

PODER JUDICIAL

SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACION

SENTENCIA relativa a la Acción de Inconstitucionalidad 21/2004 promovida por diputados integrantes de la Tercera Legislatura de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, en contra de la propia Asamblea y del Jefe de Gobierno de dicha entidad.

Al margen un sello con el Escudo Nacional, que dice: Estados Unidos Mexicanos.- Suprema Corte de Justicia de la Nación.- Secretaría General de Acuerdos.

ACCION DE INCONSTITUCIONALIDAD 21/2004.

**PROMOVENTES: VEINTISIETE DIPUTADOS INTEGRANTES
DE LA TERCERA LEGISLATURA DE LA ASAMBLEA
LEGISLATIVA DEL DISTRITO FEDERAL.**

PONENTE: MINISTRA MARGARITA BEATRIZ LUNA RAMOS.

SECRETARIA: CLAUDIA MENDOZA POLANCO.

México, Distrito Federal. Acuerdo del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, correspondiente al **veintiséis de abril de dos mil siete.**

VISTOS; Y

RESULTANDO:

PRIMERO. Por escrito presentado el veintinueve de junio de dos mil cuatro, en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, María Teresita de Jesús Aguilar Marmolejo, Juan Antonio Arévalo López, Obdulio Avila Mayo, Gabriela Cuevas Barrón, José Espina Von Roehrich, Sofía Figueroa Torres, Carlos Alberto Flores Gutiérrez, Mariana Gómez del Campo Gurza, María Gabriela González Martínez, Irma Islas León, Jorge Alberto Lara Ribera, José de Jesús López Sandoval, Christian Martín Lujano Nicolás, José Benjamín Muciño Pérez, José María Rivera Cabello, Mónica Leticia Serrano Peña, Jaime Aguilar Alvarez y Mazarrasa, María Claudia Esqueda Llanes, Jorge García Rodríguez, Norma Gutiérrez de la Torre, Manuel Jiménez Guzmán, Héctor Mauricio López Velásquez, José Medel Ibarra, Francisco de Paula Agundis Arias, José Antonio Arévalo González, Bernardo de la Garza Herrera, Arturo Escobar y Vega, Sara Guadalupe Figueroa Canedo, y Martha Teresa Delgado Peralta, quienes se ostentaron como integrantes de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, III Legislatura, promovieron acción de inconstitucionalidad en la que solicitaron la invalidez de la norma general que más adelante se señala, emitida y promulgada por las autoridades que a continuación se mencionan:

I. AUTORIDAD QUE EMITIO Y PROMULGO LA NORMA GENERAL IMPUGNADA:

A. Organismo Legislativo: Asamblea Legislativa del Distrito Federal, III Legislatura, en cuanto hace a la discusión y aprobación de la Ley de Cultura Cívica del Distrito Federal y en cuanto a la emisión del Decreto que contiene dicha ley, publicado en la Gaceta Oficial del Distrito Federal, número 48 bis de fecha 31 de mayo de 2004.

B. Organismo Ejecutivo que promulgó la norma general impugnada: Jefe de Gobierno del Distrito Federal en cuanto a la iniciativa, promulgación y publicación de la Ley de Cultura Cívica del Distrito Federal que se contiene en el Decreto publicado en la Gaceta Oficial del Distrito Federal, número 48 bis, de fecha 31 de mayo de 2004.

II. NORMA GENERAL CUYA INVALIDEZ SE RECLAMA Y MEDIO OFICIAL EN QUE SE PUBLICA:

Ley de Cultura Cívica del Distrito Federal que se contiene en el Decreto publicado en la Gaceta Oficial del Distrito Federal, número 48 bis, de fecha 31 de mayo de 2004, únicamente por lo que hace a sus artículos 4o., 6o., 9o., fracción XVI, 24, fracciones I, II, IV, V, VI, VII y VIII, 25, fracciones I, II, III, IV, VI, VII, IX, XI, XII, XIII, XV, y XVII, 31, 33, 34, 35, 36, 37, 38, 42, 43, 55, 60, 74, último párrafo y 107, 108, 109, 110 y 111.

SEGUNDO. Los integrantes de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal III Legislatura formularon como conceptos de invalidez los siguientes:

“PRIMER CONCEPTO DE INVALIDEZ. --- Preceptos constitucionales violados: Artículos 5o., 21 y 123, fracción III (sic) de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. --- Fuente de Inconstitucionalidad: La constituyen los artículos 9o., fracción XVI, en relación con los artículos 33, 34, 35, 36, 37 y 38 de la Ley de Cultura Cívica del Distrito Federal, publicada en la Gaceta Oficial del Distrito Federal de fecha 31 de mayo de 2004, que establecen: --- “Artículo 9o. (Se transcribe).” ---

“Artículo 33. (Se transcribe).” --- “Artículo 34. (Se transcribe).” --- “Artículo 35. (Se transcribe).” --- “Artículo 36. (Se transcribe).” --- “Artículo 37. (Se transcribe).” --- “Artículo 38. (Se transcribe).” --- Los preceptos legales anteriormente transcritos, prevén las “actividades de apoyo a la comunidad” como una opción para cumplir con la sanción. En esencia, se trata de trabajo en favor de la comunidad, que va en contra de lo dispuesto por el artículo 5o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que establece que la imposición de trabajos personales sin retribución y sin consentimiento sólo puede ser impuesto como pena por autoridad judicial, empero el Juez Cívico es formalmente autoridad administrativa, no obstante que materialmente lleve a cabo la imposición de sanciones. --- En efecto, los preceptos impugnados vulneran la libertad de trabajo consagrada en el artículo 5o. constitucional, al privar al infractor del producto de su trabajo por resolución de autoridad administrativa. Los elementos de la libertad de trabajo establecidos en este precepto constitucional, son los siguientes: --- 1. Una injusta retribución, y --- 2. Pleno consentimiento. El término “justa retribución”, se refiere a “toda remuneración que esté de acuerdo y en proporción con la naturaleza misma del servicio que se preste, así como en consonancia con las dificultades de su ejercicio”. --- De la lectura de los dispositivos que se consideran inconstitucionales, se desprende que aun cuando el infractor, en apariencia conviene en cumplir con actividades de apoyo a la comunidad de manera libre, la verdad de las cosas es que lo hace a cambio de no sufrir un arresto que se traduce en una afectación de su persona, en perjuicio de su libertad personal. Evidentemente, resulta menos lesivo prestar trabajos a favor de la comunidad que verse privado de la libertad, de ahí que se afirme que el consentimiento que pueda otorgar el responsable para prestar este tipo de trabajos, sea nulo por darse de manera coaccionada. --- Aquí tienen aplicación las palabras de Ignacio Burgoa, al señalar que: “cuando al hombre le sea impuesta una actividad que no se adecue a la teleología que ha seleccionado, no sólo se le imposibilita para ser feliz, para desenvolver su propia personalidad, sino que se le convierte en un ser abyecto y desgraciado”. --- A mayor abundamiento, el pleno consentimiento para prestar trabajos a favor de la comunidad, debería manifestarse de una manera libre y espontánea, porque de no otorgarse en esta forma, se estaría imponiendo como pena pública, lo que sólo es posible por resolución de autoridad judicial, según lo previsto por el artículo 5o. constitucional, y cumpliendo con los requisitos que establece el artículo 123, fracciones I y II (sic) de la propia Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, es decir, ajustándose a jornadas limitadas. --- Ahora bien, en virtud de que las disposiciones de la Ley de la Cultura Cívica del Distrito Federal se hacen extensivas a los menores de 18 años, puede afirmarse que los preceptos que se transcriben violentan también lo establecido en el artículo 123, fracción III (sic) de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que impone la prohibición de utilizar el trabajo de los menores de 14 años. Por ello, la conmutación de la sanción por actividades de apoyo a la comunidad, no podría imponerse a los individuos mayores de 11 años y menores de 14, so pena de violentar los principios fundamentales de nuestro orden jurídico mexicano. --- Por otra parte, los servicios públicos que se enumeran en el artículo 36 de la Ley de Cultura Cívica del Distrito Federal, no encuentran identidad con el catálogo de servicios públicos obligatorios, aunque retribuibiles, según lo dispuesto por el propio artículo 5o. constitucional, que en la parte que interesa establece: (Se transcribe). --- Es de advertirse, que a pesar de que el legislador constitucional estableció una excepción para el establecimiento de trabajo obligatorio, también acotó el hecho de que el trabajo obligatorio sólo puede consistir en servicios públicos, que estos servicios públicos deberán encuadrarse dentro del catálogo establecido en el propio artículo 5o. constitucional y que, adicionalmente, tienen que ser retribuidos. Lo anterior nos lleva a concluir que las actividades de apoyo a la comunidad son francamente violatorias de la libertad de trabajo, al tratarse de un trabajo prestado bajo un consentimiento viciado, sin contar con la justa retribución y por ser trabajos de los que la Constitución no prevé posibilidad alguna de que puedan ser obligatorios. Razón suficiente para declarar inconstitucionales los preceptos de la Ley de Cultura Cívica del Distrito Federal que se impugnan. --- Por sí esto fuera poco, el trabajo a favor de la comunidad, con independencia de la denominación que se le dé, tiene el carácter de pena pública, según se establece en el artículo 30, fracción IV del nuevo Código Penal para el Distrito Federal, y consiste “en la prestación de servicios no remunerados, en

instituciones públicas, educativas de asistencia o de servicio social, o en instituciones privadas de asistencia no lucrativas que la ley respectiva regula” (Ibidem, art. 36). --- Las actividades de apoyo a la comunidad al tener la naturaleza de pena pública, no pueden ser impuestas a consecuencia de infracciones cívicas. Debe destacarse aquí que el artículo 21 constitucional sólo permite la imposición de multa o arresto hasta por 36 horas por infracciones a los reglamentos gubernativos, proscribiendo la posibilidad de imponer cualquier otro tipo de sanción, es el caso de las actividades de apoyo a la comunidad. --- Asimismo al permitirse indebidamente en el artículo 9o., fracción XVI de la Ley de Cultura Cívica del Distrito Federal, el establecimiento de equivalencias entre los arrestos y el tiempo de realización de las actividades de apoyo a la comunidad, se le está dando competencia a la Consejería Jurídica y de Servicios Legales del Distrito Federal para que verdaderamente establezca conmutaciones del arresto que corresponda al infractor, por actividades de apoyo a la comunidad, lo cual es contrario al espíritu del artículo 21 constitucional, al rebasar las determinaciones en donde se establece la competencia de la autoridad administrativa, ya que el trabajo a favor de la comunidad no puede aplicarse como sanción por la comisión de infracciones cívicas, con independencia de que la Consejería Jurídica y de Servicios Legales del Distrito Federal, carece de atribuciones para imponer sanciones por la comisión de infracciones cívicas por violación a los reglamentos gubernativos. A mayor abundamiento, debemos informar a esa Superioridad que no existe disposición constitucional alguna que faculte a dicha autoridad administrativa para llevar a cabo dichas funciones. --- No pasa (sic) por alto a este estudio, las deficiencias e inseguridad jurídica que presenta el artículo 34 de la ley que se impugna, al establecer la posibilidad de que tanto la Administración Pública del Distrito Federal, como las Delegaciones envíen a la Consejería propuestas de actividades de apoyo a la comunidad para que sean cumplidas por los infractores, cuando por otra parte, el artículo 36 establece un catálogo taxativo de la naturaleza de dichas medidas. Por ello, el artículo 34 y el 36, al establecer el primero la posibilidad de proponer actividades de apoyo a la comunidad, y el segundo, al señalar el catálogo de actividades que determinó el legislador de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, III Legislatura. --- Asimismo, el último párrafo del artículo 34 presenta una redacción insidiosa, al establecer: (Se transcribe). --- Es evidente que las actividades de apoyo a la comunidad no pueden considerarse como una prerrogativa, entendiéndose por tal “privilegio, gracia o exención que se concede a alguien para que goce de ello”, según el Diccionario de la Real Academia Española. Es éste uno de los casos en que con eufemismos se pretenden ocultar situaciones que atentan contra la dignidad y derechos humanos de los individuos, en virtud de las consideraciones sobre constitucionalidad que se han desarrollado a lo largo de este concepto de invalidez. --- Es importante hacer notar también que la facultad discrecional del Juez Cívico para conmutar el arresto por trabajo comunitario aun tratándose de la realización de conductas graves o cuando exista reincidencia, violenta el espíritu del artículo 21 constitucional, en donde se prevé que las sanciones administrativas consistirán en multa o arresto únicamente, y en el caso que nos ocupa, la autoridad administrativa (Juez Cívico) cambia de (sic) esquema de sanciones previsto en dicho artículo 21, al imponer como sanción por la comisión de una falta administrativa, la realización de actividades de apoyo a la comunidad con sólo pedirlo el infractor, aun en aquellos casos en donde las faltas cometidas sean de tal gravedad que pongan en riesgo la estabilidad de la convivencia comunitaria. --- Las anteriores consideraciones nos llevan a la conclusión de que los artículos 9o., fracción XI, 33, 34, 35, 36, 37 y 38 de la Ley de Cultura Cívica del Distrito Federal que se estudiaron, adolecen de inconstitucionalidad y por tanto, se solicita a su Señoría se declare procedente el presente concepto de invalidez, mediante la declaratoria de inconstitucionalidad de dichos preceptos legales. --- SEGUNDO CONCEPTO DE INVALIDEZ. --- Preceptos constitucionales violados: Artículos 2o., Apartado A, fracción VIII y 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. --- Fuente de Inconstitucionalidad: Artículo 42 de la Ley de Cultura Cívica del Distrito Federal, publicada en la Gaceta Oficial del Distrito Federal de fecha 31 de mayo de 2004. --- El artículo de la Ley de Cultura Cívica del Distrito Federal que se impugna, establece: --- “Artículo 42. (Se transcribe).” --- La Ley de Cultura Cívica del Distrito Federal no establece una protección adecuada de los derechos lingüísticos de los indígenas, particularmente el texto del mencionado artículo 42 es contrario al

reconocimiento de las lenguas indígenas que tuvo verificativo mediante la reforma al artículo 2o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicada en el Diario Oficial de la Federación de fecha 14 de agosto de 2001, en la que se reconoció el derecho de los miembros de las comunidades indígenas a usar su propia lengua, con independencia de si hablan español o no. La mencionada disposición legal condiciona de manera arbitraria la utilización o el recurso a un intérprete a que no se hable español, contraviniendo con ello el principio constitucional previsto en el citado artículo 2o. de nuestra Carta Magna. --- Esto es así, ya que el artículo 2o. constitucional en su fracción VIII del Apartado A establece: "(Se transcribe)." --- Como se advierte claramente del texto constitucional antes transcrito, el derecho que se consagra a favor de los indígenas para hacer efectiva la garantía de contar con intérpretes y defensores cuando se encuentren involucrados en procedimientos judiciales o administrativos, no se encuentra condicionado a su grado de conocimiento del idioma, por lo que la Ley de Justicia Cívica del Distrito Federal al establecer en su artículo 42 la condición de que no se hable español para que los presuntos infractores tengan derecho a dicha garantía constitucional, evidentemente transgrede a todas luces el mencionado dispositivo constitucional, habiéndose excedido en sus facultades el legislador ordinario de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, III Legislatura, al establecer mayores requisitos que los que prevé la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. --- A mayor abundamiento, con el texto de la disposición legal que se combate de inconstitucional, se atenta contra los principios del Convenio (Núm. 169) Sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes, ratificado por México el 5 de septiembre de 1990, aprobado por el Senado el 11 de julio de 1990 y publicado en el Diario Oficial de la Federación el 24 de enero de 1991, que se apoyó para su expedición en el reconocimiento de las aspiraciones de los pueblos a asumir el control de sus propias instituciones y formas de vida y de su desarrollo económico y a mantener y fortalecer sus identidades, lenguas y religiones, dentro del marco de los estados en que viven, lo que de ninguna manera es atendido por la mencionada Ley de Justicia Cívica del Distrito Federal, particularmente por su artículo 42, al no respetar el derecho lingüístico de las comunidades indígenas. --- Este acuerdo internacional establece la obligación de los Estados Parte de asumir la responsabilidad para llevar a cabo medidas que aseguren a los miembros de los pueblos indígenas gozar, en igualdad de circunstancias, de los derechos y oportunidades que la legislación nacional otorga a los demás miembros de la población, lo que evidentemente con el texto del mencionado artículo 42 no se cumple, dejando en estado de indefensión a los indígenas, así como que promuevan la plena efectividad de los derechos sociales, económicos y culturales de sus pueblos, respetando su identidad social y cultural, sus costumbres y tradiciones y sus instituciones. --- Abunda dicho acuerdo internacional, señalando que los pueblos indígenas deberán gozar plenamente de los derechos humanos y libertades fundamentales, sin obstáculos ni discriminación, y que los gobiernos podrán consultarlos cada vez que prevean medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectarles directamente, lo que no sucedió en la especie, ya que lejos de haber solicitado su opinión sobre la Ley de Cultura Cívica del Distrito Federal, y sobre todo, de su artículo 42, a través del texto de este dispositivo legal, restringe su derecho a acceder a los intérpretes y defensores que nuestra Constitución prevé en su favor al hecho de que no hablen español. --- El propio acuerdo internacional establece que los pueblos indígenas deberán tener protección contra la violación de sus derechos, y poder iniciar procedimientos legales, sea personalmente o por conducto de sus organismos representativos para asegurar el respeto efectivo de tales derechos, además de que deberán tomarse medidas para garantizar que los miembros de dichos pueblos puedan comprender y hacerse comprender en procedimientos legales, facilitándoles intérpretes u otros medios eficaces. Como ya se comentó anteriormente, este principio también se ve vulnerado por el referido artículo 42 de la Ley de Cultura Cívica del Distrito Federal, en donde sin facultad alguna, el legislador ordinario de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, III Legislatura, se excede de sus facultades constitucionales, al condicionar el ejercicio del derecho para las comunidades indígenas de contar con intérpretes y defensores en los procedimientos judiciales y administrativos en los que se encuentran involucrados a la circunstancia de que no hablen español. --- Este arreglo internacional es de aplicación obligatoria en nuestro país, al constituirse como Ley

Suprema de toda la Unión, tal y como lo establece el artículo 133 constitucional que consagra el principio de la supremacía constitucional, en los siguientes términos: “Artículo 133. (Se transcribe).” --- De lo establecido en este precepto constitucional se puede deducir que los tratados internacionales se encuentran en un segundo plano respecto de la Constitución Federal, y por lo tanto su observancia es obligatoria, por lo que se deben respetar las disposiciones contenidas en los mismos. Esto es así, porque los tratados internacionales son compromisos asumidos por el Estado Mexicano en su conjunto y comprometen a todas sus autoridades, tanto federales como estatales y municipales, frente a la comunidad internacional, por lo tanto, su acatamiento resulta obligatorio. En consecuencia, cualquier ley o disposición normativa que se expida con posterioridad a la entrada en vigor de un acuerdo o tratado internacional, en contravención al mismo, deberá decretarse como inconstitucional, como es el caso del multicitado artículo 42 de la Ley de Cultura Cívica del Distrito Federal, en congruencia con lo establecido en la jurisprudencia del rubro: TRATADOS INTERNACIONALES. SE UBICAN JERARQUICAMENTE POR ENCIMA DE LAS LEYES FEDERALES Y EN UN SEGUNDO PLANO RESPECTO DE LA CONSTITUCION FEDERAL, que se transcribe más adelante. --- Por los razonamientos antes señalados, esa Superioridad deberá declarar la inconstitucionalidad del mencionado artículo 42 de la Ley de Cultura Cívica del Distrito Federal. --- TERCER CONCEPTO DE INVALIDEZ. --- Preceptos constitucionales violados: Artículos 1o., 5o., 11, 16 y 23 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. --- Fuente de la Inconstitucionalidad: La constituye lo dispuesto por los artículos 6o., 24, fracciones I, VII y VIII, así como 25, fracciones XI y XII de la Ley de Cultura Cívica del Distrito Federal, que a la letra establecen: “Artículo 24. (Se transcribe).” --- “Artículo 25. (Se transcribe).” --- Los preceptos citados vulneran la garantía de legalidad prevista por el artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que establece el imperativo de que los actos de autoridad sean dictados por un órgano competente para ello, y que dicho mandato sea por escrito, en el que se funde y motive la causa legal del procedimiento; entendiéndose por fundamentación, la cita precisa de los preceptos aplicables al caso concreto y, por motivación, la expresión de las circunstancias especiales, razones particulares o causas inmediatas que se hayan tenido en consideración para la emisión del acto, siendo necesario, además, que exista adecuación entre los motivos aducidos y las normas aplicables al caso de que se trate, tal y como ya ha sido bastante estudiado en la jurisprudencia nacional; en los términos siguientes: --- “FUNDAMENTACION Y MOTIVACION. (Se transcribe).” - -- Esta garantía genérica de legalidad consagrada en el artículo 16 constitucional, contiene un mandato que se proyecta en todas las autoridades, incluido el Poder Legislativo, en cuyo caso, la garantía de legalidad significa que los actos legislativos deben cumplir con la fundamentación y motivación debida, so pena de vulnerar el derecho que tienen todos los individuos a no ser molestados en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento. Respecto de la garantía de legalidad en los actos legislativos, tiene aplicación la siguiente tesis jurisprudencial: --- “FUNDAMENTACION Y MOTIVACION DE LOS ACTOS DE AUTORIDAD LEGISLATIVA. (Se transcribe).” --- En efecto, dada la naturaleza del acto legislativo, su fundamentación y motivación se realiza de una manera sui generis respecto de la generalidad de los actos de autoridad, según la tesis referida; en este caso, debe entenderse por fundamentación la existencia de la facultad a cargo del órgano legislativo de regular determinada materia, y por motivación, el hecho de que las leyes que se emitan se refieran a relaciones sociales que reclamen ser jurídicamente reguladas. --- Aquí debe tenerse en cuenta que la iniciativa de una ley, así como los dictámenes y debates que se realizan durante el proceso legislativo, también forman parte de éste, y que en la mayoría de los casos, sirven para determinar la debida fundamentación y motivación del referido proceso, tal y como lo ha establecido ese Alto Tribunal en la siguiente tesis: --- “INICIATIVA DE LEYES Y DECRETOS. SU EJERCICIO ES IMPUGNABLE MEDIANTE EL JUICIO DE AMPARO, POR FORMAR PARTE DEL PROCESO LEGISLATIVO. (Se transcribe).” --- Es de advertirse, reiteramos, que la fundamentación de los actos legislativos se satisface cuando el órgano legislativo actúa dentro de los límites que la Constitución le confiere, en tanto que la motivación se surte cuando las normas generales que el órgano colegiado emite, se refieren a relaciones sociales que reclaman ser

jurídicamente reguladas, de lo cual se sigue, que para cumplir el requisito de motivación exigido por la Ley Fundamental, las normas que dicte el Organo Legislativo, en este caso, la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, III Legislatura, deberán surgir del reconocimiento que haga el legislador de las necesidades y reclamos de la sociedad que demanden una solución, a través de una debida regulación jurídica. --- Es evidente la exigencia de que las normas que se emitan correspondan efectivamente a las relaciones sociales que se pretenden regular, esto es, que haya adecuación y coherencia entre los preceptos normativos que se dicten con las necesidades sociales que se pretenden satisfacer, ya que de otra forma la motivación a que se refiere el artículo 16 constitucional se ve vulnerada. --- Respecto de los preceptos que se impugnan de inconstitucionales (artículos 24, fracciones I, VII y VIII y 25, fracciones XI y XXII de la Ley de Cultura Cívica del Distrito Federal), la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, III Legislatura, cumplió con la fundamentación debida al actuar dentro de los límites de las atribuciones que la Ley Fundamental le confiere en el artículo 122, Apartado C, Base Primera, fracción V, inciso i), del que se deriva su atribución para legislar en materia de justicia cívica sobre faltas de policía y buen gobierno. Sin embargo, en el caso de las normas impugnadas, no se cumplió plenamente con el requisito relativo a la motivación, en virtud de que estos preceptos no están dirigidos a regular relaciones sociales que reclamen ser jurídicamente reguladas, más bien, permiten advertir una política sancionadora de algunas clases sociales, sin justificar de manera alguna las causas que las motivaron. --- Del análisis de los debates y dictámenes emanados del Poder Legislativo Local, se advierte que la emisión de tales preceptos no corresponde a relaciones sociales que reclamaban de una regulación, sino que se dirigen a regular una hipótesis diversa, vinculada con relaciones sociales a las que el Organo Legislador no aludió concretamente y que tampoco se pueden tener por existentes ni menos aún que reclamen de la regulación contenida en la norma que se impugna, considerando el hecho de que no se advierte de los antecedentes del proceso legislativo, datos, información o argumentaciones específicas en torno al número de casos en que las actividades descritas hayan violentado la "tranquilidad de las personas" o "seguridad ciudadana", que según los propios artículos 24 y 25 de la ley impugnada, son el objeto de tutela. --- No pasa por alto a este estudio, que de acuerdo con los ejes discursivos de las iniciativas, las fuentes específicas para llevar a cabo la ponderación de la necesidad de regular algunas conductas incorporadas a la Ley de Cultura Cívica del Distrito Federal, fue la recurrencia de llamadas al sistema de emergencia 060 de la Secretaría de Seguridad Pública que reportaron quejas respecto de conductas que no estaban previstas en la anterior ley, como disparos de arma de fuego, presencia de ebrios e intoxicados en la vía pública, riñas y ruido excesivo. Sin embargo, puede advertirse con toda claridad que la necesidad de regulación de esas conductas, no tiene vinculación con las que ahora se impugnan y que tal recurrencia de llamadas no puede constituir la motivación de las fracciones que en este concepto de invalidez se impugnan (artículos 24, fracciones I, VII y VIII y 25, fracciones XI y XII) que se refieren a las actividades de prostitución, gestión en dependencias públicas, reventa y trepar en elementos constructivos para observar en predio ajeno. En estos últimos casos, no existe una lesión o puesta en peligro de los bienes o intereses de terceros, se trata, por mucho, de un comportamiento de peligro abstracto, cuya prohibición obedece a criterios de naturaleza moral y que son incompatibles con los principios de las sociedades seculares. En conclusión, no existe la necesidad de regular estas últimas relaciones sociales. --- Asimismo, debe advertirse en las fracciones que se citan, una justicia cívica de autor, más que de hecho, que sería la ideal. En esencia, la fracción I del artículo 24 que sanciona la prestación de un servicio no solicitado y la coacción para el pago, va dirigida a los conocidos "limpia parabrisas", en tanto que la fracción VII del artículo 24 que sanciona la prostitución, la invitación a la misma y la solicitud del servicio, en nada vulneran la tranquilidad de las personas, por lo que no existe correspondencia entre el precepto legislativo y la relación social que requiere ser regulada. En estos casos, se advierte que no existe valor jurídico protegido y que la sanción se dirige más hacia los sectores marginados de la población, que a la inhibición y sanción que atentan contra la tranquilidad de las personas. --- Asimismo, por lo que se refiere a la fracción VIII del artículo en cita, se advierte que no se sanciona la actividad, sino al sujeto que la realiza, y sólo podría ser así en virtud de que la gestión en los trámites no podría considerarse ilícito o

lesivo de la tranquilidad ciudadana. He aquí otro tipo sancionador dirigido a cierto sector de la sociedad, más que a sancionar una actividad por dañar valores jurídicos de la sociedad o dirigidos a preservar el orden público, lo que trae como consecuencia la falta de motivación del acto legislativo al no existir la necesidad de regular esta relación social. --- Con independencia de lo anterior, se advierte la falta de técnica legislativa en la fracción VIII del artículo 24 impugnado, cuya redacción hace pensar que el ofrecimiento de gestión de trámites se puede llevar a cabo válidamente con "autorización". Las restantes violaciones constitucionales de estas fracciones se detallan líneas abajo. --- Por otra parte, el artículo 25, dirigido a proteger la seguridad ciudadana, sanciona en sus fracciones XI y XII la conocida "reventa" y el trepar en elementos constructivos para observar al interior de un predio ajeno. Se destaca aquí una aplicación excesiva del régimen sancionador. Por lo que hace a la primera conducta, no puede esgrimirse relación válida que vincule dicha conducta con la protección de la seguridad ciudadana, lo que evidencia falta de motivación del acto legislativo. Asimismo, existe inseguridad jurídica ante la dificultad de determinar cuáles son los precios autorizados, recordemos que en la venta de boletos para espectáculos públicos, no existen precios controlados, más bien, debió establecerse: "con precios superiores a los de venta de primera mano." --- Debe tenerse presente asimismo, que el universo sobre el que se proyecta esta ley, incluye a los niños mayores de 11 años, y que al sancionar conductas como el trepar bardas, enrejados o cualquier elemento constitutivo semejante, para observar al interior de un inmueble ajeno, con independencia de que en nada vulnera la seguridad ciudadana, incurre en un régimen sancionador excesivo, arbitrario y que en nada corresponde a un Estado de Derecho Democrático. --- Verbigracia, no es válido sancionar el hecho tan comúnmente presentado en que los menores de 18 años trepan las bardas por curiosidad para observar los inmuebles contiguos. --- A mayor abundamiento, la orientación de la Ley de Cultura Cívica del Distrito Federal debió ser la vinculación de la noción de orden público con categorías que permitieran instrumentarlo, de modo tal que se contara con pautas de evaluación que aumentaran el grado de objetividad para la determinación del momento en que se estaban afectando bienes jurídicos, derechos o intereses de las personas o de la sociedad y el espacio público en el que se desarrollaran sus vidas. Sin embargo, las fracciones de los preceptos que en este concepto de invalidez se impugnan, constituyen en algunos casos sólo conductas "desagradables," y en otros lesiones solamente de carácter moral que de manera alguna vulneran la tranquilidad de las personas, la seguridad ciudadana, o bien, el orden público. En estas conductas se sanciona más bien el reflejo de las deficiencias en las políticas económicas y sociales implementadas en nuestro país, castigando por ello a las clases más desprotegidas de la sociedad, sólo por pertenecer a esa categoría, haciendo a un lado el principio de la mínima intervención que debe imperar en los regímenes sancionadores. --- Por lo que hace al ejercicio, invitación y solicitud de servicios de prostitución, debe destacarse también una violación a lo dispuesto por el artículo 23 constitucional que establece la prohibición de ser juzgado dos veces por el mismo delito. Y es que la invitación a la prostitución, al grado de inducción, ya se encuentra tipificada en el artículo 189, fracción II del nuevo Código Penal para el Distrito Federal, en los siguientes términos. "Artículo 189. (Se transcribe)." --- El tipo penal de lenocinio, como puede advertirse, ya se encuentra debidamente tipificado por el ordenamiento sustantivo penal dentro de los tipos penales que tutelan el bien jurídico de la moral pública, especialmente protegiendo la libertad sexual. De ahí que pueda afirmarse la conveniencia de sancionar penalmente la "inducción" a la prostitución, que significa determinación de la persona a quien se impone la prostitución, pero no es válido sancionar una simple "invitación" a la prostitución, al grado que no es determinante para que el sujeto activo cometa tal conducta. --- Ahora bien, el término "invitar", debe entenderse como la incitación o estimulación de alguien a hacer algo (Diccionario de la Real Academia Española). La inducción por su parte, está referida a los partícipes del delito en términos de lo dispuesto por el artículo 22, fracción IV del Nuevo Código Penal para el Distrito Federal. Así, el autor intelectual, instigador o determinador, es la persona que determina al autor del delito a cometerlo, a través de una contra prestación (v. gr. pago), el convencimiento, una sugerencia, o un pretendido consejo, entre otros. El instigador no interviene en los hechos, porque si no sería coautor del delito. --- De considerarse sinónimos los verbos "invitar" e "inducir," estaríamos ante una doble

imposición de sanción por una misma conducta, situación violatoria de lo dispuesto por el artículo 23 constitucional, que establece: "Artículo 23. (Se transcribe)." --- Resulta evidente que al establecer doble sanción para la misma conducta, se está generando doble juicio por una sola conducta que en términos del código sustantivo penal constituye delito. --- Digamos de paso, que la misma consideración aplica para lo dispuesto por el artículo 6o. de la Ley de Cultura Cívica del Distrito Federal, que señala que la responsabilidad determinada conforme a esa ley es autónoma de las consecuencias jurídicas que las conductas pudieran generar en otro ámbito. Por ello se afirma también la inconstitucionalidad del artículo 6o. que se comenta, al ser directamente violatorio de lo dispuesto por el artículo 23 constitucional. --- Por lo que hace a la segunda parte de la fracción VII del artículo 24 de la ley que se impugna, se aprecia inseguridad jurídica al establecerse como requisito de procedibilidad para la actualización de esta infracción, la existencia de queja vecinal, sin que en todo el texto de la ley se defina exactamente forma, lugar, tiempo o circunstancia en que deba expresarse y documentarse la misma, es decir, con qué condiciones se adquiere el carácter de vecino, respecto de la zona, colonia, demarcación territorial o incluso residente en cualquier parte del Distrito Federal, la temporalidad a que se sujeta la queja, si esta queja vecinal tiene que ser presentada por uno o varios vecinos, la manera en que se acreditó la existencia física de los mismos, si el documento debe ir suscrito y acreditando la identidad de los quejosos, entre otros requisitos que deberían señalarse y que al no encontrarse precisados en el ordenamiento impugnado, se genera inseguridad jurídica en perjuicio de las garantías individuales de los gobernados. --- Asimismo, la redacción de la fracción VII del artículo 24 de la ley que se impugna, que incluye como una conducta susceptible de infracción administrativa, la solicitud del servicio, que ya no va dirigida a la persona que la ejerce, permite inferir que se pretenden aplicar operativos encubiertos en los que mediante señuelos y actividades montadas se pretende inducir a cualquier ciudadano a la solicitud de dicho servicio para acreditarse la existencia de la infracción por la manifestación o dicho que de ello haga la persona que se presta a esta manipulación. Lo anterior se deduce porque siendo este intercambio de carácter tan personal e incluso íntimo, sólo puede involucrar, en principio a dos personas: la que invita o ejerce la prostitución o la que solicita el servicio; por lo que sería imposible acreditar la solicitud del servicio si no existiera el dicho de quien se presta a ofrecerlo; o puede darse el contrasentido de que en plena colusión de la persona que ejerce la prostitución con la policía se le impute por parte de aquélla la solicitud del servicio para ponerlo en circunstancia de ser remitido ante el Juez Cívico. De nueva cuenta se confirma, que esta Ley de Cultura Cívica del Distrito Federal, que debió denominarse ley Gulliani-Ebrard, pretende incorporar prácticas policíacas aplicadas en otras sociedades con idiosincrasia y cultura jurídica diferentes. --- Por otra parte, al establecer sanción para el caso de que se ejerza la prostitución o se solicite dicho servicio, debe decirse que la libertad sexual de cada individuo, como bien jurídico objeto de tutela, ha sido entendido en la doctrina como perteneciente a la categoría de bienes jurídicos disponibles para su titular, es decir, bienes de los que su titular puede hacer uso cuando lo desee y bajo las condiciones que éste considere idóneas, con la sola limitante de no afectar el interés social. --- Esto es así, porque en el caso de los bienes jurídicos disponibles, su ejercicio no afecta valores de la sociedad, orden público o seguridad ciudadana. El derecho no puede sancionar conductas por ser inmorales, so pena de convertir al Estado en arbitrario, sólo se permite la sanción de las conductas cuando éstas tengan repercusiones en la convivencia ciudadana. En el caso a estudio, se advierte claramente que se trata de un derecho sancionador de autor, más que de conducta como ya se afirmó líneas arriba, y que la sanción está dirigida a determinado estrato social, más que a la represión de conductas lesivas de valores jurídicos, cuya regulación resulta indispensable para la sociedad. En consecuencia, el acto legislativo por el que se estableció la fracción en estudio, carece de toda motivación y vulnera por ende, la garantía de legalidad genérica prevista en el párrafo cuarto del artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. --- Regresando a la conducta prevista en el artículo 24, fracción VIII de la Ley de Cultura Cívica del Distrito Federal, con independencia de que vulnera la garantía de legalidad al carecer de la debida motivación, adolece de otras deficiencias, al señalar: "Artículo 24. (Se transcribe)." --- La norma citada es contraria a lo dispuesto por los artículos 1o., 5o. y 11 de la Constitución Política de los Estados

