano jurisdiccional para librar la orden de aprehensión.

- **EL MINISTERIO PÚBLICO PODRÁ, BAJO SU RESPONSABILIDAD, ORDENAR POR ESCRITO LA DETENCIÓN DE UNA PERSONA, FUNDANDO Y EXPRESANDO LOS INDICIOS QUE MOTIVARON SU PROCEDER.**

El artículo 16 constitucional, indica que al Ministerio Público “podrá” decretar la detención, dejándole al arbitrio de éste esa decisión, es decir, constitucionalmente habrá casos urgentes en los que el Ministerio Público decida decretar la detención y otros en los que no lo haga, lo cual es incongruente, puesto que si hay caso urgente el Ministerio Público está obligado a detener al presunto responsable para que no se sustraiga a la acción de la justicia y para que de esta manera nuestro sistema de justicia penal actúe sin demora y se evite así en cierta medida la impunidad. Cuando el Ministerio Público decida ordenar la detención de un presunto responsable está obligado a ceñirse al principio de legalidad, debiendo motivar y fundar su proceder, exponiendo los motivos de hecho y los preceptos de derecho en los que se base para ello, así como exponer de manera relacionada los razonamientos respectivos.

Así pues, en el caso de flagrancia, una vez que el detenido es puesto a disposición del Ministerio Público, éste a su vez verificará si la detención fue hecha o no en ese supuesto si la detención no fue realizada en flagrancia decretará su libertad, pero podrá iniciar la Averiguación Previa correspondiente, de encontrarse reunidos los requisitos de procedibilidad y en su caso decretar el arraigo de dicho sujeto; si la detención fue realizada en flagrancia y si se reúnen los requisitos de procedibilidad, esto es la denuncia o querrela, iniciará entonces la Averiguación Previa, decretando la retención del presunto responsable; si el delito merece pena privativa de libertad y si la pena es alternativa o no privativa de libertad decretará su libertad. Inmediatamente después, él o sus auxiliares, se trasladarán al lugar de los hechos, para dar fe de las personas y de las cosas a quienes hubiere afectado el acto delictuoso y tomarán los datos de las personas que los hayan presenciado, procurando que declaren de ser posible en el mismo lugar de los hechos. Asimismo, ordenará a sus auxiliares a que busquen y aseguren los objetos, huellas y vestigios del delito, que en un momento dado sirvan para acreditar la comprobación del cuerpo del delito y la probable responsabilidad del presunto responsable, a efecto de integrar la respectiva indagatoria y dictar la resolución correspondiente, la cual dadas las circunstancias particulares del caso, esto es la flagrancia, será la de ejercitar la acción penal correspondiente, salvo cuando se compruebe

plenamente que el sujeto activo del delito actuó en circunstancias excluyentes de delito.

En la hipótesis de caso urgente, una vez que el indiciado sea puesto a disposición del Ministerio Público, éste procederá a culminar el perfeccionamiento de la integración de la Averiguación Previa (puesto que como ya se vio anteriormente, ya se inició una Averiguación Previa, pero durante su integración se suscita el caso urgente y se ordena la detención del sujeto) para ejercitar la acción penal correspondiente.

En suma y después de analizar brevemente los supuestos procesales de la puesta a disposición del Ministerio Público del presunto responsable de un delito, el órgano ministerial tiene la obligación de apegarse a derecho en todas y cada una de sus actuaciones respetando ante todo las garantías constitucionales de los presuntos responsables, en el entendido que de no ser así le será aplicable lo dispuesto por las Leyes conducentes en la materia.

Bajo tales argumentos, es incuestionable que la autoridad cívica debe respetar y hacer respetar los parámetros anteriormente expuestos, relacionados con las infracciones flagrantes, tomando en consideración que al presunto infractor se

le deberá presentar inmediatamente ante el Juez Cívico con la respectiva boleta de remisión, misma que deberá de contener los requisitos que en el siguiente tema analizaremos.

3.4 LA DETENCIÓN Y PRESENTACIÓN DEL INFRACTOR.

Según lo acabamos de estudiar, atento a lo dispuesto por el artículo 20° de la Ley de mérito, cuando los elementos de la policía en servicio presenciaren la comisión de una infracción, procederán a la detención del presunto infractor, y en su caso, lo presentarán inmediatamente ante el Juez Cívico competente, en atención a la garantía de libertad, expresamente sancionada dentro del artículo 16 Constitucional, con la boleta de remisión que deberá contener por lo menos los siguientes datos:

- I. Escudo de la ciudad y folio.
- II. La Delegación y el número del juzgado que corresponda, el domicilio y teléfono del mismo;
- III. Nombre, edad y domicilio del presunto infractor, así como los datos de los documentos con que los acredite;
- IV. Una relación de los hechos de comisión de la presunta infracción, que comprenda todas y cada una de las circunstancias de tiempo, modo, lugar, así como

cualquier dato que pudiera contribuir para los fines del procedimiento;

- V. Nombre y domicilio de los testigos, si los hubiere;
- VI. La lista de objetos recogidos en su caso, que tuvieren relación con la presunta infracción;
- VII. Nombre, cargo y firma del funcionario del juzgado que reciba al presunto infractor; y
- VIII. Nombre, número de placa o jerarquía, unidad de adscripción y firma del elemento de policía que hace la presentación, así como, en su caso, número de vehículo.

Tratándose de infracciones flagrantes que no ameriten inmediatamente presentación, en los términos del artículo 8° de la Ley de merito, el elemento de la policía entregará un citatorio al presunto infractor, dicho documento contendrá cuando menos lo siguiente:

- I. Escudo de la ciudad y folio;
- II. La delegación y número del juzgado que corresponda, el domicilio y teléfono del mismo;
- III. Nombre, edad y domicilio del presunto infractor, así como los datos de los documentos con que los acredite;
- IV. Una relación de los hechos de comisión de la presunta infracción, que comprenda todas y cada una de las

circunstancias de tiempo, modo, lugar, así como cualquier dato que pudiera contribuir para los fines del procedimiento;

- V. Nombre y domicilio de los testigos, si los hubiere;
- VI. Fecha y hora en que se efectúe la entrega del citatorio y el señalamiento de que el presunto infractor contará con un término de 48 horas para presentarse al juzgado;
- VII. La lista de los objetos recogidos en su caso, que tuvieren relación con la presunta infracción;
- VIII. Nombre, número de placa o jerarquía, unidad de adscripción y firma del elemento de la policía, así como, en su caso, número del vehículo;
- IX. El apercibimiento de que podrá ser presentado para el caso de incumplimiento; y
- X. En el reverso, llevará impreso los artículos 8° y 9° de la presente ley.

El citatorio se deberá llenar por triplicado, entregando el original al presunto infractor, una copia que conservará el elemento de la policía y otra que entregará al juez, acompañada, en su caso, de los objetos a que se refiere la fracción VII de este artículo.

Cuando el presunto infractor no acreditare su nombre y domicilio con documento fidedigno, el elemento de la policía procederá a su inmediata presentación ante el juez correspondiente.

En este sentido, y dentro del supuesto específico de la comparecencia, debe de existir una denuncia de hechos, misma que tiene que cumplir con lo previsto en el artículo 16 constitucional, por lo que los requisitos indispensables para su constitución, atento a los lineamientos jurídicos de los Juzgados Cívicos, se verificará de la siguiente manera:

En caso de denuncia o queja de hechos constitutivos de presuntas infracciones, el juez considerará los elementos probatorios o de convicción que se acompañe y, si lo estima motivado, girará citatorio al denunciante o quejoso y al presunto infractor, con apercibimiento de ordenar su presentación, por medio del elemento de la policía, si no acuden en la fecha y hora que se señale.

Dicho citatorio será notificado por un auxiliar del juzgado, y deberá contener, cuando menos, los siguientes elementos:

1. Escudo de la ciudad y folio;

2. La Delegación y el número del juzgado que corresponda, el domicilio y teléfono del mismo;
3. Nombre y domicilio del presunto infractor;
4. Una relación de los hechos de comisión de la presunta infracción, que comprenda todas y cada una de las circunstancias de tiempo, modo, lugar, así como cualquier dato que pudiera contribuir para los fines del procedimiento;
5. Nombre y domicilio del denunciante o quejoso;
6. Fecha y hora para la celebración de la audiencia;
7. Nombre, cargo y firma del auxiliar del juzgado que efectúe el citatorio; y
8. En el reverso llevará impreso los artículos 8° y 9° de la presente Ley.

Para el caso de los menores de edad, la citación al presunto infractor se hará por sí mismo, o por medio de quien ejerza la patria potestad, la custodia o la tutoría, de derecho o de hecho.

Ahora bien, si el juez considera que la denuncia o queja no aporta ni contiene elementos suficientes que denoten la posible comisión de una infracción, acordará la improcedencia de la denuncia, expresando las razones que tuvo para dictar su determinación, de la que se tomará nota en el libro respectivo.

Asimismo, para el caso de que el presunto infractor no cumpla con el citatorio que le hubiese sido notificado, el juez librará orden de presentación en su contra, la cual será ejecutada por un elemento de policía.

Los elementos de la policía que ejecuten las órdenes de presentación, deberán hacerlo sin demora alguna, haciendo comparecer ante el juez a los presuntos infractores a la brevedad posible, observando los principios de actuación a que están obligados.

En tanto se inicia la audiencia, el juez ordenará que el presunto infractor sea ubicado en la sección de personas citadas, excepción hecha de las personas mayores de 65 años, las que deberán permanecer en la Sala de audiencias.

Cuando el presunto infractor se encuentre en estado de ebriedad o bajo el influjo de estupefacientes o sustancias psicotrópicas o tóxicas, el Juez ordenará al médico del juzgado que, previo examen que practique, dictamine su estado y señale el plazo probable de recuperación, que será la base para fijar el inicio del procedimiento, en tanto se recupera, será ubicado en la sección que corresponda.

Tratándose de presuntos infractores, que por su estado físico o mental denoten peligrosidad o intención de evadirse del juzgado, se les retendrá en el área de seguridad hasta que se inicie la audiencia.

Cuando el presunto infractor padezca alguna enfermedad mental, a consideración del médico del juzgado, el juez suspenderá el procedimiento y citará a las personas obligadas a la custodia del enfermo y a falta de éstos, lo remitirá a las autoridades de Salud o Instituciones de Asistencia Social competentes del Distrito Federal, que deban intervenir, a fin de que se proporcione la ayuda asistencial que se requiera en cada caso. Cuando el presunto infractor no hable español o sea sordomudo se le proporcionará inmediatamente un traductor, sin cuya presencia, el procedimiento administrativo no podrá dar inicio.

Cuando comparezca el presunto infractor ante el Juez, éste le informará del derecho que tiene a comunicarse con persona de su confianza para que le asista y defienda.

Si el presunto infractor solicita comunicarse con persona que le asista o defienda, el juez suspenderá el procedimiento dándole al efecto las facilidades necesarias y le concederá un plazo que no

excederá de 2 horas, para que se presente su defensor o persona que le asista. En caso de que no cuente con defensor o persona de su confianza, se le nombrará un defensor de oficio.

El Juez hará remisión al Ministerio Público de los hechos de que tenga conocimiento con motivo de sus funciones y que puedan constituir delito.

En suma, las anteriores son los presupuestos necesarios, que se contemplan dentro de la Ley de mérito, para dar inicio al procedimiento administrativo ante los juzgados cívicos, así como los lineamientos a seguir de verificarse tales supuestos, lo que obligaría a desarrollar el siguiente acto procesal ante la autoridad cívica, misma que es la audiencia y que a continuación estudiaremos.

3.5 LA AUDIENCIA.

Por lo que atañe a ésta, debemos precisar que, es el acto procesal mediante el que se resguarda el derecho de exponer, reclamar o solicitar algo por las partes en conflicto, y con lo que se da cumplimiento a lo preceptuado por la fracción II del artículo 14 Constitucional, lo cual es también un principio general del derecho, en el sentido de que nadie puede ser privado de la vida,

libertad o de sus propiedades, posesiones o derechos, sino mediante juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos, en que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento, con lo que se vigila la imparcialidad del proceso, además de garantizarse la impartición de justicia.

Dentro de este contexto, el procedimiento que se desarrolla en los Juzgados Cívicos, tiene la calidad de sumario, toda vez que lo que se pretende por el legislador, es que en una sola comparecencia se pueda solucionar la controversia planteada. Luego entonces, el procedimiento será oral, público o en su caso privado, cuando el Juez, tomando en consideraciones las especiales particularidades del asunto, así lo determine; y se realizará en forma expedita sin más formalidades que las establecidas en la propia ley en comento.

Asimismo, en caso necesario, se podrá efectuar una segunda audiencia para la presentación de nuevas pruebas o de no ser posible, en ese momento desahogar las aceptadas. Por lo tanto, el juez suspenderá las audiencias y fijará día y hora para su continuación, dejando en libertad al presunto infractor, apercibiendo a las partes que de no presentarse, se harán acreedoras a alguno de los medios de apremio que señala el artículo 70 de la propia Ley.

Las actuaciones se deberán anotar en el libro respectivo, en casos excepcionales, el juez levantará las actas circunstanciadas que proceda, al iniciar la audiencia, el juez verificará que las personas citadas se encuentren presentes; si lo considera necesario dará intervención al médico del juzgado quien determinará el estado físico y en su caso el mental de aquéllas. Asimismo, el juez verificará que las personas ausentes hayan sido citadas legalmente.

En los casos de flagrancia que ameriten la presentación inmediata del presunto infractor, la audiencia se iniciará con la declaración del elemento de policía que hubiese practicado la detención y presentación o con la lectura de la boleta de remisión respectiva, con lo que se deberá justificar la presentación, si no lo hace, incurrirá en responsabilidad, en los términos de las leyes aplicables y se ordenará la inmediata libertad del presentado.

En el caso de infracciones flagrantes que no ameriten la presentación inmediata, la audiencia se iniciará con la lectura de los datos contenidos en el citatorio que obren en poder del Juez.

Tratándose de denuncias de hechos o de quejas de vecinos, la audiencia principiará con la lectura del escrito de denuncia o de

la queja, si lo hubiere, o con la declaración del denunciante o quejoso si estuviere presente, quien en su caso, podrá ampliarla.

Si después de iniciada la audiencia, el presunto infractor acepta la responsabilidad en la comisión de la infracción imputada tal como se le atribuye, el juez dictará de inmediato su resolución. Si el presunto infractor no acepta los cargos, se continuará el procedimiento. Atento a lo establecido por el artículo 38 de la Ley de mérito, se continuará la audiencia con la intervención que el juez debe conceder al presunto infractor para que manifieste lo que a su derecho convenga y ofrezca pruebas por sí, o por persona de su confianza o por conducto de su defensor.

En tal virtud, para comprobar la comisión de la infracción y la responsabilidad del presunto infractor, se podrán ofrecer todas las pruebas que no sean contrarias a la moral o al Derecho, igualmente el presunto infractor podrá ofrecer pruebas en los mismos términos. El juez aceptará o rechazará las pruebas ofrecidas, de conformidad con lo preceptuado por el artículo 18 de la propia Ley.

Como ya lo establecimos anteriormente, si fuere necesaria la presentación de nuevas pruebas o de no ser posible en ese

momento desahogar las aceptadas, el Juez suspenderá la audiencia y fijará día y hora para su continuación, dejando en libertad al presunto infractor, apercibiendo a las partes para el caso de no presentarse, se harán acreedores a alguna de los medios de apremio, establecidos en el artículo 70 de la Ley en cita.

Si el presunto infractor no concurriera a la misma, el juez podrá librar orden de presentación inmediata, para el efecto de notificarle la resolución que se dicte, en el caso de que resulte responsable.

3.6 LA RESOLUCIÓN.

Concluida la audiencia, el juez de inmediato examinará y valorará las pruebas presentadas y resolverá si el presunto infractor es o no responsable de las infracciones que se le imputan y la sanción que en su caso, imponga, debiendo motivar y fundar su determinación conforme a esta Ley, así como a los demás ordenamientos aplicables.

El juez determinará la sanción aplicable en caso concreto, tomando en cuenta la naturaleza y las consecuencias individuales y sociales del infractor y los antecedentes de éste. En todo caso al

resolver la imposición de una sanción, el juez apercibirá al infractor para que no reincida, haciéndole saber las consecuencias sociales jurídicas de su conducta.

Emitida la resolución, el juez la notificará inmediatamente y personalmente al presunto infractor y al denunciante, si lo hubiere y estuviere presente.

Si el presunto infractor resulta no ser responsable de la infracción imputada, el juez resolverá en ese sentido y le autorizará que se retire. Si resulta responsable, al notificarle la resolución el juez le informará que podrá elegir entre cubrir la multa o cumplir con el arresto que le corresponda; si solo estuviere en posibilidad de pagar parte de la multa, se le recibirá el pago parcial y el juez le permutará la diferencia por el arresto, en la proporción que corresponda a la parte no cubierta, subsistiendo esta posibilidad durante el tiempo de arresto del infractor.

Para la imposición de la sanción, el arresto se computará desde el momento de la presentación del infractor. Para el caso de que el infractor haya sido sujeto de presentación y opte por el pago de la multa, se hará la deducción proporcional al tiempo

transcurrido, desde su presentación hasta la notificación de la resolución.

Las personas a quienes se les haya impuesto una sanción, podrán hacer valer la revisión administrativa ante el propio juzgador, dentro de las 48 horas siguientes a la notificación personal, pudiendo solicitar la suspensión del arresto hasta en tanto no se resuelva la revisión de manera definitiva. El juzgador resolverá este aspecto de inmediato y remitirá a la Consejería el recurso, su informe y la resolución de suspensión que hubiese dictado en un plazo de 72 horas.

3.7 LA SANCIÓN.

Tal y como lo establece el artículo 21 constitucional, compete a la autoridad administrativa la aplicación de sanciones por infracciones de los reglamentos gubernativos y de la policía, lo cual es indicativo de la potestad de la Administración Pública para la debida imposición de sanciones en su ámbito específico de aplicación.

Ahora bien, de las disposiciones constitucionales anteriormente enunciadas, se desprende una aparente limitante de la potestad sancionadora de la autoridad administrativa, al

preceptuar que la misma, sólo podrá consistir en arresto hasta por 36 horas, dejando totalmente de lado la clausura, el decomiso y la cancelación de licencias como tipos de sanciones comúnmente utilizados por ésta.

A este respecto, la Suprema Corte de Justicia ha establecido que el artículo 21 Constitucional, no pretende limitar las clases de sanción, sino únicamente separar su competencia en materia de ilícitos. Es decir, que al ámbito penal le debe corresponder al Poder Judicial, en tanto que las infracciones cívicas o administrativas corresponderán al Poder Ejecutivo.

Así, para Hans Kelsen, la sanción es un elemento diferenciador entre la regla de derecho y la moral; y su contenido es un acto coactivo dirigido al individuo que pueda violarla, amenazándolo con infringirle un dalo o carga que puede consistir según la gravedad de la falta, desde un simple forzamiento a reparar el perjuicio causado o la imposición de la multa, hasta la privación de la libertad o de la vida misma.⁴⁰

Por lo que en términos generales podemos considerar la sanción administrativa, como el castigo que aplica la sociedad a través del Derecho, en virtud de las violaciones o

⁴⁰ Cfr. KELSEN, HANS. *Derecho Administrativo*, primer curso, 2ª edición, Editorial Harla, México, 1994, págs. 307 y 308.

quebrantamientos de los ordenamientos administrativos, pretendiendo con esto asegurar el cumplimiento de los deberes que tienen los ciudadanos con respecto a la sociedad.