Unidos Mexicanos, considerando que el artículo 1o. impone: “Artículo 1o. (Se transcribe).” --- Entre las garantías individuales que consagra nuestra Constitución se encuentran las relativas a la libertad de trabajo y de tránsito previstas en los artículos 5o. y 11 constitucionales, respectivamente, que en su parte relativa señalan: “Artículo 5o. (Se transcribe).” --- “Artículo 11. (Se transcribe).” --- La fracción que se impugna, sanciona a quienes ocupen los accesos de oficinas públicas o intermediaciones, ofreciendo la realización de trámites que en la misma se proporcionen, sin contar con autorización correspondiente, por lo que viola flagrantemente la libertad de trabajo que se encuentra protegida por el artículo 5o. constitucional, al restringir el trabajo que desempeñan las personas que puedan ofrecer la realización de trámites que les soliciten los particulares ante las instancias gubernativas respectivas, sin fundamento alguno por parte de la autoridad de que se trate, violando también con ello lo dispuesto por el mencionado artículo 1o. constitucional, que garantiza para todo individuo el goce de todas y cada una de las garantías individuales que previene nuestra Constitución, entre otras, dicha garantía de trabajo. --- Al efecto es aplicable la siguiente tesis jurisprudencial, cuyo texto dice: --- “LIBERTAD DE TRABAJO. NO ES ABSOLUTA DE ACUERDO CON LOS PRINCIPIOS FUNDAMENTALES QUE LA RIGEN (ARTICULO 5o., PARRAFO PRIMERO, DE LA CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS). (Se transcribe).” --- En este caso, el ofrecimiento de la actividad desarrollada por los gestores en las oficinas públicas a los particulares, no constituye una actividad ilícita, no afecta un derecho preferente ante la libertad de trabajo y no afecta el derecho de la sociedad, por lo que al considerarse un trabajo lícito, no es constitucional que se prohíba la policitación de estos servicios. --- Asimismo, la fracción VIII del artículo 24 de la Ley de Cultura Cívica del Distrito Federal, vulnera la garantía de libre tránsito prevista en el artículo 11 constitucional, al prohibir la deambulaci3n por las oficinas públicas o sus establecimientos, sin contar con autorizaci3n para ello. --- Al restringirles el libre tránsito sin que se actualicen los supuestos que contempla el propio precepto constitucional para poder suspender dicha garantía individual, el Poder Legislativo Local vulnera la garantía constitucional en perjuicio de las personas que se encuentren transitando por los accesos e intermediaciones de las instituciones públicas, al requerir a ciertos individuos autorizaci3n o permiso previo de autoridad. Al respecto tiene aplicaci3n la siguiente tesis jurisprudencial: “GARANTIA DE LIBRE TRANSITO PREVISTA EN EL ARTICULO 11 DE LA CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. NO SE VULNERA CON EL EMBARGO PRECAUTORIO DE VEHICULO AUTOMOTOR. (Se transcribe).” --- Debe precisarse que la conducta prevista en la fracci3n VIII no afecta en modo alguno el orden público, la convivencia ciudadana o valor alguno de los particulares. Seguramente, con esta tipificaci3n se pretendió inhibir los actos de corrupci3n que en ocasiones promueven los gestores; sin embargo, las conductas contra el servicio público, en especial el cohecho, cometido por servidores públicos o particulares, ya se encuentran debidamente tipificadas en el Código Penal para el Distrito Federal. Por lo que esta fracci3n, al no tener soporte en la necesidad de regular conductas sociales, carece también de la debida motivaci3n, según las consideraciones arriba esgrimidas y, por tanto, vulnera la garantía de legalidad genérica, de trabajo y derecho al libre tránsito, raz3n por la cual se solicita se declare inconstitucional. --- CUARTO CONCEPTO DE INVALIDEZ --- Precepto constitucional violado: Artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. --- Fuente de la Inconstitucionalidad: La constituye lo dispuesto por los artículos 24, fracciones II, IV, V, VI y 25 fracciones I, II, III, IV, VI, VII, IX, XIII, XV Y XVII de la Ley de Cultura Cívica del Distrito Federal, que a la letra establecen: “Artículo 24. (Se transcribe).” --- “Artículo 25. (Se transcribe).” --- Los preceptos citados vulneran la garantía de legalidad prevista por el artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que establece el imperativo de que los actos de autoridad sean dictados por un 3rgano competente para ello, y que dicho mandato sea por escrito, en el que se funde y motive la causa legal del procedimiento; entendiendo por fundamentaci3n, la cita precisa de los preceptos aplicables al caso concreto y, por motivaci3n, la expresi3n de las circunstancias especiales, razones particulares o causas inmediatas que se hayan tenido en consideraci3n para la emisi3n del acto, siendo necesario, además, que exista adecuaci3n entre los motivos aducidos y las normas aplicables al caso de que se trate, tal y como ya ha sido bastante estudiado en la jurisprudencia nacional que se

citó anteriormente bajo el rubro: FUNDAMENTACION y MOTIVACION (Apéndice del Semanario Judicial de la Federación 1917-1995, tomo VI, primera parte, tesis 260, pag. 175). --- Esta garantía genérica de legalidad consagrada en el artículo 16 constitucional, contiene un mandato que se proyecta en todas las autoridades, incluido el Organo Legislativo, en cuyo caso, la garantía de legalidad se traduce en que los actos legislativos deben cumplir con la fundamentación y motivación debidas, so pena de vulnerar el derecho que tienen todos los individuos a no ser molestados en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento. Respecto de la garantía de legalidad en los actos legislativos, tiene aplicación la siguiente tesis jurisprudencial: --- "FUNDAMENTACION y MOTIVACION DE LOS ACTOS DE AUTORIDAD LEGISLATIVA. (Se transcribe)." --- Como se mencionó anteriormente, la fundamentación y motivación de los actos legislativos se realiza de una manera sui generis respecto de la generalidad de los actos de autoridad, según la tesis referida; en este caso, debe entenderse por fundamentación la existencia de la facultad a cargo del órgano legislativo de regular determinada materia, y por motivación, el hecho de que las leyes que se emitan se refieran a relaciones sociales que reclamen ser jurídicamente reguladas. --- Aquí debe tenerse en cuenta que la iniciativa de una ley, así como los dictámenes y debates que se realizan durante el proceso legislativo, también forman parte de éste, y que en la mayoría de los casos, sirven para determinar la debida fundamentación y motivación del referido proceso, tal y como lo ha establecido ese Alto Tribunal en la tesis jurisprudencial citada con antelación, cuyo rubro es INICIATIVA DE LEYES Y DECRETOS. SU EJERCICIO ES IMPUGNABLE MEDIANTE EL JUICIO DE AMPARO, POR FORMAR PARTE DEL PROCESO LEGISLATIVO (Novena Epoca, Instancia: Pleno, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, tomo: X, septiembre de 1999, tesis: P.LXIV/99, página: 8, Materia: Constitucional). --- Asimismo, para cumplir el requisito de motivación exigido por la Ley Fundamental, las normas que dicte el Poder Legislativo, en este caso, la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, III Legislatura, deberán surgir del reconocimiento que haga el legislador de las necesidades y reclamos de la sociedad que demanden una solución, a través de una debida regulación jurídica. --- Es evidente la exigencia de que las normas que se emitan correspondan efectivamente a las relaciones sociales que se pretenden regular, esto es, que haya adecuación y coherencia entre los preceptos normativos que se dicten con las necesidades sociales que se pretenden satisfacer, ya que de otra forma la motivación a que se refiere el artículo 16 constitucional se ve vulnerada. --- Respecto de los preceptos que se impugnan de inconstitucionales (24, fracciones II, IV, V, VI y 25 fracciones I, II, III, IV, VI, VII, IX, XIII, XV y XVII de la Ley de Cultura Cívica del Distrito Federal), la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, III Legislatura, cumplió con la fundamentación debida al actuar dentro de los límites de las atribuciones que la Ley Fundamental le confiere en el artículo 122, Apartado C, Base Primera, fracción V, inciso i), del que se deriva su atribución para legislar en materia de justicia cívica sobre faltas de policía y buen gobierno, como lo mencionamos anteriormente. Sin embargo, en el caso de las normas impugnadas, no se cumplió plenamente con el requisito relativo a la motivación, en virtud de que estos preceptos no están dirigidos a regular relaciones sociales que reclamen ser jurídicamente reguladas. --- Del análisis de los debates y dictámenes emanados del Poder Legislativo Local, se advierte que la emisión de tales preceptos no corresponde a relaciones sociales que reclamaban de una regulación, sino que se dirigen a regular una hipótesis diversa, vinculada con relaciones sociales a las que el órgano legislador no aludió concretamente y que tampoco se pueden tener por existentes, ni menos aún que reclamen de la regulación contenida en la norma que se impugna, considerando el hecho de que no se advierte de los antecedentes del proceso legislativo, datos, información o argumentaciones específicas en torno al número de casos en que las actividades descritas hayan violentado la "tranquilidad de las personas" o "seguridad ciudadana", que según los propios artículos 24 y 25 de la ley impugnada, son el objeto de tutela. --- Asimismo, de acuerdo con los ejes discursivos de las iniciativas, las fuentes específicas para llevar a cabo la ponderación de la necesidad de regular algunas conductas incorporadas a la Ley de Cultura Cívica del Distrito Federal, fue la recurrencia de llamadas al sistema de emergencia 060 de la Secretaría de Seguridad Pública que reportaron quejas respecto de conductas que no

estaban previstas en la anterior ley, como disparos de arma de fuego, presencia de ebrios e intoxicados en la vía pública, riñas y ruido excesivo. Sin embargo, puede advertirse con toda claridad que la necesidad de regulación de esas conductas, no tiene vinculación con las que ahora se impugnan y que tal recurrencia de llamadas no puede constituir la motivación de las mismas. --- A mayor abundamiento, la orientación de la Ley de Cultura Cívica del Distrito Federal, debió ser la vinculación de la noción de orden público con categorías que permitieran instrumentarlo, de modo tal que se contara con pautas de evaluación que aumentaran el grado de objetividad para la determinación del momento en que se estaban afectando bienes jurídicos, derechos o intereses de las personas o de la sociedad y el espacio público en el que se desarrollaran sus vidas. Sin embargo, las fracciones de los preceptos que en este concepto de invalidez se impugnan, constituyen en algunos casos sólo conductas “desagradables”, y en otros lesiones solamente de carácter moral que de manera alguna vulneran la tranquilidad de las personas, la seguridad ciudadana o bien, el orden público. En estas conductas se sanciona más bien el reflejo de las deficiencias en las políticas económicas y sociales implementadas en nuestro país, castigando por ello a las clases más desprotegidas de la sociedad, sólo por pertenecer a esa categoría, haciendo a un lado el principio de la mínima intervención que debe imperar en los regímenes sancionadores. --- En consecuencia, los artículos 24, fracciones II, IV, V, VI y 25, fracciones I, II, III, IV, VI, VII, IX, XIII, XV Y XVII de la Ley de Cultura Cívica del Distrito Federal, vulneran el principio de legalidad genérico consagrado en el artículo 16 constitucional de nuestra Carta Magna, al carecer de la debida motivación que debe proyectarse en todos los actos de autoridad, incluso de autoridades legislativas, toda vez que en la emisión de estos preceptos, no se precisaron el número de casos presentados por los que se pudiera advertir una necesidad de regular las relaciones sociales establecidas en los preceptos impugnados. En consecuencia, los mismos deben declararse inconstitucionales. --- QUINTO CONCEPTO DE INVALIDEZ. --- Precepto constitucional violado: Artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. --- Fuente de inconstitucionalidad: Artículo 55 de la Ley de Cultura Cívica del Distrito Federal, que establece: (Se transcribe). --- Este nuevo precepto es violatorio del artículo 16 constitucional, párrafo cuarto, que a la letra señala: (Se transcribe). --- El artículo 55 de la Ley de Cultura Cívica del Distrito Federal desarticula el régimen constitucional de garantías en materia de protección a la libertad personal previsto en el artículo 16 constitucional. A partir del reconocimiento del derecho de toda persona a la libertad y a la seguridad personal, el artículo 16 constitucional establece la figura de la orden de aprehensión expedida por la autoridad judicial, como el título jurídico general u ordinario para la captura de un sujeto a fin de asegurar su comparecencia en el procedimiento de carácter penal. En ese sentido, la regla general para aprehender a una persona, debe cumplir el requisito de la orden judicial. El mismo precepto constitucional señala, asimismo, los dos únicos supuestos de excepción a dicha regla, en los que una persona puede ser detenida con motivo de su incriminación penal. --- La regla general establece que la orden de aprehensión ha de ser librada por la autoridad judicial, previa denuncia o querrela de un hecho que la ley señale como delito, sancionado cuando menos con pena privativa de libertad y existan datos que acrediten el cuerpo del delito y que hagan probable la responsabilidad del indiciado. --- El primer supuesto de excepción se refiere a la orden de detención que, bajo su responsabilidad, podrá emitir el Ministerio Público, fundando y expresando los indicios que motiven su proceder, facultad que se restringe a los casos urgentes, cuando se trate de delitos graves así calificados 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 acudir ante la autoridad judicial por razón de la hora, lugar o circunstancia. --- El segundo supuesto de excepción se expresa en los siguientes términos: “En los casos de delito flagrante, cualquier persona puede detener al indiciado, poniéndolo sin demora a disposición de la autoridad inmediata y ésta, con la misma prontitud, a la del Ministerio Público”. --- Como puede apreciarse de este régimen se colige que el constituyente reservó la posibilidad de detener a una persona sin orden de aprehensión exclusivamente por las dos excepciones señaladas y sólo respecto de personas que fundadamente se presume hayan cometido o hayan efectivamente cometido en flagrancia una conducta calificada como delito. Lo anterior quiere decir que el régimen de detenciones previsto en la Constitución está reservado

exclusivamente al ámbito penal. La ley que nos ocupa y cuya constitucionalidad se combate regula la materia de la justicia cívica, misma que prevé diversas infracciones administrativas por las cuales se dará inicio a un procedimiento de naturaleza administrativa, no de carácter penal. En este orden de ideas, el legislador ordinario del Distrito Federal ha rebasado los alcances del precepto constitucional invocado al prever que también para los casos de infracciones administrativas podrá haber lugar a la detención de las personas. Si atendemos al sentido literal de las expresiones utilizadas en el cuarto párrafo del artículo 16 constitucional se refuerza el sentido del presente argumento tendente a demostrar la inconstitucionalidad del artículo 55 de la Ley de Cultura Cívica para el Distrito Federal. En efecto, dicho párrafo señala que “[en] los casos de delito flagrante... [se puede] detener al indiciado”. Al tratarse de una excepción a la regla general en torno a la necesidad de la orden de aprehensión para detener a una persona, debe interpretarse en un sentido restrictivo, no extensivo, como de hecho lo hace el legislador ordinario. Sólo en los casos de delito flagrante y en ningún otro caso, salvo el ya apuntado caso urgente se puede detener sin orden de aprehensión a una persona. --- Sostener lo contrario tendría graves consecuencias para la seguridad jurídica de los habitantes del Distrito Federal pues se lesionaría el derecho a la libertad personal, toda vez que podrán ser detenidos por orden de un policía, sin necesidad de que intervengan autoridades judiciales o en el límite extremo ministeriales, y sin que se trate de un delito. El Poder reformador de la Constitución no previó que en materia de justicia cívica pudiera haber lugar a detenciones, las cuales fueron reservadas para los casos penales, es decir, para los que lesionan con mayor gravedad bienes jurídicos. Ahora, con la elaboración de esta ley se busca detener a personas por hechos absolutamente insignificantes como trepar bardas, dar un golpe a una persona sin causarle lesión, o bien por un simple insulto. Ello rebasa absolutamente el sentido del artículo 16 de la Constitución. --- Complementario a los argumentos vertidos en este concepto de invalidez vale la pena, para los efectos de reforzar la defensa de la inconstitucionalidad de ese artículo, proceder al estudio de los supuestos por los que, de acuerdo con este artículo 55 de la Ley de Cultura Cívica del Distrito Federal, pueden los elementos de policía detener a una persona. --- El primer supuesto se refiere a que el policía presencie la comisión de la infracción. En este supuesto el legislador ordinario del Distrito Federal quiso emular la regulación que actualmente existe respecto a la flagrancia en el orden penal, sin embargo, como ya se señaló más arriba, ese régimen es exclusivo del orden penal. La regulación empeora respecto del segundo supuesto, toda vez que se indica una doble hipótesis: a) Cuando [los policías] sean informados de la comisión de una infracción inmediatamente después de que hubiese sido realizada o se encuentre en su poder el objeto o instrumento, huellas o indicios que hagan presumir fundadamente su participación en la infracción. En lo atinente al inciso a) se abren las puertas a una enorme discrecionalidad por parte del elemento de policía, toda vez que no es conveniente considerar el simple hecho de ser informados de la comisión de una infracción inmediatamente después de que hubiese sido realizada como un elemento de convicción lo suficientemente fuerte como para concluir la efectiva responsabilidad del presunto infractor, si no se apoya en otros datos que así permitan suponerlo. Debe tenerse en cuenta que el supuesto en análisis utiliza un conectivo lógico disyuntivo y no copulativo entre las dos hipótesis, de forma tal que bastará la simple información proporcionada por un particular, considerada aisladamente, para detener a una persona, sin necesidad de mayores elementos de convicción. La cuestión desmejora todavía más cuando se considera b), concerniente a que se encuentre en su poder el objeto o instrumento, huellas o indicios que hagan presumir fundadamente su participación en la infracción. Por lo que respecta a esta hipótesis, cabe señalar que incurre en las mismas insuficiencias que el anterior y, además, en una falta de conexidad lógica necesaria entre el hecho empírico que se toma como base de la presunción y la presunción misma. Inútil resultaría imaginar todas las posibles hipótesis que podrían desprenderse del hecho de que a un sujeto se le haya encontrado el objeto o instrumento de la infracción; baste decir que éstas pueden ir desde la posesión de buena fe de tales efectos, hasta la efectiva autoría de la infracción administrativa. Sin embargo, es preciso hacer notar que los márgenes de incertidumbre que se abren con semejante presunción son tan extensos, que la garantía establecida por el artículo 16 constitucional queda virtualmente anulada, máxime si se tiene en cuenta el historial de abusos de la policía

preventiva del Distrito Federal, lo cual en la práctica se traducirá en que tendrán una facultad cuasi-jurisdiccional para calificar las evidencias que se les presenten con motivo de la supuesta infracción. La ley que se impugna sustituye a los jueces y al Ministerio Público por los policías, quienes tendrán la facultad para calificar la presunción de la comisión de la infracción y, sobre esta base, realizar detenciones que estén por completo al margen de toda certeza jurídica. --- De lo anterior se desprende que la norma, cuya validez constitucional se pone en duda, está otorgando a policías facultades que constituyen una "ley en blanco", ya que difícilmente están en aptitud de ejercer dichas facultades sin detrimento de la certeza requerida para garantizar la libertad y la seguridad de las personas. La incertidumbre producida por el artículo 55 de esta nueva ley, afecta también a los propios policías que realizarán la detención, pues carecerán de criterios definidos para poder determinar inequívocamente la identidad de la persona que se debe detener y, en consecuencia, asumirán el riesgo de que los particulares, al verse afectados en sus derechos a la libertad y a la seguridad personal, ejerzan el derecho a la legítima defensa. --- El ejercicio de esta facultad, cuando tiene efectos vinculatorios, requeriría del imperium reservado a quienes ejercen la función jurisdiccional y, excepcionalmente, al ministerio público, ya que de lo contrario las opiniones subjetivas de particulares y policías tendrían los mismos efectos que el arbitrio de los peritos en derecho competentes. --- Por lo anterior, se solicita a ese Máximo Tribunal declarar la invalidez del artículo 55 de la Ley de Cultura Cívica del Distrito Federal, por vulnerar lo dispuesto por el artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. --- SEXTO CONCEPTO DE INVALIDEZ. Preceptos constitucionales violados: Artículos 14, párrafo segundo; 16, párrafo primero; 19, párrafo primero; 21, párrafo primero; y 102, apartado A, párrafo primero de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos considerados conjuntamente. --- Fuente de inconstitucionalidad: artículo 55, fracción II de la Ley de Cultura Cívica del Distrito Federal. --- La fracción II del artículo 55 de la Ley de Cultura Cívica del Distrito Federal es violatoria del principio de presunción de inocencia que, de acuerdo con una interpretación previa de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, se recoge en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en sus artículos 14, párrafo segundo, 16, párrafo primero, 19, párrafo primero, 21, párrafo primero, y 102, apartado A, párrafo segundo. --- En efecto, la fracción II del artículo 55 de la Ley dispone que "El policía en servicio detendrá y presentará al probable infractor inmediatamente ante el juez, en los siguientes casos. --- II. Cuando sean informados de la comisión de una infracción inmediatamente después de que hubiese sido realizada o se encuentre en su poder el objeto o instrumento, huellas o indicios que hagan presumir fundadamente su participación en la infracción." --- Este artículo es violatorio del principio de presunción de inocencia porque señala que bastará que sean informados de la comisión de una infracción para proceder a la detención de una persona. Es decir, será suficiente el simple dicho de una persona, sin necesidad de mayores elementos de convicción, para colapsar la presunción general de libertad e inocencia que la Constitución confiere a todos los gobernados. Más aún, bastará también que se encuentre en su poder el objeto o instrumento, huellas o indicios que hagan presumir fundadamente su participación en la infracción, para los mismos efectos. --- La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha señalado, en la tesis aislada que enseguida se cita, que nuestra Constitución contiene el principio de presunción de inocencia. La tesis aislada que fue publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, tomo XVI, agosto de 2002, P. XXXV/2002, página 14, dice a la letra: --- "PRESUNCION DE INOCENCIA. EL PRINCIPIO RELATIVO SE CONTIENE DE MANERA IMPLICITA EN LA CONSTITUCION FEDERAL. (Se transcribe)." --- No nos pasa desapercibido que de acuerdo con el razonamiento de la Suprema Corte de Justicia de la Nación vertido en la tesis recién transcrita, el principio de presunción de inocencia rige para la materia penal; sin embargo, toda vez que se trata de un principio, debe colegirse que tiene alcances más generales que las simples reglas. Debe tenerse presente que los principios son enunciados normativos que expresan los valores superiores del ordenamiento jurídico y que son el reflejo de una determinada forma de vida; asimismo, a diferencia de las reglas jurídicas, no están circunscritos a una situación claramente definida, antes bien iluminan diversas situaciones del mundo social fomentando la apertura del sistema jurídico. En este orden de ideas, no sería conveniente sostener que dicho principio rige sólo para los

aspectos del proceso penal propiamente dicho, antes bien posee diversas concreciones que no son necesariamente de ese carácter. Además de concretarse como un principio de naturaleza epistémico-procesal, también se constituye en una regla de trato hacia el gobernado en todas las esferas de la vida social. La libertad y la inocencia deben siempre estar presupuestas a priori. --- El caso que venimos considerando es de índole administrativa, pues se trata de una norma que se ubica en una ley que regula la materia de la justicia cívica; sin embargo, de acuerdo a lo dispuesto por el legislador ordinario, en este precepto se incluyen institutos que tienen los mismos efectos que un ordenamiento procesal penal: la detención de las personas. Haciendo a un lado lo cuestionable que resulta este hecho, que se impugna en un diverso concepto de invalidez de la presente demanda de acción de inconstitucionalidad, el principio de presunción de inocencia debe también comprender la materia administrativa si en ella se contemplan institutos análogos a los penales, como la detención de las personas. Nuestra Constitución ha dispuesto garantías muy fuertes para evitar que las personas sean detenidas arbitrariamente, específicamente dispone como regla general para detener a una persona el libramiento de una orden de aprehensión con los requisitos puntuales que tienen que ser cumplimentados para tales efectos, enseguida, prevé dos excepciones estrictas a esa regla general, la flagrancia y el caso urgente. Los dos están justificados constitucionalmente por el grado de conocimiento que garantizan para proceder a la detención de alguien, grado que no se limita a “ser informados [los policías] de la comisión de una infracción”. --- El principio no se vulnera en el presente caso porque las condiciones fácticas para asegurar la convicción del elemento de policía sobre la responsabilidad del infractor, que le permitirán detenerlo, son sumamente débiles. En efecto, el hecho de que se proceda a la detención de una persona sobre la base de información proporcionada por alguien, tomada aisladamente y sin necesidad de mayores indicios, conlleva implícitamente una presunción de culpabilidad, directamente contraria al principio de presunción de inocencia recogido por la Constitución. --- Misma reflexión cabe hacer respecto de la segunda hipótesis de la fracción II del artículo 55 de la ley cuya constitucionalidad se impugna. Como ya se indicó en un concepto de invalidez diverso de esta demanda, el hecho de que se encuentre en su poder [del infractor] el objeto o instrumento, huellas o indicios que hagan presumir fundadamente su participación en la infracción es insuficiente para justificar la afectación de la libertad personal, a lo sumo podría considerarse como un elemento para ordenar la comparecencia del presunto infractor, sostener lo contrario implica presumir implícitamente su culpabilidad. --- SEPTIMO CONCEPTO DE INVALIDEZ. Precepto constitucional violado: Artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. --- Fuente de la inconstitucionalidad: Artículo 74, último párrafo de la Ley de Cultura Cívica del Distrito Federal, que señala: “Artículo 74. (Se transcribe).” --- En la especie, se está negando el acceso a la justicia durante esos seis meses que deben transcurrir a partir de la firma del convenio, en franca contravención a la garantía de recibir la debida administración de justicia prevista en el artículo 17 constitucional, que establece: “Artículo 17. (Se transcribe).” --- Aquí debe destacarse la falta de técnica legislativa en lo dispuesto por el artículo 74 de la ley que se impugna, al encontrarnos frente a una redacción confusa y llena de imprecisiones, que invariablemente generará en su destinatario la violación a la misma por no comprenderlo, y a los Jueces Cívicos facilitará que incurran en arbitrariedad, en algunos casos involuntaria y en otros por la búsqueda de un beneficio. Una norma de este tipo sólo genera inseguridad jurídica al gobernado pues bien puede interpretarse que se establece una prohibición de proporcionar justicia cívica durante los seis meses que transcurran a partir de la firma del convenio de conciliación, razón suficiente para declarar su invalidez por adolecer de inconstitucionalidad. --- OCTAVO CONCEPTO DE INVALIDEZ. --- Preceptos constitucionales violados: Artículos 21 y 22 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. --- Fuente de inconstitucionalidad: Artículos 107, 108, 109, 110 y 111 de la Ley de Cultura Cívica del Distrito Federal, que a la letra señalan: “Artículo 107. (Se transcribe).” --- “Artículo 108. (Se transcribe).” --- “Artículo 109. (Se transcribe).” --- “Artículo 110. (Se transcribe).” --- “Artículo 111. (Se transcribe).” --- El artículo 107 de la Ley de Cultura Cívica del Distrito Federal establece la obligación de la Consejería Jurídica y de Servicios Legales del Distrito Federal de llevar el Registro de Infractores en donde se contenga la información de las personas que hubieren

sido sancionadas, y que se integrará con diversos datos del infractor, entre los que destacan sus huellas dactilares y su fotografía. --- En primer término, la incorporación de este Registro de Infractores en la Ley de Cultura Cívica del Distrito Federal, rompe con el esquema sancionador previsto en el artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en donde únicamente se permite la aplicación de sanciones por parte de la autoridad administrativa consistentes en multa o arresto por violaciones a los reglamentos gubernativos de policía y buen gobierno, pero en ningún momento este precepto constitucional faculta a autoridad administrativa alguna a registrar los datos de los infractores, particularmente en cuanto a sus huellas dactilares y su fotografía, por lo que el hecho de que la Ley de Cultura Cívica del Distrito Federal permita llevar a cabo dicho registro, contraría el espíritu del mencionado artículo 21 constitucional, al pretender ir más allá de lo que el legislador constituyente determinó en el mismo. --- De la misma forma, se viola el artículo 22 constitucional, que establece: "Artículo 22. (Se transcribe)." --- Efectivamente, al llevar a cabo este Registro de Infractores, la Consejería Jurídica y de Servicios Legales del Distrito Federal aplica de manera excesiva sus facultades sancionatorias previstas en el mencionado artículo 21 constitucional, con lo que evidentemente se actualiza la prohibición que establece el artículo 22 de la Constitución Política, por tratarse de las penas prohibidas que establece este precepto constitucional al tratarse de penas trascendentales que desde luego producen consecuencias negativas que atentan contra la dignidad de la persona infractora. Permitir la aplicación de los artículos correspondientes al Registro de Infractores, nos llevaría al extremo de considerar que las personas infractoras de la Ley de Cultura Cívica del Distrito Federal a pesar de haber cumplido con la sanción administrativa que se le hubiere impuesto, todavía tuvieran que llevar la pena de haber sido fichadas por parte de la autoridad administrativa del Distrito Federal, con el consecuente deterioro de su imagen e integridad física ante la comunidad, por la simple comisión de una falta administrativa que ya ha sido reparada a través de haber cumplido con la sanción correspondiente, y con la aplicación de dos sanciones de la misma naturaleza por la comisión de una sola falta administrativa. --- Este Registro de Infractores resulta a todas luces inconstitucional y violatorio de las garantías de seguridad jurídica previstas en el mencionado artículo 21 constitucional, ya que ni siquiera en materia penal la ficha signalética, que sería el procedimiento administrativo similar al Registro de Infractores que se pretende llevar a cabo en los mencionados artículos de la Ley de Cultura Cívica del Distrito Federal, ha encontrado sustento constitucional firme y definido en cuanto a su procedencia, en virtud de que diversos Ministros de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación han manifestado sus opiniones en contra mediante voto particular en controversias judiciales que se han sometido a la consideración del Pleno de la propia Corte, en el sentido de que dicho procedimiento administrativo es inconstitucional porque tiene consecuencias trascendentales en la vida cotidiana e integridad de las personas sujetas al mismo, además de que dicho procedimiento, si bien en la práctica se lleva a cabo en tratándose de procesos penales, también es cierto que en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos no se encuentra sustento alguno que soporte dicha actuación en la administración de justicia. --- Ahora bien, si la intención del legislador de la III Legislatura de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal fue la de implementar este Registro de Infractores con la finalidad de contar con una base de datos que permitiera la aplicación de las sanciones correspondientes en la materia y, en su caso, determinar los casos de reincidencia, consideramos que no es necesaria la incorporación de diversa información personalísima en dicho Registro de Infractores, como es el caso de las huellas dactilares y la fotografía del infractor, ya que con los demás datos generales que se exigen normalmente por parte de los Jueces Cívicos, sería suficiente para integrar dicha base de datos y cumplir con los objetivos propuestos. --- Sostiene este criterio de inconstitucionalidad de los artículos mencionados de la Ley de Cultura Cívica del Distrito Federal, el voto de minoría que formularon los Ministros Genaro David Góngora Pimentel, José de Jesús Gudiño Pelayo, Guillermo I. Ortiz Mayagoitia y Juan N. Silva Meza, en el amparo en revisión 503/95, promovido por León Antonio Salinas Montoya, fallado por el Pleno de la Suprema Corte en sesión pública del 26 de marzo de 1996, que literalmente dice: --- "VOTO DE MINORIA QUE FORMULAN LOS MINISTROS: GENARO DAVID GONGORA PIMENTEL, JOSE DE JESUS GUDIÑO PELAYO, GUILLERMO I. ORTIZ MAYAGOITIA Y

JUAN N. SILVA MEZA, EN EL AMPARO EN REVISION 503/95, PROMOVIDO POR LEON ANTONIO SALINAS MONTOYA, FALLADO POR EL PLENO DE LA SUPREMA CORTE EN SESION PUBLICA DEL VEINTISEIS DE MARZO DE MIL NOVECIENTOS NOVENTA Y SEIS. (Se transcribe)." --- **Es de advertirse que la necesidad de identificar a un infractor, para efectos de poder establecer una reincidencia, en nada justifica el daño irreparable que se lleva a cabo en la persona sujeta a registro y que recae directamente en su estima y dignidad, así como en la parte externa del honor que se refiere a la consideración que la sociedad tiene de una persona. Máxime, si en los preceptos que establecen el Registro de Infractores no se precisa la manera de llevarlo a cabo, dejando al arbitrio de la autoridad administrativa la posibilidad de realizarlo aún con prácticas que vulnerarían la dignidad humana. --- La identificación que se llevaría a cabo mediante el Registro de Infractores, si bien no constituye una pena, si produce los mismos efectos, al ser estigmatizante y dañar la honra y fama del registrado. De ahí que pueda advertirse que si bien el Registro de Infractores se lleva a cabo una vez determinada la sanción, lo cierto es que constituye una pena trascendental que señala al sujeto dentro de la sociedad que habita de manera permanente, contraviniendo con ello lo dispuesto por el artículo 22 constitucional, citado líneas arriba, que prohíbe las penas trascendentales. En consecuencia, se solicita a ese Tribunal Constitucional, se declare la invalidez de los artículos aquí impugnados. --- NOVENO CONCEPTO DE INVALIDEZ. --- Preceptos constitucionales violados: Artículos 4o. 18, párrafo cuarto y 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en relación con lo dispuesto por el Preámbulo y los artículos 2o., 3o., 27, 33 y 37 de la Convención Sobre los Derechos del Niño, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 25 de enero de 1991; así como en relación con lo dispuesto por los artículos 3o., 19 y 45, inciso C de la Ley para la Protección de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes. --- Fuente de inconstitucionalidad: La constituyen los artículos 4o., 24, fracción I, 43 y 60 de la Ley de Cultura Cívica del Distrito Federal, publicada en la Gaceta Oficial del Distrito Federal de fecha 31 de mayo de 2004. --- El artículo 4o. de la ley impugnada, establece: --- "Artículo 4o. (Se transcribe)." Para los efectos de esta ley, son responsables las personas mayores de once años que cometen infracciones. así como las personas físicas o morales que hubiesen ordenado la realización de las conductas que importen la comisión de una infracción" (énfasis añadido). --- Esta disposición vulnera la garantía individual que a favor de los niños consagra el artículo 4o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al integrar dentro de un régimen sancionador y restrictivo de garantías a los niños menores de 18 años, generando con ello que los menores sean sujetos plenamente responsables de sus actos, sin considerar la responsabilidad de los padres y la obligación de apoyo institucional por parte del Estado en el desarrollo del niño dentro de un marco de principios y valores. --- En efecto, el artículo 4o. constitucional establece como deber de los padres, el preservar los derechos del menor y satisfacer sus necesidades y la salud física y mental, y determina la obligación del Estado de proveer lo necesario para propiciar el respeto a la dignidad de la niñez y el ejercicio pleno de sus derechos. En otras palabras, en el debido desarrollo del menor concurren obligaciones tanto de los padres como del Estado, ambos son responsables de inculcar a los niños el sentido de respeto hacia la ley. Debe tomarse en cuenta que los niños, en virtud de su edad, presentan una serie de procesos de integración y desarrollo que los van insertando en diferentes ámbitos de la vida social, que precisamente en ese período de la vida, se encuentran en pleno desenvolvimiento biológico y psicológico, y por ello es en ese momento cuando no se encuentran en la posibilidad de dar la respuesta esperada por la sociedad. --- Es legítimo atribuir a los menores la responsabilidad en la realización de conductas que si bien lesivas del orden social, no vulneran de manera considerable los valores fundamentales de la sociedad. Como lo iremos desarrollando a lo largo de este documento, la ley impugnada se encuentra llena de contradicciones en el establecimiento del sistema de responsabilidad del menor, pues si bien, por un lado se les hace sujetos plenamente responsables, por otra parte se les otorga tratamiento de objetos carentes de conciencia y susceptibles de restringirles sus garantías con el pretexto de establecer medidas de tutela, apoyo y asistencia (es el caso de lo dispuesto por el artículo 43 de la Ley de Cultura Cívica del Distrito Federal, por ejemplo, según detallaremos líneas abajo). --- Aquí es menester precisar qué sujetos entran en la categoría de niños a que alude el artículo 4o. constitucional, y para ello**