Dentro de este contexto, resulta que son diversos los criterios que pueden ser utilizados para clasificar las sanciones; dentro de los cuales tenemos aquel que atiende al tipo de castigo que se impone y conforme al cual el mismo, puede ser corporal, patrimonial o privativo de derechos.

Igualmente, se considera el criterio que atiende a la autoridad que los impone. En este sentido, las sanciones pueden ser administrativas o judiciales, o bien, aquel que toma como referencia la rama del derecho de la cual se desprende la norma violada; criterio que las distingue en sanciones administrativas, penales, internacionales, etc.

Luego entonces, y no obstante que ésta última clasificación es la más aceptada, tiene el inconveniente de reconocer tantas clases de sanciones como disciplinas jurídicas especiales vayan surgiendo, lo que, nulifica la utilidad practica de este criterio.

Sin embargo, es innegable que la existencia de la sanción en todo orden jurídico, por parte de aquellos a quienes está dirigida

por lo que hasta la fecha no se pone y creemos que ni se pondrá en tela de juicio su indisoluble coexistencia con la disciplina del derecho.

Por otra parte, la gran variedad de sanciones que existen de manera expresa dentro de nuestro sistema jurídico, hacen difícil su comprensión atendiendo a un solo género, toda vez que aún cuando únicamente se observe una diferencia de grado entre ellas, en cuanto que representan un daño para el infractor, y que su propósito sea la salvaguarda de un orden jurídico, son tan distintos los casos concretos que las puedan originar, que resulta igualmente difícil su relación.

Bajo tales criterios y por lo que se refiere a las sanciones contenidas por materia de infracciones a la Ley de Justicia Cívica para el Distrito Federal, tenemos las siguientes:

- I. Amonestación, que es la reconvención, pública o privada, que el juez haga al infractor;
- II. Multa, que es la cantidad de dinero que el infractor debe de pagar a la Tesorería del Distrito Federal y que no podrá exceder del equivalente a 30 días de salario mínimo al tiempo de cometerse la infracción; y

- III. Arresto, que es la privación de la libertad por un periodo hasta de 36 horas, que se cumplirá en lugares diferentes de los destinados a la detención de indiciados, procesados o sentenciados.

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

En este sentido, las infracciones reguladas dentro de la Ley en estudio, atento a lo preceptuado por el artículo 9°, son las siguientes:

- I. De la fracción I a la VI con multa por el equivalente de 1 a 10 días de salario mínimo o con arresto de 6 a 12 horas;
- II. De la fracción VII a la XIII, con multa por el equivalente de 11 a 20 días de salario mínimo o con arresto de 13 a 24 horas; y
- III. De las fracciones XIV a la XXI, con multa por el equivalente de 21 a 30 días de salario mínimo o con arresto de 25 a 36 horas.

3.8 DEL PROCEDIMIENTO CONCILIATORIO.

En términos generales podemos establecer que, la conciliación es una institución de amplia aplicación jurídica en la actualidad, misma que en palabras del maestro Rafael De Pina, se puede definir como:

“Acuerdo celebrado entre quienes se encuentran ante un conflicto de intereses, con objeto de evitar un juicio o poner rápido fin a uno ya incoado (sin correr todos los trámites que, en otro caso, serían precisos para concluirlo).

*En nuestro proceso del trabajo, la conciliación constituye un trámite previo al arbitraje.”*⁴¹

Dados los criterios expuestos con anterioridad, se puede precisar que la conciliación es tanto el acto procesal que se lleva a cabo ante un Juez, como el resultado de un acuerdo amigable entre las partes. Por lo que, se dice que ha habido conciliación cuando se ha obtenido un acuerdo que pone fin a un conflicto de intereses.

A este respecto, el maestro Jorge Alberto Silva,⁴² considera que es un medio que con el solo hecho de pronunciar esa palabra produce un efecto favorable para la solución de un conflicto de

⁴¹ DE PINA RAFAEL, op. cit. pág. 178.

⁴² Cfr. SILVA, JORGE ALBERTO. *Arbitraje Comercial Internacional en México*. Pereznieta Editores, México, 1994, pág. 8.

intereses cuando se está frente a tal caso. Es una de las formas más antiguas de solucionar controversias. A diferencia de otros medios autocompositivos de solución, en la conciliación el tercero asume un papel más activo, consistente en proponer a las partes, alternativas concretas para que resuelvan de común acuerdo sus diferencias. En la conciliación se requiere la proposición de fórmulas por parte del tercero extraño para que las partes solucionen su conflicto. Así, el conciliador no sólo se encarga de ayudar a las partes a solucionar su conflicto, sino que además, les propone la forma de solucionarla.

Ahora bien, para el jurista Rafael Caldera:

*“La conciliación es el acercamiento de las partes para discutir amigablemente el problema y tratar de llegar a un acuerdo de acercamiento, que se realiza generalmente ante personas y organismos ya establecidos oficialmente, o bien compuestos voluntariamente por las partes.”*⁴³

Bajo tales argumentos, tenemos que la Ley de Justicia Cívica para el Distrito Federal, en sus artículos conducentes prescribe lo siguiente:

Artículo 51.- *En los casos a que se refieren los párrafos tercero y cuarto del*

⁴³ Citado por TENA SUCK, RAFAEL, Y ÍTALO MORALES HUGO. Derecho Procesal del Trabajo, 5ª edición, Editorial Trillas, México, 1991, pág. 151.

artículo 9° de esta Ley, siempre que las partes así lo consientan, el procedimiento conciliatorio se tramitará de manera inmediata. El Juez, antes de dar inicio al procedimiento celebrará en presencia del o de los presuntos infractores, así como de la parte ofendida, una audiencia de conciliación oral en la que procurará el avenimiento de los interesados. De llegarse a éste, se hará constar por escrito el acuerdo logrado sin que proceda la aplicación de sanción alguna.

Para la comparecencia de las partes interesadas, el juez podrá citar para fines de la conciliación en los términos del artículo 22 de esta Ley.

Artículo 52.- El convenio de conciliación puede tener por objeto:

- I. La reparación del daño;
- II. No reincidir en conductas que den motivo a un nuevo procedimiento; o
- III. El otorgamiento del perdón.

Artículo 53.- El juez podrá adoptar las medidas precautorias que estime pertinentes y necesarias para preservar el orden público, en tanto se substancie el procedimiento conciliatorio aquí previsto. Estas medidas se harán del conocimiento de los afectados en el momento de la aceptación que hagan de intentar la conciliación.

Artículo 54.- Para hacer cumplir sus determinaciones durante el procedimiento conciliatorio, el juez podrá aplicar las

medidas de apremio a que se refiere el artículo 70 de esta ley.”⁴⁴

Dentro de este contexto, tenemos que aplicando los criterios elementales anteriormente vertidos en relación con la conciliación, y fundamentalmente por las disposiciones normativas contenidas dentro de la Ley de Justicia Cívica, el Juez Cívico, tiene las más amplias facultades para que en ejercicio de su competencia pueda tratar de avenir a las partes en los conflictos entre ellas suscitados, atendiendo desde luego, al caso concreto. Por lo que podemos concluir, que el procedimiento conciliatorio, contenido dentro de la Ley en estudio, representa sin lugar a dudas parte importante en la Administración de Justicia Cívica, por lo que el mismo, debería de ser ordenado de oficio, atendiendo desde luego, al propio sentido de la Ley.

⁴⁴ *Ley de Justicia Cívica para el Distrito Federal*, op. cit. cd-rom.

CAPÍTULO 4

ANÁLISIS SOCIO-JURÍDICO DE LOS EXTREMOS LEGALES EN LA APLICACIÓN DE LA JUSTICIA CÍVICA Y SU INCONGRUENTE SISTEMA DE SANCIÓN Y REGULACIÓN NORMATIVA

4.1 EL ESTADO DE DERECHO Y SU ORDEN NORMATIVO COMO ENTES REGULADORES DE LA SOCIEDAD.

Tomando como base principal que el Estado se puede concebir como toda organización jurídica de la sociedad, mediante un poder de dominación, conocido como gobierno, que se ejerce en un determinado territorio, resulta incuestionable que el ente jurídico denominado Estado, se integra por tres elementos fundamentales como son la población, el territorio y el poder o gobierno.

Dentro de este contexto, tenemos que en la actualidad el sistema jurídico de nuestro Estado, se constituye por el conjunto de leyes constitucionales y secundarias en vigor, que regulan la creación y el funcionamiento de las instituciones públicas bajo el denominado Sistema Federal.

En tal virtud, el Estado Federal Mexicano se compone por estados miembros unidos en una Federación establecida según nuestra Constitución, en tanto que el pueblo puede ejercer su soberanía a través de los Poderes de la Unión, así como por los Poderes de los Estados.

Visto lo cual y como lo señala el numeral 40 de nuestra Carta Fundamental el Estado mexicano, se encuentra constituido en una República representativa, democrática y federal, compuesta de Estados Libres y Soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior, pero unidos a una Federación, constituida según los principios de nuestra Constitución Política.

Atento a tales criterios, podemos asegurar que el ideal de toda sociedad organizada, es tener normas justas que puedan satisfacer sus apremiantes necesidades y resolver las aspiraciones de todas sus clases sociales según sus ideologías y propias valoraciones. Por tanto, siendo el bien público el fin primordial que persigue el Estado, resulta obvio que el beneficiario es el conjunto de ciudadanos que habita en el territorio del propio Estado, es decir, los individuos que se encuentran en el territorio nacional.

Ahora bien, la doctrina jurídica ha coincidido en que el bien común se encuentra integrado por tres elementos formales, estudiándolos de la siguiente manera.

En primer lugar se encuentra el orden y la paz, mismo que tiene un doble aspecto (interno e internacional), este elemento del bien público, es una necesidad derivada del egoísmo de los seres humanos que los lleva a luchar entre sí por la obtención de bienes materiales, y si tal acontecimiento no fuera moderado por el Estado se llegaría a la anarquía. Con lo que la actividad estatal se encamina a la consecución de este elemento, lo que se refleja en la creación del orden jurídico que es un conjunto de normas que habrán de regir la actividad de los particulares y de estos con el Estado, formuladas de acuerdo con los principios de justicia y para su observancia cuenta con el apoyo de la fuerza pública.

Por cuanto hace al segundo elemento formal del bien público, la doctrina jurídica suele atribuirle la actividad que realiza el Estado que se encuentra dirigida a coordinar la actuación de los particulares, por ello, es necesario que el Estado intervenga coordinando la actividad individual de tal manera que se realice en forma armónica, es decir, acorde al orden jurídico.

El tercer y último elemento del bien público, lo constituye la necesidad de ayuda y por excepción la suplencia de las

actividades privadas, dado que en ocasiones los particulares por sí mismos, no pueden realizar ciertas funciones de interés general, y en estos casos la ayuda del Estado resulta indispensable, citando como ejemplo a la beneficencia pública que se organiza de manera directa por la actividad estatal, acudiendo en ayuda de los necesitados.

En suma, podemos concluir que el Estado y sus órganos de gobierno, son los entes jurídicos que redondean, unifican y hacen culminar el orden jurídico, son las personas por excelencia en cuanto a que son el centro supremo de imputación normativa, que se traduce en el conjunto de derechos y obligaciones que tienen que cumplir, son los entes que poseen el máximo de atribuciones soberanas, pero también el máximo de deberes y responsabilidades. Por consecuencia, tales responsabilidades se centran en el beneficio colectivo mediante un sistema normativo, que necesariamente se tiene que ir renovando a la misma par que evoluciona la sociedad y sus especiales formas de conducta.

4.2 EL ENTORNO SOCIAL Y LOS MECANISMOS DE MEJORAMIENTO Y ARMONÍA EN LAS CONDICIONES DE VIDA.

En relación con los argumentos expuestos, podemos establecer que en la actualidad el Distrito Federal es la ciudad

más poblada del mundo, situación ésta que invariablemente ocasiona que un sinnúmero de problemas, hechos y actos jurídicos se desarrollen a diario en nuestra urbe, así, resulta ser tan grave este problema que al decir del maestro Amador Rodríguez Lozano:

*“ahora las metrópolis se han extendido a todos los continentes, principalmente en los países con menor desarrollo económico. En el caso de los países subdesarrollados, la crisis se agudiza con la incapacidad para absorber en sus ciudades la fuerza de trabajo que se desplaza hacia ellas, lo que convierte en una fuente de conflictos sociales [...] es por ello, que en la conformación de las grandes urbes, se ha traducido en la aparición de déficit de vivienda, empleo, educación y sanidad. Se desarrolla la actividad terciaria, particularmente el subempleo (comercio informal o ambulante), y se trastorna globalmente la vida de la comunidad, no solo lo que integra la metrópoli sino la del país, porque se tiene que emplear recursos humanos y materiales de gran magnitud para solventar necesidades que nunca dejan de crecer [...] por ello, la búsqueda de nuevas soluciones para el gobierno y administración de grandes concentraciones urbanas, por parte de los países que las padecen, se ha convertido en un tema permanente y abierto a discusión.”*⁴⁵

⁴⁵ RODRÍGUEZ LOZANO, AMADOR, *El Constitucionalismo en las postrimerías del Siglo XX*. Tomo V, Editorial UNAM, México, 1988, pág. 255.

Como lo podemos inferir de la anterior cita, el entorno social de nuestra ciudad resulta ser poco halagador, más aún si tomamos en consideración un marco normativo deficiente, e incongruente, como lo es la Ley de Justicia Cívica para el Distrito Federal, en donde se requiere urgentemente actualizarla y dotarla de efectividad legal, según lo expondremos en los siguientes temas de nuestro estudio.

Por otra parte, siguiendo con los lineamientos del maestro Rodríguez Lozano, ⁴⁶ para ubicar con mayor claridad el problema que una metrópoli como la nuestra ha llegado a tener, es necesario no vislumbrarlo en el mero análisis jurídico o político, al contrario, es importante aproximarse al conocimiento de la sociedad capitalina, porque con él es posible dilucidar una serie de problemas que, como consecuencia de la gran migración del resto del país hacia el Distrito Federal se ha originado y agudizado.

Así, resulta que el crecimiento de nuestra ciudad, es producto de situaciones de orden económico, político y social, originadas y estructuradas en el devenir histórico del país, mismas que han provocado en la actualidad un sinnúmero de problemas que es necesario reconocer a fin de apreciar las deformaciones que al interior de la sociedad capitalina se están produciendo.

⁴⁶ Ibidem, págs. 263-267.

Por lo que primeramente, debe tomarse en cuenta que la concentración poblacional obedece a un profundo proceso de urbanización, en donde como ya lo expusimos, ésta se ha debido al flujo de las zonas rurales hacia la ciudad.

Dentro de este contexto, el problema más visible y de mayor importancia en el Distrito Federal es el demográfico, porque es causa, en última instancia, de las distorsiones y deficiencias que en materia de servicios públicos, contaminación, marginalidad, abasto y de finanzas tiene la ciudad, además de las pautas de comportamiento del ciudadano.

Con esto, además de verse afectada la vida social, económica y política del Distrito Federal, también en el campo jurídico se reciente el efecto de la gran concentración urbana.

Situación que se refleja en que las leyes y programas de desarrollo puestos en práctica por la administración en turno, pasan a ser obsoletos en un lapso corto, al ser incapaces de prever el movimiento poblacional y las exigencias que se trae consigo.

Atento a estos señalamientos, resulta indudable que el entorno de la ciudad de México, se encuentra directamente

relacionado con la cantidad de población y la posibilidad gubernamental de organizarla, normarla y dotarla de satisfactores mínimos que le permitan desenvolverse adecuadamente.

Por tanto, resulta indudable que estos satisfactores se encuentran reconocidos perfectamente por nuestro Estado de Derecho y su orden jurídico, toda vez que los mismos se caracterizan por su intervención creciente en las actividades económicas, políticas, sociales y culturales, con un poder ejecutivo fuerte, pero controlado, para coordinar y armonizar los diversos intereses de una sociedad plural, redistribuyendo los bienes y servicios en busca de la paz social.

En suma, para que se pueda considerar con toda seriedad el mejoramiento de las condiciones de vida para los habitantes de la ciudad, se tiene que implementar un programa institucional, jurídico y económico, que de forma integral haga posible el adecuado desarrollo del entorno social, a corto, mediano y largo plazo.

En tal virtud y por lo que atañe al ámbito jurídico, creemos que el mejoramiento en las condiciones de vida para los habitantes del Distrito Federal, se debe de fundamentar en la actualización y eficacia de su marco jurídico interno, un marco justo, equitativo, expedito, igualitario y por consecuencia sancionador, tomando como premisa básica el bienestar social

que como lo sabemos, representa la tranquilidad, la satisfacción que puede provocar el vivir en un ambiente de común solidaridad, de afanes semejantes, en síntesis, la convivencia pacífica de los seres humanos y el propósito estatal de proporcionar el mayor número de satisfactores a sus habitantes.

4.3 IMPORTANCIA JURÍDICA Y TRASCENDENCIA SOCIAL DEL DERECHO ADMINISTRATIVO EN LAS RELACIONES DE LOS PARTICULARES ANTE LAS AUTORIDADES.

Según lo hemos estudiado, la sociedad que integra el Distrito Federal, en la actualidad se desenvuelve cotidianamente ante una variedad de circunstancias y efectos jurídicos y sociales que en muchas ocasiones son desconocidos o insospechados por éstas.

Ahora bien, consideramos que un Estado de Derecho eficiente y progresista es aquél que mediante su quehacer legislativo va adecuando sus preceptos normativos a los constantes cambios y movilidad del grupo social. Con lo que, resulta indudable que en la medida que el marco jurídico de Derecho positivo se encuentre acorde a sancionar o normar la vasta gama de conductas que se suscitan por todos sus miembros, significara el brazo justo y fuerte de la legalidad y del orden jurídico,

Es decir, creemos firmemente que todos los cuerpos normativos que conforman nuestro vasto catálogo jurídico, son en sí mismos valiosos, sin importar la jerarquía o grado de aplicación que se les pudiere reconocer, dado que toda norma jurídica positiva, por este solo hecho, es una norma que se debe respetar y hacer respetar, en consecuencia la Ley de Justicia Cívica circunscrita dentro del ámbito del derecho Administrativo, debe de adquirir el valor y las dimensiones reales para las cuales fue creada. Por lo que de ninguna manera se debe minimizar su aportación normativa para regular el comportamiento social, al contrario, tal y como lo hemos señalado, esta Ley reviste notoria importancia, al ser un ordenamiento de conducta de todas aquéllas cuestiones que por su especial simpleza no rebasan más allá, los legítimos derechos de terceras personas. Empero son transgresiones que deben de ser sancionadas por nuestro Estado de Derecho, con la intención de que sea posible la armonía entre los miembros de la sociedad con base al respeto mutuo, a la solidaridad natural entre los seres humanos y por consecuencia a la paz social.

Dentro de este contexto, los alcances sociales en los que se debe de cimentar, eficientizar y depurar la Ley de Justicia Cívica para el Distrito Federal, son aquellos a los que el orden público y privado de las personas aluden como su principal objeto, es decir, a la debida protección del conjunto de derechos que expresamente

son consagrados dentro de nuestra Constitución Política Mexicana, y como lo son la seguridad social, la certeza jurídica, la legalidad, la equidad y en consecuencia el bien común.

4.4 ÁMBITO Y PROYECCIÓN DE LA JUSTICIA CÍVICA COMO MECANISMO LEGAL ANTE EL DESARROLLO SOCIAL.

Según lo hemos señalado, un satisfactor primordial de toda sociedad moderna, lo constituye su orden jurídico y dentro de éste, los diversos ordenamientos legales que serán aplicables al caso concreto.