es necesario recurrir a la Convención Sobre los Derechos del Niño (CSDN), publicada en el Diario Oficial de la Federación el 25 de enero de 1991; instrumento internacional que de conformidad con lo dispuesto por el artículo 133 constitucional, se integra al orden jurídico mexicano, constituyendo Ley Suprema de la Unión, según se abunda líneas abajo. --- El artículo 1o. de la CSDN establece que "Para los efectos de la presente convención, se entiende por niño todo ser humano menor de dieciocho años de edad, salvo que, en virtud de la ley que le sea aplicable, haya alcanzado antes la mayoría de edad". Al respecto, el artículo 34 de nuestra Carta Magna, establece que son ciudadanos los mayores de 18 años de edad. En igual sentido, la Ley de los Derechos de las Niñas y Niños en el Distrito Federal, publicada en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el 31 de enero de 2000, señala que es niño "todo ser humano menor de 18 años de edad" (artículo 3o., fracción XVII). En consecuencia, según la normatividad aplicable en nuestro país, se es niño antes de cumplir los 18 años de edad. --- Ahora bien, en la parte conducente, el artículo 4o. constitucional establece: (Se transcribe). --- Para desentrañar el sentido que orienta este precepto constitucional, en el que se tutela el derecho del menor a la salud física y mental y a su subsistencia básica, y la correlativa responsabilidad de los padres y del Estado, acudamos a la exposición de motivos y dictámenes de la iniciativa de reformas y adiciones al artículo 4o. constitucional, de 3 de febrero de 1983, como mecanismo que nos permita conocer los valores que se pretendieron salvaguardar por el Poder Constituyente Permanente. --- En la exposición de motivos de la iniciativa de reforma al artículo 4o. constitucional, se estableció que dicho precepto contiene derechos y "principios de la mayor trascendencia para el bienestar de la familia; la igualdad del hombre y la mujer; la organización y desarrollo familiares; la paternidad responsable, cimiento de la planificación familiar libre e informada; el derecho del menor a la salud física y mental y a su subsistencia básica, y la correlativa responsabilidad del Estado." (énfasis añadido). --- En el dictamen de la iniciativa de reformas de 1983 al artículo 4o. constitucional, que se realizó en la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión, se estableció la búsqueda de preservar el desarrollo de la familia, y establecer el deber de los progenitores de preservar el derecho que tienen los menores a atender sus necesidades, y muy especialmente su salud tanto física como mental, partiendo del concepto de salud que proporciona la Organización Mundial de la Salud, es decir, un estado de completo bienestar físico, mental y social y no solamente ausencia de enfermedad. En este dictamen se afirmó que el artículo 4o. constitucional, así adicionado, "se constituirá indudablemente, en la medida en que tienda a la protección de la parte más sensible de la sociedad, la familia, la niñez y los beneficios fundamentales para la vida digna de los hombres, en un verdadero catálogo trascendente de los mínimos de bienestar elevados a la máxima jerarquía jurídica". --- En efecto, de una interpretación del artículo 4o. constitucional, mediante el estudio de los dictámenes y exposición de motivos referidos, puede advertirse que dicho precepto también preserva la salud de la niñez en su sentido más amplio, es decir, como un estado completo de bienestar físico, mental y social. Por ello se considera que el artículo 4o. de la Ley de Cultura Cívica del Distrito Federal, atenta contra el bienestar mental del niño, sometiéndolo a detenciones arbitrarias en donde primero se presume su culpabilidad y después se le da derecho de audiencia, y exigiéndole una plena responsabilidad, dejando de lado los deberes de los padres y la subsidiariedad del Estado en el cumplimiento de los mismos. --- La interpretación aquí realizada, debe observarse a la luz de la tesis plenaria XXXVIII/98, consultable en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, tomo VII, abril de 1998, página 117, que textualmente señala: --- "INTERPRETACION DE LA CONSTITUCION. ANTE LA OSCURIDAD O INSUFICIENCIA DE SU LETRA DEBE ACUDIRSE A LOS MECANISMOS QUE PERMITAN CONOCER LOS VALORES O INSTITUCIONES QUE SE PRETENDIERON SALVAGUARDAR POR EL CONSTITUYENTE O EL PODER REVISOR. (Se transcribe). --- Es evidente que el texto actual del artículo 4o. constitucional en lo relativo a menores, incluye la protección a éstos, pero lo que se pretende es reforzar dicha disposición al hacer extensiva al Estado y a la sociedad, la obligación de velar por dicha protección. El Estado, como expresión máxima de la organización jurídica política del país, debe ser confirmado como el principal garante del sano desarrollo de los menores, ofreciendo a éstos canales efectivos para propiciar el respeto a la dignidad de la niñez y el disfrute y ejercicio de sus derechos. --- Es innegable la intención del legislador constitucional al corresponsabilizar al estado y a la sociedad

en proteger los derechos de los niños y las niñas al amparo del artículo 4o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a fin de que se les garantice un desarrollo armónico y saludable en el marco de sus derechos constitucionales perfectamente garantizados y protegidos. Tan es así, que la intención permanente del constituyente ha sido fortalecer estos derechos y protección mediante las reformas constitucionales y legales correspondientes. --- Debe tomarse en cuenta que por su falta de madurez física y mental, los niños necesitan protección y cuidados especiales, y que si tal protección y cuidados no fueron suficientes para evitar que el niño infringiera la ley, existe la corresponsabilidad del Estado y de los padres o tutores del menor. Sin embargo, al establecerse en la Ley de Cultura Cívica del Distrito Federal, sanciones privativas de la libertad, e incluir a los niños dentro de su régimen de aplicación, se pasa por alto que en el caso de los niños, la detención debe utilizarse siempre como último recurso y atendiendo sobre todo al interés superior del niño, es decir, sólo en el caso de delitos, tal como lo ordena el artículo 45, inciso, C de la Ley para la Protección de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes (LPDNNA), publicada en el Diario Oficial de la Federación el 29 de mayo de 2000, mas no en tratándose de infracciones de policía y buen gobierno, por lo que de ninguna manera se justifica la aplicación de dichas sanciones. Estos principios se plasman en la CSDN, que como lo mencionamos anteriormente, es de aplicación obligatoria en nuestro país, en virtud de que así lo establece el artículo 133 constitucional que consagra el principio de supremacía constitucional, en los siguientes términos: "Artículo 133. (Se transcribe)." --- De lo establecido en este precepto constitucional se puede deducir que los tratados internacionales se encuentran en un segundo plano respecto de la Constitución Federal, y por lo tanto su observancia es obligatoria, por lo que se deben respetar las disposiciones contenidas en los mismos. Esto es así porque los tratados internacionales son compromisos asumidos por el Estado Mexicano en su conjunto y comprometen a todas sus autoridades, tanto federales como estatales y municipales, frente a la comunidad internacional, por lo tanto, su acatamiento resulta obligatorio. En consecuencia, cualquier ley o disposición normativa que se expida con posterioridad a la entrada en vigor de un acuerdo o tratado internacional, en contravención al mismo, deberá decretarse como inconstitucional, tal y como se detalla más adelante. --- La CSDN fue aprobada por el Senado de la República Mexicana el 19 de junio de 1990, según decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 31 de julio de 1990; entró en vigor en México el 21 de octubre de 1990. Su última modificación fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 19 de junio de 1998, por tanto, es de aplicación obligatoria, incluso por encima de las leyes federales, tal como lo ha resuelto esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, en los siguientes términos: --- "TRATADOS INTERNACIONALES. SE UBICAN JERARQUICAMENTE POR ENCIMA DE LAS LEYES FEDERALES Y EN UN SEGUNDO PLANO RESPECTO DE LA CONSTITUCION FEDERAL. (Se transcribe)." --- Las consideraciones hasta aquí realizadas, constituyen el sustento para afirmar que el artículo 4o. de la Ley de Cultura Cívica del Distrito Federal, resulta violatorio directamente del artículo 4o. constitucional, al incluir a los niños dentro de un sistema represivo, haciéndolos plenamente responsables por sus actos y, contradictoriamente, restringiéndoles sus garantías con el pretexto de establecer un sistema tutelar (es el caso de lo previsto por el artículo 43 que autoriza la privación de la libertad del menor durante 6 horas en tanto llegan las personas que tienen su custodia; o bien, al no prever el derecho del niño a ser informado inmediatamente del motivo de su acusación o, incluso, al establecer una sanción de amonestación para el caso de los menores, en franca violación de sus garantías, especialmente del artículo 21 constitucional, según se detallará adelante). --- Adicionalmente, del artículo 4o. de la ley que se impugna, deriva una violación directa del artículo 133 al ir en contra de las disposiciones de la CSDN, que en la parte que interesa, establece: (Se transcribe). --- En esencia, las violaciones detectadas en la Ley de Cultura Cívica del Distrito Federal a la CSDN, son las siguientes: --- 1. El artículo 4o. de la Ley de Cultura Cívica del Distrito Federal que incorpora a los niños en un régimen sancionador que se aplica a mayores de 18 años resulta violatorio de lo dispuesto por el artículo 18, párrafo cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que prevé el establecimiento de un régimen especial para los menores infractores, es decir, obliga al establecimiento de un régimen especial para los menores que cometen delitos, máxime si se trata de un régimen de infracciones administrativas,

que en consecuencia debe ser de carácter especial, y de ninguna manera se autoriza a someterlos al mismo régimen de la Ley de Cultura Cívica del Distrito Federal que tiene el carácter de general. Esto es así, porque la edad menor hace presumir una mayor posibilidad de reintegración social y familiar. --- Asimismo, se vulnera lo dispuesto en el Preámbulo de la CSDN que obliga al establecimiento de un régimen especial aplicable a los derechos y cuidados de los niños, dada su falta de madurez física y mental. --- 2. El artículo 24, fracción I de la Ley de Cultura Cívica del Distrito Federal, vulnera lo dispuesto por el preámbulo de la CSDN, que prevé que los niños que viven en condiciones excepcionalmente difíciles requieren especial consideración; por tanto, dicho artículo 24 en su fracción I, y cuyo objeto de aplicación son los conocidos "limpia parabrisas", da trato igualitario a los niños que dada su pobreza ofrecen servicios en la calle, siendo por todos conocido que en México, los llamados "limpia parabrisas" son en su mayoría menores de edad. --- El artículo 24, fracción I de dicha ley, vulnera asimismo lo dispuesto por el artículo 20. de la CSDN, que establece la obligación de los Estados a la adopción de medidas que protejan al niño contra toda forma de discriminación o castigo por causa de su condición o las actividades que realicen. El precepto aludido de la Ley de Cultura Cívica del Distrito Federal establece un régimen de justicia cívica de autor, es decir, de "limpiaparabrisas" y no de justicia cívica de acto, que sería el ideal. --- 3. El artículo 43 de la Ley de Cultura Cívica del Distrito Federal, vulnera lo dispuesto por los artículos 30., 27, numeral 3, y 37, incisos b), c) y d) de la CSDN, que establecen la obligación de que en todas las medidas adoptadas se atienda al "interés superior del niño"; la obligación de los Estados de adoptar medidas para coadyuvar con las personas responsables de los niños, a hacer efectivo su derecho a contar con un nivel de vida adecuado para su desarrollo físico, mental, espiritual, moral y social; que la detención del niño se utilizará sólo como medida de último recurso y durante el período más breve que proceda, es decir, sólo para el caso de delitos; que los niños privados de su libertad deben ser tratados con humanidad y respeto que merece la dignidad humana, teniendo en cuenta las necesidades de su edad, y que los niños privados de su libertad, tienen derecho a un pronto acceso a la asistencia jurídica y otra asistencia adecuada. Abundaremos sobre ello líneas adelante. --- 4. El artículo 60 de la Ley de Cultura Cívica del Distrito Federal, vulnera lo dispuesto por los artículos 33 y 37, incisos b) y d) de la CSDN, que prevén la obligación de los Estados de adoptar medidas legislativas, administrativas, sociales, educativas y de cualquier índole, para proteger al niño del uso ilícito de drogas, o de su utilización en la producción y tráfico ilícito de las mismas, así como el imperativo de que la detención del niño se utilice como último recurso, y que el niño privado de su libertad tiene derecho a un pronto acceso a la asistencia jurídica y otro tipo de asistencias adecuadas. También se abunda posteriormente. --- La obligatoriedad de la observancia del Preámbulo de la CSDN, se deriva de lo dispuesto por el artículo 31, numeral 2 de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados, aprobada por el Senado de la República el 29 de diciembre de 1972, según decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación del 28 de marzo de 1973, con entrada en vigor en México el 27 de enero de 1980, que establece que para efectos de la interpretación de un tratado, el contexto comprenderá su Preámbulo y anexos. --- En suma, los artículos 40., 24, fracción I, 43 y 60 de la Ley de Cultura Cívica del Distrito Federal, son directamente violatorios de lo dispuesto por el artículo 133 de la Constitución Política del Distrito Federal, al ir en contra de los aludidos preceptos de la CSDN. --- Por otra parte, también existen violaciones indirectas al artículo 40. constitucional, mediante la franca contradicción a la LPDNNA, en los siguientes términos: --- 1. El artículo 24, fracción I de la Ley de Cultura Cívica del Distrito Federal, vulnera lo dispuesto. en el artículo 30. de la LPDNNA, según las consideraciones ya mencionadas respecto de la justicia cívica del actor, en virtud de que este precepto declara que su objetivo es asegurar a los niños un desarrollo pleno e integral, siendo principio rector el de la no discriminación por ninguna razón ni circunstancia. --- 2. El artículo 40. de la Ley de Cultura Cívica del Distrito Federal, vulnera lo dispuesto por el artículo 30. de la LPDNNA, que establece el principio de corresponsabilidad de los miembros de la familia, Estado y sociedad, así como el principio del interés superior de la infancia, en virtud de que el citado artículo 40. traslada a los menores toda la responsabilidad por sus actos, olvidando que la responsabilidad corresponde también a los padres y al Estado, y que si el niño infringió la ley es porque alguno de

los dos primeros ha fallado. --- 3. El artículo 4o. de la Ley de Cultura Cívica del Distrito Federal, vulnera lo dispuesto por el artículo 45, inciso C de la LPDNNA, al someter a este régimen sancionador a los niños menores de 18 años de edad, con la consecuente posibilidad de imponer penas privativas de libertad, en franca contravención al referido artículo 45, inciso C, que establece el imperativo de que la privación de la libertad de los niños sea aplicada siempre que se acredite fehacientemente que se infringió gravemente la ley penal. Es evidente, que la Ley de Cultura Cívica del Distrito Federal, no es de carácter penal, por lo que resulta carente de legalidad la imposición de arresto a los menores por la comisión de infracciones administrativas. --- 4. El artículo 4o. de la Ley de Cultura Cívica del Distrito Federal, vulnera lo dispuesto por el artículo 19 de la LPDNNA, que prevé que las niñas, niños y adolescentes tienen derecho a vivir en condiciones que permitan su crecimiento sano y armonioso, tanto físico como mental, material, espiritual, moral y social. Es evidente, que al someter a los menores al tipo de procedimientos de justicia cívica que prevé la ley que se combate, puede determinar, la existencia de un rechazo social en el niño. --- 5. El artículo 43 de la Ley de Cultura Cívica del Distrito Federal, violenta lo dispuesto por el artículo 45, inciso C de la LPDNNA, que establece la obligación de que las normas establezcan las bases para asegurar a niñas, niños y adolescentes, que la privación de la libertad sea aplicada siempre y cuando se haya comprobado que se infringió gravemente la ley penal y como último recurso, durante el período más breve posible, atendiendo al principio del interés superior de la infancia, es decir, sólo para el caso de ilícitos penales y no de faltas administrativas que son las que regula la ley cuestionada. --- La LPDNNA encuentra su fundamento en lo dispuesto por el párrafo sexto del artículo 4o. constitucional, según expone su propio artículo 1o., y por tanto, al existir violaciones a una ley reglamentaria de un precepto constitucional, existe fundamento legal para declarar la invalidez de los preceptos que se impugnan, de conformidad con la jurisprudencia firme, que establece: --- "ACCION DE INCONSTITUCIONALIDAD. ES PROCEDENTE EL CONCEPTO DE INVALIDEZ POR VIOLACIONES INDIRECTAS A LA CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, SIEMPRE QUE ESTEN VINCULADAS DE MODO FUNDAMENTAL CON LA LEY RECLAMADA. (Se transcribe)." --- DECIMO CONCEPTO DE INVALIDEZ. Preceptos constitucionales violados: Artículos 21 y 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, este último, directamente vinculado con lo dispuesto por los artículos 3o., numeral 1, 37, incisos b), c) y d) de la CSDN; 3o. y 45, inciso C de la LPDNNA, y 4o., fracción I y 60, fracción X de la Ley de los Derechos de las Niñas y Niños en el Distrito Federal. --- Fuente de inconstitucionalidad: Artículo 43 de la Ley de Cultura Cívica del Distrito Federal, publicada en la Gaceta Oficial del Distrito Federal de fecha 31 de mayo de 2004. --- El artículo 43 de la ley impugnada establece: (Se transcribe). --- Como puede advertirse, el precepto en cita privilegia la detención del menor, al menos por un lapso de seis horas, con independencia de que aun no se le haya determinado su responsabilidad, en virtud de que ni siquiera se le ha informado el motivo de su imputación. Recordemos que entre las disposiciones de la CSDN de aplicación obligatoria en nuestro país, se establece como imperativo el privilegiar el "interés superior del niño" (artículo 3o., numeral 1), que la detención del niño debe establecerse como último recurso y durante el período más breve que proceda (artículo 37, inciso b)) y únicamente cuando se trate de actos ilícitos de carácter penal, que los niños privados de su libertad deben ser tratados con humanidad y respeto que merece la dignidad humana, teniendo en cuenta las necesidades de su edad (artículo 37, inciso c)), y que los niños privados de su libertad tienen derecho a un "pronto acceso a la asistencia jurídica" (artículo 37, inciso d)). Contrario a ello, la Ley de Cultura Cívica del Distrito Federal, en su artículo 43 establece, primero, la detención del niño hasta por 6 horas sin haberle determinado su responsabilidad, además se le da un trato negativo y segregativo de inimputable al esperar a que acuda quien tenga su custodia de hecho o de derecho, independientemente de que no se les presta asistencia jurídica de manera inmediata al esperar 6 horas antes de llevar a cabo la audiencia. --- Asimismo, existe una franca contravención a lo dispuesto por la LPDNNA, en sus artículos 3o. y 45, inciso C, que establecen la observancia del "interés superior de la infancia", y la obligación de que la privación de la libertad sea aplicada siempre y cuando se haya comprobado que se infringió gravemente la ley penal y como último recurso, en los términos anteriormente apuntados, durante el período más breve posible, atendiendo

al interés superior de la infancia. Resulta evidente que en el caso de justicia cívica no se ha infringido la ley penal. --- Asimismo, se infringe lo dispuesto en la Ley de los Derechos de las Niñas y Niños en el Distrito Federal, en sus artículos 4o., fracción I y 60, fracción X, que establecen el “interés superior de las niñas y niños”, principio que implica dar prioridad al bienestar de las niñas y niños ante cualquier otro interés que vaya en su perjuicio; asimismo, se establece como derechos de los niños y niñas a conocer su situación legal en todo momento. Evidentemente, durante las seis horas de detención que establece el artículo 43 de la ley que se impugna, los niños desconocen su situación legal. --- En consecuencia, el artículo 43 de la ley cuestionada se traduce en una violación a los artículos 3o., numeral 1 y 37, incisos b), c) y d) de la CSDN, y en consecuencia de lo dispuesto por el artículo 133 constitucional, según las consideraciones que se vertieron anteriormente; así como de los artículos 3o. y 45, inciso C de la LPDNN y 4o., fracción I y 60, fracción X de la Ley de los Derechos de las Niñas y Niños en el Distrito Federal. Por ende, el artículo 43 debe declararse inconstitucional. --- Por otra parte, el último párrafo del artículo 43 de la Ley de Cultura Cívica del Distrito Federal, prevé como sanción a imponer a los menores de 18 años, una amonestación. Sin embargo, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 24, numeral 9 del Código Penal Federal, la amonestación es una pena que consiste en “la advertencia que el juez dirige al acusado, haciéndole ver las consecuencias del delito que cometió, excitándolo a la enmienda y conminándolo con que se le impondrá una sanción mayor si reincidiere” (Ibidem, artículo 42). --- Es de advertirse que el establecimiento de la amonestación como sanción, vulnera lo dispuesto por el artículo 21 constitucional, que limita las sanciones que se pueden imponer por infracciones a los reglamentos gubernativos y de policía, a que únicamente “multa” o “arresto hasta por treinta y seis horas”, sin la posibilidad de imponer sanciones como la amonestación. --- Aquí vale la pena realizar una reflexión en el sentido de que con el establecimiento aparentemente benevolente de una pena, de menor trascendencia a los menores, o una desviada utilización del anacrónico derecho de corrección por parte del Estado, se pasa de largo que, de hecho, se están restringiendo al menor sus derechos constitucionales, especialmente, por lo que hace a las disposiciones constitucionales de los artículos 21 y 133. En consecuencia, el artículo 43 de la Ley de Cultura Cívica del Distrito Federal, debe declararse inconstitucional. --- DECIMO PRIMER CONCEPTO DE INVALIDEZ. --- Precepto constitucional violado: Artículos 16, 21 y 133 constitucionales, este último en relación con lo dispuesto por el artículo 33 de la CSDN. --- Fuente de la inconstitucionalidad: La constituyen los artículos 31 y 60 de la Ley de Cultura Cívica del Distrito Federal, publicada en la Gaceta Oficial del Distrito Federal de fecha 31 de mayo de 2004, al establecer, el primero de ellos: “Artículo 31. (Se transcribe).” --- Al respecto debe considerarse que la ebriedad e intoxicación disminuye la capacidad de comprender el carácter ilícito de la actuación y de conducirse de acuerdo a esta comprensión, por lo que es contrario a toda interpretación lógica, el sostener que estas circunstancias incrementan el grado de peligrosidad del individuo, De ser así, el Juez Cívico cuenta con arbitrio suficiente para motivar tal circunstancia. --- Asimismo, es causa de inseguridad jurídica el carecer de una distinción para los casos en que el infractor se haya colocado en ese estado de intoxicación sin intención de infringir la ley, y los casos en que el infractor se coloque en estado de imputabilidad disminuida con toda la intención de cometer faltas de policía y buen gobierno. Baste tomar como referencia que en materia penal, régimen también de carácter sancionador, las circunstancias de ebriedad e intoxicación, constituyen lo que se conoce como acciones libres en su causa, que disminuyen la pena cuando el sujeto activo no se ha colocado dolosamente en estado de inimputabilidad (artículos 29, fracción VII y 65 del Nuevo Código Penal para el Distrito Federal), sin embargo, la sanción por la comisión del delito prevalece cuando el sujeto se colocó en estado de trastorno mental para cometer el delito. --- Ahora bien, la violación a lo dispuesto por el artículo 133 constitucional, se centra en la contravención a lo previsto por el artículo 33 de la CSDN, de aplicación obligatoria en nuestro país, según las consideraciones realizadas con anterioridad, que obliga a los Estados Parte a adoptar las medidas apropiadas para proteger a los niños contra el uso ilícito de los estupefacientes y sustancias psicotrópicas, de la siguiente forma: --- “Artículo 33. (Se transcribe).” --- Resulta evidente, que la drogadicción no puede considerarse como una agravante, si tomamos en cuenta la responsabilidad del Estado en proporcionar a los habitantes,

especialmente a los niños, las medidas pertinentes para evitar esta situación. Se advierte que si un individuo ha incurrido en drogadicción, el Estado ha fallado. --- Mucho se ha escrito sobre la inimputabilidad generada por el estado de drogadicción, llegando a considerar inclusive, que los adictos a determinadas sustancias, deben ser tratados más que como infractores, como enfermos. --- Por otra parte, el artículo 60 de la Ley de Cultura Cívica, establece: "Artículo 60. (Se transcribe)." --- El precepto en cita se contraponen a lo previsto por el artículo 21 constitucional, en la parte que señala: (Se transcribe). --- Debe advertirse, que la detención por infracciones cívicas no puede exceder de treinta y seis horas y que el término para computarlo deberá ser a partir de que el infractor es puesto a disposición de la autoridad administrativa (Jueces Cívicos), esto es, que el acto de molestia en su persona, desde el momento de la detención, debe estar debidamente fundado y motivado, ya que de lo contrario también se viola el artículo 16 constitucional, mismo que establece en el primer párrafo lo siguiente: --- "Artículo 16. (Se transcribe)." --- Por tanto, el infractor, desde que es puesto a disposición de la autoridad administrativa, se ve privado de su libertad personal, independientemente en el estado físico alterado en que se encuentre y de que sea ubicado en sección especial para su recuperación, por lo que resulta inconstitucional a todas luces que a efecto de imponerle como sanción el arresto se tome como base el momento en que se le considere que está recuperado, y no desde el momento en que es objeto de la detención, ya que de acuerdo al artículo 16 constitucional el infractor debe ser juzgado de conformidad al reglamento de policía y buen gobierno que haya infringido, en este caso, la Ley de Cultura Cívica del Distrito Federal y de inmediato sancionarlo, tomando en cuenta para el cómputo de la sanción que le corresponda todo el tiempo que ha estado a su disposición, ya que de actuar de acuerdo a lo que señala el artículo controvertido se estarían imponiendo a la vez dos sanciones administrativas, a saber: una por la comisión de la infracción y otra por el solo hecho de encontrarse en estado de inimputabilidad derivado de adicciones. --- Finalmente, manifestamos nuestra plena convicción de que mediante la Acción de Inconstitucionalidad que es un medio de control constitucional por vía de acción, al alcance de los poderes y órgano legislativos, Procurador General de la República y Partidos Políticos, esa Suprema Corte de Justicia de la Nación haciendo uso de su potestad para determinar la inconstitucionalidad y legalidad de los actos o disposiciones generales, fortalecerá el Estado de Derecho y consolidará la supremacía constitucional. --- Por todo lo expuesto, atentamente solicitamos a ese Máximo Tribunal admitir y en su momento declarar la procedencia de la vía, por estar apegada a la Constitución y su hermenéutica superior de proveer, vigilar y controlar la constitucionalidad de los actos de los poderes públicos y los órganos que los integran, y en su caso, suplir la deficiencia de los planteamientos esgrimidos, tomando en cuenta que el sistema previsto para las acciones de inconstitucionalidad no se circunscribe a los argumentos hechos por las partes, tal como se consideró en la siguiente tesis: --- "CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. EN ELLA NO ES POSIBLE JURIDICAMENTE CONSIDERAR DEFICIENTES LOS CONCEPTOS DE INVALIDEZ PLANTEADOS. (Se transcribe)." --- Novena Epoca, Pleno, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, tomo IV, noviembre de 1996, tesis P./J. 68/96, p. 325. --- Si bien la tesis jurisprudencial que se cita se refiere a la materia de controversias constitucionales, el principio de suplencia es un principio general que perfectamente puede aplicarse en otras instituciones jurídicas. Más aún, junto con el juicio de amparo, la controversia constitucional y la acción de inconstitucionalidad, comparten la misma naturaleza de servir de medios del control constitucional y constituyen en su conjunto un sistema integral de justicia constitucional, por favorecer a su verdadera finalidad: la justicia en el ejercicio del poder, con todo lo que esto significa, como son el respeto a la supremacía constitucional, el equilibrio entre los órganos de poder, sancionar la invasión de esferas y la defensa y garantías de los derechos humanos fundamentales; por lo que el criterio que se cita resulta aplicable a la acción que por esta vía se ejercita."

TERCERO. Los preceptos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que se estiman infringidos son 1o., 2o., 4o., 5o., 11, 16, 17, 18, párrafo cuarto, 21, 22, 23, 123, fracción III y 133.

CUARTO. Mediante proveído del treinta de junio de dos mil cuatro, el Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenó el turno del asunto designando como instructora, a la Ministra Margarita Beatriz Luna Ramos.

Por diverso acuerdo del cinco de julio siguiente, la Ministra instructora admitió la acción de inconstitucionalidad con el número 21/2004; ordenó dar vista a la Asamblea Legislativa y al Jefe de Gobierno, ambos del Distrito Federal, para que rindieran sus respectivos informes; dio vista al Procurador General de la República para que formulara el pedimento correspondiente; reconoció el carácter de representantes comunes a las Diputadas Irma Islas León y María Claudia Esqueda Llanes; se destacó que la acción de inconstitucionalidad no se tenía por presentada respecto de los Diputados Francisco de Paula Agundis Arias y Martha Teresa Delgado Peralta, al no haber firmado el oficio respectivo; se tuvo por señalado domicilio para oír y recibir notificaciones, y por autorizadas a las personas que se señalan como delegados; se tuvieron por ofrecidas las pruebas exhibidas, ordenando formar los cuadernos de pruebas; se requirió al Presidente de la Comisión de Gobierno de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal que remitiera copia certificada de los antecedentes del proceso legislativo de la ley impugnada, y para que informara los nombres de los Diputados que integran la Tercera Legislatura, y se requirió al Coordinador de Servicios Parlamentarios de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal la remisión de copia certificada de diversas documentales que le solicitaron al Presidente de la Comisión de Seguridad Pública de la propia Asamblea.

Los requerimientos de mérito fueron cumplidos con posterioridad, según se aprecia en el acuerdo del quince de julio siguiente.

QUINTO. Mediante oficio del once de agosto del mismo año, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal rindió su respectivo informe, destacando por cuanto hace a los conceptos de invalidez, lo siguiente:

- Los artículos 9o., fracción XVI; 35; 36; 37 y 38 de la Ley de Cultura Cívica del Distrito Federal no transgreden los numerales 5, 21 y 123, apartado A, fracción III, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, porque la Asamblea Legislativa del Distrito Federal tiene la facultad de normar la justicia cívica sobre faltas de policía y buen gobierno. Además, el artículo 21 constitucional se refiere a la competencia de autoridades administrativas derivadas de reglamentos gubernativos, ordenamientos que no expide la Asamblea Legislativa del Distrito Federal. Las actividades de apoyo a la comunidad no constituyen "pena", son sólo una prerrogativa para los infractores, considerando que otra definición de prerrogativa, es exención, que en la especie es que los infractores queden exentos de pagar multa o ser arrestados. La ley impugnada no faculta a los jueces cívicos a hacer uso de la fuerza pública para obligar al infractor a realizar actividades de apoyo a la comunidad, sin que estas actividades violen el artículo 5o. de la Carta Magna, porque se llevan a cabo con el consentimiento del infractor. Las actividades de apoyo a la comunidad no quedan enmarcadas en el artículo 123 del Ordenamiento Fundamental, ya que no implican relaciones entre trabajadores y patrones, además la ley que se reclama otorga trato específico a los mayores de once años y menores de dieciocho. La Consejería Jurídica y de Servicios Legales de la Administración Pública del Distrito Federal cuenta con la atribución solamente para establecer un catálogo de actividades de apoyo a la comunidad, que se elabora con base en las propuestas que hagan las dependencias y delegaciones.
- El artículo 42 de la Ley de Cultura Cívica del Distrito Federal no contraviene los diversos numerales 2o. y 133 constitucionales, porque el citado artículo 2o. no exige que los indígenas que hablen español puedan ser asistidos de traductor o intérprete, y porque el precepto legal cuestionado no regula, directa o indirectamente, derechos de los miembros de pueblos indígenas.
- Los artículos 6; 24, fracciones I, VI y VII, y 25, fracción XI y XII, de la Ley de Cultura Cívica del Distrito Federal tienen la debida motivación, pues responden a los criterios asumidos por las Comisiones Dictaminadoras de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal. Las conductas reguladas en la disposición legal reclamada afectan la tranquilidad de las personas y no permiten una convivencia armónica, dado que jurídicamente no es dable a nadie obligarlo a recibir un servicio contra su voluntad y presionarlo para hacer un pago a cambio, pues se requiere un acuerdo de voluntades. Era necesario regular la prostitución, porque genera afectación en las actividades cotidianas de los vecinos. De igual manera, se regulan las actividades en las inmediaciones de toda oficina pública relativas a gestiones y trámites diversos a cambio de un pago adicional al costo de los servicios que se ofrecen en dichas oficinas, pues se afecta al interesado y a la persona que los realiza por sí mismos. La regulación de la conocida como "reventa" en los espectáculos públicos, ya estaba contemplada en la Ley de Cultura Cívica del Distrito Federal abrogada, y era necesaria porque se afectaba la certeza de los asistentes sobre el acceso a los espectáculos por los precios autorizados por las empresas o autoridad. No debe permitirse a cualquier persona que se suba a una barda para observar en el interior de un inmueble ajeno, aun cuando se alegue que es una práctica común. No hay contradicción con lo previsto en el artículo 23 de la Constitución Federal. Las disposiciones legales que se cuestionan no provocan inseguridad jurídica, pues además de que la sanción que se impone al infractor es administrativa, se hace constar en la boleta de remisión al Juez

Cívico los datos necesarios para la determinación de la existencia de alguna responsabilidad. Es inoperante lo que se alega en torno a que se quebranta la garantía de libre tránsito, porque las conductas reguladas no se refieren al tránsito o circulación de personas, sino a que éstas no ocupen ciertos accesos e inmediaciones de oficinas públicas. Todo lo anterior demuestra que la ley combatida está debidamente fundada y motivada.

- Los artículos 24, fracciones I, IV, V y VI, y 25, fracciones I, II, III, IV, VI, VII, IX, XIII, XV y XVII de la Ley de Cultura Cívica del Distrito Federal al regular los insultos, obedece al calificativo que se le ha dado a dichas conductas, lo que demuestra que la ley está debidamente motivada. En otro aspecto, es obligación del estado ejercer la función de sancionar conductas a efecto de brindar a los particulares resguardo jurídico a la tranquilidad ciudadana y al pacífico disfrute de los derechos, otorgar el derecho a la protección judicial, preservar garantías, asegurar proximidad policial y generar confianza en las instituciones y en sus responsables. La dimensión objetiva de los problemas se toma en cuenta al establecer el Registro de Infractores.
- Es infundada la impugnación del artículo 55 de la Ley de Cultura Cívica del Distrito Federal, porque la conducta sancionada es una infracción cívica, no se maneja desde el ámbito penal para pensar que es violatorio del artículo 16 constitucional. La actuación policiaca prevista en el dispositivo impugnado es la idónea para garantizar la eficacia de la ley, pues sin detención y presentación ante Juez Cívico, la oportunidad para sancionar las conductas antisociales en este ámbito, se habrá perdido. No es verdad que corresponda al policía calificar las evidencias, pues sólo compete al Juez Cívico, quien determinará la existencia o inexistencia de la responsabilidad administrativa, y no se viola el principio de presunción de inocencia, en virtud de que el policía detendrá y presentará al probable infractor cuando presencie la comisión de la infracción o cuando sea informado por un testigo presencial de los hechos, de que se ha cometido un delito y se encuentran evidencias o indicios que hagan presumir de manera fundada, la intervención del probable responsable.
- El artículo 74, párrafo tercero, de la Ley de Cultura Cívica del Distrito Federal no conculca el numeral 17, párrafo segundo de la Constitución Federal, pues no se niega el acceso a la justicia durante el plazo de seis meses que deben transcurrir después de firmado el convenio entre el infractor y el quejoso; por el contrario, es una garantía de seguridad jurídica, pues aunado a ello, no existe obstáculo para que el Juez Cívico vuelva a intervenir ante la comisión de una nueva infracción.
- El registro de infractores que prevén los artículos 107, 108; 109; 110 y 111 de la Ley de Cultura Cívica del Distrito Federal no quebranta los numerales 21 y 22 de la Carta Magna, porque no se trata de una sanción o pena, ni se prevé como tal, ya que se pretende que la identificación de una persona tienda a preservar el orden y la tranquilidad pública en el Distrito Federal, así como la instrumentación de programas de desarrollo social y de prevención de adicciones. Por esos motivos, no puede afirmarse que constituye una pena infamante o estigmatizante.
- Tocante a la inconstitucionalidad planteada del artículo 4o., con relación a los numerales 42, fracción I y 43, de la Ley de Cultura Cívica del Distrito Federal, debe decirse que la Constitución Federal no prohíbe imputar responsabilidad administrativa a los menores de edad por sus infracciones a los reglamentos administrativos y de policía; por tanto, no es ilegítimo atribuir a los menores la responsabilidad en la realización de conductas que dañan o alteran la paz social, debiendo resaltarse el que contrario a como lo afirman los accionantes, no se les da el mismo trato a éstos, que a un mayor de edad, pues además, no se les puede aplicar mas que una amonestación.
- El artículo 43 de la Ley de Cultura Cívica del Distrito Federal no contraviene los numerales 21 y 133 constitucionales, pues las faltas administrativas no pueden quedar impunes, máxime que lo que se busca en los menores, es la educación, de ahí que se prevea un tratamiento especial y diferenciado al de los adultos y requiera de la asistencia de quien los represente legalmente.
- Los artículos 31 y 60 de la ley impugnada no quebrantan los artículos 16; 21 y 133 constitucionales, en relación con lo previsto en el numeral 33 de la Convención sobre Derechos del Niño, pues los trastornos mentales que puedan sufrir los infractores tienen un trato diverso al que se regula para los que realicen una conducta infractora bajo el consumo de bebidas o sustancias enervantes, que no quedan excluidos de sanciones administrativas, aun siendo mayores de once años y menores de dieciocho, pues el hecho de que se les dé tiempo necesario para salir de los efectos de tales sustancias, no provoca que el Juez Cívico extienda indefinidamente el tiempo para llevar a cabo la audiencia respectiva. Por el contrario, esto es a favor del detenido.