Así, dentro del Distrito Federal, se encuentra en vigor una Ley que el legislador denominó de Justicia Cívica, misma que tiene, según los criterios legislativos, la encomienda de garantizar a la ciudadanía aveniencias en sus intereses personales, dotarla de cuerpos legislativos que satisfagan sus requerimientos sociales y fundamentalmente, procurar el orden y la paz pública.

Atento a estos criterios, es que consideramos que la Ley de mérito, debe reunir los extremos legales de todo cuerpo normativo en cuanto a su alcance y precisión hipotética, dado que ésta, al ser general, subjetiva y abstracta, se encuentra dirigida a regular

la conducta que de manera positiva o negativa, puedan desarrollar los miembros de la sociedad.

En tal virtud, la Justicia Cívica, tiene efectivamente una válida y encomiable función jurídica y social, más aún si tomamos en cuenta la gran cantidad poblacional que vive en el Distrito Federal o bien que transita en su territorio.

Debemos manifestar también, que la realidad y proyección de la Justicia Cívica, como un mecanismo de sanción a determinado tipo de conductas, que por su especial naturaleza no constituyen delito ni adquieren los niveles de daño patrimonial o moral regulados en las disposiciones penales o civiles, debe estar en armonía con tales cuerpos normativos dado que son jerárquicamente superiores y por ende más especializados, lo que obliga a considerar, el grado de preparación y actualización de los jueces cívicos, además de revisar cuales son las infracciones que hoy en día constituyen auténticos delitos, o bien pueden provocar lesiones, daños y perjuicios del orden civil.

En igual sentido consideramos que en la actualidad existen hechos sociales, que para muchos son fenómenos sociales (lo que implica que se les considere como acontecimientos aislados y por lo mismo, no tomados en cuenta por la norma jurídica), que deben ser insertados al catálogo de infracciones cívicas, tales

como los arrancones, cruce de avenidas de alta densidad vehicular fuera de la zona peatonal o puente de acceso, abordar y descender del transporte público fuera de los lugares previamente señalados, etcétera.

Por tanto, la proyección y realidad de la Justicia Cívica debe de tomarse en cuenta primeramente por el propio legislador, quien tiene la obligación y facultad a la vez, de realizar las propuestas de reforma normativa más benéficas a la sociedad, mediante estudios serios y de fondo que permitan establecer con toda exactitud, los alcances y efectos jurídicos y sociales que se pretenden con tales disposiciones, así como concordar a éstas, con las normas ya existentes expresamente reguladas en otros cuerpos de leyes, de tal suerte que el orden jurídico se adecue a sancionar eficientemente el hecho social, bajo una positiva actividad legislativa.

Visto lo cual, creemos del todo acertados los criterios del maestro Amador Rodríguez, en el sentido de que en la actualidad es necesario que la ciudadanía participe de manera real con sus autoridades, respetando y haciendo respetar las leyes, generando conciencia cívica en todos los lugares en que se desarrollen o desenvuelvan en su vida diaria, situación que sin duda propiciará la sana convivencia pacífica entre todos los miembros que conforman la sociedad del Distrito Federal.

4.5 ANÁLISIS CRÍTICO DEL INCONGRUENTE Y DEFICIENTE SISTEMA DE REGULACIÓN Y SANCIÓN NORMATIVA CONTENIDO EN EL CAPÍTULO II DE LA LEY DE JUSTICIA CÍVICA PARA EL DISTRITO FEDERAL.

Con la finalidad de encuadrar nuestro ámbito de estudio, es menester establecer que la regulación normativa la ubicaremos dentro del conjunto de normas jurídicas que de manera ordenada todo cuerpo legal contiene. En tal virtud, por lo que respecta a la Ley de Justicia Cívica, tenemos que esta relación de preceptos normativos se encuentran expresamente contenidos en su artículo 7º, por lo que para los efectos de nuestro estudio a continuación se transcriben:

“Artículo 7º.- *Se comete infracción cívica cuando la conducta tenga lugar en:*

- I. Lugares o instalaciones públicas de uso común o libre tránsito, como plazas, calles, avenidas, viaductos, vías terrestres de comunicación ubicadas en el Distrito Federal, paseos, jardines, parques o áreas verdes;*
- II. Sitios de acceso público, como mercados, centros de recreo, deportivos o de espectáculos;*
- III. Inmuebles públicos;*
- IV. Medios destinados al servicio público de transporte;*
- V. Inmuebles de propiedad particular, siempre que tengan efectos ostensibles*

- en los lugares señalados en las fracciones anteriores; y*
- VI. *Plazas, áreas verdes y jardines, senderos, calles y avenidas interiores, áreas deportivas, de recreo o esparcimiento que formen parte de los inmuebles sujetos al régimen de propiedad en condominio, conforme a lo dispuesto por la Ley de la materia.*

A este respecto debemos señalar que el legislador omitió incluir dentro de los lugares en donde se pueden cometer infracciones cívicas, aquellos inmuebles que por sus especiales características representan para la ciudadanía gran importancia social, como lo son los hospitales (públicos y privados), los destacamentos de bomberos y centros de rescate. Es decir, como lo hemos enunciado con anterioridad, el Distrito Federal al ser la ciudad más poblada del mundo, enfrenta serios problemas en la utilización y empleo de la mano de obra, situación que obliga a gran parte de la población a dedicarse a actividades denominadas terciarias, como lo son el ejercicio del comercio informal o ambulante, siendo el caso que dentro de las áreas que el legislador omitió y mencionadas con anterioridad, para nadie resulta ser un secreto que las mismas se encuentran invadidas por todo tipo de puestos fijos y semifijos que obstaculizan y obstruyen el tránsito vehicular, peatonal y de manera particular los servicios asistenciales y de emergencia que estos centros ofrecen, por lo que creemos necesario, que los lugares referidos se

consignen de manera expresa dentro de la ley de merito, como lugares en los que se pueden cometer infracciones cívicas, lo que permitirá que al estar despejadas estas áreas, los servicios de referencia tendrán mayor eficacia, además de que los trabajadores de estas instituciones, no correrán el riesgo de arrollar a algún ciudadano al momento de prestar sus servicios y por otra parte, no se prestará para que las autoridades delegacionales, al amparo de la ignorancia de quienes se dedican a esta actividad comercial, se dediquen a esquilmar o extorsionar a éstos.

Dentro de este contexto, queremos expresar que pudiera considerarse que los lugares a los que nos hemos referido se encuentran contenidos de manera general en las seis fracciones del artículo 7° en comento, sin embargo reiteramos que a efecto de dotar a la Ley de Justicia Cívica de realidad social y jurídica, nada implicaría el que se especificara el que estos lugares sean considerados por la propia importancia que tienen expresamente dentro de la Ley y una vez hecho, se empiece a fomentar la cultura de respeto y seguridad que estos lugares significan.

El artículo 8° de la Ley de Justicia Cívica para el Distrito Federal, preceptúa:

Artículo 8°.- *En términos del artículo anterior, son infracciones cívicas las siguientes:*

- I. *Realizar expresiones o actos aislados que se encuentren dirigidos contra la dignidad de persona o personas determinadas;*
- II. *Producir o causar ruidos por cualquier medio que notoriamente atenten contra la tranquilidad o la salud de las personas;*
- III. *Orinar o defecar en lugares no autorizados;*
- IV. *Arrojar, tirar o abandonar en la vía pública animales muertos, desechos u objetos no peligrosos para la salud de las personas;*

Al igual que con el anterior artículo, se pudiera pensar que dentro de las primeras cuatro fracciones, se encuentran regulados los extremos a los que hace mención la hipótesis normativa, sin embargo, consideramos que esto no es así, dado que en la fracción I, el legislador establece que para el caso de la infracción, ***solo se procederá a la presentación inmediata del presunto infractor ante el Juez Cívico o a la iniciación del procedimiento administrativo, a petición del ofendido.*** En este sentido, si consideramos que la fracción I, instituye como infracción *Realizar expresiones o actos aislados que se encuentren dirigidos contra la dignidad de persona o personas determinadas;* podemos imaginar que dentro de estas expresiones, pueden encontrarse generalmente las que están dirigidas contra mujeres o menores, tales como las que acontecen en los servicios de transporte público o en la calle, y que pueden ser aquellas que de

manera verbal y en forma soez sean proferidas hacia su persona e incluso que pueden llegar al grado de ciertos tocamientos o acercamientos morbosos o exhibicionismo. Por lo que creemos que el primer párrafo de la parte final del artículo 8° de la Ley de referencia, además de hacer hincapié a la necesidad de que la presentación del presunto infractor sea a petición de parte, debe agregar que para el caso de actos libidinosos o morbosos que atenten contra la dignidad de persona o personas determinadas, que éstas tendrán en todo momento el apoyo médico o psicológico del organismo público, así como hacer especial mención de que se procederá contra el inculpaado en los términos de la presente Ley sin menoscabo de ejercitar la acción penal correspondiente, mediante la presentación del infractor ante la autoridad del Ministerio Público, si tales actos pudieran ser constitutivos de delito.