SEXTO. La Presidenta de la Comisión de Gobierno y representante legal de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, III Legislatura al formular su informe señaló en síntesis, respecto de los conceptos de invalidez, lo siguiente:

- Es deficiente y carente de técnica jurídica el primer concepto de invalidez que se basa en que los artículos 9o., fracción XI, 33, 34, 35, 36, 37 y 38 de la Ley de Cultura Cívica del Distrito Federal violan lo dispuesto en los artículos 5o., 21 y 123, apartado A, fracción III de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos conforme a lo manifestado por los accionantes en los siguientes términos: Argumentan que las actividades de apoyo a la comunidad van en contra del artículo 5o. de la Constitución porque se establece la imposición de trabajos personales sin retribución como pena por autoridad judicial; sin embargo, la naturaleza jurídica de las penas impuestas por un delito difieren de aquellas del ámbito administrativo, ya que antes que sanciones, constituyen un beneficio otorgado al infractor para no verse afectado de su libertad durante el tiempo de su arresto administrativo o de una multa; consecuentemente el infractor no es obligado sino voluntario a realizar las actividades de apoyo a la comunidad. La Ley de Cultura Cívica define en su artículo 35 que las actividades de apoyo a la comunidad es un servicio voluntario y honorífico derivado de una sanción administrativa y no como lo disponen los artículos 5o. y 123 de la Constitución, por lo que no deben confundirse los conceptos. Por lo anterior no se privaría al infractor del producto de su trabajo, como lo refieren los promoventes porque las actividades se deben realizar fuera de la jornada laboral del infractor. Refieren los promoventes, que se viola el artículo 123, apartado A, fracción III, que prohíbe la utilización del trabajo de menores de 14 años. Resulta falso e inoperante lo manifestado por los accionantes ya que el artículo 43 de la Ley de Cultura Cívica establece que un menor que resulte responsable será amonestado por el Juez con su consecuencia jurídica y social, y cuando se actualicen supuestos a que hace referencia el numeral o sea reincidente, será acreedor a multa o arresto; por lo que de su interpretación se deduce que el menor no podrá ser obligado a realizar las actividades de apoyo a la comunidad. Manifiestan los accionantes que los servicios públicos obligatorios, aunque retribuíbles establecidos en el artículo 5o. constitucional, no coinciden con el artículo 36 de la Ley de Cultura Cívica del Distrito Federal. Existe confusión en la apreciación del precepto constitucional citado considerándose que las actividades de apoyo a la comunidad no están constituidas como obligatorias, circunstancia que sí las haría inconstitucionales al establecer tal obligatoriedad. Refieren los accionantes que el trabajo a favor de la comunidad tiene el carácter de pena pública, siendo esta apreciación incorrecta porque dichas actividades están reguladas por la Ley de Cultura Cívica del Distrito Federal no así por el Nuevo Código Penal. Se manifiesta de intrascendente e improcedente que los accionantes señalan que se le da competencia a la Consejería Jurídica y de Servicios Legales del Distrito Federal para que veladamente establezca conmutaciones del arresto que corresponda al infractor por actividades de apoyo a la comunidad, lo cual es contrario al espíritu del artículo 21 constitucional el cual pone de manifiesto que compete a la autoridad administrativa la aplicación de sanciones por las infracciones gubernativas. Además de que como ya se mencionó que se trata de alternativas y no de imposiciones para que el infractor no se vea afectado en su patrimonio. De igual forma al beneficio otorgado al infractor, existe la excepción cuando se trata de reincidencia. Se hace notar a este Máximo Tribunal que la ley impugnada se encuentra ajustada a la Constitución al otorgar facultades a la Consejería Jurídica del Distrito Federal en Materia de Justicia Cívica ya que deja al ordenamiento jurídico secundario, la posibilidad de reglamentar aquellos supuestos o hipótesis normativas que no se encuentren previstos en la misma. También se mencionó de inoperante lo manifestado por los accionantes en el sentido de la facultad discrecional del Juez para conmutar el arresto por actividades de apoyo a la comunidad.
- En el segundo concepto de invalidez los accionantes manifiestan que el artículo 42 de la Ley de Cultura Cívica del Distrito Federal, viola los artículos 2o. apartado A, fracción VIII y 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos ya que no establece una protección adecuada a los derechos lingüísticos de los indígenas. Resultan inexactos e inoperantes los argumentos esgrimidos por los accionantes, pues en los citados procedimientos administrativos no necesariamente puede verse involucrado un indígena, incluso en la hipótesis estarían comprendidos los extranjeros o cualquier probable infractor que no hable español. Por lo que no se contraviene tal principio ni el mandato pues la Ley garantiza el derecho a ser asistido por un traductor o intérprete ya que sin esto el procedimiento administrativo no podrá dar inicio; en consecuencia son infundados dichos conceptos de invalidez.
- El tercer concepto de invalidez se basa en que los artículos 6o., 24, fracción I, VII y VIII; 25, fracción XI y XII de la Ley de Cultura Cívica en el Distrito Federal violan lo dispuesto en los artículos 1o., 5o., 11, 16 y 23 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos conforme a lo manifestado por los accionantes en los siguientes términos: Señalan los promoventes que la ley no se encuentra debidamente motivada porque carece de relaciones sociales jurídicamente reguladas. La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha determinado que dada la propia y especial naturaleza de los actos legislativos, los requisitos se satisfacen cuando el congreso que expide la ley actúa dentro de las

facultades que le otorga la Constitución (fundamentación) y cuando las leyes que emite se refieren a relaciones sociales que reclaman ser jurídicamente reguladas (motivación). Refieren los accionantes que el Nuevo Código Penal regula la figura jurídica de “invitar a la prostitución” en grado de inducción por lo que habría una doble sanción violando por eso lo previsto por el artículo 23 constitucional; sin embargo, el “lenocinio” es sancionado por el legislador, por ser un delito contra la moral pública y con ánimo de lucro, en cambio “invitar a la prostitución, ejercerla o solicitar dicho servicio” existe la intención del legislador de sancionar administrativamente conductas que no están previstas por el Código Penal, con la finalidad de tutelar la sana convivencia y la tranquilidad de las personas de una unidad territorial o vecinal, teniendo ambos conceptos naturaleza jurídica distinta, por lo que no existe la doble sanción que indebidamente refieren los accionantes. Señalan los promoventes que el ofrecimiento de la actividad desarrollada por los “gestores” en las oficinas públicas no constituye una actividad ilícita y por lo tanto afecta el derecho a la libertad de tránsito por lo que es inconstitucional; al respecto se manifiesta que no se trata de una prohibición, sino de una regulación de actos o fenómenos sociales que afectan la seguridad de los ciudadanos ya que estos “gestores” pueden poner en riesgo su seguridad jurídica y económica por lo que el legislador dispuso que se deberá contar con la autorización debida para la realización de trámites en las oficinas públicas, y en consecuencia no se vulneran de manera alguna los derechos constitucionales ni ningún otro manifestado por los promoventes.

- En relación con el cuarto concepto de invalidez, en el sentido de que no se cumplió con el requisito relativo a la motivación porque la emisión de tales conceptos no corresponde a las relaciones sociales que reclamen de una regulación, se remite a lo manifestado en los primeros párrafos que corresponden al tercer concepto de invalidez, por estar relacionados y para evitar repeticiones inútiles. En consecuencia, el decreto de la Ley de Cultura Cívica en el Distrito Federal está totalmente apegado a la norma constitucional.
- El quinto concepto de invalidez se basa en que el artículo 55 de la Ley de Cultura Cívica del Distrito Federal, viola lo dispuesto por el artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Manifiestan los promoventes que el artículo 16 constitucional establece como regla general que sólo hay órdenes de aprehensión girados por la autoridad judicial y excepciones cuando hay delitos graves y flagrancia. Cuestión que no necesariamente ocurre así, puesto que cualquier autoridad competente que bien puede ser administrativa, de lo que se advierte una confusión de los promoventes entre orden de aprehensión y acto de molestia, cuya naturaleza jurídica es diferente. Los promoventes confunden los mecanismos que resultan ser necesarios para hacer cumplir las determinaciones de una autoridad administrativa en este caso el Juez Cívico. Aclarando que el término adecuado no es el de detención, sino el de presentación ante el Juez competente por lo que se está hablando de conceptos jurídicos diferentes, tal y como se advierte de la lectura de los artículos 39 y 55 de la Ley de Cultura Cívica; la cual está totalmente apegada a la norma constitucional. Los accionantes pretenden fundar el sexto concepto de invalidez en el hecho de que el artículo 55, fracción II de la Ley de Cultura Cívica del Distrito Federal viola lo dispuesto en los artículos 14, párrafo segundo, 16, párrafo primero, 19, párrafo primero y 102, apartado A, párrafo primero de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Manifiestan los promoventes que se viola el principio constitucional de “presunción de inocencia” porque basta el dicho de una persona sin necesidad de mayores elementos de convicción para detener a un probable infractor. Al respecto, la Ley de Cultura Cívica atiende a este principio constitucional, tan es así que utiliza los términos de “probable infractor” y “probable comisión” de las infracciones reguladas en el ordenamiento que se pretende combatir de inconstitucional tal y como se advierte de sus artículos 39 y 55, primer párrafo, mismos que ya fueron citados con anterioridad, por lo que se puede advertir una confusión de los accionantes entre detención y presentación; del texto de la Ley de Cultura Cívica del Distrito Federal, no se advierten elementos que hagan pensar que se trate como culpables a los probables infractores, hasta en tanto no se haya agotado el procedimiento administrativo correspondiente. En procedimientos administrativos iniciados por queja, como se advierte de la lectura del artículo 67 de la misma ley, si el Juez Cívico considera que la queja no contiene elementos suficientes que denoten la posible comisión de una infracción, deberá acordar de inmediato fundando y motivando la improcedencia, por lo que no se viola el principio constitucional de “presunción de inocencia” como refieren los accionantes, pero sí en cambio se atienden los principios constitucionales de “garantía de legalidad” y “garantía de audiencia”. Se aclara por otro lado que el párrafo primero del artículo 19 constitucional se refiere a las restricciones, a la privación a la libertad ante la autoridad judicial y no tiene relación alguna con la Ley de Cultura Cívica del Distrito Federal. De igual manera sucede con el artículo 102, apartado A, párrafo primero de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, ya que se refiere a la organización del Ministerio Público de la Federación y no tiene relación con la citada ley.

- En el séptimo concepto de invalidez se dice que el artículo 74, último párrafo de la Ley de Cultura Cívica del Distrito Federal, viola lo dispuesto en el artículo 17 de la Constitución Política conforme a lo manifestado por los accionantes, quienes argumentan que del numeral citado se advierte una prohibición al acceso a la justicia durante seis meses; interpretación jurídica inoperante y deficiente pues si bien el artículo 17 establece que la justicia deberá ser impartida en los plazos y términos que fijen las leyes, también es cierto que el artículo 74 de la Ley de la Cultura Cívica del Distrito Federal, dispone en su último párrafo que, transcurridos seis meses a partir de la firma del convenio de conciliación, sólo se procederá por nueva queja que se presentare y señalando que se otorga en su segundo párrafo, un plazo de quince días al afectado para solicitar que se haga efectivo el apercibimiento a quien haya incumplido el referido convenio de conciliación.
- En el octavo concepto de invalidez se argumenta que los artículos 107, 108, 109, 110 y 111 de la Ley de Cultura Cívica del Distrito Federal, violan lo dispuesto en los artículos 21 y 22 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Refieren los promoventes que el artículo 21, no faculta a la autoridad administrativa a registrar los datos de los infractores y en consecuencia se viola lo previsto en el artículo 22 constitucional por tratarse de penas trascendentales que producen consecuencias negativas. En consecuencia de lo anterior se manifiesta que el Registro de Infractores que contempla la Ley de Cultura Cívica del Distrito Federal no constituye una pena y por lo tanto no transgrede el citado precepto constitucional. La disposición de que se identifique a un infractor por el medio administrativo adoptado, no afecta sus bienes ni derechos, por lo que no es inconstitucional; además ser registrado no implica que se esté aplicando una pena trascendental como indebidamente lo refieren los promoventes. La Suprema Corte de Justicia de la Nación, ya se ha pronunciado respecto a que no se debe considerar como pena a la identificación como lo asienta en la tesis jurisprudencial “FICHAS SIGNALETICAS, FORMACION DE. IDENTIFICACION ADMINISTRATIVA DE PROCESADOS.”
- En el noveno concepto de invalidez sostiene que los artículos 4o., 24, fracción I, 43 y 60 de la Ley de Cultura Cívica del Distrito Federal, violan lo dispuesto en los artículos 4o., 18, párrafo cuarto y 133 de la Constitución Política. Argumentan que la ley considera responsables a los menores sin tomar en cuenta la responsabilidad de los padres y del Estado conforme a lo dispuesto por el artículo 4o. de la Constitución. Al respecto se comenta que resulta infundada tal manifestación puesto que la misma Ley de Cultura Cívica del Distrito Federal establece en su artículo 43, primer y segundo párrafos, que el Juez Cívico deberá citar a quien detente la custodia o tutela del menor infractor y a su falta se nombrará un representante de la Administración Pública del Distrito Federal para que lo asista y lo defienda, tal y como se advierte de la lectura del citado numeral. De lo anterior se desprende que durante todo el procedimiento administrativo el menor siempre estará debidamente representado. Por otro lado, el artículo 4o. constitucional se refiere al derecho de los niños y niñas a la satisfacción de sus necesidades de alimentación, salud, educación y esparcimiento; y nada tiene que ver respecto de su responsabilidad en infracciones administrativas por lo que resulta infundada e inoperante el comentario. Se hace la aclaración de que la Ley para la Protección de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes, establece sus bases para aplicarse en infracciones a la Ley Penal y como último recurso, no así para el ámbito administrativo. Aunado a lo anterior, la Ley de Cultura Cívica del Distrito Federal dispone que el Código de Procedimientos Penales para el Distrito Federal sea de aplicación supletoria, por lo que, no se contraviene el precepto invocado. Manifiestan los promoventes que el artículo 18 constitucional ordena un régimen especial para menores infractores, circunstancia que si se aplica en la Ley de Cultura Cívica, en su artículo 43. Se hace notar al Máximo Tribunal que el artículo 18 constitucional no tiene relación con el reclamo que hacen valer los accionantes por lo que resulta infundada e improcedente la manifestación referida.
- Se argumenta en el décimo concepto de invalidez que el artículo 43 de la Ley de Cultura Cívica viola lo dispuesto en los artículos 21 y 133 de la Constitución, según lo manifestado por los accionantes, la amonestación como sanción vulnera lo dispuesto por el artículo 21 constitucional mismo que limita las sanciones que pueden imponer por infracciones a los reglamentos gubernativos y de policía; sin embargo, se debe manifestar que “amonestación” es un vocablo que generalmente se aplica como corrección disciplinaria ya sea como “advertencia” o como “exhortación” para que no se repita una conducta indebida. Por otro lado, la doctrina estima que debe considerarse como una medida de seguridad de carácter preventivo y de naturaleza accesorio respecto de la sanción principal; por lo que no debe darse en estricto sentido su significado; aunado a ello, el Nuevo Código Penal para el Distrito Federal en su artículo 30, no contempla como pena a la amonestación, otro motivo por el que no se le debe dar el carácter de sanción y por lo que se debe considerar que no se vulnera el precepto constitucional.

- El décimo primer concepto de invalidez señala que los artículos 31 y 60 de la Ley de Cultura Cívica, violan lo dispuesto en los artículos 16, 21 y 133 de la Constitución Política. Infieren los promoventes que el estado de ebriedad o intoxicación no puede considerarse como una agravante y que se contraviene el artículo 33 de la Convención sobre los Derechos de los Niños; sin embargo, se señala a este Máximo Tribunal que el Nuevo Código Penal para el Distrito Federal sí considera como agravante el estado de ebriedad o intoxicación cuando se comete un delito dolosamente, y como atenuante cuando es de manera culposa. La Ley de Cultura Cívica sí prevé el caso de los menores en situación de riesgo, por lo que no se contraviene lo dispuesto en el artículo 33 de la Convención sobre los Derechos del Niño como refieren los accionantes. Resulta inoperante lo manifestado por los accionantes en el sentido de que la detención por infracciones cívicas no puede exceder de 36 horas y que el cómputo comienza cuando concluye el tiempo de recuperación del probable infractor, toda vez que el artículo 39 de la Ley de Cultura Cívica establece que los procedimientos se iniciarán con la presentación del probable infractor por la policía o con la queja de particulares.

SEPTIMO. El Procurador General de la República al formular su pedimento, manifestó en esencia lo siguiente.

- La Suprema Corte de Justicia de la Nación tiene competencia para conocer de la acción de inconstitucionalidad de que se trata, acorde con lo dispuesto en el artículo 105, fracción II, inciso e), de la Constitución Federal.
- La actora tiene legitimación procesal para ejercitar la acción de inconstitucionalidad al haber cumplido con los requisitos establecidos en el artículo 11 de la Ley Reglamentaria del Artículo 105.
- La acción de inconstitucionalidad fue promovida en tiempo.
- No existe la aludida violación al artículo 5o. constitucional por parte de la ley impugnada, ya que no se impide a persona alguna que se dedique a la profesión, industria, comercio o trabajo que le acomode; por tanto, es infundado lo aseverado por los accionantes en el sentido de que el consentimiento otorgado por el infractor para la realización de actividades en apoyo a la comunidad sea nulo por otorgarse bajo coacción de pagar una multa o de cumplir un arresto, en razón de que las actividades de apoyo a la comunidad no son de carácter obligatorio hasta en tanto la parte infractora lo solicite y la autoridad administrativa, cumpliendo los requisitos de ley, determine hacer la conmutación del arresto o multa por la realización de las actividades de apoyo comunitario, medida que reviste el carácter de sanción alternativa. Los artículos cuestionados no obligan al infractor a prestar un servicio, sino la obligatoriedad nace como una alternativa a favor del infractor de cumplir las infracciones impuestas a la luz no de un fin de lucro, sino de un deber cívico.
- La Ley de Cultura Cívica del Distrito Federal no vulnera el artículo 21 constitucional, en la medida en que esta disposición legal impide que las faltas a los ordenamientos gubernativos sean sancionadas con medidas más gravosas que la multa y el arresto; de ahí que válidamente pueda concluirse que no prohíbe la posibilidad de imponer una sanción menor, como sería la realización de actividades de apoyo a la comunidad, que acarrearía un beneficio directo a la sociedad, pues dicha sanción no restringe los derechos públicos subjetivos de los gobernados.
- La ley impugnada no contraviene el artículo 123, fracción II, de la Carta Magna, dado que las actividades de apoyo a la comunidad no se pueden considerar como trabajo, ya que no van encaminadas a satisfacer necesidades de quien presta el servicio, ni exigen que quien las realice esté sujeto a una jornada y a un salario. El ámbito de aplicación del precepto constitucional en cita no incluye aquellas actividades que se generen con motivo de una sanción administrativa impuesta en razón de la comisión de una falta a los ordenamientos gubernativos, que no entraña relación laboral alguna.
- Lo anterior conduce a concluir que es infundado el concepto de invalidez encaminado a que se declare la inconstitucionalidad de los artículos 9o., fracción XVI; 33; 34; 35; 36; 37 y 38 de la Ley de Cultura Cívica del Distrito Federal.
- Con relación a la violación alegada por parte del numeral 42 de la Ley de Cultura Cívica del Distrito Federal, se estima que conculca el artículo 2o., fracción VIII, Apartado A, de la Constitución Federal, pues al establecer que cuando el probable infractor no hable español, o se trate de un sordomudo y no cuente con traductor e intérprete, se le proporcionará uno, sin cuya presencia el procedimiento administrativo no podrá dar inicio; toda vez que esto no garantiza que dicha persona pueda estar en aptitud de conocer a cabalidad los hechos por los cuales se inició el procedimiento, ni mucho menos entender los alcances y consecuencias que de él se deriven hacia su persona o patrimonio, pues finalmente por su cultura diferente, desconoce las figuras e instituciones de los procesos judiciales o

administrativos ordinarios; es decir, el precepto legal es violatorio de la Constitución al no contemplar que esas personas estén asesoradas por personas que conozcan y entiendan la cultura del grupo étnico al que pertenecen; todo lo cual lleva a declarar que se quebranta el principio de supremacía constitucional consagrado en el diverso artículo 133 de la Carta Magna.

- Los artículos 6o.; 24, fracciones I, II, III, IV, V, VI, VII y VIII, y 25, fracciones I, II, III, IV, VI, VII, IX, XI, XII, XIII, XV y XVII, de la Ley de Cultura Cívica del Distrito Federal no contravienen los numerales 1o.; 5o.; 11; 16 y 23 de la Constitución Federal, puesto que en ningún momento señalan restricción o suspensión de alguna de las garantías individuales, y las diferentes actividades que se están sancionando en los artículos 24 y 25 han quedado catalogadas como ilícitas, al generar un perjuicio mayor al beneficio que en ocasiones le traen a la sociedad en su conjunto. Por otro lado, los preceptos cuestionados no impiden a individuo alguno el derecho que tiene para entrar al país; salir de él; viajar por su territorio, y mudar su residencia, sin necesidad de carta de seguridad, pasaporte, salvoconducto u otros requisitos. Además, con la emisión de la Ley de Cultura Cívica del Distrito Federal se advierte que existe adecuación de la norma con la necesidad social a satisfacer; lo que permite ver que se encuentra debidamente motivada, y no se puede hablar de falta de motivación bajo el argumento de que las relaciones sociales que se pretenden reglamentar debían ser materia de una motivación específica. Asimismo, las sanciones que la ley prevé no implican una duplicidad de éstas, ya que sólo refieren a conductas o actividades ilícitas que por su gravedad no tienen el carácter de delitos, sino de meras infracciones por poner en riesgo la seguridad de la colectividad y de la seguridad de las personas.
- Aun cuando los accionantes no hicieron referencia a la prohibición del ejercicio de la prostitución, se estima que ésta acarrearía más perjuicios que beneficios a la colectividad, porque se incrementarían los índices de delitos sexuales; por tanto se sugiere una regulación del ejercicio de la prostitución que impida la proliferación de problemas de salud pública.
- Tocante a que el artículo 55 de la Ley de Cultura Cívica del Distrito Federal transgrede los numerales 14, párrafo segundo; 16, párrafo primero; 19, párrafo primero; 21, párrafo primero, y 102, apartado A, párrafo primero constitucionales, se considera que la garantía de audiencia es posterior a la detención en flagrancia o cuasiflagrancia, por tanto, no hay violación al artículo 14 de la Carta Magna. En otro aspecto, no se conculca el numeral 16 constitucional al regularse la justicia cívica previendo diversas infracciones administrativas (no penales), pues en caso de no haber una detención, el resto de la sociedad quedaría en estado de indefensión, y los presuntos infractores estarían actuando en impunidad. Tampoco se quebranta el principio de presunción de inocencia, porque en el supuesto de que un policía se encontrara cerca de un presunto infractor, tiene obligación de detenerlo y ponerlo inmediatamente a disposición del Juez Cívico. Por lo que hace a la supuesta violación al artículo 102, Apartado A de la Constitución Federal, no hay tal, dado que la parte que se cuestiona se refiere a la organización y funcionamiento del Ministerio Público de la Federación, sin que se advierta alguna relación o antagonismo entre el numeral impugnado y el precepto constitucional de mérito.
- Con relación a lo alegado en el sentido de que el artículo 74, último párrafo contraviene el numeral 17 de la Constitución Política; se considera infundado, en virtud de que no se coarta el derecho de acceso a la justicia, pues debe entenderse que refiere a una garantía para el presunto infractor, pues si en el plazo de seis meses la parte afectada no solicitó el cumplimiento del convenio de conciliación, por desidia, desinterés o morosidad, la acción debe prescribir en beneficio del infractor, quedando el interesado en la posibilidad de presentar la queja nuevamente.
- No existe la aludida trasgresión por parte de los artículos 107; 108; 109; 110 y 111 de la Ley de Cultura Cívica del Distrito Federal hacia los numerales 21 y 22 constitucionales, pues el registro de infractores en modo alguno puede considerarse como una sanción, mucho menos como una pena, pues esta última compete sólo al ámbito judicial, y no al administrativo.
- Los artículos 4o.; 24, fracción I; 43 y 60 de la Ley de Cultura Cívica del Distrito Federal no quebrantan los numerales 4o.; 18, párrafo cuarto; 21 y 133 constitucionales, en virtud de que establecen que los niños tienen derecho a la satisfacción de sus necesidades, y sus ascendientes, tutores o custodios deben preservar estos derechos, pero eso no los exime de su responsabilidad en caso de que incurran en faltas administrativas, pues si bien es cierto se les finca responsabilidad a los mayores de once años que cometan infracciones, se considera la obligación de los padres quienes también se hacen responsables de las infracciones si fueron ordenadas por éstos. Además, al establecerse que el menor tiene derecho a que se cite a quien detente su custodia antes de llevar a cabo la audiencia y dictar resolución, sólo respeta los derechos de éstos, pues además, se contempla el nombramiento de un representante de la administración pública del Distrito Federal

para que lo asista y defienda; todo lo cual conduce a determinar que se respeta la garantía de debido proceso, sin que esto pueda equipararse al proceso que se lleva a cabo para tratar a los menores en instituciones especiales para infractores con minoría de edad, pues en este supuesto se habla de delitos, no de infracciones administrativas. En otro aspecto, tan conoce el menor el motivo de su detención, que ésta se lleva a cabo en flagrancia, y las sanciones que se imponen, son solamente de carácter administrativo que son meras amonestaciones; lo que de modo alguno transgrede el numeral 21 constitucional, ya que se utiliza como corrección disciplinaria. Si el menor está alcoholizado o drogado, es evidente que hasta en tanto no se recupere, no puede continuarse el proceso; lo que denota el respeto a las normas constitucionales citadas.

OCTAVO. Recibidos los documentos requeridos, y teniendo por presentados los alegatos de las partes, al encontrarse instruido el procedimiento, se puso el expediente en estado de resolución.

CONSIDERANDO:

PRIMERO. El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es legalmente competente para resolver la presente acción de inconstitucionalidad, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 105, fracción II, inciso e), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 10, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, toda vez que se plantea la posible contradicción entre diversos artículos de la Ley de Cultura Cívica del Distrito Federal y la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

SEGUNDO. En principio, se procede a analizar la legitimación de los promotores y la oportunidad de la acción.

Los artículos 105, fracción II, inciso e), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 62, párrafo primero, de su Ley Reglamentaria legitiman al 33% de los órganos legislativos para promover acciones de inconstitucionalidad.¹ Además, debe atenderse al contenido del artículo 37, párrafo primero, del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, que establece que la Asamblea Legislativa se integrará con 66 diputados.²

En consecuencia, la acción de inconstitucionalidad promovida por veintisiete Diputados de la III Legislatura de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, fue hecha valer por parte legitimada para ello, toda vez que representan el 40.90% de la totalidad de sus integrantes.

Asimismo, la acción presentada el veintinueve de junio de dos mil cuatro, fue promovida oportunamente, pues si la Ley de Cultura Cívica para el Distrito Federal fue publicada en la Gaceta Oficial respectiva el treinta y uno de mayo de dos mil cuatro, el plazo legal³ para impugnarla transcurrió del primero al treinta de junio siguiente, conforme al siguiente calendario:

Mayo de 2004						
Domingo	Lunes	Martes	Miércoles	Jueves	Viernes	Sábado
						1
2	3	4	5	6	7	8
9	10	11	12	13	14	15
16	17	18	19	20	21	22
23	24	25	26	27	28	29
30	31					

¹ Los referidos artículos disponen: "Artículo 105. La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la Ley Reglamentaria, de los asuntos siguientes:.. II. De las acciones de inconstitucionalidad que tengan por objeto plantear la posible contradicción entre una norma de carácter general y esta Constitución. --- Las acciones de inconstitucionalidad podrán ejercitarse, dentro de los treinta días naturales siguientes a la fecha de publicación de la norma, por: ... --- e). El equivalente al treinta y tres por ciento de los integrantes de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, en contra de leyes expedidas por la propia Asamblea." "Artículo 62. En los casos previstos en los incisos a), b), d) y e) de la fracción II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la demanda en que se ejercite la acción deberá estar firmada por cuando menos el treinta y tres por ciento de los integrantes de los correspondientes órganos legislativos..."

² "Artículo 37. La Asamblea Legislativa del Distrito Federal se integrará por 40 diputados electos según el principio de votación mayoritaria relativa, mediante el sistema de distritos electorales uninominales y 26 diputados electos según el principio de representación proporcional, mediante el sistema de listas votadas en una circunscripción plurinominal. Sólo podrán participar en la elección los partidos políticos con registro nacional. La demarcación de los distritos se establecerá como determine la ley..."

³ El artículo 60 de la Ley Reglamentaria dispone: "Artículo 60. El plazo para ejercitar la acción de inconstitucionalidad será de treinta días naturales contados a partir del día siguiente a la fecha en que la ley o tratado internacional impugnado sean publicados en el correspondiente medio oficial. Si el último día del plazo fuese inhábil, la demanda podrá presentarse el primer día hábil siguiente. [...]."

Junio de 2004						
Domingo	Lunes	Martes	Miércoles	Jueves	Viernes	Sábado
		<u>1</u>	<u>2</u>	<u>3</u>	<u>4</u>	<u>5</u>
<u>6</u>	<u>7</u>	<u>8</u>	<u>9</u>	<u>10</u>	<u>11</u>	<u>12</u>
<u>13</u>	<u>14</u>	<u>15</u>	<u>16</u>	<u>17</u>	<u>18</u>	<u>19</u>
<u>20</u>	<u>21</u>	<u>22</u>	<u>23</u>	<u>24</u>	<u>25</u>	<u>26</u>
<u>27</u>	<u>28</u>	<u>29</u>	<u>30</u>	31		

TERCERO. Como primer aspecto, es preciso fijar el marco constitucional de la Ley de Cultura Cívica del Distrito Federal, el que encuentra sustento en la exposición de motivos y decreto respectivo, cuyo fundamento es el artículo 122, Apartado c), Base Primera, fracción V, inciso i), de la Ley Suprema, y numerales 36 y 42, fracción XIII, del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, que respectivamente establecen:

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

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

La Asamblea Legislativa del Distrito Federal se integrará con el número de diputados electos según los principios de mayoría relativa y de representación proporcional, mediante el sistema de listas votadas en una circunscripción plurinominal, en los términos que señalen esta Constitución y el Estatuto de Gobierno.

El Jefe de Gobierno del Distrito Federal tendrá a su cargo el Ejecutivo y la administración pública en la entidad y recaerá en una sola persona, elegida por votación universal, libre, directa y secreta.

El Tribunal Superior de Justicia y el Consejo de la Judicatura, con los demás órganos que establezca el Estatuto de Gobierno, ejercerán la función judicial del fuero común en el Distrito Federal.

La distribución de competencias entre los Poderes de la Unión y las autoridades locales del Distrito Federal se sujetará a las siguientes disposiciones:

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

BASE PRIMERA. Respecto a la Asamblea Legislativa:

V. La Asamblea Legislativa, en los términos del Estatuto de Gobierno, tendrá las siguientes facultades:

i). Normar la protección civil; justicia cívica sobre faltas de policía y buen gobierno; los servicios de seguridad prestados por empresas privadas; la prevención y la readaptación social; la salud y asistencia social; y la previsión social;...”

“ARTICULO 36. La función legislativa del Distrito Federal corresponde a la Asamblea Legislativa en las materias que expresamente le confiere la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.”

“ARTICULO 42. La Asamblea Legislativa tiene facultades para:

...

XIII. Normar la protección civil; justicia cívica sobre faltas de policía y buen gobierno; los servicios de seguridad prestados por empresas privadas; la prevención y la readaptación social; la salud; la asistencia social; y la previsión social;...”

Asimismo, las normas previstas en la Ley de Cultura Cívica del Distrito Federal, en términos de lo previsto en el artículo 1o. de dicho ordenamiento son de carácter administrativo, teniendo por objeto establecer reglas mínimas de comportamiento cívico; garantizar el respeto a las personas, los bienes públicos y privados, regular el funcionamiento de la Administración Pública del Distrito Federal en su preservación, y determinar las acciones para su cumplimiento.

CUARTO. Establecida la naturaleza y objeto de la ley cuestionada, es preciso señalar que al no existir causa de improcedencia o motivo de sobreseimiento alguno, ya sea invocada por las partes o que pudiera advertirse oficiosamente, se procede a analizar los conceptos de invalidez propuestos.

Los Diputados integrantes de la III Legislatura de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal esgrimen, en esencia, los siguientes conceptos de invalidez:

1. El numeral 9o., fracción XVI, en relación con los artículos 33; 34; 35; 36; 37 y 38, de la Ley de Cultura Cívica del Distrito Federal transgreden los artículos 5; 21 y 123, apartado A, fracción III, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, por lo siguiente:

- a) Porque prevén actividades de apoyo a la comunidad como una opción para cumplir con una sanción; lo que contraviene el artículo 5o. constitucional que establece que la imposición de trabajos personales sin retribución y sin consentimiento sólo puede ser impuesta como pena por autoridad judicial; y, en la especie, el Juez Cívico es formalmente una autoridad administrativa.
- b) Porque se hacen extensivas sus normas a los menores de dieciocho años; lo que conlleva a una violación al artículo 123, apartado A, fracciones I y II de la Constitución Federal que prohíbe utilizar el trabajo de los menores de catorce años.
- c) Porque los servicios públicos que se enumeran no encuentran identidad con el catálogo de servicios públicos obligatorios, aunque retribuíbles que prevé el artículo 5o. constitucional, y el trabajo a favor de la comunidad, con independencia de la denominación que se le dé, tiene el carácter de pena pública, que no puede ser impuesta como consecuencia de infracciones cívicas.
- d) Conforme al artículo 21 del Pacto Federal, sólo se permite la imposición de multa o arresto hasta por treinta y seis horas por infracciones a los reglamentos gubernativos, proscribiendo la posibilidad de imponer cualquier otra sanción. Asimismo, al establecerse equivalencias entre los arrestos y el tiempo de realización de las actividades de apoyo a la comunidad, se le está dando competencia a la Consejería Jurídica y de Servicios Legales del Distrito Federal para que establezca conmutaciones del arresto que corresponda al infractor; lo que es contrario al precepto constitucional en cita, aunado a que dicha autoridad no tiene facultad de acuerdo a la Constitución.
- e) El artículo 34 de la ley impugnada resta importancia al numeral 36, propiciando inseguridad jurídica al infractor, en atención a que la naturaleza de las actividades que se realicen con apoyo a la comunidad, dependerá de las propuestas realizadas con posterioridad a la entrada en vigor del citado artículo 36 que prevé el catálogo de actividades, sin que sea el caso de considerar dichas actividades de apoyo como una prerrogativa, porque esto atenta contra la dignidad y los derechos humanos.

2. El artículo 42 de la Ley de Cultura Cívica del Distrito Federal contraviene los numerales 2o., Apartado A, fracción VIII y 133 de la Constitución Federal, en virtud de lo siguiente:

- a) Contrario a lo previsto en el artículo 2o. constitucional, no se establece una protección adecuada a los derechos lingüísticos de los indígenas que no hablen español, pues condiciona a éstos a utilizar un intérprete; lo que denota la exigencia de mayores requisitos que los que alude la disposición constitucional de mérito.
- b) Se atenta contra los principios del Convenio sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes, pues no se respeta el derecho lingüístico de las comunidades indígenas; lo que conlleva a determinar la violación al artículo 133 del Pacto Federal, ya que este arreglo internacional es de aplicación obligatoria en nuestro país al constituirse como Ley Suprema de toda la Unión, pues los tratados internacionales se encuentran en segundo plano respecto de la Constitución Federal.

3. Los artículos 6; 24, fracciones I, VII y VIII, y 25, fracciones XI y XII, de la Ley de Cultura Cívica del Distrito Federal quebrantan los diversos numerales 1o.; 5o.; 11; 16, y 23 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, por las razones que enseguida se expresan:

- a) Las normas impugnadas no cumplen con el requisito de debida motivación, porque no están encaminadas a regular relaciones sociales que reclamen ser jurídicamente reguladas, más bien permiten advertir una política sancionadora de algunas clases sociales, sin justificar de manera alguna las causas que los motivaron, pues no se alude a que las actividades hayan violentado la tranquilidad de las personas o la seguridad ciudadana.
- b) La sanción a un servicio no solicitado y la coacción para el pago, va dirigido a los limpiaparabrisas, y la sanción a la prostitución, la invitación a ésta y la solicitud del servicio, en nada vulneran la tranquilidad de las personas; de tal modo que no existe correspondencia entre el artículo 24, fracciones II y VII, de la Ley de Cultura Cívica del Distrito Federal y la relación social que requiere ser

regulada. La sanción que se impone se dirige más hacia los sectores marginados. Por otro lado, se establece una sanción al sujeto que gestiona trámites, y no a la actividad por sí misma, sin que pudiera pensarse que ésta es lícita con autorización del interesado. Hay una aplicación excesiva en el régimen sancionador en cuanto a regular la reventa y el trepar en elementos constructivos para observar al interior de un predio ajeno, pues no tiene la debida motivación, además, esta última conducta regula sanciones para los niños mayores de once años, y esa es una conducta muy común. En otro aspecto, la invitación a la prostitución, al grado de inducción, es una actividad que ya está tipificada en el nuevo Código Penal para el Distrito Federal; sin embargo, no es válido sancionar una simple invitación a la prostitución; por tanto, se trata de una doble sanción, lo cual está prohibido, sin que obste que deba mediar queja vecinal, pues esto genera inseguridad jurídica, porque no existe definición de condiciones de modo, tiempo y lugar, aunado a que debe existir libertad sexual. Asimismo, la sanción que se prevé a quienes ocupen accesos de oficinas públicas o intermediaciones, viola la libertad de trabajo y la garantía de libre tránsito.