Por su parte, la fracción V establece:

- V. *Permitir el propietario o poseedor de un animal que éste transite libremente, o transitar con él, sin tomar las medidas de seguridad necesarias, de acuerdo con las características particulares del animal, para prevenir posibles ataques a otras personas o animales, azuzarlo, o no contenerlo, o no recoger las heces fecales del animal.*

A este respecto, podemos establecer que el tercer párrafo de la parte final del artículo 8° de la Ley de Justicia Cívica en estudio, establece con claridad la improcedencia de la detención del presunto infractor aún en el caso de notoria flagrancia, aduciendo que para el caso de las infracciones contenidas dentro de las fracciones II a VI, del artículo 8° de la Ley en comento, se procederá a la entrega de un citatorio al presunto infractor, para que se presente en el juzgado que corresponda dentro de las 48 horas siguientes. Bajo tales extremos, una vez más se deja ver la insensibilidad y poca precisión que el legislador tuvo al momento de regular este supuesto, toda vez que si tomamos como base que vivimos en una de las ciudades más pobladas del mundo y que los problemas de inseguridad pública han cobrado dimensiones de verdad alarmantes y aún más, han rebasado la capacidad de los cuerpos policíacos, situación que ha provocado que el grueso de la ciudadanía adquiera animales caninos para su protección, en donde muchos de éstos son auténticos perros de ataque, no resulta extraño observar en casi todos los puntos del Distrito Federal, personas que confiando en el temperamento de tales animales deambulan con éstos sin ningún cuidado, lo que se debe de entender, sin ir debidamente sujetados por cadenas o correas, no obstante traerlas consigo el dueño del animal, con lo que es totalmente predecible que en cualquier momento estos animales puedan ser utilizados para cometer asaltos "disfrazados" o bien, puedan reaccionar agresivamente en contra de cualquier

ciudadano, aspectos estos que no deben de ser tomados a la ligera, más aún si tomamos como ejemplo que al momento de estar elaborando el presente trabajo de investigación, aparece en los medios informativos una nota en el sentido de que un Policía Preventivo fue atacado por un canino a una orden recibida de su dueño, lo que denota la peligrosidad de estas conductas.

En este sentido, consideramos que la fracción V en concordancia con el párrafo tercero de la parte final del artículo 8° de la Ley de Justicia Cívica, deben de ser reformados a la brevedad tomando en consideración que no pretendemos caer en excesos de carácter prohibitivos contenidos en las normas jurídicas, sino como lo hemos propuesto, que la Ley de Justicia Cívica sea realmente eficaz y eficiente a sancionar la conducta de la sociedad. Por tanto, debería de existir prohibición expresa a toda la ciudadanía para deambular públicamente con animales caninos, sin encontrarse debidamente sujetos con la cadena o correa adecuada y siendo el caso de que la autoridad policiaca sea preventiva, judicial o de cualquier índole, detecte a cualquier ciudadano sin observar estos deberes de cuidado, procederá en los términos del párrafo tercero referido, solicitándole en el acto al ciudadano, el debido aseguramiento de su mascota, con la intención de evitar cualquier tipo de lesión, daño o perjuicio que con este motivo se pudiera suscitar a la ciudadanía.

Por lo que respecta a las fracciones, VI, VII, VIII, IX, X, particularmente consideramos que no requieren mayores comentarios, sin embargo, tenemos la fracción XI, que a la letra prescribe:

XI. Invitar a la prostitución o ejercerla;

Si interpretamos de manera literal esta fracción, no será difícil asegurar que esta supuesta infracción constituye, atento a los extremos del Código Penal Federal y al Código Penal para el Distrito Federal un auténtico delito, así, si fuera el caso de que la invitación a la prostitución se dirigiera a un menor, se estaría cometiendo el delito de corrupción de menores, contemplado en ambas leyes, si la invitación se hiciera a una persona mayor de edad, se comete el delito de trata de personas y lenocinio, es decir, la fracción en comento contiene dos supuestos prohibitivos a saber, la invitación a ejercer la prostitución, lo que se debe entender, según su aplicación literal como la invitación a ejercerla, lo que como ya lo manifestamos, es atento al caso concreto, un delito según se desprende de los siguientes artículos del Código Penal Federal y del Código Penal para el Distrito Federal que a continuación se transcriben:

Código Penal Federal:

Artículo 200.- Se aplicara prisión de seis meses a cinco años o sanción de trescientos a quinientos días multa o ambas a juicio del juez:

[...]

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

Código Penal para el Distrito Federal

Artículo 159 .- Al que sabiendo que padece una enfermedad grave en periodo infectante, ponga en peligro de contagio la salud de otro, por relaciones sexuales u otro medio transmisible, siempre y cuando la victima no tenga conocimiento de esa circunstancia se le impondrán prisión de tres meses a tres años y de cincuenta a trescientos días multa.

Si la enfermedad padecida fuera incurable se impondrán prisión de tres meses a diez años y de quinientos a dos mil días multa.

Este delito se perseguirá por querrela de la victima u ofendido.

Artículo 183.- Al que por cualquier medio, procure, induzca o facilite el que una persona menor de edad o quien no tenga la capacidad para comprender el significado del hecho, realice actos de

exhibicionismo corporal, lascivos o sexuales, prostitución, ebriedad, consumo de drogas o enervantes, prácticas sexuales, o a cometer hechos delictuosos, se le impondrán de seis a diez años de prisión y de trescientos a mil días multa.

Cuando de la práctica reiterada de los actos de corrupción el menor o incapaz adquiera los hábitos del alcoholismo, fármaco dependencia, se dedique a la prostitución, practicas de actos sexuales, a formar parte de una asociación delictuosa o de la delincuencia organizada, las penas serán de siete a doce años de prisión y de quinientos a mil quinientos días multa. .

[...]

Artículo 189.- *Se sancionará con prisión de dos a diez años y de quinientos a cinco mil días multa, al que:*

- I. Habitual u ocasionalmente explote el cuerpo de una persona u obtenga de ella un beneficio por medio del comercio sexual;*
- II. Induzca a una persona para que comercie sexualmente su cuerpo con otra o le facilite los medios para que se prostituya; o*
- III. Regentee, administre o sostenga prostíbulos, casas de cita o lugares de concurrencia dedicados a explotar la prostitución, u obtenga cualquier beneficio con sus productos.*

Como se desprende de los artículos en cita, la conducta sancionada como infracción por la Ley de Justicia Cívica en su

fracción XI, en ambos supuestos constituyen delito, por lo que la fracción debería de ser adicionada, en el sentido de que tal conducta y atendiendo a las especiales particularidades del caso concreto, será constitutiva de delito, en consecuencia, se debe de reformar la fracción II del artículo 9° de la Ley de mérito, individualizando la sanción a la fracción XI bajo los parámetros y en proporción a los que hace referencia el Código Penal federal y el Código Penal para el Distrito Federal.

Las fracciones XIV y XV, establecen:

- XIV. Portar, transportar o usar, sin precaución, objetos o sustancias que por su naturaleza sean peligrosos y sin observar, en su caso, las disposiciones aplicables;*
- XV. Arrojar en la vía pública desechos, sustancias peligrosas para la salud de las personas o que despidan olores desagradables;*

Creemos que con estas infracciones, el legislador debería de ser más preciso al referirse a las sustancias peligrosas así como a su cantidad, toda vez que como lo sabemos pudiera pensarse que los extremos a los que hacen alusión las fracciones en cita, se refieren a sustancias peligrosas de uso doméstico, tal es el caso de petróleo, aguarrás, alcohol y algunas otras sustancias químicas, mismas que por sus especiales características y en cantidades poco significativas, como lo podrían ser galones de 20 litros

revisten especial peligrosidad, dependiendo del lugar en donde se tengan almacenadas.

Con lo que, la fracción III del artículo 9° de la Ley de Justicia Cívica, también debe de modificarse aplicando sanciones más severas, con la intención de evitar estas inadecuadas prácticas.

En suma, dentro del siguiente apartado de nuestro trabajo de investigación, habremos de proponer de manera concreta las modificaciones que tanto las infracciones contenidas dentro del artículo 8° de la Ley de Justicia Cívica requieren, así como las sanciones contenidas para éstas en el artículo 9° de la propia Ley.

Ahora bien, podemos notar los incongruentes criterios normativos contenidos dentro de la Ley de Justicia Cívica dentro del artículo 13 que a la letra prescribe:

Artículo 13.- *Si las acciones u omisiones en que consisten las infracciones se hayan previstas por alguna disposición reglamentaria, no se aplicarán las sanciones establecidas en esta ley.*

Así, tenemos que en estricto sentido todas las infracciones contenidas dentro de la Ley de Justicia Cívica en su numeral 8°, de alguna forma se encuentran reguladas dentro de los diversos ordenamientos aplicables en la materia, tal es el caso del Código Civil, Penal (local y federal), Ley General de Salud, Ley de

Equilibrio Ecológico, Ley Federal de Armas de Fuego y Explosivos, etcétera. Por lo que si aplicamos correctamente las disposiciones del artículo 13 en cita, carecería de toda razón la existencia de la presente Ley de Justicia Cívica, quedando por tanto la duda de si la Ley pretende o no sancionar conductas estrictamente cívicas, a lo cual habremos de considerar que sí, es decir, atendiendo al caso concreto tenemos que las infracciones y sanción a la Ley en estudio, efectivamente constituyen transgresiones cívicas que además y dependiendo de la magnitud de los daños o lesiones causados, se encuentran reguladas dentro de los ordenamientos jerárquicamente superiores a ésta, por lo que para especificar y delimitar correctamente la Ley de mérito, se deben de adecuar ciertas reformas legislativas que la hagan congruente en el fondo y la forma con la que se le pretende dotar de eficacia jurídica, atento a los argumentos que expondremos a continuación.

4.6 PROPUESTAS DE REFORMA A LA LEY DE JUSTICIA CÍVICA PARA EL DISTRITO FEDERAL.

Concordando los criterios expuestos en el apartado anterior, en seguida realizaremos las Propuestas de Reforma que desde nuestro particular punto de vista, son necesarias para que la Ley de mérito se armonice en sus disposiciones con los otros cuerpos normativos para el Distrito Federal, como lo son básicamente el Código Civil y el Código Penal, (local y federal), con la intención de

que mediante su especialización y correcto ámbito de aplicación, se pueda brindar a la ciudadanía un cuerpo normativo acorde con su realidad social, debidamente estructurado y coordinado en cuanto a sus alcances y efectos jurídicos.

En tal virtud tenemos que la primera reforma que se propone a la Ley de Justicia Cívica para el Distrito Federal, es la adición de una fracción VII al artículo 7°, por lo que el artículo de referencia quedaría de la siguiente manera:

“Artículo 7°.- Se comete infracción cívica cuando la conducta tenga lugar en:

VII. Inmuebles públicos y privados, destinados a la atención médica u hospitalaria, destacamentos de bomberos y centros de rescate.