4. Los artículos 24, fracciones II, IV, V, VI y 25, fracciones I, II, III, IV, VI, VII, IX, XIII, XV y XVII de la Ley de Cultura Cívica del Distrito Federal contravienen el numeral 16 de la Constitución Federal, en específico la garantía de legalidad, porque no corresponden a relaciones sociales que reclamaban una regulación, pues la recurrencia de llamadas al sistema de emergencia 060 de la Secretaría de Seguridad Pública que reportaron quejas respecto de conductas que no estaban previstas en la anterior ley, como disparos de arma de fuego, presencia de ebrios e intoxicados en la vía pública, o riñas y ruido excesivo no puede constituir la motivación que requiere una ley, ya que sólo se trata de conductas desagradables, pero que no vulneran la tranquilidad de las personas.

5. El artículo 55 de la Ley de Cultura Cívica del Distrito Federal transgrede el numeral 16 constitucional, porque desarticula el régimen de garantías en materia de protección a la libertad personal al facultar a los policías a detener y presentar a los probables infractores inmediatamente ante el Juez, ya que esto sólo podría hacerse si se tratara de delitos graves o en flagrancia; lo que es exclusivo del orden penal.

6. El artículo 55, fracción II, de la Ley de Cultura Cívica del Distrito Federal quebranta los diversos numerales 14, párrafo segundo, 16, párrafo primero; 19, párrafo primero, 21, párrafo primero, y 102, apartado A, párrafo primero, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos porque viola el principio de presunción de inocencia, ya que basta que un policía sea informado de la comisión de una infracción, para que proceda a la detención de una persona, sin que se necesite mayores elementos de convicción.

7. El artículo 17 constitucional no es acatado por el numeral 74, último párrafo de la Ley de Cultura Cívica del Distrito Federal, en la medida en que establece que transcurridos seis meses a partir de la firma de un convenio de conciliación, sólo se procederá por nueva queja que se presentare, ya que se está negando el acceso a la justicia durante ese lapso, debiendo destacarse la falta de técnica legislativa, pues el precepto cuestionado tiene una redacción confusa y llena de imprecisiones que facilita que los jueces cívicos incurran en arbitrariedades.

8. Los artículos 107; 108; 109; 110 y 111 de la Ley de Cultura Cívica del Distrito Federal conculcan los numerales 21 y 22 de la Carta Magna, en virtud de que el registro de infractores que contenga información de las personas sancionadas rompe el esquema sancionador previsto en el artículo 21 constitucional, pues la autoridad administrativa sólo puede aplicar sanciones consistentes en multa y arresto por violaciones a los reglamentos gubernativos de policía y buen gobierno, pero en ningún momento la faculta a registrar los datos de los infractores, actualizándose la prohibición que establece el diverso numeral 22 de la Constitución Federal al tratarse de penas trascendentes que atentan contra la dignidad de las personas y causan un daño irreparable.

9. Los artículos 4; 24, fracción I; 43 y 60 de la Ley de Cultura Cívica del Distrito Federal transgreden los artículos 4, 18, párrafo cuarto, y 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en relación con la Convención sobre los Derechos del Niño y la Ley para la Protección de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes al establecer un régimen sancionador y restrictivo de garantías a los menores de dieciocho años, sin considerar la responsabilidad de los padres y la obligación de apoyo institucional por parte del Estado, porque las conductas de los menores, si bien son lesivas del orden social, no vulneran de manera considerable los valores fundamentales de la sociedad. La detención debe utilizarse siempre como último recurso y atendiendo sobre todo al interés superior del niño, es decir, sólo en el caso de delitos, mas no tratándose de infracciones de policía y buen gobierno, y si la ley y convención citada reconocen sus derechos a los menores, es inconcuso que pretender sancionarlos por faltas administrativas es inconstitucional, no obstante que se trata del uso de drogas o su tráfico.

10. El artículo 43 de la Ley de Cultura Cívica del Distrito Federal conculca los numerales 21 y 133 del Pacto Federal, así como la convención y ley citados con antelación al prever que el menor debe ir asistido; que en caso contrario se nombrará un representante de la administración pública del Distrito Federal, y que de resultar responsable, el Juez lo amonestará, pues debe permanecer detenido hasta en tanto no llegue su tutor o quien lo custodie, cuando ni siquiera se le informa el motivo de la imputación. Además, la amonestación es una sanción que vulnera el artículo 21 constitucional, porque este numeral sólo permite multa o arresto.

11. Los artículos 31 y 60 de la Ley de Cultura Cívica del Distrito Federal, violan los artículos 16, 21 y 133 constitucionales, porque la ebriedad e intoxicación disminuyen la capacidad de comprender el carácter ilícito de una actuación, y de conducirse de acuerdo a esta comprensión; por lo que es contrario a toda interpretación lógica, el sostener que esas circunstancias incrementan el grado de peligrosidad del individuo. Además, es causa de inseguridad el carecer de una distinción para los casos en que el infractor se haya colocado en ese estado de intoxicación sin intención de infringir la ley, y los casos en que el infractor se coloque en estado de imputabilidad disminuida con toda la intención de cometer faltas de policía y buen gobierno. La drogadicción no puede considerarse como una agravante, sino como una falla del Estado, y si por esa causa es detenida una persona y deba transcurrir un tiempo para que pasen los efectos de las sustancias consumidas antes de proceder al inicio del procedimiento, esto es en contravención al artículo 21 constitucional que prevé que la detención por infracciones cívicas no puede exceder de treinta y seis horas.

Para dar respuesta a dichos planteamientos, es preciso atender a lo previsto en las disposiciones legales cuestionadas, analizadas a la luz de lo esgrimido en cada concepto de invalidez; sin embargo, en principio, debe desestimarse el argumento relativo a que debe declararse la invalidez del artículo 60. de la Ley de Cultura Cívica del Distrito Federal, pues a pesar de que se destaca como precepto impugnado, lo cierto es que no se formula concepto de invalidez alguno en su contra, aunado a que tal disposición no hace más que resaltar el hecho de que la responsabilidad que pudiera determinarse en alguna persona, no impide que el Juez Cívico dé vista al Ministerio Público por la comisión de algún delito, como se demuestra del contenido de su texto, a saber:

“Artículo 6.- La responsabilidad determinada conforme a esta Ley es autónoma de las consecuencias jurídicas que las conductas pudieran generar en otro ámbito. --- El Juez hará la remisión al Ministerio Público cuando, de los hechos de que tenga conocimiento con motivo de sus funciones, pueda constituirse delito que se persiga de oficio.”

Hecha la aclaración que antecede, procede ahora analizar los planteamientos de los diputados que acudieron a la acción de inconstitucionalidad.

En el **primer concepto** se solicita la declaratoria de invalidez de los artículos 9, fracción XVI, en relación con los diversos 33; 34, 35; 36; 37 y 38 de la Ley de Cultura Cívica del Distrito Federal, que disponen:

“Artículo 9o. Corresponde a la Consejería: ... XVI. Establecer las equivalencias entre los arrestos y el tiempo de realización de las actividades de apoyo a la comunidad; ...”

“Artículo 33. Cuando el infractor acredite de manera fehaciente su identidad y domicilio, podrá solicitar al Juez le sea permitido realizar actividades de apoyo a la comunidad a efecto de no cubrir la multa o el arresto que se le hubiese impuesto, excepto en los casos de reincidencia. ---Las actividades de apoyo a la comunidad se desarrollarán por un lapso equivalente a las horas de arresto que correspondan a la infracción que se hubiera cometido. En ningún caso podrán realizarse dentro de la jornada laboral del infractor.”

“Artículo 34. El Juez, valorando las circunstancias personales del infractor, podrá acordar la suspensión de la sanción impuesta y señalar los días, horas y lugares en que se llevarán a cabo las actividades de apoyo a la comunidad y, sólo hasta la ejecución de las mismas cancelará la sanción de que se trate. --- La Administración Pública del Distrito Federal y las Delegaciones enviarán a la Consejería propuestas de actividades de apoyo a la comunidad para que sean cumplidas por los infractores, siguiendo los lineamientos y equivalencias de tiempo que ella misma determine. --- En todos los casos, el Juez hará del conocimiento del infractor la prerrogativa a que se refiere este artículo.”

“Artículo 35. Para los efectos de esta ley, se entiende por actividades de apoyo a la comunidad la prestación de servicios voluntarios y honoríficos de orientación, limpieza, conservación, restauración u ornato, en lugares localizados en la circunscripción territorial en que se hubiere cometido la infracción.”

“Artículo 36. Son actividades de apoyo a la comunidad: I. Limpieza, pintura o restauración de centros públicos educativo, de salud o de servicios; --- II. Limpieza, pintura o restauración de los bienes dañados por el infractor o semejantes a los mismos; --- III. Realización de obras de ornato en lugares de uso común; --- IV. Realización de obras de balizamiento, limpia o reforestación en lugares de uso común; --- V. Impartición de pláticas a vecinos o educandos de la comunidad en que hubiera cometido la infracción, relacionadas con la convivencia ciudadana o realización de actividades relacionadas con la profesión, oficio u ocupación del infractor.”

“Artículo 37. Las actividades de apoyo a la comunidad se llevarán a cabo bajo la supervisión de personal de la Consejería para el caso de las actividades que se desarrollen en las áreas centrales, y de la Delegación en caso de que las actividades se realicen en la misma, atendiendo a los lineamientos que determine la Consejería. --- Los titulares de las áreas de la Administración Pública del Distrito Federal y los Jefes Delegacionales proporcionarán los elementos necesarios para la ejecución de las actividades de apoyo a la comunidad y mensualmente harán del conocimiento de la Consejería los lugares, horarios y actividades que podrán realizarse en términos de este capítulo.”

“Artículo 38. En el supuesto de que el infractor no realice las actividades de apoyo a la comunidad, el Juez emitirá la orden de presentación a efecto de que la sanción impuesta sea ejecutada de inmediato.”

Los preceptos legales reproducidos establecen que la Consejería Jurídica y de Servicios Legales del Distrito Federal es la encargada de establecer las equivalencias entre los arrestos que deban imponerse como sanción por una infracción, y el tiempo de realización de las actividades de apoyo a la comunidad que se presta a efecto de no cubrir la multa o el arresto correspondiente; que el Juez Cívico podrá acordar la suspensión de la sanción y señalará los días, horas y lugares en que se llevarán a cabo dichas actividades de apoyo, haciendo del conocimiento del infractor dicha prerrogativa; que esas actividades consisten en prestación de servicios voluntarios y honoríficos de orientación, limpieza, conservación, restauración u ornato (las cuales se describen en el artículo 36); que las actividades de apoyo a la comunidad se llevarán a cabo bajo la supervisión de personal de la Consejería o de la delegación, según el lugar donde se realicen, y que en caso de no llevarse a cabo éstas, el Juez emitirá la orden de presentación para que la sanción que corresponda sea ejecutada de inmediato.

Los accionantes esgrimen que tales disposiciones van contra lo dispuesto en el artículo 5o. de la Constitución Federal, que establece que la realización de trabajos personales sin retribución y sin consentimiento sólo puede ser impuesta como pena por autoridad judicial, y que el Juez Cívico es una autoridad administrativa; por tanto, se vulnera la libertad de trabajo mediante las actividades de apoyo a la comunidad.

El precepto constitucional citado prevé:

“Artículo 5o. A ninguna persona podrá impedirse que se dedique a la profesión, industria, comercio o trabajo que le acomode, siendo lícitos. El ejercicio de esta libertad sólo podrá vedarse por determinación judicial, cuando se ataquen los derechos de tercero, o por resolución gubernativa, dictada en los términos que marque la ley, cuando se ofendan los derechos de la sociedad. Nadie puede ser privado del producto de su trabajo, sino por resolución judicial. --- La Ley determinará en cada Estado, cuáles son las profesiones que necesitan título para su ejercicio, las condiciones que deban llenarse para obtenerlo y las autoridades que han de expedirlo.--- Nadie podrá ser obligado a prestar trabajos personales sin la justa retribución y sin su pleno consentimiento, salvo el trabajo impuesto como pena por la autoridad judicial, el cual se ajustará a lo dispuesto en las fracciones I y II del artículo 123. --- En cuanto a los servicios públicos, sólo podrán ser obligatorios, en los términos que establezcan las leyes respectivas, el de las armas y los jurados, así como el desempeño de los cargos concejiles y los de elección popular, directa o indirecta. Las funciones electorales y censales tendrán carácter obligatorio y gratuito, pero serán retribuidas aquéllas que se realicen profesionalmente en los términos de esta Constitución y las leyes correspondientes. Los servicios profesionales de índole social serán obligatorios y retribuidos en los términos de la ley y con las excepciones que ésta señale. --- El Estado no puede permitir que se lleve a efecto ningún contrato, pacto o convenio que tenga por objeto el menoscabo, la pérdida o el irrevocable

sacrificio de la libertad de la persona por cualquier causa. --- Tampoco puede admitirse convenio en que la persona pacte su proscripción o destierro, o en que renuncie temporal o permanentemente a ejercer determinada profesión, industria o comercio. --- El contrato de trabajo sólo obligará a prestar el servicio convenido por el tiempo que fije la ley, sin poder exceder de un año en perjuicio del trabajador, y no podrá extenderse, en ningún caso, a la renuncia, pérdida o menoscabo de cualquiera de los derechos políticos o civiles. --- La falta de cumplimiento de dicho contrato, por lo que respecta al trabajador, sólo obligará a éste a la correspondiente responsabilidad civil, sin que en ningún caso pueda hacerse coacción sobre su persona."

El precepto reproducido dispone, en lo que interesa, que a ninguna persona podrá impedirse que se dedique a la profesión, industria, comercio o trabajo que le acomode, siendo lícitos; que nadie podrá ser obligado a prestar trabajos personales sin la justa retribución y sin su pleno consentimiento, salvo el trabajo impuesto como pena por la autoridad judicial, y que en cuanto a los servicios públicos, sólo podrán ser obligatorios, en los términos que establezcan las leyes respectivas.

Con relación a dicha norma, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha considerado que respecto de la libertad de trabajo, el Constituyente no consagra una libertad absoluta, sino limitada a las actividades lícitas, debiendo entenderse por éstas, las permitidas por la ley; pero si bien el legislador puede vedar el ejercicio de ciertas actividades, debe hacerlo en una forma racional y legítima, obligado por exigencias sociales de carácter urgente e inaplazable, o para reprimir actividades contrarias a la moral, o a las buenas costumbres.

También consideró que no cabe, ni es posible relacionar con el principio y garantía establecidos por el artículo 5o. de la Constitución, en cuanto establece que nadie puede ser obligado a prestar trabajos personales sin la justa retribución y sin su pleno consentimiento, las obligaciones que tienen los individuos frente al Estado para cooperar con el desempeño de ciertas actividades, toda vez que un simple acto de colaboración necesaria entre el Estado y los particulares, no puede originar una fuente de ingresos para quien presta ese tipo de servicios.

Ahora bien, tomando en cuenta que las actividades de apoyo a la comunidad que se prestan como alternativa para no pagar una multa o sufrir un arresto, no deben ser consideradas como trabajo sin justa retribución, debe partirse en principio, por lo que se entiende por ese tipo de actividades, que es: la prestación de servicios **voluntarios** y honoríficos de orientación, limpieza, conservación, restauración u ornato, en lugares localizados en la circunscripción territorial en que se hubiere cometido la infracción.

Sobre esas premisas, es preciso destacar que en términos de lo dispuesto en el artículo 34 de la Ley de Cultura Cívica del Distrito Federal cuestionado, las actividades de apoyo a la comunidad son una opción para el infractor, quien con pleno consentimiento opta por la realización de éstas, como una manera de conmutar la sanción de multa o arresto por la comisión de infracciones administrativas, debiendo entenderlas como un privilegio; una ventaja, o una prerrogativa para los infractores.

En efecto, en términos de lo previsto en la propia ley cuestionada, la sanción por la comisión de faltas cívicas, consiste en multa o arresto hasta por treinta y seis horas, la cual puede ser conmutada, a elección del infractor, a través de la realización de trabajos de apoyo a la comunidad; por lo que es inobjetable que de ningún modo pueden considerarse como una imposición; lo que denota el respeto a la voluntad del que comete la conducta indebida.

Además, las actividades de apoyo a la comunidad no impiden al infractor seguir desempeñando su trabajo cotidiano y recibir a cambio una remuneración; por tanto, no es aplicable en el caso de que se trata, la afirmación en el sentido de que sólo procede la imposición de trabajos personales sin retribución y sin consentimiento como imposición de una pena por autoridad judicial, porque si bien se coincide en que el Juez Cívico tiene carácter de autoridad administrativa, lo cierto es que no se está privando al infractor del producto de su trabajo, pues en la especie, en términos de lo previsto en el artículo 33 de la ley en cita, es una alternativa u opción para el infractor, mediante la solicitud que éste presente ante el Juez Cívico en el sentido de que le sea permitido realizar actividades de apoyo a la comunidad, y no ser sancionado con una multa o un arresto a que se hubiese hecho acreedor con motivo de una conducta indebida.

A mayor abundamiento, el propio artículo 33 dispone que en ningún caso podrán realizarse dichas actividades dentro de la jornada laboral del infractor, y que el Juez, valorando las circunstancias personales de éste, podrá acordar la suspensión de la sanción que corresponda; lo que corrobora la conclusión respecto a que las actividades de apoyo a la comunidad no conculcan la libertad de trabajo consagrada en el artículo 5o. constitucional.

En el mismo orden de ideas, el artículo 38 de la Ley de Cultura Cívica del Distrito Federal dispone que el infractor tiene la posibilidad de no concluir los trabajos de apoyo a la comunidad, lo que provocará que el Juez emita la orden de presentación a efecto de que la sanción impuesta sea ejecutada de inmediato; lo que demuestra que en todo momento se respeta la voluntad de la persona que comete la falta, pues por un lado se permite conmutar la sanción de multa o arresto, por trabajos de apoyo a la comunidad, y por el otro se deja a su elección terminarlos, o bien optar por el pago de la multa, o el arresto por el tiempo que haya sido determinado.

En otro aspecto, se argumenta que el artículo 5o. de la Ley Suprema se transgrede debido a que el numeral 36 de la Ley de Cultura Cívica del Distrito Federal, al enumerar los servicios públicos, no encuentra identidad con el catálogo de servicios públicos retribuíbles a que alude el numeral constitucional, que señala que los servicios públicos sólo podrán ser obligatorios en los términos que establezcan las leyes, y que las funciones electorales y censales tendrán carácter obligatorio y gratuito.

Es infundado tal argumento, pues además de las razones que ya han sido expuestas, debe tomarse en consideración que las actividades de apoyo a la comunidad no pueden equipararse a un servicio público que deba ser retribuído, pues como se dijo, dichas actividades son una prerrogativa para el infractor cuya conducta ameritó la imposición de una multa o un arresto, y es precisamente éste, el que solicita llevarlas a cabo, no como un servicio público que deba ser retribuído, sino como una opción para no pagar la multa o para no sufrir un arresto; esto es, para conmutar la sanción.

En ese orden de ideas, es inconcuso que las disposiciones legales cuya declaración de invalidez se solicita, respetan las garantías contenidas en el artículo 5o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Se aduce en diverso apartado, que se quebranta el numeral 123, apartado A, fracción III, constitucional, que prohíbe utilizar el trabajo de los menores de catorce años, pues los artículos cuestionados hacen extensiva la sanción de realizar trabajos de apoyo a la comunidad a los menores de dieciocho años, violentando con ello el orden jurídico mexicano.

El artículo constitucional de mérito prevé:

“Art. 123. Toda persona tiene derecho al trabajo digno y socialmente útil; al efecto, se promoverán la creación de empleos y la organización social para el trabajo, conforme a la Ley. --- El Congreso de la Unión, sin contravenir a las bases siguientes deberá expedir leyes sobre el trabajo, las cuales regirán: --- A. Entre los obreros, jornaleros, empleados domésticos, artesanos y de una manera general, todo contrato de trabajo: ... III. Queda prohibida la utilización del trabajo de los menores de catorce años. Los mayores de esta edad y menores de dieciséis tendrán como jornada máxima la de seis horas.”

Como primer aspecto debe resaltarse que el artículo 123 constitucional se refiere a la creación de empleos, a la organización social para el trabajo, y en específico, a los contratos laborales; empero, no tiene relación alguna con los trabajos de apoyo a la comunidad; de ahí que deba desestimarse el alegato de los accionantes.

Asimismo, resulta inatendible lo argumentado, tomando en cuenta que de la lectura integral de los preceptos legales que ahora se analizan a saber: artículos 9, fracción XVI; 33, 34, 35; 36, 37 y 38 de la Ley de Cultura Cívica del Distrito Federal, no se aprecia que se incluya a los menores de dieciocho años en la realización de actividades de apoyo a la comunidad, en todo caso debió cuestionarse la disposición legal que otorga la posibilidad de calificar como infractores a los menores de dieciocho años.

Sólo a manera ilustrativa debe decirse que los artículos que se tildan de inconstitucionales no contravienen el artículo 123, apartado A, fracción III, de la Carta Magna, en la medida en que las actividades de apoyo a la comunidad, como se ha venido sosteniendo, no se pueden considerar como trabajo, pues no se encaminan a satisfacer necesidades de quien presta el servicio, ni exigen que el prestador del servicio quede sujeto a una jornada de trabajo y que por ella deba recibir una remuneración; esto es, la regulación del precepto constitucional no incluye aquellas actividades que se lleven a cabo como consecuencia de una sanción administrativa impuesta por una falta a los ordenamientos gubernativos; esto es, no se equipara en absoluto a una relación laboral.

Por último, se expone que las actividades de apoyo a la comunidad tienen la naturaleza de pena pública, y que éstas no pueden ser impuestas como consecuencia de infracciones cívicas, pues de lo contrario se viola el artículo 21 constitucional que sólo permite la imposición de multa o el arresto hasta por treinta y seis horas por infracciones a los reglamentos gubernativos, prohibiendo la imposición de cualquier otra sanción.

Para dar respuesta a este planteamiento es preciso conocer el texto del artículo constitucional que se estima violado, a saber:

“Artículo 21. La imposición de las penas es propia y exclusiva de la autoridad judicial. La investigación y persecución de los delitos incumbe al Ministerio Público, el cual se auxiliará con una policía que estará bajo su autoridad y mando inmediato. Compete a la autoridad administrativa la aplicación de sanciones por las infracciones de los reglamentos gubernativos y de policía, las que únicamente consistirán en multa o arresto hasta por treinta y seis horas; pero si el infractor no pagare la multa que se le hubiese impuesto, se permutará ésta por el arresto correspondiente, que no excederá en ningún caso de treinta y seis horas. --- Si el infractor fuese jornalero, obrero o trabajador, no podrá ser sancionado con multa mayor del importe de su jornal o salario de un día. --- Tratándose de trabajadores no asalariados, la multa no excederá del equivalente a un día de su ingreso. --- Las resoluciones del Ministerio Público sobre el no ejercicio y desistimiento de la acción penal, podrán ser impugnadas por vía jurisdiccional en los términos que establezca la ley. --- La seguridad pública es una función a cargo de la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios, en las respectivas competencias que esta Constitución señala. La actuación de las instituciones policiales se regirá por los principios de legalidad, eficiencia, profesionalismo y honradez. --- La Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios se coordinarán, en los términos que la ley señale, para establecer un sistema nacional de seguridad pública.”

El artículo reproducido establece que compete a la autoridad administrativa la aplicación de sanciones por las infracciones de los reglamentos gubernativos y de policía, las que únicamente consistirán en multa o arresto hasta por treinta y seis horas; pero si el infractor no pagare la multa que se le hubiese impuesto, se permutará ésta por el arresto correspondiente, que no excederá en ningún caso de treinta y seis horas.

En principio, cabe señalar que el artículo 21 de la Constitución Federal tiene que analizarse, en el caso, a la luz de lo preceptuado en el diverso numeral 122 del mismo ordenamiento, que faculta a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal a fijar las sanciones por la comisión de infracciones administrativas por faltas a la policía y buen gobierno.

En este sentido, hay que distinguir entre autoridad judicial y autoridad administrativa; correspondiéndole a la primera la imposición de sanciones derivadas de delitos, a diferencia de la segunda, a quien compete exclusivamente lo relativo a las sanciones por faltas a la policía y buen gobierno.

Teniendo presente tal premisa, debe concluirse que las actividades de apoyo a la comunidad no pueden considerarse como sanciones, en virtud de que constituyen una opción para el infractor para no cumplir con una multa o un arresto, ya que dichas actividades son exclusivamente una forma de conmutar la sanción.

Las precisiones que anteceden permiten arribar a la conclusión de que las disposiciones legales cuestionadas no contravienen el artículo constitucional en cita, por el contrario, se ajustan a su texto, toda vez que prevén como sanción, sólo la imposición de una multa o el arresto como consecuencia de una conducta indebida, pero otorgan la posibilidad al infractor, que al momento de acreditar de manera fehaciente su identidad y domicilio, solicite al Juez, si es su voluntad, se le permita realizar actividades de apoyo a la comunidad a efecto de no cubrir dicha multa o el arresto que se le hubiere impuesto; lo que evidentemente debe ser considerado, no como una pena para el infractor, sino como una prerrogativa a su favor.

A mayor abundamiento, el artículo 21 constitucional impide que las faltas a los ordenamientos gubernativos sean sancionadas con medidas más gravosas que la multa y el arresto, pero no impide la imposición de una sanción menor, característica que tendrían los trabajos de apoyo a la comunidad, desde el momento en que el infractor decide optar por ellos para evitar un arresto o el pago de una multa, trabajos que además, implicarían un beneficio público, respetando en todo momento los derechos del infractor.

En distinto orden de ideas, pero relacionado con la alegada infracción al artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se considera infundado el argumento tendente a demostrar que el artículo 9o. de la Ley de Cultura Cívica del Distrito Federal viola el numeral 21 constitucional al establecer la facultad de la Consejería Jurídica y de Servicios Legales del Distrito Federal para establecer conmutación de arresto, por actividades de apoyo a la comunidad, ya que según afirman los accionantes, rebasa las atribuciones de las autoridades administrativas, porque el trabajo a la comunidad no puede imponerse como infracción a sanciones cívicas.

Tal decisión encuentra sustento en el hecho de que, contrario a lo que sostienen los accionantes, quien impone las sanciones es el Juez Cívico, no la Consejería, pues esta última sólo fija el tiempo de realización de actividades de apoyo a la comunidad en equivalencia a un arresto o una multa; y, con base en las propuestas de la Administración Pública del Distrito Federal y de las Delegaciones, en cuanto al tipo de actividades de apoyo, el Juez Cívico determinará lo que en derecho proceda, acordando en su caso, la suspensión de la sanción, valorando las circunstancias personales del infractor, pero se insiste, las actividades de apoyo a la comunidad son un beneficio; una opción; una posibilidad, o una prerrogativa para el infractor, para conmutar la multa o el arresto al que se ha hecho acreedor por motivo de una conducta indebida, y no una pena que esté prohibida en el artículo 21 de la Constitución Federal.

En ese orden de ideas, se considera que los preceptos legales cuestionados no transgreden el numeral 21 de la Ley Suprema al prever, como alternativa para conmutar una sanción, la realización de actividades de apoyo a la comunidad.

En el mismo concepto de invalidez se esgrime que el artículo 34 de la Ley de Cultura Cívica del Distrito Federal provoca inseguridad jurídica, pues existe una contradicción entre este numeral y el diverso artículo 36 del mismo ordenamiento legal.

La disposición legal cuestionada determina que la Administración Pública del Distrito Federal y las Delegaciones, enviarán a la Consejería propuestas de actividades de apoyo a la comunidad para que sean cumplidas por los infractores siguiendo los lineamientos y equivalencias de tiempo que ella misma determine, y el diverso numeral 36 de dicha ley prevé que son actividades de apoyo a la comunidad las siguientes:

- I. Limpieza, pintura o restauración de centros públicos educativos, de salud o de servicios;
- II. Limpieza, pintura o restauración de los bienes dañados por el infractor o semejantes a los mismos;
- III. Realización de obras de ornato en lugares de uso común;
- IV. Realización de obras de balizamiento, limpia o reforestación en lugares de uso común;
- V. Impartición de pláticas a vecinos o educandos de la comunidad en que hubiera cometido la infracción, relacionadas con la convivencia ciudadana o realización de actividades relacionadas con la profesión, oficio u ocupación del infractor

De acuerdo con tales normas, debe entenderse que las actividades de apoyo a las que alude el artículo 34 de la Ley de Cultura Cívica del Distrito Federal, están referidas únicamente al catálogo señalado en el diverso 36 de la misma ley, motivo por el cual es incuestionable que no existe inseguridad jurídica, por el contrario, hay certidumbre pues el infractor tiene la posibilidad de saber de antemano, que si opta por realizar dichas actividades para liberarse del pago de una multa o de que sea arrestado, éstas consistirán exclusivamente en alguna de las previstas en el artículo 36 de la Ley de Cultura Cívica del Distrito Federal.

Además, la constitucionalidad del precepto cuestionado se demuestra si se tiene presente que las actividades de apoyo a la comunidad, dependerán de las propuestas que se envíen a la Consejería por parte de las Delegaciones o de la Administración Pública del Distrito Federal, con el fin de que sean estas últimas las que manifiesten qué tipo de actividades, de las señaladas en el artículo 36 de la Ley de Cultura Cívica, requiere la zona, pero siempre será con motivo de la expresión de la voluntad del infractor, el que decide si desea conmutar o no la sanción.

En el **segundo concepto de invalidez** se esgrime que el artículo 42 de la Ley de Cultura Cívica del Distrito Federal transgrede los artículos 2o., apartado A, fracción VIII y 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

En principio, debe partirse del análisis del texto de la disposición legal cuya declaratoria de invalidez se solicita, a saber:

“Artículo 42. Cuando el probable infractor no hable español, o se trate de un sordomudo, y no cuente con traductor o intérprete, se le proporcionará uno, sin cuya presencia el procedimiento administrativo no podrá dar inicio.”

El precepto reproducido establece que no podrá iniciarse un procedimiento, si el infractor no habla español o sea sordomudo, y no cuente con intérprete o traductor, debiendo proporcionársele uno.

Ahora bien, los artículos que se estiman violados prevén:

“Artículo 2o. La Nación Mexicana es única e indivisible. --- La Nación tiene una composición pluricultural sustentada originalmente en sus pueblos indígenas que son aquellos que descienden de poblaciones que habitaban en el territorio actual del país al iniciarse la colonización y que conservan sus propias instituciones sociales,

económicas, culturales y políticas, o parte de ellas. --- La conciencia de su identidad indígena deberá ser criterio fundamental para determinar a quiénes se aplican las disposiciones sobre pueblos indígenas. --- Son comunidades integrantes de un pueblo indígena, aquellas que formen una unidad social, económica y cultural, asentadas en un territorio y que reconocen autoridades propias de acuerdo con sus usos y costumbres. --- El derecho de los pueblos indígenas a la libre determinación se ejercerá en un marco constitucional de autonomía que asegure la unidad nacional. El reconocimiento de los pueblos y comunidades indígenas se hará en las constituciones y leyes de las entidades federativas, las que deberán tomar en cuenta, además de los principios generales establecidos en los párrafos anteriores de este artículo, criterios etnolingüísticos y de asentamiento físico. --- A. Esta Constitución reconoce y garantiza el derecho de los pueblos y las comunidades indígenas a la libre determinación y, en consecuencia, a la autonomía para: ...VIII. Acceder plenamente a la jurisdicción del Estado. Para garantizar ese derecho, en todos los juicios y procedimientos en que sean parte, individual o colectivamente, se deberán tomar en cuenta sus costumbres y especificidades culturales respetando los preceptos de esta Constitución. Los indígenas tienen en todo tiempo el derecho a ser asistidos por intérpretes y defensores que tengan conocimiento de su lengua y cultura. --- Las constituciones y leyes de las entidades federativas establecerán las características de libre determinación y autonomía que mejor expresen las situaciones y aspiraciones de los pueblos indígenas en cada entidad, así como las normas para el reconocimiento de las comunidades indígenas como entidades de interés público.”

“Art. 133. Esta Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los Tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el Presidente de la República, con aprobación del Senado, serán la Ley Suprema de toda la Unión. Los jueces de cada Estado se arreglarán a dicha Constitución, leyes y tratados, a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en las Constituciones o leyes de los Estados.”

De acuerdo a lo manifestado por los diputados que acuden a la acción constitucional, el artículo 2o. de la Ley Suprema que establece el derecho de los indígenas a ser asistidos por intérpretes que tengan conocimiento de su lengua y no es respetado por la disposición legal tildada de inconstitucional, pues al prever ésta la condición de que no se hable español, para tener derecho a un intérprete, implica que el legislador excedió sus facultades estableciendo mayores requisitos.

El anterior planteamiento se considera infundado, en virtud de que parte de una interpretación equívoca, ya que el artículo 42 de la Ley de Cultura Cívica del Distrito Federal establece que cuando el probable infractor no hable español, o se trate de un sordomudo y no cuente con traductor o intérprete, se le proporcionará uno; lo cual corrobora que, contrario a lo que señalan los accionantes, está protegiendo los derechos de cualquier persona que no hable el idioma, lo que incluye a aquellos indígenas que no hablan español; de esta manera, también a los indígenas se les respeta el derecho de ser asistidos por un intérprete que tenga conocimiento de su lengua, y no se les limita ese derecho; consecuentemente, no puede afirmarse que la Asamblea Legislativa del Distrito Federal se haya excedido en sus facultades al establecer mayores requisitos que los exigidos en la Constitución.

En efecto, a los indígenas se les asegura gozar, en igualdad de circunstancias, de los derechos y oportunidades que se otorgan a las demás personas, respetando su identidad social y cultural; sus costumbres y tradiciones, y sus instituciones; derechos que siempre serán respetados por así disponerlo la Constitución Federal en la parte conducente del apartado A del artículo 2o. antes reproducido, al establecer que se reconoce y garantiza el derecho de los pueblos y las comunidades indígenas a la libre determinación y, en consecuencia, a la autonomía para acceder plenamente a la jurisdicción del Estado; garantizando ese derecho en todos los juicios y procedimientos en que sean parte, individual o colectivamente, tomando en cuenta sus costumbres y especificidades culturales; teniendo el derecho a ser asistidos por intérpretes que tengan conocimiento de su lengua y cultura.

Con base en ello, es inconcuso que en términos del precepto cuya invalidez se solicita, toda aquella persona que no hable español tiene derecho a solicitar ser asistido por un intérprete, encontrándose incluidos en este supuesto, los indígenas que no hablen ese idioma.

En las relatadas condiciones, es inatendible lo señalado en torno a la supuesta violación al Convenio sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes ratificado por México el cinco de septiembre de mil novecientos noventa, y publicado en el Diario Oficial de la Federación el veinticuatro de enero de mil novecientos noventa y uno; y, por ende, la supuesta violación al artículo 133 de la Constitución Federal, ya que por las razones anotadas, se respeta la jerarquía de leyes.

En el **tercer concepto de invalidez** se sostiene que los artículos 24, fracciones I, VII y VIII, y 25, fracciones XI y XII, de la Ley de Cultura Cívica del Distrito Federal quebrantan los numerales 1o.; 5o.; 11, 16 y 23 del Pacto Federal.

Para dar respuesta a dicha aseveración debe atenderse al texto de las disposiciones legales cuestionadas, que es el siguiente:

“Artículo 24. Son infracciones contra la tranquilidad de las personas: I. Prestar algún servicio sin que le sea solicitado y coaccionar de cualquier manera a quien lo reciba para obtener un pago por el mismo. La presentación del infractor sólo procederá por queja previa; ... --- VII. Invitar a la prostitución o ejercerla, así como solicitar dicho servicio. En todo caso sólo procederá la presentación del probable infractor cuando exista queja vecinal... VIII. Ocupar los accesos de oficinas públicas o sus inmediaciones ofreciendo la realización de trámites que en la misma se proporcionen, sin tener autorización para ello...”

“Artículo 25. Son infracciones contra la seguridad ciudadana:... XI. Ofrecer o propiciar la venta de boletos de espectáculos públicos, con precios superiores a los autorizados; --- XII. Tregar bardas, enrejados o cualquier elemento constructivo semejante, para observar al interior de un inmueble ajeno; ...”

Los artículos transcritos establecen que la responsabilidad que pudiera determinarse es independiente de las consecuencias jurídicas que las conductas pudieran generar en otro ámbito; que se consideran como infracciones contra la tranquilidad de las personas prestar un servicio no solicitado y pedir un pago por dicho servicio; invitar a la prostitución o ejercerla (sólo mediante queja vecinal), y ocupar el acceso de oficinas públicas ofreciendo realización de trámites; y, que son consideradas como infracciones contra la seguridad ciudadana ofrecer venta de boletos de espectáculos públicos a precios superiores y tregar bardas para observar el interior de un inmueble ajeno.

Se aduce primeramente, que no están debidamente motivados porque no se refieren a relaciones sociales que reclaman ser jurídicamente reguladas; sin embargo, los accionantes no toman en consideración la exposición de motivos de la ley reclamada, que en la parte conducente señala:

“...La Iniciativa que se propone regula la materia prevista en los artículos 122, Apartado C, Base Primera, fracción V, inciso i) de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 42, fracción XIII del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, y la denominación de "Ley de Convivencia Ciudadana del Distrito Federal", se considera un tema de gran importancia en tanto que objetiva la pretensión de procurar la convivencia armónica de los habitantes del Distrito Federal a través de la preservación de la seguridad ciudadana, la conservación del buen estado de los bienes públicos, la libre circulación en las vías y espacios públicos y la utilización adecuada de los lugares de uso común, para el ejercicio de los derechos sin perturbación del orden público y la tranquilidad social ni afectación de la continuidad del desarrollo normal de las actividades de los demás habitantes. --- 2. Se propone el establecimiento de un catálogo de faltas en que se consideran conductas reprochables, actualmente no contempladas y generadoras de la aplicación de sanciones por analogía o bien entendidas como permitidas, aun cuando afectan valores importantes para una sana convivencia. Igualmente se reformulan algunas de las aún vigentes con el fin de lograr una descripción específica... --- Se agrupan las conductas reprochables en 4 rubros en atención a los valores que afectan: --- Infracciones contra la dignidad de las personas --- Infracciones contra la tranquilidad de las personas --- Infracciones contra la seguridad ciudadana --- Infracciones contra el entorno urbano --- En cada uno de los grupos mencionados se hacen las descripciones de las conductas sancionables, de tal manera especificadas que limiten al máximo cualquier tipo de interpretación policíaca respecto a su comisión, siendo suficiente su sola comisión para el inicio del procedimiento de sanción... --- La propuesta de considerar como infracciones las conductas antes mencionadas, así como las demás que se contienen en la Iniciativa, obedecen a la intención de inhibir su práctica y con ello incrementar no sólo los niveles de seguridad en la Ciudad sino también mejorar la percepción que de la misma se tiene en la actualidad, por supuesto que no basta su enunciación legal, sino que es necesaria la actuación eficiente de las instancias involucradas en la aplicación de la ley para lograrlo, estando ciertos que esto depende de la instrumentación de mecanismos adecuados de supervisión y control de los responsables de hacer valer la justicia cívica en

materia de faltas de policía de policía y buen gobierno. --- 3. Existen conductas cuya realización impacta con mayor gravedad la convivencia, al afectar hondamente la percepción del orden y la seguridad ciudadana, para las cuales se propone la aplicación de una sanción ejemplar que las inhiba. --- Así se plantea el establecimiento del arresto inconmutable... --- Este arresto inconmutable se plantea para las infracciones referentes a: hacer al aire disparos de arma de fuego; participar de cualquier manera, organizar o inducir a otros a realizar competencias vehiculares de velocidad en vías públicas; percutir armas de postas, diábolos, dardos o municiones contra personas o animales; ofrecer o propiciar la venta de boletos de espectáculos públicos, con precios superiores a los autorizados; cubrir, borrar, pintar, alterar o desprender los letreros, señales, números y letras que identifiquen lugares, inmuebles y vías públicas; pintar, adherir, colgar o fijar anuncios o cualquier tipo de propaganda en elementos del equipamiento urbano, elementos de ornato o árboles y colocar transitoriamente o fijar, sin autorización para ello, elementos destinados a la venta de productos...”

De la exposición de motivos reproducida puede advertirse, en la parte conducente, que las disposiciones que conforman la ley que se combate sí tienen por objeto regular relaciones sociales para lograr la sana convivencia y la tranquilidad ciudadana, y sí existe adecuación o coherencia entre los preceptos que se expidieron, con las necesidades sociales que se intenta satisfacer, sin que sea acertada la afirmación en el sentido de que sólo se vislumbra una política sancionadora de algunas clases sociales; tan es así, que se instituyen precisamente las actividades de apoyo a la comunidad para evitar la imposición de una sanción a los infractores, lo que constituye una opción para no multar o arrestar a quien cometa conductas indebidas.

Además, no es requisito indispensable para que se considere motivada la regulación de una conducta, el que haya una afectación irreparable, si las razones para dicha regulación se sustentan en lograr la tranquilidad de las personas como un mecanismo de fomento de la conciencia ciudadana, y del reconocimiento de situaciones que buscan la armonía de la convivencia; y, en este sentido, resulta evidente que recibir un servicio no solicitado y además estar obligado a pagar por él (no sólo limpiaparabrisas); la molestia de los vecinos por actos de prostitución; impedir que se realicen trámites en oficinas públicas debido a las ventajas que otras personas tienen si pagan servicios de gestores; no poder comprar un boleto para un espectáculo público si no es a través de los revendedores que piden un pago mucho más elevado que el autorizado, o sufrir la molestia de personas que se trepan a las bardas de propiedades ajenas para observar el interior de un inmueble; provoca inseguridad ciudadana e intranquilidad de las personas; he ahí la motivación de la ley que se reclama, sirviendo de apoyo a dicha consideración, la tesis cuyos datos de identificación, rubro y texto, se transcriben enseguida:

“Novena Epoca

Instancia: Pleno

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

Tomo: V, junio de 1997

Tesis: P. C/97

Página: 162

PROMULGACION DE LEYES. FUNDAMENTACION Y MOTIVACION DE ESTE ACTO. La Suprema Corte ha establecido jurisprudencialmente que los requisitos de fundamentación y motivación de una ley se satisfacen cuando es expedida por el Congreso constitucionalmente facultado para ello y se refiere a relaciones sociales que reclaman ser jurídicamente reguladas (Apéndice 1988, Primera Parte, página 131, jurisprudencia 68). El acto de promulgación de la ley forma parte del proceso legislativo que culmina con su vigencia y, por ende, para el cumplimiento de los requisitos de fundamentación y motivación requiere que provenga de la autoridad competente para ordenar la publicación y circulación de la ley a fin de que pueda ser obedecida (fundamentación), ya que ha cumplido con las formalidades exigidas para ello (motivación); sin que sea necesario, para la satisfacción de tales requisitos, que en el texto del acto promulgatorio se citen los preceptos legales que faculden al Poder Ejecutivo Federal o Estatal para realizar tal acto, ni las razones que lo llevaron a concluir, tanto que se cumplieron las formalidades exigidas para la expedición de la ley como que la misma no es violatoria de derechos fundamentales, ya que tal cita y razonamiento en el acto mismo de autoridad no se requiere tratándose de actos legislativos.”

No representa obstáculo a dicha consideración, lo que se argumenta en torno a que se trata de conductas muy comunes y que por eso sancionarlas es excesivo; que solamente se trata de conductas desagradables a veces cometidas por niños mayores de once años; que sólo hay lesiones de carácter moral, y que más bien es el reflejo de las deficiencias en las políticas económicas y sociales implementadas en el país, castigando a las clases más desprotegidas de la sociedad; pues baste decir que la ley impugnada no está dirigida a ninguna clase social en particular, sino a cualquier persona que cometa una conducta indebida que origine la imposición de una sanción, y el hecho de que sean prácticas comunes no implica que por ello no deban ser reguladas y se permita seguir cometiendo una infracción sin tener consecuencia alguna, aun cuando se trate de niños mayores de once años, pues de acuerdo a lo que la propia ley dispone, éstos recibirán sólo amonestaciones, lo que se espera, reprimirá sus conductas infractoras; y, los daños aun cuando sean de carácter moral, conducen a la intranquilidad de las personas y a evitar la sana convivencia.

De acuerdo a lo expuesto, y atento a lo que reiteradamente se alega, la invitación a la prostitución o el ejercicio de ésta, se consideró motivo de regulación, en la medida en que afecta la tranquilidad de los vecinos, que sólo mediante queja vecinal dará lugar a que se considere la posibilidad de imponer una sanción al infractor a través de un procedimiento cuyo objetivo se explica en la exposición de motivos, y sin que provoque inseguridad jurídica alguna; por tanto, no es válido afirmar que atenta contra la libertad sexual, pues esta es una figura totalmente diferente, y la finalidad no fue evitar la prostitución, sino cuidar la tranquilidad vecinal.

Se afirma también que el ejercicio, invitación y solicitud de servicios de prostitución se sanciona dos veces porque la invitación a la prostitución al grado de inducción, ya se encuentra tipificada en el artículo 189 del Código Penal para el Distrito Federal.

Resulta infundado tal planteamiento, en virtud de que si bien la inducción a la prostitución se encuentra tipificada, lo que regula la fracción VII del artículo 24 de la Ley de Cultura Cívica del Distrito Federal es la invitación a la prostitución; ejercerla, o solicitar el servicio; lo que revela que se trata de conductas distintas, contrario a lo que sostienen los accionantes en el sentido de que se trata de una misma conducta sancionada dos veces.

Además, debe tenerse presente que las conductas aludidas en el precepto legal cuestionado no siempre serán sancionadas, ya que la procedencia de la presentación del probable infractor sólo se dará cuando exista queja vecinal; lo que revela una finalidad tendente a velar por las necesidades sociales, evitando que los afectados con esas conductas vivan con molestias.

En las relatadas condiciones, siendo obligación del Estado ejercer la función de sancionar conductas a efecto de brindar a los particulares resguardo jurídico a la tranquilidad ciudadana y al pacífico disfrute de los derechos, otorgando protección judicial, preservando garantías, asegurando proximidad policial, y generando confianza en las instituciones, es inconcuso que las normas cuya invalidez se solicita se declare, se encuentran debidamente motivadas.

En otro aspecto, el trepar bardas para atisbar un inmueble ajeno, atenta contra la seguridad ciudadana, pues podría dar lugar a que sólo fuera para verificar las propiedades y en lo futuro propiciar la comisión de algún delito, sin que represente obstáculo la edad de las personas que realicen esta conducta.

Tocante a la infracción consistente en ocupar los accesos de oficinas públicas o sus inmediaciones ofreciendo la realización de trámites que ahí se proporcionen, sin tener autorización para ello, que de acuerdo al criterio de los diputados accionantes transgrede los artículos 1o.; 5o., y 11 de la Ley Suprema, es menester señalar lo siguiente:

Los artículos constitucionales que se estiman transgredidos establecen:

“Artículo 1o. En los Estados Unidos Mexicanos todo individuo gozará de las garantías que otorga esta Constitución, las cuales no podrán restringirse ni suspenderse, sino en los casos y con las condiciones que ella misma establece. --- Está prohibida la esclavitud en los Estados Unidos Mexicanos. Los esclavos del extranjero que entren al territorio nacional alcanzarán, por este solo hecho, su libertad y la protección de las leyes. --- Queda prohibida toda discriminación motivada por origen étnico o nacional, el género, la edad, las capacidades diferentes, la condición social, las condiciones de salud, la religión, las opiniones, las preferencias, el estado civil o cualquier otra que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas.”

“Artículo 5o. A ninguna persona podrá impedirse que se dedique a la profesión, industria, comercio o trabajo que le acomode, siendo lícitos. El ejercicio de esta libertad sólo podrá vedarse por determinación judicial, cuando se ataquen los derechos de tercero, o por resolución gubernativa, dictada en los términos que marque la ley, cuando se ofendan los derechos de la sociedad...”

“Artículo 11. Todo hombre tiene derecho para entrar en la República, salir de ella, viajar por su territorio y mudar de residencia, sin necesidad de carta de seguridad, pasaporte, salvo-conducto u otros requisitos semejantes. El ejercicio de este derecho estará subordinado a las facultades de la autoridad judicial, en los casos de responsabilidad criminal o civil, y a las de la autoridad administrativa, por lo que toca a las limitaciones que impongan las leyes sobre emigración, inmigración y salubridad general de la República, o sobre extranjeros perniciosos residentes en el país.”

De la lectura integral de dichas disposiciones puede válidamente concluirse que la porción normativa que se estima violatoria de tales numerales, acata las disposiciones constitucionales de mérito, de acuerdo con las razones que enseguida se exponen:

De ningún modo puede considerarse como trabajo lícito, el que ciertas personas se ofrezcan como gestores para la realización de trámites oficiales en oficinas públicas, pues éstas no tienen contratada persona alguna para ofrecer esos servicios, ni contemplan esa tarea como propia, y si, por el contrario, representan para las demás que pretenden realizar un trámite, inseguridad para concluirlo, pues al no pagar los servicios de dichos gestores, se origina que la gente que sí lo hace, tenga acceso más fácil a las dependencias correspondientes, minimizando las oportunidades que tienen los que no solicitan sus servicios para realizar su trámite satisfactoriamente.

Lo anterior conduce a determinar que la regulación de ese tipo de conductas, no constituye restricción ni suspensión de garantías individuales; tampoco impide a las personas dedicarse a la profesión, industria, comercio o trabajo que le acomode (siendo lícitos), y mucho menos se les prohíbe entrar en la República, salir de ella, viajar por su territorio y mudar de residencia sin necesidad de carta de seguridad, pasaporte, salvo-conducto u otros requisitos semejantes.

Debe destacarse por último, lo inexacto de la apreciación de los diputados accionantes cuando afirman que las conductas que se sancionan no regulan necesidades sociales, ya que sólo se trata de inhibir actos de corrupción, pues baste esto último (actos de corrupción), para justificar la necesidad de considerar como infractor a quien afecte la convivencia ciudadana.

En el **cuarto concepto de invalidez** se manifiesta que los artículos 24, fracciones II, IV, V y VI, así como 25, fracciones I, II, III, IV, VI, VII, IX, XIII, XV y XVII, de la Ley de Cultura Cívica del Distrito Federal son violatorios de la garantía de legalidad porque no están debidamente motivados.

Los preceptos legales cuestionados disponen:

“Artículo 24. Son infracciones contra la tranquilidad de las personas: ... II. Poseer animales sin adoptar las medidas de higiene necesarias que impidan hedores o la presencia de plagas que ocasionen cualquier molestia a los vecinos; ... --- IV. Impedir el uso de los bienes del dominio público de uso común; --- V. Obstruir con cualquier objeto entradas o salidas de inmuebles sin autorización del propietario o poseedor del mismo; --- VI. Incitar o provocar a reñir a una o más personas;...”

“Artículo 25. Son infracciones contra la seguridad ciudadana: I. Permitir el propietario o poseedor de un animal que éste transite libremente, o transitar con él sin adoptar las medidas de seguridad necesarias, de acuerdo con las características particulares del animal, para prevenir posibles ataques a otras personas o animales, así como azuzarlo, o no contenerlo; --- II. Impedir o estorbar de cualquier forma el uso de la vía pública, la libertad de tránsito o de acción de las personas, siempre que no exista permiso ni causa justificada para ello. Para estos efectos, se entenderá que existe causa justificada siempre que la obstrucción del uso de la vía pública, de la libertad de tránsito o de acción de las personas sea inevitable y necesaria y no constituya en sí misma un fin, sino un medio razonable de manifestación de las ideas, de asociación o de reunión pacífica; --- III. Usar las áreas y vías públicas sin contar con la autorización que se requiera para ello; --- IV. Apagar, sin autorización, el alumbrado público o afectar algún elemento del mismo que impida su normal funcionamiento ... --- VI. Portar, transportar o usar, sin precaución, objetos o sustancias que por su naturaleza sean peligrosos y sin observar, en su caso, las disposiciones aplicables;

---VII. Detonar o encender cohetes, juegos pirotécnicos, fogatas o elevar aeróstatos, sin permiso de la autoridad competente; ... --- IX. Solicitar los servicios de emergencia, policía, bomberos o de establecimientos médicos o asistenciales, públicos o privados, cuando no se requieran. Asimismo, proferir voces, realizar actos o adoptar actitudes que constituyan falsas alarmas de siniestros o que puedan producir o produzcan el temor o pánico colectivos; ... --- XIII. Abstenerse, el propietario, de bardar un inmueble sin construcción o no darle el cuidado necesario para mantenerlo libre de plagas o maleza, que puedan ser dañinas para los colindantes; ... --- XV. Participar de cualquier manera, organizar o inducir a otros a realizar competencias vehiculares de velocidad en vías públicas; ... --- XVII. Organizar o participar en peleas de animales, de cualquier forma...

De la exposición de motivos de la ley que se revisa es preciso, aunque en algunos aspectos sea de manera reiterada, conocer los siguientes aspectos:

“...Para consolidar una sociedad democrática, la Ciudad de México requiere el establecimiento de un conjunto de normas que tiendan a garantizar el derecho y generar la responsabilidad de todos sus habitantes para ser sujetos activos en el mejoramiento de las relaciones sociales y en la preservación de su entorno social. --- Para lograrlo, se requiere promover la solidaridad y la tolerancia, procurar la convivencia armónica, garantizar la utilización adecuada de los lugares de uso común. Todo ello, con el fin de consolidar una cultura cívica fincada en los principios de respeto, equidad, corresponsabilidad e identidad. --- Además, la ciudad requiere de instancias donde los problemas cotidianos puedan ser resueltos a través del diálogo y la conciliación. Donde el eje de la resolución sea la confianza de sus habitantes no sólo en las instituciones sino en su propia capacidad para concertar y crear compromisos y para cumplirlos. --- Al respecto, existe un rubro que desempeña un papel fundamental en las relaciones sociales: las infracciones de policía y buen gobierno. Por ello, la pretensión de esta Iniciativa es dar a esta materia el papel preponderante que le corresponde como instrumento de preservación de la convivencia armónica y de prevención del delito, impulsando al mismo tiempo una especie de autorregulación ciudadana. --- Hacer más habitable y amable la Ciudad de México, implica inhibir conductas antisociales que dañen la convivencia. Es brindar a los habitantes la seguridad del resguardo y la garantía del disfrute de sus espacios públicos, así como dar certeza a los ciudadanos del respeto que todos estamos obligados a brindarnos. --- La noción de seguridad ciudadana que anima la presente Iniciativa, pretende conciliar la capacidad de los ciudadanos de Distrito Federal como agentes activos y no solo como demandantes de seguridad. El tener satisfecha su necesidad de seguridad es un indiscutible derecho ciudadano, pero es a la vez una obligación coadyuvar a su procuración y salvaguarda, excitar al ente estatal para su otorgamiento y para su actuación en los casos en que sea vulnerada. El éxito de la prevención delictiva descansa en el ejercicio y asunción plenos de ese derecho y de esa obligación. --- El problema de la inseguridad es el resultado de factores diversos, influyen en él aspectos sociales, económicos, culturales y educativos. Por lo mismo, su solución es multifactorial y de largo plazo. --- Las conductas ilícitas se producen por diversas condiciones previas a su perpetración, entre las que se encuentra la presunción de la impunidad por parte de quienes las realizan y la existencia de oportunidades para llevarlas a cabo. Es preciso reconocer la personalidad compartida en el origen de esas condiciones, debidas en buena parte a la creación de procedimientos y trámites tortuosos que inhiben la intención de la denuncia por parte del ofendido, así como la carencia de sensibilidad adecuada de los servidores públicos encargados de investigar y sancionar a los responsables, la acción retardada o la inacción de los cuerpos policíacos y la indiferencia ciudadana. Pero quizá, el fenómeno más preocupante es la socialización del delito, que implica una tácita aceptación de las conductas antisociales al ser vistas como normales e incluso como una forma de vida. Gobierno y Ciudadanos estamos obligados a revertir estas tendencias, cada uno en el ámbito en que le corresponda actuar.--- Esta Iniciativa constituye un instrumento de prevención primaria al dirigirse a aquellas conductas que si bien no constituyen delitos, sí vulneran la armonía de la convivencia ciudadana al afectar no sólo a las personas sino también a los bienes que pertenecen a todos, al respeto a los demás, a la tranquilidad pública, a la seguridad ciudadana y al entorno urbano. Es un hecho verificable en las vías y espacios públicos se cometen, con alto

grado de impunidad, gran cantidad de conductas que afectan esos valores, ya que por un lado su recurrencia ha sido vista como normal y por el otro existe desinterés ciudadano para involucrarse en los procedimientos establecidos para su sanción, bajo el argumento de que es obligación de las autoridades reprimir esos actos. Esta permisividad de hecho, genera en los infractores la certeza de la impunidad y en la ciudadanía la percepción de desorden social. Contener ese desorden y revertir esa cultura de la impunidad crearán las condiciones mínimas para evitar la comisión de conductas ilícitas de mayor repercusión social. --- La Iniciativa que se somete a la consideración de esta Asamblea Legislativa parte de la experiencia acumulada en la aplicación de la ley vigente y sus antecedentes reglamentarios. Es por ello que al lado de las innovaciones que contiene, se preservan elementos que han mostrado eficacia. En este sentido, se tiene claro que la orientación de la vigente Ley de Justicia Cívica para el Distrito Federal de 1999 a semejanza de su antecedente inmediato —el Reglamento Gubernativo de Justicia Cívica de 1993— atiende a la intención de reducir los márgenes de discrecionalidad en la actuación de la policía, siendo elementos básicos para su expedición a) La supresión de algunas faltas que denotaban discriminación así como las descripciones vagas; b) El establecimiento de dos modos de actuación policíaca: detención y presentación de presuntos infractores o entrega de citatorios a presuntos infractores para su comparecencia ante el juez cívico. --- No obstante dicha intención, en el catálogo de faltas de la ley vigente aún existen algunas infracciones que permiten una interpretación amplia, lo que genera discrecionalidad tanto en la presentación ante el juzgado cívico como en la imposición de la sanción correspondiente, llegándose al extremo de la aplicación por analogía ante la imprecisión en la especificidad de las conductas reprochables. --- Por otra parte, la eficacia de la ley vigente es cuestionada ya que, por lo general, todo infractor detenido es presentado ante el juez cívico aun cuando el procedimiento correspondiente sea el que deba iniciarse con la entrega de un citatorio. Ello se debe al desconocimiento de los procedimientos en la ley o a los elementos de la policía no disponer de dichos citatorios. --- En el cuestionamiento de la eficacia de la ley vigente, el alto índice de impunidad tiene un papel importante, ya que no todas las personas que cometen faltas cívicas son detenidas y presentadas para la aplicación de la sanción correspondiente. Esto muchas veces es atribuido a la inacción policíaca misma que obedece, entre otras razones a la resistencia de los ciudadanos a intervenir en el procedimiento, principalmente por el temor a represalias, ya que generalmente los infractores son los propios vecinos; a la pérdida de tiempo ya que aun cuando el procedimiento se desarrolle con expeditéz, implica el traslado al local del juzgado y a la espera para su desarrollo y finalmente a la idea de que es obligación del Gobierno sancionar a los infractores sin mayor trámite que el solo señalamiento de la comisión de una infracción. También se debe a la arraigada percepción de que los infractores no serán sancionados o en caso de que lo sean, al ser mínimas las sanciones ello no evitará la recurrencia de las infracciones. En esa inactividad policial influye también la falta de credibilidad que su actuación genera, tanto en la sociedad como en el personal del propio juzgado cívico. Al entenderse la presentación ante el mismo como el último recurso ante la extorsión fallida. --- Esa ineficiencia de la ley vigente genera además importantes consecuencias como la percepción de desorden social, lo que eleva la sensación de inseguridad ciudadana; y afecta la credibilidad social respecto del esfuerzo del Gobierno del Distrito Federal para incrementar los índices de seguridad de los habitantes. Ante ello, las conductas reprochables se sociabilizan, contribuyendo a la expectativa de la impunidad delictiva y se afectan los valores de convivencia en la ciudad, de forma tal que alcanza status de normalidad la falta de solidaridad ciudadana, la carencia de respeto a las personas y a sus bienes, la realización de acciones que degradan el entorno urbano de la Ciudad y en general las conductas que afectan el derecho a la tranquilidad pública. Lo anterior explica la necesidad de una ley en materia de justicia cívica sobre faltas de policía y buen gobierno, a efecto de revertir los elementos que reanudan en la ineficiencia de la ley vigente, considerando las siguientes premisas: --- 1. El contacto inmediato del ciudadano con la autoridad es la Policía, servidor público obligado a mantener el orden en la calle en representación del Gobierno de la Ciudad, para ello debe disponer de un instrumento claro, específico y simple que le permita actuar de inmediato contra el desorden en el lugar en que ejerza sus funciones. --- 2. Si bien la inseguridad obedece a situaciones objetivas, también existe en su percepción un alto grado de subjetividad generada por el temor de la reiteración

de conductas antisociales, ya sean infracciones o delitos, forzando a los habitantes de la Ciudad, a resguardarse en sus domicilios, abandonando las vías y espacios públicos. La previsión de otras conductas sancionables, la actuación constante, regular y vigilada de la Policía y la imposición efectiva de sanciones, contribuirían a revertir la sensación de inseguridad ciudadana y por ende a la recuperación de la calle como el espacio natural para la convivencia ciudadana. --- 3. Las conductas sancionables en la materia si bien pueden agravar a personas determinadas, finalmente afectan la armonía en la convivencia ciudadana y por ende a la Ciudad, en este sentido el Gobierno tiene la obligación de mantener el orden público y preservar la tranquilidad social, en representación de la ciudadanía agravada a éste corresponde actuar a través de la Policía y del Juez Cívico por la comisión de esas conductas. --- 4. En la prevención del delito es vital la contención del desorden en las vías y espacios públicos. --- 5. Existe una obligación recíproca dispuesta por el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal. Por un lado, la de organizar política y administrativamente al Distrito Federal en razón de la cobertura amplia, oportuna, ágil y especializada de los servicios de seguridad pública para la protección de las personas, sus familias y sus bienes, y la de establecer en las normas, los términos y condiciones para el ejercicio de los derechos públicos, determinando las medidas que garanticen el orden público, la tranquilidad social y la seguridad ciudadana; y por el otro, la obligación de los habitantes de ejercer sus derechos sin perturbar el orden y la tranquilidad públicos ni afectar la continuidad del desarrollo normal de las actividades del resto.... --- 1. La denominación de la ley vigente, si bien coincide en parte con la denominación, de la materia que le es atribuida constitucionalmente a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, alude esencialmente al contenido adjetivo de la misma, al órgano encargado de su aplicación y al procedimiento involucrado. --- La Iniciativa que se propone regula la materia prevista en los artículos 122, Apartado C, Base Primera, fracción V, inciso i) de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 42, fracción XIII del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, y la denominación de "Ley de Convivencia Ciudadana del Distrito Federal", se considera un tema de gran importancia en tanto que objetiva la pretensión de procurar la convivencia armónica de los habitantes del Distrito Federal a través de la preservación de la seguridad ciudadana, la conservación del buen estado de los bienes públicos, la libre circulación en las vías y espacios públicos y la utilización adecuada de los lugares de uso común, para el ejercicio de los derechos sin perturbación del orden público y la tranquilidad social ni afectación de la continuidad del desarrollo normal de las actividades de los demás habitantes... --- 2. Se propone el establecimiento de un catálogo de faltas en que se consideran conductas reprochables, actualmente no contempladas y generadoras de la aplicación de sanciones por analogía o bien entendidas como permitidas, aun cuando afectan valores importantes para una sana convivencia. Igualmente se reformulan algunas de las aún vigentes con el fin de lograr una descripción específica. --- Para la conformación de ese catálogo fue considerada la recurrencia de llamadas al Sistema de Emergencia 060 de la Secretaría de Seguridad Pública, en el cual se reciben quejas ciudadanas de índole diversa, y respecto del 24% mensual que sí amerita intervención policiaca, la mayoría alude en general a obstrucción de vía pública, uso irracional del agua, disparos de arma de fuego, presencia en la vía pública de ebrios e intoxicados con drogas, riñas y ruido excesivo.--- Se agrupan las conductas reprochables en 4 rubros en atención a los valores que afectan:... --- También para lograr una mayor especificidad es que se propone sancionar a quienes colocan cualquier clase de objetos en la vía pública para posteriormente permitir en ella el estacionamiento de vehículos, conducta que en algunas zonas de la Ciudad ha alcanzado, incluso, un alto grado de peligrosidad para la integridad física de los vecinos y de los propios receptores de ese supuesto servicio, cuyos prestadores carecen de medios para responder ante cualquier eventualidad que afectare al vehículo. --- Una práctica reiterada en gran parte del Distrito Federal, es la obstrucción de entradas y salidas de inmuebles, sin autorización del propietario o poseedor del mismo, no sólo con vehículos estacionados en las mismas sino con cualquier tipo de objetos, afectando con ello tanto la tranquilidad como el adecuado desarrollo de las actividades cotidianas de sus moradores, tales razones animan la propuesta de su inclusión como infracción... --- De manera recurrente, en algunas zonas de la Ciudad, se utiliza la vía pública para llevar a cabo competencias automovilísticas, en detrimento de la seguridad no sólo de los demás conductores sino de los propios participantes y sus

espectadores, aun cuando estas prácticas se han venido sancionando, se estima que la mejor manera de hacerlo es mediante el establecimiento de una infracción específica con una sanción ejemplar que inhiba su comisión. --- La convivencia ciudadana se ve afectada sensiblemente por las conductas que vulneran la percepción de seguridad de los integrantes de la comunidad, por ello se propone la incorporación de dos infracciones que involucran el uso de armas, la primera de ellas consistente en hacer disparos al aire, sin cuestionar la legalidad de la portación ni de la posesión, que se ubican en otro ámbito de actuación, y la segunda relativa a accionar armas de postas, diábolos, dardos o municiones contra personas o animales: en ambos casos, si de la conducta resultare la comisión de delitos, el juez cívico estará obligado a requerir la intervención del Ministerio Público. --- La propuesta de considerar como infracciones las conductas antes mencionadas, así como las demás que se contienen en la Iniciativa, obedecen a la intención de inhibir su práctica y con ello incrementar no sólo los niveles de seguridad en la Ciudad sino también mejorar la percepción que de la misma se tiene en la actualidad, por supuesto que no basta su enunciación legal, sino que es necesaria la actuación eficiente de las instancias involucradas en la aplicación de la ley para lograrlo, estando ciertos que esto depende de la instrumentación de mecanismos adecuados de supervisión y control de los responsables de hacer valer la justicia cívica en materia de faltas de policía de policía y buen gobierno. --- 3. Existen conductas cuya realización impacta con mayor gravedad la convivencia, al afectar hondamente la percepción del orden y la seguridad ciudadana, para las cuales se propone la aplicación de una sanción ejemplar que las inhiba. Así se plantea el establecimiento del arresto inmutable, cuya duración será determinada por el Juez Cívico, de entre las 13 y 36 horas establecidas. Esta propuesta se encuentra estrictamente apegada a la disposición contenida en el artículo 21 constitucional referido a la disyunción en la determinación de las sanciones -multa o arresto hasta de 36 horas- y por supuesto, se contempla también la instrumentación del procedimiento respectivo a efecto de respetar la garantía de audiencia.--- Este arresto inmutable se plantea para las infracciones referentes a: hacer al aire disparos de arma de fuego; participar de cualquier manera, organizar o inducir a otros a realizar competencias vehiculares de velocidad en vías públicas; percutir armas de postas, diábolos, dardos o municiones contra personas o animales; ofrecer o propiciar la venta de boletos de espectáculos públicos, con precios superiores a los autorizados; cubrir, borrar, pintar, alterar o desprender los letreros, señales, números y letras que identifiquen lugares, inmuebles y vías públicas; pintar, adherir, colgar o fijar anuncios o cualquier tipo de propaganda en elementos del equipamiento urbano, elementos de ornato o árboles y colocar transitoriamente o fijar, sin autorización para ello, elementos destinados a la venta de productos...”

De la exposición de motivos reproducida, pueden advertirse las razones por las cuales se consideró que las conductas que la Ley de Cultura Cívica del Distrito Federal sanciona, necesitaban de regulación, a saber:

- Garantizar el derecho y generar la responsabilidad de todos los habitantes para ser sujetos activos en el mejoramiento de las relaciones sociales y en la preservación de su entorno social, promoviendo la solidaridad y la tolerancia.
- Procurar la convivencia armónica y garantizar la utilización adecuada de los lugares de uso común, con el fin de consolidar una cultura cívica fincada en los principios de respeto, equidad, corresponsabilidad e identidad.
- Inhibir conductas antisociales que dañen la convivencia, para brindar a los habitantes la seguridad del resguardo y la garantía del disfrute de sus espacios públicos, así como dar certeza a los ciudadanos del respeto que todos estamos obligados a brindarnos.
- Conciliar la capacidad de los ciudadanos del Distrito Federal como agentes activos y no sólo como demandantes de seguridad, pues tener satisfecha su necesidad de seguridad es un indiscutible derecho ciudadano.
- En la prevención del delito es vital la contención del desorden en las vías y espacios públicos.
- Debe conservarse el buen estado de los bienes públicos, la libre circulación en las vías y espacios públicos y la utilización adecuada de los lugares de uso común, para el ejercicio de los derechos sin perturbación del orden público y la tranquilidad social ni afectación de la continuidad del desarrollo normal de las actividades de los demás habitantes.

- Fue considerada la recurrencia de llamadas al Sistema de Emergencia 060 de la Secretaría de Seguridad Pública, en el cual se reciben quejas ciudadanas de índole diversa, y respecto del 24% mensual que sí amerita intervención policiaca, la mayoría alude en general a obstrucción de vía pública, uso irracional del agua, disparos de arma de fuego, presencia en la vía pública de ebrios e intoxicados con drogas, riñas y ruido excesivo.
- Una práctica reiterada en gran parte del Distrito Federal, es la obstrucción de entradas y salidas de inmuebles, sin autorización del propietario o poseedor del mismo, no sólo con vehículos estacionados en las mismas sino con cualquier tipo de objetos, afectando con ello tanto la tranquilidad como el adecuado desarrollo de las actividades cotidianas de sus moradores.
- En algunas zonas de la Ciudad se utiliza la vía pública para llevar a cabo competencias automovilísticas, en detrimento de la seguridad.
- La convivencia ciudadana se ve afectada sensiblemente por las conductas que vulneran la percepción de seguridad de los integrantes de la comunidad.

Sobre esas premisas, y tomando en cuenta el criterio sustentado por el Tribunal Pleno respecto de que la motivación de un acto legislativo no implica que todas y cada una de las disposiciones que integran el ordenamiento deban ser necesariamente materia de una motivación específica, y sin que se exija para cumplir con dicha garantía, haber informado el número de casos en que las actividades reguladas hayan violentado la tranquilidad de las personas o la seguridad ciudadana; debe desestimarse el concepto de invalidez que se analiza, sirviendo de apoyo a esta consideración la tesis cuyos datos de identificación, rubro y texto, se transcriben a continuación:

“Séptima Epoca

Instancia: Pleno

Fuente: Semanario Judicial de la Federación

Volúmenes: 181-186 Primera Parte

Página: 239

FUNDAMENTACION Y MOTIVACION DE LOS ACTOS DE AUTORIDAD LEGISLATIVA. Este Tribunal Pleno ha establecido que por fundamentación y motivación de un acto legislativo, se debe entender la circunstancia de que el Congreso que expide la ley, constitucionalmente esté facultado para ello, ya que estos requisitos, en tratándose de actos legislativos, se satisfacen cuando actúa dentro de los límites de las atribuciones que la Constitución correspondiente le confiere (fundamentación), y cuando las leyes que emite se refieren a relaciones sociales que reclaman ser jurídicamente reguladas (motivación); sin que esto implique que todas y cada una de las disposiciones que integran estos ordenamientos deben ser necesariamente materia de una motivación específica.”

A mayor abundamiento, resulta fácilmente comprensible asegurar que la recurrencia de llamadas al sistema de emergencia 060 de la Secretaría de Seguridad Pública sin motivo alguno, impide que cuando en realidad exista un problema como disparos de armas de fuego; presencia de ebrios o intoxicados en la vía pública que pudieran agredir a los transeúntes; riñas y ruido excesivo que afecten a los vecinos del lugar, entre otras conductas infractoras, puedan los afectados contar con la ayuda necesaria; sin que sea óbice el que los diputados accionantes afirmen que sólo se trata de conductas desagradables, porque en realidad se afecta la tranquilidad de las personas y la seguridad ciudadana.