Reforma, artículo 8° de la Ley de Justicia Cívica para el Distrito Federal, se propone la adición de un segundo párrafo a la fracción I para quedar como sigue:

Artículo 8°.- En términos del artículo anterior, son infracciones cívicas las siguientes:

I. Realizar expresiones o actos aislados que se encuentren dirigidos contra la dignidad de persona o personas determinadas.

En los anteriores términos, la víctima tendrá en todo momento el apoyo médico o psicológico que pudiera requerir, mismo que le será facilitado por el Juzgado Cívico correspondiente. Además de que sin menoscabo de las sanciones impuestas al infractor en la presente Ley, se podrá ejercitar acción penal en su contra para lo que el Juez Cívico lo pondrá a disposición de la autoridad ministerial correspondiente.

[...]

Primer párrafo parte final artículo 8° Ley de Justicia Cívica.

En el caso de la fracción I, sólo se procederá a la presentación inmediata del presunto infractor ante el Juez Cívico o a la iniciación del procedimiento administrativo, a petición del ofendido y cuando los hechos constitutivos hagan presumir al Juzgador Cívico que son constitutivos de delito, lo remitirá ante el Ministerio Público que corresponda.

Reforma, fracción V, artículo 8° de la Ley de Justicia Cívica para el Distrito Federal. Se propone la modificación de la redacción de la fracción en comento, además de adicionar un segundo párrafo a la misma para quedar como sigue:

V.- Está estrictamente prohibido a los propietarios o poseedores de un animal, que éste transite libremente, o

transitar con él, sin tomar las medidas de seguridad necesarias, de acuerdo con las características particulares del animal, para prevenir posibles ataques a otras personas o animales, azuzarlo, o no contenerlo, o no recoger las heces fecales del animal.

Cualesquiera autoridad policiaca debidamente acreditada del Distrito Federal, tiene la obligación de solicitar el aseguramiento del animal en el acto mismo de ser detectado. Si fuere el caso que esta conducta la detectaran los elementos de la Policía Preventiva de la Secretaría, procederán además en los términos del párrafo tercero del artículo 8° de la presente Ley.

Reforma, fracción XI. Se propone la derogación de esta fracción, toda vez que la misma es considerada como un delito por nuestro Código Penal Federal en vigor, resultando innecesario que se encuentre regulada dentro de la Ley de Justicia Cívica, fundamentalmente por los daños sociales que este ejercicio puede ocasionar y que en esta razón deben de ser expresamente regulados en su ámbito penal.

Sin embargo, y sabedores del problema social que representa esta actividad y los diversos factores que dentro de ella inciden, podemos proponer otra opción de reforma para que la fracción en estudio quede debidamente regulada. Por tanto, la segunda opción de reforma quedaría como sigue:

XI. Ejercer la prostitución fuera de los lugares y horarios expresamente permitidos por la autoridad administrativa;

A quien invite a otra persona a ejercer la prostitución, le será aplicable lo dispuesto por el Código Penal para el Distrito Federal o en su caso el Código Penal Federal en vigor, teniendo la obligación el Juez Cívico de remitirlo ante la autoridad del Ministerio Público correspondiente.

Reforma, fracciones XIV y XV, artículo 8° de la Ley de Justicia Cívica. Se propone la modificación de la redacción en ambas fracciones, además de la adición de un segundo párrafo para quedar como sigue:

XIV. Está estrictamente prohibido para los habitantes del Distrito Federal, portar, transportar o usar, sin precaución, objetos o sustancias que por su naturaleza sean peligrosos y sin observar, en su caso, las disposiciones aplicables;

Cuando tales sustancias u objetos que por su peligrosidad se encuentren expresamente regulados en otros ordenamientos, las sanciones correspondientes serán competencia de la autoridad del Ministerio Público. Por lo que el Juez Cívico deberá remitirlo ante aquél, bajo su más estricta responsabilidad.

XV. Está estrictamente prohibido arrojar en la vía pública desechos, sustancias peligrosas para la salud de las

personas o que despidan olores desagradables;

Para los efectos de esta fracción, se procederá en los mismos términos a los que alude el segundo párrafo de la fracción anterior.

Reforma, artículo 13° de la Ley de Justicia Cívica. La Reforma que se propone consiste en la modificación de la redacción del artículo de mérito para quedar como sigue:

Artículo 13.- El Juez Cívico, con base en su experiencia y bajo su más estricta responsabilidad, determinará si las acciones u omisiones que le son imputadas al presunto infractor son de las que se encuentran expresamente reguladas como tales dentro de la presente Ley, procediendo en consecuencia a su sanción.

Si las acciones u omisiones a juicio del Juzgador son constitutivas de delito, y que por su gravedad se encuentren expresamente reguladas en otros ordenamientos jurídicos, remitirá en el acto al probable responsable ante la presencia de la autoridad del Ministerio Público Local o Federal.

La reforma que proponemos, la sustentamos con base en que de quedar la redacción del artículo 13° tal cual hoy en día se encuentra, no tendría razón de ser la Ley de Justicia Cívica, toda vez que como ya lo comentamos el total de supuestos hipotéticos considerados como infracciones, se encuentran debidamente regulados dentro de la vasta gama de ordenamientos jurídicos que

integran nuestro Derecho positivo. Por lo tanto, con la modificación que planteamos al artículo 13°, creemos que se permite la aplicación de la Ley de Justicia Cívica en su ámbito específico, y en los casos en que tales acciones u omisiones sean constitutiva de delito será la autoridad del Ministerio Público Local o Federal la competente para su conocimiento.

Reforma, artículo 9° de la Ley de Justicia Cívica para el Distrito Federal. Para coordinar adecuadamente las reformas propuestas a las fracciones contenidas dentro del artículo 8°, es necesario que se reformen las sanciones contenidas en el artículo 9° para quedar como sigue:

Artículo 9. *Las infracciones establecidas en el artículo anterior se sancionarán:*

I. De la fracción I a la VI con multa por el equivalente de 10 a 20 días de salario mínimo o con arresto de 12 a 18 horas.

A juicio del Juzgador y por lo que respecta a la fracción I, si por las especiales características de la infracción fueran consideradas como graves, el presunto responsable será puesto a disposición del Ministerio Público.

II. De la fracción VII a la XIII, con multa por el equivalente de 20 a 30 días de salario mínimo o con arresto de 24 a 36 horas; y

Por lo que respecta a la fracción XI, según las especiales

características del infractor y el lugar y hora en el que se comete la infracción, el Juzgador bajo su más estricta responsabilidad deberá remitirlo ante la autoridad ministerial si fuere procedente.

III. De las fracciones XIV a la XXI, con multa por el equivalente de **30** días de salario mínimo o con arresto de **36** horas.

Si el infractor fuese jornalero, obrero, trabajador, o no asalariado, la multa máxima siempre será el equivalente a un día de su jornal, salario o ingreso diario y tratándose de personas desempleadas o sin ingresos, la multa máxima será el equivalente a un día de salario mínimo. Los medios para la acreditación de estas condiciones deberán ser indubitables al arbitrio del juez.

En los casos de las infracciones previstas en las fracciones I, II, VII, IX, XI, XVII y XVIII, sólo se aplicará la sanción prevista correspondiente de acuerdo con los párrafos precedentes cuando; habiéndose agotado el procedimiento conciliatorio previsto en el Capítulo IV de esta Ley, no se hubiere llegado a un acuerdo o éste no se haya cumplido.

En cualquier caso, será aplicable el procedimiento conciliatorio cuando la infracción tuviere lugar con motivo de juegos o actividades deportivas en que participaren los presuntos infractores.

En tal virtud, podemos asegurar que con las propuestas de reforma que hemos expuesto, quizá con las limitaciones propias de un estudiante, pero que consideramos, en nada se oponen al

espíritu del legislador por regular adecuadamente las diversas relaciones del hombre en sociedad, la Ley de Justicia Cívica para el Distrito Federal, se puede actualizar y eficientizar atento a los reclamos que el orden jurídico le impone y desde luego en total beneficio de la sociedad.

CONCLUSIONES

PRIMERA.- Dentro de la época del México Azteca, el Gobierno lo detentaban y ejercían las castas nobles así como los sacerdotes, quienes más tarde fueron sustituidos por el Monarca, mismo que hasta la conquista de los Españoles fue el encargado de aplicar y administrar las Leyes necesarias para ejercer su gobierno, con lo que éste era elegido por una asamblea en la que participaban los más distinguidos representantes de la comunidad, quienes delegaron todas las responsabilidades civiles y legales a la potestad del monarca, por lo que podemos asegurar, que el pueblo Azteca en virtud de sus creencias y respeto a sus Dioses, tuvieron una conciencia de respeto al orden jurídico y a la moral, dado que las penas que se llegaron a aplicar en la época, fueron en algunos casos, demasiado severas al grado de que se llegó a aplicar la pena de muerte.

SEGUNDA.- La época colonial es distintiva por la desaparición de los Estados autóctonos, la imposición administrativa y política

de las autoridades españolas y por consecuencia la aplicación del orden normativo traído por los españoles, dentro de los cuáles se encuentran las Leyes de Indias, las Leyes de Castilla, siendo aplicadas para el caso particular por el Virrey quien gozaba de las máximas atribuciones de gobierno, justicia, guerra y hacienda.

TERCERA.- En el México Independiente, se puso en vigor la Ley para el Arreglo Provisional de la Administración de Justicia de los Tribunales y Juzgados del fuero común, dictándose durante el Gobierno del general Santa Anna, la Ley para el Arreglo de la Administración de Justicia de los Tribunales y Juzgados del fuero común, conocida como Ley Lares, y ya durante el gobierno de Comonfort, se publicó la primera ley procesal denominada Ley que arregla los procedimientos Judiciales en los negocios que se siguen en los Tribunales y Juzgados de Distrito y Territorios, expedida el 4 de mayo de 1857.