En el **quinto concepto de invalidez** se argumenta que el artículo 55 de la Ley de Cultura Cívica del Distrito Federal contraviene el numeral 16 de la Ley Suprema.

La disposición legal cuestionada dispone:

“Artículo 55. El policía en servicio detendrá y presentará al probable infractor inmediatamente ante el Juez, en los siguientes casos. I. Cuando presencien la comisión de la infracción, y --- II. Cuando sean informados de la comisión de una infracción inmediatamente después de que hubiese sido realizada o se encuentre en su poder el objeto o instrumento, huellas o indicios que hagan presumir fundadamente su participación en la infracción. --- El policía que se abstenga de cumplir con lo dispuesto en este artículo, será sancionado por los órganos competentes de la Secretaría, en términos de las disposiciones aplicables.”

La norma reproducida prevé que el policía en servicio detendrá y presentará al probable infractor ante el Juez, al presenciar la comisión de una infracción o cuando sea informado de la comisión de una infracción inmediatamente después de realizada, o que encuentre indicios de la participación.

Los promoventes de la acción señalan que dicha disposición vulnera el derecho de toda persona a la libertad y a la seguridad personal, porque la orden de aprehensión sólo puede ser expedida por una autoridad judicial, previa denuncia o querrela de un hecho que la ley señale como delito, sancionado cuando menos con pena privativa de la libertad y que existan datos que acrediten el cuerpo del delito y que hagan probable la responsabilidad del indiciado; que el Ministerio Público puede emitir una orden de detención sólo en casos urgentes cuando se trate de delitos graves, y que en los casos de delito flagrante, cualquier persona puede detener al infractor y ponerlo sin demora a disposición de la autoridad inmediata, y ésta, al Ministerio Público; lo que según los diputados, demuestra la violación al párrafo cuarto del artículo 16 constitucional, que establece:

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

Mencionan los accionantes que dicha violación radica en que las detenciones solamente se permiten en flagrancia y tratándose de delitos penales, pues de lo contrario se violenta el derecho a la libertad; y, que las conductas que sanciona la Ley de Cultura Cívica del Distrito Federal no lesionan bienes jurídicos, pues son acciones absolutamente insignificantes; por ende, no debería facultarse a los policías a realizar dichas detenciones, porque provocarían que las personas afectadas en su libertad, ejercieran el derecho a la legítima defensa.

Antes de abordar el estudio relativo, es necesario señalar que existen conductas antijurídicas que son sancionadas en el ámbito administrativo, y que no por ello, implica una invasión a las sanciones reguladas en el ámbito penal, según se aprecia a continuación.

El tercer párrafo del artículo 14 constitucional prevé la garantía de legalidad la cual, tanto en el derecho penal como en el derecho administrativo sancionador (como el caso sujeto a discusión), responde al diverso principio *nullum crimen, nulla poena sine lege*, que proscribiera la analogía o la mayoría de razón en la imposición de penas.

Sobre este punto, resulta ilustrativo el criterio de la Primera Sala de este Alto Tribunal, que dice:

“PENAS INDETERMINADAS, INCONSTITUCIONALIDAD DE LAS. El artículo 14 de la Constitución Federal, estatuye, en sus párrafos segundo y tercero, que nadie podrá ser privado de la vida, de la libertad o de sus propiedades, posesiones o derechos, sino mediante juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos, en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento y conforme a las leyes expedidas con anterioridad al hecho, y que en los juicios del orden criminal queda prohibido imponer, por simple analogía y aún por mayoría de razón, pena alguna que no esté decretada por una ley exactamente aplicable al delito de que se trata. Los principios consignados en los párrafos que anteceden, no son sino el reconocimiento de cánones fundamentales formulados con respecto a la ley penal y a fin de garantizar la libertad de los individuos, y conforme a aquéllos, no puede considerarse delictuoso un hecho sino por expresa declaración de la ley; por tanto, no puede aplicarse pena alguna que no se halle determinada en la ley y nadie puede ser sometido a una pena sino en virtud de un juicio legítimo. Analizando los sistemas concernientes a la duración de las penas, dice Florián, que la ley puede presentar tres aspectos: a) puede estar determinada absolutamente, esto es, la ley fija la especie y la medida de la pena, de manera que el Juez no tiene otra tarea que su mera aplicación al caso concreto; b) puede estar determinada relativamente esto es, la ley fija la naturaleza de la pena y establece el máximo y el mínimo de ella, y el Juez tiene facultad de fijar la medida entre diversas penas indicadas por la ley y aplicar algunas medidas que son consecuencias penales; c) por último, la ley puede estar absolutamente indeterminada, es decir, declara punible una acción, pero deja al Juez la facultad de determinar y aplicar la pena, de la cual no indica ni la especie, ni menos aún la cantidad. Es fácil observar que el primero y tercer métodos deben excluirse; el

primero sustituye el legislador al Juez y hace a éste, instrumento ciego y material de aquél; el tercero, sustituye el Juez al legislador y abre la puerta a la arbitrariedad, infringiendo el sagrado principio, baluarte de la libertad, "nullum crimen sine lege", "nulla poena sine lege" por lo que, establecido que el artículo 14 de la Constitución proclama los principios que el tratadista invocado reputa que se destruyen o desconocen con las penas de duración indeterminada, cabe concluir que las sanciones de esa especie son contrarias a la Constitución Federal y debe concederse el amparo que contra las mismas se solicite, para el efecto de que la autoridad responsable dicte nueva sentencia, imponiendo al reo la penalidad que corresponda, dentro de los límites señalados por los preceptos legales referentes al delito por el que el mismo fue acusado."

Tanto el derecho penal como el derecho administrativo sancionador resultan ser dos inequívocas manifestaciones de la potestad punitiva del Estado o *ius puniendi*, entendido como la facultad que tiene éste de imponer penas y medidas de seguridad ante la comisión de ilícitos.

De un análisis integral del régimen de infracciones administrativas, se desprende que el derecho administrativo sancionador tiene como objetivo garantizar a la colectividad en general, el desarrollo correcto y normal de las funciones reguladas por las leyes administrativas, utilizando el poder de policía para lograr los objetivos en ellas trazados, cuestión en la que va inmerso el interés colectivo.

Por sanción administrativa debemos entender aquí un castigo infligido por la Administración a un infractor como consecuencia de una conducta tachada como ilícita por la ley. Este castigo puede consistir en la privación de un bien, de un derecho, la imposición de una obligación de pago de una multa, arresto, etcétera.

La sanción administrativa cumple en la ley y en la práctica distintos objetivos preventivos o represivos, correctivos o disciplinarios o de castigo.

Así, el llamado derecho administrativo sancionador consiste en la competencia de las autoridades administrativas para imponer sanciones a las acciones y omisiones antijurídicas. De este modo, la pena administrativa es una función jurídica que tiene lugar como reacción frente a lo antijurídico, frente a la lesión del Derecho Administrativo.

Por lo anterior, podemos afirmar que la pena administrativa guarda una similitud fundamental con la sanción penal, toda vez que como parte de la potestad punitiva del Estado, ambas tienen lugar como reacción frente a lo antijurídico. En uno y otro supuesto, la conducta humana es ordenada o prohibida bajo la sanción de una pena. Que esta pena la imponga en un caso el tribunal y en otro la autoridad administrativa, constituye una diferencia jurídico-material entre los dos tipos de normas; no obstante, la elección entre pena y sanción administrativa, no es completamente disponible para el legislador en tanto que es susceptible de ser controlable a través de un juicio de proporcionalidad y razonabilidad, en sede constitucional.

La acción administrativa alcanza planos cada vez más amplios, pues la vida social es dinámica, el desarrollo científico y tecnológico revoluciona las relaciones sociales a pasos agigantados, y sin duda exige un acrecentamiento de la actuación estatal, en específico, de la administración pública y la regulación del poder de policía por parte del legislador para encauzar con éxito las relaciones sociales, lo que de hecho conlleva a una multiplicación en la creación de nuevas sanciones administrativas.

El crecimiento en la utilización del poder de policía, que indudablemente resulta necesario para el dinámico desenvolvimiento de la vida social, puede tornarse arbitrario si no se controla a la luz de la Constitución, por tanto, es labor de este Alto Tribunal crear una esfera garantista que proteja de manera efectiva los derechos fundamentales. En este tenor, dada la similitud y la unidad de la potestad punitiva, en la interpretación constitucional de los principios del derecho administrativo sancionador puede acudir a los principios penales sustantivos, como son, entre otros: el principio de legalidad, el principio del *non bis in idem*, la presunción de inocencia, el principio de culpabilidad e incluso la prescripción de las sanciones, aun cuando la traslación de los mismos en cuanto a grados de exigencia no pueda hacerse de forma automática, porque la aplicación de dichas garantías al procedimiento administrativo sólo es posible en la medida en que resulten compatibles con su naturaleza.

Desde luego, el desarrollo jurisprudencial de estos principios en el campo administrativo sancionador –apoyado en el Derecho Público Estatal y asimiladas algunas de las garantías del derecho penal– irá formando los principios sancionadores propios para este campo del *ius puniendi* del Estado; sin embargo, en tanto esto sucede, es válido tomar a préstamo y de manera prudente las técnicas garantistas del derecho penal.

Tales consideraciones encuentran apoyo en el siguiente criterio:

“No. Registro: 174.488

Jurisprudencia

Materia(s): Constitucional, Administrativa

Novena Epoca

Instancia: Pleno

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

Tomo: XXIV, agosto de 2006

Tesis: P./J. 99/2006

Página: 1565

DERECHO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR. PARA LA CONSTRUCCION DE SUS PROPIOS PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES ES VALIDO ACUDIR DE MANERA PRUDENTE A LAS TECNICAS GARANTISTAS DEL DERECHO PENAL, EN TANTO AMBOS SON MANIFESTACIONES DE LA POTESTAD PUNITIVA DEL ESTADO.

De un análisis integral del régimen de infracciones administrativas, se desprende que el derecho administrativo sancionador posee como objetivo garantizar a la colectividad en general, el desarrollo correcto y normal de las funciones reguladas por las leyes administrativas, utilizando el poder de policía para lograr los objetivos en ellas trazados. En este orden de ideas, la sanción administrativa guarda una similitud fundamental con las penas, toda vez que ambas tienen lugar como reacción frente a lo antijurídico; en uno y otro supuesto la conducta humana es ordenada o prohibida. En consecuencia, tanto el derecho penal como el derecho administrativo sancionador resultan ser dos inequívocas manifestaciones de la potestad punitiva del Estado, entendida como la facultad que tiene éste de imponer penas y medidas de seguridad ante la comisión de ilícitos. Ahora bien, dada la similitud y la unidad de la potestad punitiva, en la interpretación constitucional de los principios del derecho administrativo sancionador puede acudirse a los principios penales sustantivos, aun cuando la traslación de los mismos en cuanto a grados de exigencia no pueda hacerse de forma automática, porque la aplicación de dichas garantías al procedimiento administrativo sólo es posible en la medida en que resulten compatibles con su naturaleza. Desde luego, el desarrollo jurisprudencial de estos principios en el campo administrativo sancionador -apoyado en el Derecho Público Estatal y asimiladas algunas de las garantías del derecho penal- irá formando los principios sancionadores propios para este campo de la potestad punitiva del Estado, sin embargo, en tanto esto sucede, es válido tomar de manera prudente las técnicas garantistas del derecho penal.”

Tomando como base las afirmaciones precedentes, se procede al análisis del concepto de invalidez en estudio.

Como puede corroborarse, los diputados accionantes parten de una interpretación equívoca de la disposición legal cuestionada (artículo 55 de la Ley de Cultura Cívica del Distrito Federal), lo que conduce a declarar infundados sus argumentos.

Contrario a lo señalado en el quinto concepto de invalidez, la detención y presentación del probable infractor ante el Juez, no implica una aprehensión que deba ser realizada en cumplimiento a una orden expedida por una autoridad judicial, previa denuncia o querrela de un hecho que la ley señale como delito; es decir, la presentación a que alude el artículo 55 de la Ley de Cultura Cívica del Distrito Federal, es diferente a la detención sancionada con pena privativa de la libertad, pues se trata sólo de un aseguramiento momentáneo de la persona; de ahí que pueda válidamente afirmarse que no se atenta contra la libertad del individuo.

Sin embargo, es de resaltarse el hecho de que según lo previsto en el artículo 55 de la Ley de Cultura Cívica del Distrito Federal, el policía en servicio sólo podrá detener y presentar al probable infractor ante el Juez, si presencia la comisión de la infracción; cuando tenga conocimiento de la comisión de una infracción inmediatamente después de que hubiese sido realizada, o cuando encuentre en poder del infractor, el objeto o

instrumento, huellas o indicios que hagan presumir fundadamente su participación en la infracción; lo que denota que el policía lleva a cabo una detención momentánea del infractor sólo si existe flagrancia, teniendo el deber de llevarlo inmediatamente ante el Juez, quien finalmente decidirá si es o no acreedor a una sanción; lo que revela que no se aprehende a la persona que comete la conducta indebida, y consecuentemente no se violenta el derecho a la libertad.

En las relatadas condiciones, si como se evidenció se trata de un derecho administrativo sancionador, es factible un aseguramiento del infractor en flagrancia, pues a pesar de tratarse de faltas cívicas, se lesionan bienes jurídicos.

A mayor abundamiento, es preciso señalar que la actuación policiaca garantiza la seguridad ciudadana, toda vez que sin la detención y consecuente remisión al Juez Cívico, se propiciaría el aumento en la comisión de las infracciones, dado que no existiría manera de reprimir las conductas sancionadas, las cuales de ninguna forma pueden ser calificadas como insignificantes.

De acuerdo con ello, no es correcto afirmar que queda a criterio del policía dar un calificativo a las conductas, pues como se demostró, esto sólo compete al Juez, que es el que determina si se demostró la responsabilidad y si la falta es o no motivo de sanción; y, la obligación del policía radica exclusivamente en la detención momentánea y la inmediata remisión del infractor ante el Juez.

Recapitulando, la norma cuya declaración de invalidez se solicita, dispone que sólo está permitido al policía llevar a cabo la detención, cuando presencie la comisión de la infracción, y cuando sea informado de ésta inmediatamente después de su comisión, o se encuentre en su poder el objeto, instrumento, huellas o indicios que hagan presumir fundadamente la participación en la infracción; lo que denota que no en cualquier supuesto se puede realizar una detención; además, la imposición o no de una multa o un arresto, siempre estará sujeta al procedimiento administrativo que se seguirá ante el Juez Cívico; es decir, la remisión ante el Juez no implica necesariamente la existencia de una responsabilidad, por lo que no puede alegarse violación a la garantía de libertad.

En el **sexto concepto de invalidez** se invoca la violación a diversos preceptos constitucionales con motivo de lo dispuesto en la fracción II del artículo 55 de la Ley de Cultura Cívica del Distrito Federal, que ha quedado reproducido en párrafos que anteceden, pues de acuerdo al criterio de los accionantes, es violatorio del principio de presunción de inocencia, porque basta con que se le informe a un policía de la comisión de un delito, para que proceda a la detención del infractor.

Sobre el particular es menester señalar que lo previsto en el artículo cuestionado, en el sentido de que el policía en servicio debe detener y presentar al probable infractor ante el Juez, cuando sea informado de la comisión de una infracción inmediatamente después de que hubiese sido realizada o se encuentre en su poder el objeto o instrumento, huellas o indicios que hagan presumir fundadamente su participación en la infracción; refleja exclusivamente los requisitos que deben reunirse para proceder a un aseguramiento de la persona y su inmediata remisión ante el Juez cívico; sin embargo, de ningún modo se traduce en una declaratoria de culpabilidad del probable infractor.

De acuerdo con ello, se estima que la afirmación en cuanto a la violación al principio de presunción de inocencia no opera en la especie, pues dicha presunción no tiene relación alguna con la detención a que alude el artículo 55 en su fracción II, de la Ley de Cultura Cívica del Distrito Federal, el que sólo se refiere al aseguramiento del probable infractor como medida preventiva, con la finalidad de presentarlo inmediatamente ante el Juez y poder iniciar un procedimiento.

Sobre esas premisas, si el principio de presunción de inocencia implica que no puede sancionarse a una persona hasta en tanto no se desahoguen las pruebas conducentes que demuestren su culpabilidad; dicha garantía no opera para el caso de un aseguramiento momentáneo del probable infractor; de tal forma que si en términos de la norma legal tildada de inconstitucional, el policía debe detener y presentar a la persona ante el Juez, cuando sea informado de la comisión de una infracción inmediatamente después de que hubiese sido realizada o se encuentre en su poder el objeto o instrumento, huellas o indicios que hagan presumir fundadamente su participación en la infracción, es hasta el inicio del procedimiento que se lleve a cabo ante el Juez cívico, cuando surge el deber de respetar el principio de que se trata, ya que antes sólo se está frente a un acto policial para detener a aquél que ha cometido una infracción menor o una falta cívica.

Por tanto, lo establecido en la norma legal de que se trata no implica darle al infractor el carácter de culpable, ya que su objetivo es sólo la presentación del individuo ante el Juez; es decir, es una medida que atiende a una necesidad y urgencia, no a una culpabilidad.

En ese orden de ideas, no se viola el principio de presunción de inocencia, pues el policía sólo detiene al infractor al ser informado de la realización de una conducta indebida o existir indicios suficientes en poder del probable infractor, pero corresponderá al Juez Cívico determinar el grado de responsabilidad o la existencia de la falta; por tanto, de manera contraria a lo que sostienen los promoventes de la acción, el policía no determina la responsabilidad de la persona que cometió la falta, sino que solamente está obligado a remitirlo de inmediato ante autoridad competente.

A mayor abundamiento cabe destacar, que de ningún modo opera en este tipo de detenciones la presunción de inocencia, si se tiene presente que la interpretación conforme del artículo 55, fracción II, de la Ley de Cultura Cívica del Distrito Federal obliga a considerar que el policía en servicio se encuentra constreñido a detener y presentar al probable infractor inmediatamente ante el Juez, cuando sea informado de la comisión de una infracción inmediatamente después de que hubiese sido realizada, o encuentre en poder de la persona, el objeto o instrumento, huellas o indicios que hagan presumir fundadamente su participación; de tal suerte que la detención no queda al entero arbitrio del policía, pues además de que se exige que esté en servicio, deben actualizarse los supuestos de la norma para que se proceda al aseguramiento como medida preventiva, como son la urgencia y la existencia de indicios, resaltando el hecho de que la detención es momentánea, pues en términos de la propia ley, la remisión ante el Juez debe ser inmediata.

Asimismo, debe atenderse a lo previsto en el artículo 56 de la Ley de Cultura Cívica del Distrito Federal, que establece:

“Artículo 56. La detención y presentación del probable infractor ante el Juez, constará en una boleta de remisión, la cual contendrá por lo menos los siguientes datos:

- I. Nombre, edad y domicilio del probable infractor, así como los datos de los documentos con que los acredite; II. Una relación de los hechos que motivaron la detención, describiendo las circunstancias de tiempo, modo, lugar así como cualquier dato que pudiera contribuir para los fines del procedimiento;***
- II. Nombre, domicilio del ofendido o de la persona que hubiere informado de la comisión de la infracción, si fuere el caso, y datos del documento con que los acredite. Si la detención es por queja, deberán constar las circunstancias de comisión de la infracción y en tal caso no será necesario que el quejoso acuda al Juzgado;***
- III. En su caso, la lista de objetos recogidos, que tuvieron relación con la probable infracción;***
- IV. Nombre, número de placa o jerarquía, unidad de adscripción y firma del policía que hace la presentación, así como en su caso número de vehículo; y***
- V. Número del juzgado al que se hará la presentación del probable infractor, domicilio y número telefónico.***

El policía proporcionará al quejoso, cuando lo hubiere, una copia de la boleta de remisión e informará inmediatamente a su superior jerárquico de la detención del probable infractor.”

Los requisitos reflejados en el precepto legal reproducido, concatenados con los señalamientos vertidos en párrafos precedentes, corroboran que debe cumplirse una serie de exigencias para que el policía pueda proceder a la detención del probable infractor; demostrando de esta manera que su actuar no es arbitrario.

En el **séptimo concepto de invalidez** esgrimen los accionantes que el artículo 74 de la Ley de Cultura Cívica del Distrito Federal es trasgresor del numeral 17 de la Ley Suprema.

Para dar respuesta a este argumento, es menester conocer el texto de la norma impugnada, a saber:

“Artículo 74. A quien incumpla el convenio de conciliación, se le impondrá un arresto de 6 a 24 horas o una multa de 1 a 30 días de salario mínimo. --- A partir del incumplimiento del convenio, el afectado tendrá 15 días para solicitar que se haga efectivo el apercibimiento. --- Transcurridos seis meses a partir de la firma del convenio, sólo se procederá por nueva queja que se presentare.”

De la lectura del precepto legal transcrito se advierte que la ley contempla la posibilidad de celebrar convenios de conciliación, pero que en caso de incumplimiento a estos, se impondrán multas o arrestos, pudiendo el afectado solicitar en el plazo de quince días a partir de dicho incumplimiento, se haga efectivo el apercibimiento correspondiente; y, que si a la firma del convenio transcurren seis meses, sólo se procederá a través de queja.

Los diputados sostienen que ese dispositivo es conculcatorio de la garantía de debida administración de justicia; sin embargo, la norma analizada revela lo infundado del concepto de invalidez que se analiza, pues no es correcta tal aseveración, ya que no se está coartando el derecho a la justicia, por el contrario, se asegura el respeto a la garantía de seguridad jurídica en la medida en que de la misma manera que el afectado puede optar por la celebración de un convenio conciliatorio, y que en caso de incumplimiento se proceda al arresto del infractor o a la imposición de una multa, el infractor tiene la garantía de que a la firma del referido convenio, sin inconformidad alguna del afectado por un supuesto incumplimiento, sólo se procederá contra él con motivo de una nueva queja.

En otras palabras, la acción prescribe en beneficio del infractor, contando ambos en todo momento con el derecho de administración de justicia por parte del Juez Cívico, quien puede proceder contra el infractor en caso de incumplimiento de convenio, o para que no haya consecuencia alguna contra éste en caso de desinterés por parte del afectado.

Tales razonamientos conducen a reconocer la validez del precepto legal cuestionado.

En el **octavo concepto de violación** se manifiesta que se violan los artículos 21 y 22 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos por las medidas adoptadas en los diversos numerales 107; 108; 109; 110 y 111 de la Ley de Cultura Cívica del Distrito Federal, que a la letra dicen:

“Artículo 107. El Registro de Infractores contendrá la información de las personas que hubieran sido sancionadas por la comisión de las infracciones a que se refiere esta Ley y se integrará con los siguientes datos: I. Nombre, domicilio, sexo y huellas dactilares del infractor; --- II. Infracciones cometidas; --- III. Lugares de comisión de la infracción; --- IV. Sanciones impuestas y, en su caso, lugares de cumplimiento del arresto; --- V. Realización de actividades de apoyo a la comunidad, y --- VI. Fotografía del infractor. --- Los datos para la integración del registro serán incorporados al mismo por los Jueces; al efecto, en cada Juzgado se instalará el equipo informático necesario.”

“Artículo 108. El Registro de Infractores será de consulta obligatoria para los Jueces a efecto de obtener los elementos necesarios para motivar la aplicación de sanciones.”

“Artículo 109. El Registro de Infractores estará a cargo de la Consejería y sólo se proporcionará información de los requisitos que consten en el mismo, cuando exista mandamiento de autoridad competente que funde y motive su requerimiento.”

“Artículo 110. La información contenida en el Registro de Infractores tendrá como objeto el diseño de las estrategias y acciones tendientes a la preservación del orden y la tranquilidad pública en el Distrito Federal, así como la instrumentación de programas de desarrollo social y de prevención de adicciones.”

“Artículo 111. Con el fin de asegurar las condiciones de seguridad sobre manejo y acceso a la información del Registro de Infractores, los responsables de inscribir y los de proporcionar la información deberán tener claves confidenciales a fin de que quede debida constancia de cualquier movimiento de asientos, consultas y otorgamiento de información.”

Las normas legales cuestionadas regulan, en esencia, el Registro de Infractores que contendrá la información de las personas que hubieran sido sancionadas por la comisión de alguna conducta indebida a la luz del ordenamiento legal de que se trata, registro de consulta obligatoria para los jueces a fin de motivar la aplicación de sanciones, y cuyos datos sólo serán mostrados cuando exista mandamiento de autoridad competente que funde y motive su requerimiento; todo lo cual servirá para el diseño de estrategias para preservar el orden y la tranquilidad pública, a través de un manejo de información con claves confidenciales.

Se plantea que esto rompe con el esquema sancionador previsto en el artículo 21 constitucional que impide a la autoridad administrativa registrar datos de infractores, y que se traduce en una pena trascendental prohibida en el numeral 22 del mismo cuerpo de leyes.

Se estiman infundados los anteriores argumentos, pues el Registro de Infractores encuentra su razón en la exposición de motivos de la ley reclamada; se encuentra perfectamente bien delimitada su finalidad y manera de operar, y no puede de modo alguno ser considerado como pena, mucho menos trascendental.

En efecto, la exposición de motivos a que se hace referencia señala, en la parte conducente:

“... 7. El conocimiento real del cúmulo de infracciones que llegaran a cometerse permitirán orientar las políticas de prevención de las mismas y, por supuesto, de las acciones concretas, a efecto de procurar el orden y tranquilidad públicos en los lugares que a todos pertenecen, para ello es preciso un registro que contemple personas, tipos de infracciones, zonas de su comisión y sanciones impuestas. --- Este sistema no se prevé público sino como un instrumento de consulta de las autoridades involucradas no sólo en la aplicación de esta ley sino también de las encargadas de la procuración de justicia, toda vez que existen conductas reiteradas que en su oportunidad propiciaron la realización de delitos, respecto de las cuales tuvo conocimiento el Ministerio Público sin que las investigaciones respectivas hubieran producido la detención correspondiente. --- Lo anterior considera que es un hecho que los infractores contumaces son aquellos para quienes la impunidad es una forma de vida, tanto en materia de faltas de policía y buen gobierno como de delitos, por lo que el Registro de Infractores será una herramienta útil tanto para sancionar a los reincidentes como para permitir la detención de los que hubiesen cometido algún delito y sean sujetos de órdenes de aprehensión o de reaprehensión no ejecutadas por no disponerse de datos ciertos que lleven a su localización. --- A efecto de garantizar la seguridad y certeza necesarias sobre el manejo y acceso a la información del Registro, se prevé que los responsables de inscribir y de proporcionar la información tengan asignadas claves confidenciales a fin de que quede debida constancia de cualquier movimiento de asientos, consultas y del otorgamiento de información...”

De esa transcripción se advierten los motivos por los cuales se estimó pertinente crear el Registro de Infractores, debiendo resaltar su primordial función: motivar la aplicación de sanciones en caso de infractores reincidentes, y la acotación en el sentido de que los datos no serán públicos y serán inscritos por personas con claves confidenciales, cuya información sólo será proporcionada mediante mandamiento de autoridad competente que funde y motive su requerimiento.

Ahora bien, los artículos constitucionales que se estiman violados disponen:

“Art. 21. La imposición de las penas es propia y exclusiva de la autoridad judicial. La investigación y persecución de los delitos incumbe al Ministerio Público, el cual se auxiliará con una policía que estará bajo su autoridad y mando inmediato. Compete a la autoridad administrativa la aplicación de sanciones por las infracciones de los reglamentos gubernativos y de policía, las que únicamente consistirán en multa o arresto hasta por treinta y seis horas; pero si el infractor no pagare la multa que se le hubiese impuesto, se permutará ésta por el arresto correspondiente, que no excederá en ningún caso de treinta y seis horas. --- Si el infractor fuese jornalero, obrero o trabajador, no podrá ser sancionado con multa mayor del importe de su jornal o salario de un día. --- Tratándose de trabajadores no asalariados, la multa no excederá del equivalente a un día de su ingreso. --- Las resoluciones del Ministerio Público sobre el no ejercicio y desistimiento de la acción penal, podrán ser impugnadas por vía jurisdiccional en los términos que establezca la ley. --- La seguridad pública es una función a cargo de la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios, en las respectivas competencias que esta Constitución señala. La actuación de las instituciones policiales se regirá por los principios de legalidad, eficiencia, profesionalismo y honradez. --- La Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios se coordinarán, en los términos que la ley señale, para establecer un sistema nacional de seguridad pública.”

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

Como se ve, tales normas no se ven quebrantadas por el Registro de Infractores que prevé el artículo 74 de la Ley de Cultura Cívica del Distrito Federal, porque como se dijo, la identificación administrativa no puede ser considerada como pena, pues éstas son sanciones que se aplican por la comisión de una conducta tipificada como delito; es sólo una medida para la identificación del infractor que tiene como objetivo aportar al Juez Cívico elementos para la determinación de la sanción correspondiente, y no afecta derechos ni bienes del infractor.

Por otro lado, se busca con ello preservar el orden y la tranquilidad pública, así como la instrumentación de programas de desarrollo social y de prevención de adicciones.

En las relatadas condiciones, no puede afirmarse que el Registro de Infractores constituye una pena trascendental para el sujeto que comete una falta cívica; consecuentemente, resulta constitucional la disposición que se analiza, sirviendo de apoyo la jurisprudencia cuyos datos de identificación, rubro y texto, señalan:

“Novena Epoca

Instancia: Pleno

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

Tomo: IV, noviembre de 1996 (9A)

Tesis: P./J. 160/95

Página: 5

FICHAS SIGNALETICAS, FORMACION DE. IDENTIFICACION ADMINISTRATIVA DE PROCESADOS. Es un error considerar como pena la identificación, es decir, la elaboración de la ficha dactiloscópica correspondiente, siendo que la naturaleza de esas medidas es completamente diferente y entre ellas existen diferencias substanciales. En efecto, en materia penal, por pena se considera, en términos generales, la sanción económica o privativa de libertad, publicación del fallo y otras que enumeran las leyes represivas, que el órgano jurisdiccional competente impone a un individuo atendiendo a conductas activas u omisivas, previstas en la ley aplicable. En cambio, la identificación del procesado no es una pena porque no se decreta en la sentencia y es una simple medida administrativa; constituye una reglamentación judicial y policiaca, necesaria en esos órdenes para identificación y antecedentes del proceso; es decir, configura una medida cuya ejecución aporta al Juez del proceso, y de futuros procesos, más elementos del juicio para individualizar la pena que deba imponerse al que cometió uno o varios delitos. Desde otro punto de vista, la identificación del procesado tampoco constituye una pena, porque éstas se imponen hasta la sentencia, mientras que la identificación del procesado, por imperativo del artículo 165 del Código Federal de Procedimientos Penales, debe realizarse apenas dictado el auto de formal prisión o el de sujeción a proceso. En tales condiciones, como la identificación del procesado no es una pena, deben considerarse infundadas las argumentaciones en el sentido de que se trata de una pena infamante y trascendental, porque, no teniendo el carácter de pena, de acuerdo con lo antes expuesto, menos puede tratarse de una pena infamante y trascendente, de las prohibidas por el artículo 22 de la Constitución Federal.”

En el noveno concepto de invalidez los diputados accionantes afirman que los artículos 4o.; 24, fracción I; 43 y 60 de la Ley de Cultura Cívica del Distrito Federal son violatorios de los numerales 4o.; 18, párrafo cuarto y 133 de la Constitución Federal, y por ello de los artículos 2o.; 3o.; 27; 33 y 37 de la Convención sobre los Derechos del Niño publicada en el Diario Oficial de la Federación el veinticinco de enero de mil novecientos noventa y uno y su preámbulo, así como de los artículos 3o.; 19 y 45, inciso c), de la Ley para la Protección de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes.

Para mejor comprensión del planteamiento de que se trata, es necesario atender al contenido de los numerales cuestionados, a saber:

“Artículo 4o. Para los efectos de esta Ley, son responsables las personas mayores de once años que cometan infracciones, así como las personas físicas o morales que hubiesen ordenado la realización de las conductas que importen la comisión de una infracción.”

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

I. Prestar algún servicio sin que le sea solicitado y coaccionar de cualquier manera a quien lo reciba para obtener un pago por el mismo. La presentación del infractor sólo procederá por queja previa;...”

“Artículo 43. En caso de que el probable infractor sea menor de edad, el Juez citará a quien detente la custodia o tutela, legal o de hecho, en cuya presencia se desarrollará la audiencia y se dictará la resolución.

En tanto acude quien custodia o tutela al menor, éste deberá permanecer en la oficina del Juzgado, en la sección de menores. Si por cualquier causa no asistiera el responsable del menor en un plazo de dos horas, se otorgará una prórroga de cuatro horas. Si al término de la prórroga no asistiera el responsable, el Juez le nombrará un representante de la Administración Pública del Distrito Federal para que lo asista y defienda, que podrá ser un Defensor de Oficio, después de lo cual determinará su responsabilidad.

En caso de que el menor de edad resulte responsable, el Juez lo amonestará y le hará saber las consecuencias jurídicas y sociales de su conducta.

Tratándose de las conductas previstas en las fracciones II, VI, VIII, IX, X, XIV, XV, XVI y XVII del artículo 25 y IV, V y VI del artículo 26 se aplicarán las sanciones correspondientes.

Si fuere reincidente por primera vez, se aplicará la multa o arresto correspondiente, si volviera a ser reincidente, se le aplicará la regla general que establece el artículo 32 de esta Ley.

Si a consideración del Juez el menor se encontrara en situación de riesgo, lo enviará a las autoridades competentes a efecto de que reciba la atención correspondiente.”

“Artículo 60. Cuando el probable infractor se encuentre en estado de ebriedad o bajo el influjo de estupefacientes o sustancias psicotrópicas o tóxicas, el Juez ordenará al médico 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.”

En las normas transcritas se consideran responsables a las personas mayores de once años que cometan infracciones, así como a las personas físicas o morales que hubiesen ordenado la realización de las conductas que importen la comisión de una infracción; se determina que si se presta un servicio sin que sea solicitado y coaccionando su pago, constituirá una infracción contra la tranquilidad de las personas; que si el infractor es menor de edad, se requerirá la presencia de quien detente su custodia para la celebración de la audiencia en el procedimiento administrativo; que en el supuesto de no asistir la persona que detente la tutela del menor, se nombrará un representante de la administración pública del Distrito Federal; que de acuerdo a la conducta, se amonestará al menor o se le impondrá la sanción correspondiente, y que si el menor se encuentra en estado de ebriedad o bajo el influjo de cualquier sustancia, el médico que dictamine su estado señalará el plazo probable de recuperación que será la base para fijar el inicio del procedimiento.

Ahora bien, los preceptos legales que se estiman violados, establecen:

CONSTITUCION POLITICA DE LOS

ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

“Artículo 4o. El varón y la mujer son iguales ante la ley. Esta protegerá la organización y el desarrollo de la familia.

Toda persona tiene derecho a decidir de manera libre, responsable e informada sobre el número y el espaciamiento de sus hijos.

Toda persona tiene derecho a la protección de la salud. La Ley definirá las bases y modalidades para el acceso a los servicios de salud y establecerá la concurrencia de la Federación y las entidades federativas en materia de salubridad general, conforme a lo que dispone la fracción XVI del artículo 73 de esta Constitución.

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

Toda familia tiene derecho a disfrutar de vivienda digna y decorosa. La Ley establecerá los instrumentos y apoyos necesarios a fin de alcanzar tal objetivo.

Los niños y las niñas tienen derecho a la satisfacción de sus necesidades de alimentación, salud, educación y sano esparcimiento para su desarrollo integral.

Los ascendientes, tutores y custodios tienen el deber de preservar estos derechos. El Estado proveerá lo necesario para propiciar el respeto a la dignidad de la niñez y el ejercicio pleno de sus derechos.

El Estado otorgará facilidades a los particulares para que se coadyuven al cumplimiento de los derechos de la niñez.”

“Artículo 18. Sólo por delito que merezca pena corporal habrá lugar a prisión preventiva. El sitio de ésta será distinto del que se destinare para la extinción de las penas y estarán completamente separados.

Los Gobiernos de la Federación y de los Estados organizarán el sistema penal, en sus respectivas jurisdicciones, sobre la base del trabajo, la capacitación para el mismo y la educación como medios para la readaptación social del delincuente. Las mujeres compurgarán sus penas en lugares separados de los destinados a los hombres para tal efecto.