CUARTA.- En un sentido particular, la Ley de Justicia Cívica, tiene sus orígenes más inmediatos con posterioridad a la publicación de la Constitución Política Mexicana de 1917, habiendo tenido diversas denominaciones pero conservando la idea de que fuera un ordenamiento de conducta para sancionar todas aquéllas faltas o infracciones de carácter cívico.

QUINTA.- Hoy en día, la Justicia Cívica forma parte de las disposiciones normativas con carácter administrativo que han sido instrumentadas para el adecuado desarrollo de los miembros de la sociedad, con lo que forma parte del Derecho Administrativo como un área más del Derecho en general.

SEXTA.- La materia comprendida de manera específica por la Ley de Justicia Cívica, la podemos considerar de inminente contenido social, atendiendo a las buenas costumbres y al crecimiento demográfico, procurando la convivencia armónica y solidaria entre los habitantes del Distrito Federal, mediante el orden jurídico y la Seguridad Pública.

SÉPTIMA.- En sentido estricto, la infracción cívica, la constituyen aquéllas conductas de acción u omisión que alteren el orden público en los lugares expresamente determinados por la Ley en la materia, y que generalmente contravienen disposiciones jurídicas de carácter cívico.

OCTAVA.- Relacionada con la anterior, podemos concluir que las infracciones cívicas no pueden ser equiparadas a los delitos, dado que los bienes jurídicamente protegidos por ambos son distintos, además de que la autoridad competente para conocer de infracciones cívicas, como lo es el Juzgado Cívico para el Distrito Federal, es la única facultada para la imposición de sanciones de

carácter administrativo derivadas de inobservancias a la misma, en tanto que el Ministerio Público cumple con funciones indagatorias con carácter inminentemente delictivo.

NOVENA.- Podemos concluir que los diversos Juzgados Cívicos que se integran en el territorio del Distrito Federal, son la institución creada para conocer y resolver conflictos que alteren el orden público, así como de las infracciones cívicas cometidas en contra de la sociedad, por lo mismo, a los funcionarios públicos que los integran, se les debe incluir de manera real en el denominado servicio civil de carrera, con la intención de actualizarlos y profesionalizarlos en la importante encomienda que les es delegada por la Ley, y exigida por la sociedad.

DÉCIMA.- Podemos concluir en la urgente necesidad que hoy en día existe de que en los diversos Juzgados Cívicos que se encuentran en el Distrito Federal, se realicen mejoras arquitectónicas y organizativas que los hagan prestar un servicio adecuado a las exigencias actuales de la sociedad, toda vez que en la gran mayoría de estos, no existe el médico legista a que hace referencia la propia Ley, teniéndose que recurrir a solicitar el apoyo del médico adscrito a las Agencias del Ministerio Público, además de que las instalaciones en la mayoría de los casos no cuentan con las áreas específicas a las que la propia Ley también hace referencia.

DÉCIMA PRIMERA.- Creemos del todo importante que se tome con toda seriedad la fuerza jurídica y efectos sociales de la Ley de Justicia Cívica para el Distrito Federal, en atención de que este cuerpo de normativo, por su sola existencia y atento a las finalidades que busca, es un instrumento jurídico de importante trascendencia social, toda vez que permite desahogar la carga excesiva de trabajo en los Juzgados de Paz o de primera instancia Civiles o Penales, dándole solución pronta a problemas sociales y cívicos de menor trascendencia, pero que no por esto dejan de constituir inobservancia a la Ley.

DÉCIMA SEGUNDA.- Creemos que se deben de tomar en cuenta por el legislador las propuestas de reforma que hemos expuesto, dado que con éstas se pretende delimitar correctamente el ámbito específico de aplicación de la Ley de Justicia Cívica para el Distrito Federal en aquellos aspectos en los que pudieran prestarse a confusión por imprecisión en la redacción de los preceptos normativos contenidos dentro de ésta o bien, porque la sanción aplicable a cada infracción es obsoleta, por carecer de eficacia coercitiva. Para tales efectos se le debería dar mayor competencia a los Juzgados Cívicos en relación a conocer de delitos menores, como son las amenazas, o unas lesiones leves toda vez que en estos, sería aplicable el procedimiento

conciliatorio que maneja la Ley de Justicia Cívica para el Distrito Federal.

BIBLIOGRAFIA

1. ACOSTA ROMERO, MIGUEL. Teoría General del Derecho Administrativo. Primer curso, 17a edición, Editorial Porrúa, México, 2000.
2. ACOSTA ROMERO, MIGUEL Y GONGORA PIMENTEL GENARO. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Doctrina, Legislación y Jurisprudencia. 3a edición, Editorial Porrúa, México, 1987.
3. ARNAIZ AMIGO, AURORA. Del Estado y su Derecho. Primera serie. Estudios Políticos, Tomo II, Editorial UNAM, México, 1999.
4. BAEZ MARTINEZ, ROBERTO. Manual de Derecho Administrativo. Editorial Trillas, México, 1990.
5. BURGOA ORIHUELA, IGNACIO. Derecho Constitucional Mexicano. 14a. edición actualizada, Editorial Porrúa, México, 2001.
6. BURGOA ORIHUELA, IGNACIO. Garantías Individuales 26a. edición, Editorial Porrúa, México, 1994.
7. BURGOA ORIHUELA, IGNACIO. El Juicio de Amparo. 31a. edición, Editorial Porrúa, México, 1994.
8. DEL CASTILLO VELASCO, JOSE MARIA. Apuntamientos para el Estudio del Derecho Constitucional Mexicano, editorial Polis, México, 1971.
9. DELGADILLO GUTIERREZ, LUIS HUMBERTO. Compendio de Derecho Administrativo. Primer curso, Editorial Porrúa, México, 1994.

10. DELGADILLO GUTIERREZ, LUIS HUMBERTO. Elementos del Derecho Administrativo. Primer curso, 5a reimpresión , Editorial Limusa, México, 1996.
11. DORANTES TAMAYO, LUIS. Elementos de Teoría General del Proceso. 4a edición,, Editorial Porrúa, México, 1993.
12. ESQUIVEL OBREGON, TORIBIO. Apuntes para la Historia del Derecho en México, 2a edición, editorial Porrúa, México, 1984.
13. FERNANDEZ RUIZ, JORGE. Derecho Administrativo. (servicios Públicos), Editorial Porrúa, UNAM, México, 1995.
14. FIX ZAMUDIO, HECTOR. Introducción a la Justicia Administrativa en el Ordenamiento Mexicano. Editorial El Colegio Nacional, México, 1993.
15. FRAGA, GABINO. Derecho Administrativo. 32a edición, Editorial Porrúa. México, 1993.
16. GALINDO CAMACHO, MIGUEL. Teoría de la Administración Pública . Editorial Porrúa, México, 2000.
17. GARCIA MAYNEZ, EDUARDO. Introducción al Estudio del Derecho, 47a edición, Editorial Porrúa, México, 1995.
18. GARRIDO FALLA, FERNANDO. Tratado de Derecho Administrativo. Volumen I, Parte General. 12a edición, Editorial Tecnos, México, 1994.
19. GOMEZ LARA, CIPRIANO. Teoría General del Proceso. Editorial Porrúa, México, 1990.
20. GONZALEZ GONZALEZ, MA. DE LA LUZ. Valores del Estado en el Pensamiento Político. 2a edición, Editorial McGraw-Hill, México.

21. GUTIERREZ Y GONZALEZ, ERNESTO. Derecho Administrativo y Derecho Administrativo al estilo mexicano. Editorial Porrúa, México, 1993.
22. MARGAIN MANATOU, EMILIO. Introducción al Estudio del Derecho Administrativo. Editorial Porrúa, México, 1994.
23. MARTINEZ MORALES, RAFAEL I. Derecho Administrativo. Primer Curso, 2a edición, Editorial Harla, México, 1994.
24. MENDIETA Y NUÑEZ, LUCIO. El Derecho Precolonial. 6a edición, Editorial Porrúa, México, 1992.
25. PEREZ DE LEON, E. ENRIQUE. Notas de Derecho constitucional y Administrativo. 14a edición, Editorial Porrúa, México, 1993.
26. PICHARDO PAGAZA, IGNACIO. Introducción a la Administración Pública de México. Bases y estructura. Editorial INAP, México, 1984.
27. SERRA ROJAS, ANDRES. Ciencia Política. 13a edición, Editorial Porrúa, México, 1995.
28. SERRA ROJAS, ANDRES. Derecho Administrativo. Primer curso, 20a edición, Editorial Porrúa, México, 1999.
29. SERRA ROJAS, ANDRES. Teoría del Estado. 14a edición, Editorial Porrúa, México, 1998.
30. TENA RAMIREZ, FELIPE. Derecho Constitucional Mexicano. 30a edición, Editorial Porrúa, México, 1996.
31. WEBER, MAX. Economía y Sociedad. Editorial Fondo de Cultura Económica, México, 1994.

LEGISLACION

1. CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, Compilación de Leyes Federales, nueva versión, México, 2002.
2. LEY DE JUSTICIA CIVICA PARA EL DISTRITO FEDERAL, Compilación de leyes del Distrito Federal, México, 2002.
3. LEY ORGANICA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL. Compilación de Leyes Federales, nueva versión, México 2002.
4. LEY ORGANICA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA DEL DISTRITO FEDERAL. Compilación de Leyes del Distrito Federal, Informática Jurídica, México, 2002.
5. LEY DE PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS DEL DISTRITO FEDERAL. Compilación de Leyes del Distrito Federal, Informática Jurídica, México, 2000.
6. REGLAMENTO DE LA ADMINISTRACION PUBLICA DEL DISTRITO FEDERAL. Compilación de leyes del Distrito Federal, Informática Jurídica, México, 2002.
7. REGLAMENTO GUBERNATIVO DE JUSTICIA CIVICA PARA EL DISTRITO FEDERAL. 31a edición, Editorial Porrúa, México, 1997.