Los Gobernadores de los Estados, sujetándose a lo que establezcan las leyes locales respectivas, podrán celebrar con la Federación convenios de carácter general, para que los reos sentenciados por delitos del orden común extingan su condena en establecimientos dependientes del Ejecutivo Federal.

La Federación, los Estados y el Distrito Federal establecerán, en el ámbito de sus respectivas competencias, un sistema integral de justicia que será aplicable a quienes se atribuya la realización de una conducta tipificada como delito por las leyes penales y tengan entre doce años cumplidos y menos de dieciocho años de edad, en el que se garanticen los derechos fundamentales que reconoce esta Constitución para todo individuo, así como aquellos derechos específicos que por su condición de personas en desarrollo les han sido reconocidos. Las personas menores de doce años que hayan realizado una conducta prevista como delito en la ley, solo serán sujetos a rehabilitación y asistencia social.

La operación del sistema en cada orden de gobierno estará a cargo de instituciones, tribunales y autoridades especializados en la procuración e impartición de justicia para adolescentes. Se podrán aplicar las medidas de orientación, protección y tratamiento que amerite cada caso, atendiendo a la protección integral y el interés superior del adolescente.

Las formas alternativas de justicia deberán observarse en la aplicación de este sistema, siempre que resulte procedente. En todos los procedimientos seguidos a los adolescentes se observará la garantía del debido proceso legal, así como la independencia entre las autoridades que efectúen la remisión y las que impongan las medidas. Estas deberán ser proporcionales a la conducta realizada y tendrán como fin la reintegración social y familiar del adolescente, así como el pleno desarrollo de su persona y capacidades. El internamiento se utilizará solo como medida extrema y por el tiempo más breve que proceda, y podrá aplicarse únicamente a los adolescentes mayores de catorce años de edad, por la comisión de conductas antisociales calificadas como graves.

Los reos de nacionalidad mexicana que se encuentren compurgando penas en países extranjeros, podrán ser trasladados a la República para que cumplan sus condenas con base en los sistemas de readaptación social previstos en este artículo, y los reos de nacionalidad extranjera sentenciados por delitos del orden federal en toda la República, o del fuero común en el Distrito Federal, podrán ser trasladados al país de su origen o residencia, sujetándose a los Tratados Internacionales que se hayan celebrado para ese efecto. Los gobernadores de los Estados podrán solicitar al Ejecutivo Federal, con apoyo en las leyes locales respectivas, la inclusión de reos del orden común en dichos Tratados. El traslado de los reos sólo podrán (sic) efectuarse con su consentimiento expreso.

Los sentenciados, en los casos y condiciones que establezca la ley, podrán compurgar sus penas en los centros penitenciarios más cercanos a su domicilio, a fin de propiciar su reintegración a la comunidad como forma de readaptación social.”

“Artículo 133. Esta Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los Tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el Presidente de la República, con aprobación del Senado, serán la Ley Suprema de toda la Unión. Los jueces de cada Estado se arreglarán a dicha Constitución, leyes y tratados, a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en las Constituciones o leyes de los Estados.”

CONVENCION SOBRE LOS DERECHOS DEL NIÑO.**“PREAMBULO**

Los Estados Partes en la presente Convención.

Considerando que, de conformidad con los principios proclamados en la Carta de las Naciones Unidas, la libertad, la justicia y la paz en el mundo se basan en el reconocimiento de la dignidad intrínseca y de los derechos iguales e inalienables de todos los miembros de la familia humana,

Teniendo presente que los pueblos de las Naciones Unidas han reafirmado en la Carta su fe en los derechos fundamentales del hombre y en la dignidad y el valor de la persona humana, y que han decidido promover el progreso social y elevar el nivel de vida dentro de un concepto más amplio de la libertad.

Reconociendo que las Naciones Unidas han proclamado y acordado en la Declaración Universal de Derechos Humanos y en los pactos internacionales de derechos humanos, que toda persona tiene todos los derechos y libertades enunciados en ellos, sin distinción alguna, por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición.

Recordando que en la Declaración Universal de Derechos Humanos las Naciones Unidas proclamaron que la infancia tiene derecho a cuidados y asistencia especiales.

Convencidos de que la familia, como grupo fundamental de la sociedad y medio natural para el crecimiento y el bienestar de todos sus miembros, y en particular de los niños, debe recibir la protección y asistencia necesarias para poder asumir plenamente sus responsabilidades dentro de la comunidad.

Reconociendo que el niño, para el pleno y armonioso desarrollo de su personalidad, debe crecer en el seno de la familia, en un ambiente de felicidad, amor y comprensión,

Considerando que el niño debe estar plenamente preparado para una vida independiente en sociedad y ser educado en el espíritu de los ideales proclamados en la Carta de las Naciones Unidas y, en particular, en un espíritu de paz, dignidad, tolerancia, libertad, igualdad y solidaridad,

Teniendo presente que la necesidad de proporcionar al niño una protección especial ha sido enunciada en la Declaración de Ginebra de 1924 sobre los Derechos del Niño y en la Declaración de los Derechos del Niño adoptada por la Asamblea General el 20 de noviembre de 1959, y reconocida en la Declaración Universal de Derechos Humanos, en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (en particular, en los artículos 23 y 24), en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (en particular, en el artículo 10) y en los estatutos e instrumentos pertinentes de los organismos especializados y de las organizaciones internacionales que se interesan en el bienestar del niño.

Teniendo presente que, como se indica en la Declaración de los Derechos del Niño, 'el niño, por su falta de madurez física y mental, necesita protección y cuidado especiales, incluso la debida protección legal, tanto antes como después del nacimiento',

Recordando lo dispuesto en la Declaración sobre los principios sociales y jurídicos relativos a la protección y el bienestar de los niños, con particular referencia a la adopción y la colocación en hogares de guarda, en los planos nacional e internacional; las Reglas mínimas de las Naciones Unidas para la administración de la justicia de menores (Reglas de Beijing); y la Declaración sobre la protección de la mujer y el niño en estados de emergencia o de conflicto armado,

Reconociendo que en todos los países del mundo hay niños que viven en condiciones excepcionalmente difíciles y que esos niños necesitan especial consideración,

Teniendo debidamente en cuenta la importancia de las tradiciones y los valores culturales de cada pueblo para la protección y el desarrollo armonioso del niño,

Reconociendo la importancia de la cooperación internacional para el mejoramiento de las condiciones de vida de los niños en todos los países, en particular en los países en desarrollo,

Han convenido en lo siguiente:...

"Artículo 2

1. Los Estados Partes respetarán los derechos enunciados en la presente Convención y asegurarán su aplicación a cada niño sujeto a su jurisdicción, sin distinción alguna, independientemente de la raza, el color, el sexo, el idioma, la religión, la opinión política o de otra índole, el origen nacional, étnico o social, la posición económica, los impedimentos físicos, el nacimiento o cualquier otra condición del niño, de sus padres o de sus representantes legales.

2. Los Estados Partes tomarán todas las medidas apropiadas para garantizar que el niño se vea protegido contra toda forma de discriminación o castigo por causa de la condición, las actividades, las opiniones expresadas o las creencias de sus padres, o sus tutores o de sus familiares."

"Artículo 3

1. En todas las medidas concernientes a los niños que tomen las instituciones públicas o privadas de bienestar social, los tribunales, las autoridades administrativas o los órganos legislativos, una consideración primordial a que se atenderá será el interés superior del niño.

2. Los Estados Partes se comprometen a asegurar al niño la protección y el cuidado que sean necesarios para su bienestar, teniendo en cuenta los derechos y deberes de sus padres, tutores u otras personas responsables de él ante la ley y, con ese fin, tomarán todas las medidas legislativas y administrativas adecuadas.

3. Los Estados Partes se asegurarán de que las instituciones, servicios y establecimientos encargados del cuidado o la protección de los niños cumplan las normas establecidas por las autoridades competentes, especialmente en materia de seguridad, sanidad, número y competencia de su personal, así como en relación con la existencia de una supervisión adecuada."

"Artículo 27

1. Los Estados Partes reconocen el derecho de todo niño a un nivel de vida adecuado para su desarrollo físico, mental, espiritual, moral y social.

2. A los padres u otras personas encargadas del niño les incumbe la responsabilidad primordial de proporcionar, dentro de sus posibilidades y medios económicos, las condiciones de vida que sean necesarias para el desarrollo del niño.

3. Los Estados Partes, de acuerdo con las condiciones nacionales y con arreglo a sus medios, adoptarán medidas apropiadas para ayudar a los padres y a otras personas responsables por el niño a dar efectividad a este derecho y, en caso necesario, proporcionarán asistencia material y programas de apoyo, particularmente con respecto a la nutrición, el vestuario y la vivienda.

4. Los Estados Partes tomarán todas las medidas apropiadas para asegurar el pago de la pensión alimenticia por parte de los padres u otras personas que tengan la responsabilidad financiera por el niño, tanto si viven en el Estado Parte como si viven en el extranjero. En particular, cuando la persona que tenga la responsabilidad financiera por el niño resida en un Estado diferente de aquel en que resida el niño, los Estados Partes promoverán la adhesión a los convenios internacionales o la concertación de dichos convenios, así como la concertación de cualesquiera otros arreglos apropiados."

"Artículo 33

Los Estados Partes adoptarán todas las medidas apropiadas, incluidas medidas legislativas, administrativas, sociales y educacionales, para proteger a los niños contra el uso ilícito de los estupefacientes y sustancias psicotrópicas enumeradas en los tratados internacionales pertinentes, y para impedir que se utilice a niños en la producción y el tráfico ilícitos de esas sustancias."

“Artículo 37

Los Estados Partes velarán por que:

a) Ningún niño sea sometido a torturas ni a otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes. No se impondrá la pena capital ni la de prisión perpetua sin posibilidad de excarcelación por delitos cometidos por menores de 18 años de edad;

b) Ningún niño sea privado de su libertad ilegal o arbitrariamente. La detención, el encarcelamiento o la prisión de un niño se llevará a cabo de conformidad con la ley y se utilizará tan sólo como medida de último recurso y durante el periodo más breve que proceda;

c) Todo niño privado de libertad sea tratado con la humanidad y el respeto que merece la dignidad inherente a la persona humana, y de manera que se tengan en cuenta las necesidades de las personas de su edad. En particular, todo niño privado de libertad estará separado de los adultos, a menos que ello se considere contrario al interés superior del niño, y tendrá derecho a mantener contacto con su familia por medio de correspondencia y de visitas, salvo en circunstancias excepcionales;

d) Todo niño privado de su libertad tendrá derecho a un pronto acceso a la asistencia jurídica y otra asistencia adecuada, así como derecho a impugnar la legalidad de la privación de su libertad ante un tribunal u otra autoridad competente, independiente e imparcial y a una pronta decisión sobre dicha acción.”

LEY PARA LA PROTECCION DE LOS DERECHOS DE NIÑAS, NIÑOS Y ADOLESCENTES.

“Artículo 3. La protección de los derechos de niñas, niños y adolescentes, tiene como objetivo asegurarles un desarrollo pleno e integral, lo que implica la oportunidad de formarse física, mental, emocional, social y moralmente en condiciones de igualdad.

Son principios rectores de la protección de los derechos de niñas, niños y adolescentes:

A. El del interés superior de la infancia.

B. El de la no-discriminación por ninguna razón, ni circunstancia.

C. El de igualdad sin distinción de raza, edad, sexo, religión, idioma o lengua, opinión política o de cualquier otra índole, origen étnico, nacional o social, posición económica, discapacidad, circunstancias de nacimiento o cualquiera otra condición suya o de sus ascendientes, tutores o representantes legales.

D. El de vivir en familia, como espacio primordial de desarrollo.

E. El de tener una vida libre de violencia.

F. El de corresponsabilidad de los miembros de la familia, Estado y sociedad.

G. El de la tutela plena e igualitaria de los derechos humanos y de las garantías constitucionales.”

“Artículo 19. Niñas, niños y adolescentes tienen derecho a vivir en condiciones que permitan su crecimiento sano y armonioso, tanto físico como mental, material, espiritual, moral y social.”

“Artículo 45. A fin de dar cumplimiento a lo establecido en el artículo anterior, las normas establecerán las bases para asegurar a niñas, niños y adolescentes, lo siguiente:

A. Que no sean sometidos a torturas ni a otros tratos o penas crueles, inhumanas o degradantes.

B. Que no sean privados de su libertad de manera ilegal o arbitraria. La detención o privación de la libertad del adolescente se llevará a cabo de conformidad con la ley y respetando las garantías de audiencia, defensa y procesales que reconoce la Constitución.

C. Que la privación de la libertad sea aplicada siempre y cuando se haya comprobado que se infringió gravemente la ley penal y como último recurso, durante el periodo más breve posible, atendiendo al principio del interés superior de la infancia.

D. Que de aquellos adolescentes que infrinjan la ley penal, su tratamiento o internamiento sea distinto al de los adultos y, consecuentemente se encuentren internados en lugares diferentes de éstos. Para ello se crearán instituciones especializadas para su tratamiento e internamiento.

E. Que de conformidad con el inciso que antecede, se promoverán códigos o leyes en los que se establecerán procedimientos y crearán instituciones y autoridades especializadas para el tratamiento de quienes se alegue han infringido las leyes penales. Entre esas acciones se establecerán Ministerios Públicos y Jueces Especializados.

F. Que en el tratamiento a que se refiere el inciso anterior, se considere la importancia de promover la reintegración o adaptación social del adolescente y para que asuma una función constructiva en la sociedad.

G. Que entre las medidas de tratamiento que se apliquen a quienes infrinjan la ley penal, se encuentren las siguientes: El cuidado, orientación, supervisión, asesoramiento, libertad vigilada, colocación de hogares de guarda, programas de enseñanza y formación profesional, así como otras posibilidades alternativas a la internación en instituciones, para asegurar que sean tratados de manera apropiada para su reintegración y adaptación social, en función de su bienestar, cuidando que la medida aplicada guarde proporción entre las circunstancias de su comisión y la sanción correspondiente.

En las leyes penales se diferenciarán las medidas de tratamiento e internamiento para aquellos casos que se infrinja la ley penal, cuando se trate de delitos graves o de delincuencia organizada por los mismos adolescentes, ante lo cual se podrán prolongar o aumentar las medidas de tratamiento y en último caso, optar por la internación.

H. Que todo aquel adolescente que presuntamente ha infringido las leyes penales, tenga derecho a un pronto acceso a la asistencia jurídica y a cualquier otra asistencia adecuada, a fin de salvaguardar sus derechos. Consecuentemente, se promoverá el establecimiento de Defensores de Oficio Especializados.

I. Que en los casos que se presuma se han infringido las leyes penales, se respete el derecho a la presencia de sus ascendientes, tutores, custodios o de quienes estén responsabilizados de su cuidado.

J. Que a quienes se prive legalmente de su libertad, sean tratados respetando sus derechos humanos y la dignidad inherente a toda persona.

K. Que quienes sean privados de su libertad tengan derecho a mantener contacto permanente y constante con su familia, con la cual podrá convivir, salvo en los casos que lo impida el interés superior de la infancia.

L. Que no procederá la privación de libertad en ningún caso cuando se trate de niñas o niños. Cuando se trate de adolescentes que se encuentren en circunstancias extraordinarias, de abandono o de calle, no podrán ser privados de su libertad por esa situación especialmente difícil."

Argumentan los accionantes, que los preceptos se tildan de inconstitucionales porque incorporan a los mayores de once años a un régimen sancionador, no obstante que requieren de un régimen especial, máxime si se trata, como en el caso, de infracciones administrativas, ya que no deben ser sometidos a un régimen general como es el carácter que tiene la ley combatida; que los "limpiaparabrisas" son menores de edad que viven en condiciones excepcionalmente difíciles que necesitan la adopción de medidas que los protejan a través de una justicia cívica del acto, no una justicia cívica de autor; que debería atenderse al interés superior del niño para hacer efectivo su derecho de contar con un nivel de vida adecuado para su desarrollo físico, mental, espiritual, moral y social, y no privárseles de su libertad, dado que merecen ser tratados con humanidad y dignamente, y que en vez de privarlos de su libertad, debieran adoptarse medidas para que no utilizaran drogas, no las produjeran, o no las traficaran.

Se añade que los niños no deben ser discriminados por ninguna razón o circunstancia; que debe respetarse el principio de corresponsabilidad de los miembros de la familia, estado y sociedad, pues son éstos los que en todo caso han fallado; que sólo se permite pena privativa de la libertad a menores de edad cuando hayan cometido un delito, y que someterlos a un procedimiento administrativo, implica un rechazo social para el niño.

En principio, debe aclararse que el estudio del concepto de invalidez de que se trata, será realizado de manera distinta a como se planteó, analizando en este apartado sólo el motivo de inconformidad de los numerales 4o.; 24, fracción I, 43, párrafos primero, segundo, tercero y sexto, y 60 de la Ley de Cultura Cívica del Distrito Federal, pues los párrafos cuarto y quinto del numeral 43 de ese ordenamiento, se estudiarán en un considerando diferente.

Asimismo, antes de abordar el planteamiento relativo, es indispensable señalar que de una interpretación conforme del artículo 4o. de la ley en cita, debe entenderse que las personas mayores de once años que en términos de esa norma son considerados responsables al cometer infracciones, son aquéllas que tienen doce años cumplidos o más; es decir, para efectos de la Ley de Cultura Cívica del Distrito Federal, un menor de edad sujeto a responsabilidad por una infracción cívica, es el que tenga entre doce y dieciocho años cumplidos.

Precisado ese aspecto, y tomando en cuenta que los diputados accionantes reclaman de manera conjunta las disposiciones señaladas en el noveno concepto de invalidez, sobre la base del régimen sancionador para los menores de edad, se analizarán de manera relacionada las disposiciones tildadas de inconstitucionales.

Partiendo del hecho de que existen conductas reprochables por la sociedad, pues afectan individual y colectivamente la tranquilidad de las personas, resulta incuestionable que puedan ser responsables menores de edad y personas físicas o morales que ordenen la realización de conductas que importen la comisión de una infracción, como es el caso de la prestación de algún servicio sin que sea solicitado, coaccionando de cualquier manera a quien lo reciba para obtener un pago, entre otras muchas conductas sancionables.

Ahora bien, de manera opuesta a lo que se esgrime en el concepto de invalidez, la norma que prevé una sanción por la prestación de un servicio sin que sea solicitado coaccionando el pago, no alude a una conducta realizada exclusivamente por los "limpiaparabrisas", ya que coincidente con lo señalado por el Procurador General de la República en su informe, ese tipo de conductas también son llevadas a cabo por los que colocan accesorios o fluidos en los automóviles; los que guían a los conductores de vehículos; los que los cuidan; los que dirigen el tránsito en la calle; los que limpian alcantarillas, y los que podan árboles, entre otros individuos que no necesariamente son menores de edad.

En ese orden de ideas, es evidente que siendo una conducta perjudicial para los demás, pues existe un servicio no solicitado y su pago se coacciona, requiere de regulación en la medida en que en la mayoría de los casos, la falta de pago genera represalias en los inmuebles; en los automóviles, o en las propiedades de los afectados, debiendo tener presente que el artículo 24, fracción I, de la Ley de Cultura Cívica del Distrito Federal es claro al establecer que la presentación del infractor ante el Juez, sólo procede por queja previa; lo que implica que sólo cuando se dé una conducta que viole la tranquilidad o la seguridad de los ciudadanos, el afectado estará en aptitud de presentar queja, pero sin ésta, no se sancionará a aquél que cometa la conducta indebida.

Sobre esa base, y en estricto cumplimiento a las disposiciones plasmadas en la Constitución Federal; Convención sobre los Derechos del Niño, y Ley para la Protección de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes, en cuanto a la protección especial que debe dársele a los menores de edad, es inconcuso que los artículos 43, párrafos primero, segundo, tercero y sexto; y, 60, ambos de la Ley de Cultura Cívica del Distrito Federal, al establecer el trato que el Juez cívico debe darles en caso de que hubieren cometido una falta administrativa, no atenta contra su desarrollo físico, mental, espiritual, moral y social; no los priva de su libertad, y cumple con el otorgamiento de un trato humanitario y digno sin discriminarlos y respetando en todo momento el principio de corresponsabilidad de los miembros de la familia, estado o sociedad.

Se afirma tal aserto, al acudir al texto de las normas en cuestión, de las que se advierte que si el probable infractor es menor de edad, el Juez se encuentra obligado a citar a quien detente su custodia o tutela, con el fin de que se desarrolle una audiencia y se le dicte resolución; empero, si dicha persona no acude, se establece que el menor debe permanecer en una sección especial, otorgando una prórroga al responsable del menor, o en su ausencia, nombrando un representante de la Administración Pública del Distrito Federal, para que sea asistido y defendido.

Se prevé que si el menor resulta responsable, será amonestado haciéndole saber el Juez las consecuencias jurídicas y sociales de su conducta, pero si se encuentra en situación de riesgo, será enviado para recibir la atención correspondiente.

Por último, las normas cuya invalidez se solicita, disponen que si el probable infractor se encuentra en estado de ebriedad o bajo el influjo de sustancias, el Juez debe ordenar al médico que dictamine su estado y señale un probable tiempo de recuperación, pues de lo contrario no podrá iniciarse el procedimiento.

En esa tesitura, mientras acude ante el Juez la persona que detente la custodia o tutela del menor, éste permanece en una sección especial, lo que revela no una discriminación, sino un trato sujeto a un régimen especial; por tanto, no puede considerarse inconstitucional esa disposición, ni por el solo hecho de que se encuentre en el lugar esperando ser asistido, ya que esto no implica una violación a su libertad, pues es únicamente hasta en tanto no acuda el responsable del menor de edad, asegurando de esta forma, derechos del probable infractor y garantizándole un trato digno y humanitario.

Es preciso insistir en la previsión en el sentido de que si el menor resulta responsable, el Juez sólo lo amonestará y le hará saber las consecuencias jurídicas y sociales de su conducta, lo que de ningún modo se traduce en una transgresión al trato preferencial que debe dársele de acuerdo a su edad.

De conformidad con lo expuesto, debe declararse infundado lo que se expone en el concepto analizado, atento a que si bien es obligación tratar las conductas de los menores de edad bajo un régimen especial; hacer efectivo su derecho de contar con un nivel de vida adecuado para su desarrollo físico, mental, espiritual, moral y social; tratarlos con humanidad y trato digno; no discriminarlos por alguna razón o circunstancia, y respetar el principio de corresponsabilidad de los miembros de la familia; estos valores y derechos son respetados en las normas legales impugnadas.

En efecto, las disposiciones legales de que se trata velan porque los ascendientes, tutores y custodios preserven los derechos de los menores de edad; respetan su dignidad y el ejercicio pleno de sus derechos; otorgan facilidades para que se coadyuve al otorgamiento de sus derechos, y establecen un tratamiento especial para los menores de edad infractores.

Por otro lado, resulta lógico que el estado de ebriedad o un estado bajo el influjo de estupefacientes o sustancias psicotrópicas o tóxicas, amerita la valoración de un médico, que determinando dicho estado, señale un probable plazo de recuperación que será la base para fijar el inicio del procedimiento; por tal motivo, contrario a lo que se aduce, el no cumplir con esas especificaciones violaría los derechos del menor de edad.

Debe decirse que la Constitución Federal no prohíbe imputar responsabilidad administrativa a los menores de edad por sus infracciones a los reglamentos administrativos y de policía; por tanto, puede válidamente atribuirse a éstos la responsabilidad en la realización de conductas que dañen o alteren la paz social; lo que no implica que se les dé el mismo trato a los menores de edad, que a los que no lo son, pues como se dijo, su conducta sólo es acreedora de una amonestación, en la porción normativa ahora analizada.

Recapitulando, las faltas administrativas no pueden quedar impunes, máxime que el fin primordial es velar por la educación del menor de edad, de ahí que se prevea un tratamiento especial y diferenciado al de los que no lo son, exigiendo en el procedimiento respectivo la presencia de quien detente su custodia o tutela, o de quien los represente; sin que sea obstáculo a lo así determinado, el contenido de los preceptos legales que se invocan de la Convención sobre los Derechos del Niño y la Ley para la Protección de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes, que quedaron reproducidos en párrafos que anteceden, pues además de que como ya se señaló, estos no se transgreden en forma alguna, de su contenido se advierte la posibilidad de sancionar a los menores de edad siempre que, como en la especie, se prevea tratarlos con la humanidad y el respeto que merece la dignidad inherente a la persona; tomando en cuenta las necesidades de la edad; teniendo derecho a un pronto acceso a la asistencia jurídica y otra asistencia adecuada, y sobretodo tomando medidas para protegerlos contra el uso ilícito de estupefacientes y sustancias psicotrópicas y para impedir la producción o él tráfico de éstas.

Por último, para desestimar todos los argumentos de los accionantes se destaca que el derecho de los menores de edad a la satisfacción de sus necesidades de alimentación, salud, educación y esparcimiento, nada tiene que ver con las responsabilidades por infracciones administrativas.

Las razones que anteceden conducen a reconocer la validez de los artículos 4o.; 24, fracción I, 43, párrafos primero, segundo, tercero y sexto, y 60, de la Ley de Cultura Cívica del Distrito Federal.

En el **décimo concepto de invalidez** se argumenta que el artículo 43, párrafos primero y segundo, de la Ley de Cultura Cívica del Distrito Federal viola lo dispuesto en los artículos 21 y 133 de la Constitución; 3, numeral 1; 37, incisos b), c) y d) de la Convención sobre los Derechos del Niño, y 3 y 45, inciso c) de la Ley sobre Protección de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes, al prever que el menor de edad debe

permanecer en la oficina del Juzgado en tanto no acuda la persona quien detente su custodia o el representante designado por la administración pública del Distrito Federal, y que de resultar responsable, el Juez lo amonestará y le hará saber las consecuencias jurídicas y sociales de su conducta.

Se manifiesta que al menor de edad se le detiene por un lapso de seis horas aun sin que sea informado del motivo de su imputación; lo cual señalan, demuestra la transgresión aludida.

Se consideran infundadas tales manifestaciones, pues en principio como se plasmó en párrafos precedentes, sólo serán detenidos los probables infractores, como una medida preventiva en caso de flagrancia, entendida ésta en la ley de que se trata, cuando el policía presencie la comisión de la infracción; cuando sea informado de su comisión inmediatamente después de que hubiese sido realizada, o cuando encuentre en poder de la persona, el objeto o instrumento, huellas o indicios que hagan presumir fundadamente, su participación en la infracción; por tanto, resulta incuestionable que el sujeto que comete la falta, conoce la causa por la que está en espera del inicio de un procedimiento, máxime si se trata de un menor de edad, al que la ley otorga la prerrogativa de no iniciar el procedimiento en su contra, hasta que esté presente la persona que detente su custodia o tutela, con la finalidad de que sea asistido y defendido.

En segundo término, porque de acuerdo a lo previsto en el numeral analizado, los menores de edad permanecen en una sección especial, garantizando con ello el trato preferencial y humanitario, y el respeto que merecen. Además, la tardanza de la detención radica no en una sanción impuesta al probable infractor, sino se insiste, en la garantía de que serán apoyados por la persona que los represente, de lo que dependerá el inicio del procedimiento, garantizando el acceso a la justicia.

Sostener lo contrario implicaría que en contravención a las disposiciones constitucionales, ordenamiento federal y convención citados, se pudiera iniciar un procedimiento y se dictara la resolución correspondiente contra el menor, sin otorgarle el derecho de ser representado y defendido.

De acuerdo con ello, debe desestimarse el argumento tocante a que la privación de la libertad de menores de edad, sólo debe ser como último recurso, en virtud de que no se trata de una violación a dicha garantía, tomando en cuenta que sólo se trata de que permanezca en la oficina del Juzgado en la sección de menores mientras acude quien lo custodia o tutela, pues hasta ese momento, no existe sanción alguna, ya que no se ha determinado si es o no infractor.

En esa tesitura, tal aseguramiento debe considerarse sólo como una medida de seguridad de carácter preventivo, sin que por ello se violenten los derechos de los menores de edad.

Además, resulta inatendible lo que se afirma en relación a que el interés de las niñas y niños debe ser superior al de las demás personas, pues la disposición legal cuya declaratoria de invalidez se solicita, en ningún momento establece lo contrario disponiendo que se dará prioridad a los adultos, ni contiene alguna determinación en ese sentido; por el contrario, vela por los derechos de los menores de edad, como ha quedado patentizado.

Contrario a como lo consideran los diputados accionantes, la amonestación que se dará al menor de edad (entre doce años cumplidos hasta dieciocho) en caso de encontrarlo responsable de la conducta infractora, no contraviene el numeral 21 constitucional, pues este precepto legal permite imponer sanciones por la comisión de infracciones, pero a mayor abundamiento se aclara, que la amonestación debe ser entendida sólo como una llamada de atención para no incurrir en la misma conducta indebida, y siendo que el Código Penal para el Distrito Federal vigente, no contempla a la amonestación como una pena, ni siquiera debe ser equiparada a una sanción.

Asimismo, debe tenerse presente en todo momento, que la Ley de Cultura Cívica del Distrito Federal regula faltas administrativas, pero de ningún modo delitos; motivo por el cual no es factible equiparar los procedimientos que se deben llevar a cabo ante las conductas infractoras.

Las precisiones anteriores permiten concluir que las disposiciones analizadas que involucran a los menores de edad, no contravienen el artículo 133 constitucional, porque se respeta tanto la Convención sobre los Derechos del Niño, como la Ley para la Protección de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes.

En el **décimo primer concepto de invalidez** los accionantes sostienen que los artículos 31 y 60 de la Ley de Cultura Cívica del Distrito Federal quebrantan los numerales 16, 21 y 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

En principio, debe conocerse el texto de esas disposiciones, aun cuando el último de los numerales reclamados ya había sido reproducido con antelación.

“Artículo 31. En todos los casos y para efectos de la individualización de la sanción, el Juez considerará como agravante el estado de ebriedad del infractor o su intoxicación por el consumo de estupefacientes, psicotrópicos o sustancias tóxicas al momento de la comisión de la infracción; pudiéndose aumentar la sanción hasta en una mitad sin exceder el máximo establecido para el caso del arresto.”

“Artículo 60. Cuando el probable infractor se encuentre en estado de ebriedad o bajo el influjo de estupefacientes o sustancias psicotrópicas o tóxicas, el Juez ordenará al médico 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.”

Las disposiciones transcritas establecen que para individualizar la sanción, el Juez considerará como agravante el estado de ebriedad del infractor o su intoxicación por el consumo de estupefacientes, psicotrópicos o sustancias tóxicas al momento de la comisión de la infracción, y el infractor que se encuentre en estado de ebriedad o bajo el influjo de estupefacientes o sustancias psicotrópicas o tóxicas, será sometido a un examen médico para valorar el probable tiempo de recuperación para el inicio del procedimiento.

Los diputados que acuden a la presente acción de inconstitucionalidad hacen valer que la ebriedad e intoxicación disminuye la capacidad de comprender el carácter ilícito de una conducta, por lo que es incuestionable que esto no incrementa el grado de peligrosidad; además, señalan que debería atenderse a si existió o no la intención de cometer una falta de policía y buen gobierno, porque de lo contrario se provoca inseguridad jurídica.

Añaden que tratándose de menores de edad, el Estado está obligado a adoptar medidas necesarias para protegerlos contra el uso de estupefacientes y sustancias psicotrópicas; por tanto, los preceptos que se cuestionan violan la Convención sobre los Derechos de los Niños en su artículo 33 que prevé ese aspecto; lo que denota contravención al numeral 133 de la Carta Magna.

Por otra parte, se esgrime que la sujeción al inicio del procedimiento administrativo dependiendo de la recuperación de su estado derivado del consumo de ese tipo de sustancias, conculca los artículos 16 y 21 constitucionales, en virtud de que las detenciones no pueden ser mayores a treinta y seis horas, y porque el acto de molestia debe estar fundado y motivado; por tanto, se sugiere que dicho plazo sea contabilizado desde el momento de la detención, y no a partir de que el probable infractor se recupere.

Los argumentos planteados son infundados, porque la disposición en el sentido de que el Juez califica como agravante el estado de ebriedad del infractor o su intoxicación, tiene como finalidad individualizar la sanción, ya que no puede ser valorada de la misma forma una conducta, si se comete por un infractor en pleno goce de sus facultades, que cuando está bajo el influjo de alguna sustancia psicotrópica, tóxica, o un estupefaciente, porque en este último supuesto, al no medir las consecuencias de sus actos, puede cometer daños más graves, pues tiende a minimizar su actuación.

Además, hay que resaltar que no existe la supuesta violación al artículo 21 constitucional, bastando para demostrarlo, la lectura del artículo 31 de la Ley de Cultura Cívica del Distrito Federal, que dispone que aun con el aumento de la sanción consecuencia de la conducta indebida, nunca podrá excederse el máximo establecido para el caso del arresto (hasta treinta y seis horas).

En otro sentido, lo que se argumenta respecto a que el consumo de ese tipo de sustancias disminuye la capacidad de comprender el carácter ilícito de una conducta y que por ello no incrementa el grado de peligrosidad, debe ser desestimado, tomando en consideración que la disminución de la capacidad de comprensión es un aspecto distinto al daño causado por el probable infractor que se encuentra bajo el influjo de una droga, dado que éste puede ser mucho mayor, e incrementar la inseguridad ciudadana y la intranquilidad de las personas; lo que corrobora que esas conductas sí deben ser reguladas, pues lo que se pretende es reprimirlas y exhortar a las personas, incluidos los menores de edad, a no consumir sustancias psicotrópicas, tóxicas, o estupefacientes.

Corolario de lo anterior, se estima que los artículos cuestionados respetan lo previsto en la Convención invocada por lo que respecta a que el Estado está obligado a adoptar medidas necesarias para proteger a los menores de edad contra el uso de estupefacientes y sustancias psicotrópicas, pues además de que tales normas no están dirigidas en específico a este tipo de personas, la ley en cuestión debe ser estudiada en su integridad, debiendo remitirse por tanto, a las normas que dan trato preferencial a los menores de edad, recordando que en términos de lo establecido en el artículo 43 previamente analizado, una situación de riesgo para el menor obliga al Juez a enviarlo a las autoridades competentes para que reciban la atención correspondiente.

Asimismo, indefectiblemente el Juez debe tomar en cuenta si existió o no intención de cometer la conducta infractora; por lo que si los artículos analizados no disponen lo contrario, debe desestimarse lo argumentado en este sentido.

Por último, el inicio del procedimiento administrativo sujeto a la recuperación del probable infractor, respeta totalmente lo previsto en los artículos 16 y 21 constitucionales, pues previo al acto de molestia, esto es, a la resolución en cuanto a la procedencia de una amonestación, se busca que la persona no se encuentre intoxicada o bajo el influjo de drogas, cuidando que durante su recuperación sea ubicado en la sección correspondiente, ya sea que se trate de adultos o de menores de edad, con trato preferencial. Asimismo, como ya se mencionó, desde el momento en que se determina la sanción, se sabe que no podrá exceder el máximo establecido para el caso del arresto, lo que permite concluir que, contrario a lo que se expone en el concepto en estudio, las detenciones no pueden ser mayores a treinta y seis horas.

Las razones que anteceden conducen a reconocer la validez de los artículos 31 y 60 de la Ley de Cultura Cívica del Distrito Federal.

QUINTO. En el considerando precedente, al atender a lo expresado en el noveno concepto de invalidez, se destacó que se estudiarían en distinto apartado los argumentos vertidos en torno al artículo 43, párrafos cuarto y quinto, de la Ley de Cultura Cívica del Distrito Federal, motivo por el cual se procede a su análisis.

Los diputados accionantes aducen que es inconstitucional el procedimiento que tal norma establece para sancionar al probable infractor cuando sea menor de edad, ya que contempla la posibilidad de imponerle una multa, o un arresto.

Se estima parcialmente fundada tal afirmación, sólo por lo que respecta a la previsión en el sentido de que un menor de edad puede ser sancionado con un arresto de hasta treinta y seis horas, ya que con relación a la multa, las mismas consideraciones vertidas en torno a que debe regularse y castigarse una falta cívica que atenta contra la seguridad y tranquilidad ciudadana, debe ser aplicada para los menores, los cuales por virtud de su edad, no se encuentran relevados de comportarse adecuadamente; de ahí que sean acreedores a una amonestación en caso de encontrarse responsables de la infracción, amonestación que en el supuesto de no tener un resultado positivo en el ánimo del individuo, y se traduzca en una reincidencia, consecuentemente amerita la imposición de una multa, la que no se encuentra prohibida en la Ley Suprema; Convención sobre los Derechos de los Niños, ni en la Ley para la Protección de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes.

Sin embargo, esto no acontece tratándose de sancionar a un menor de edad con un arresto, y para demostrarlo, es preciso hacer las siguientes reflexiones:

Conforme a la actual redacción del artículo 18 constitucional, no es posible legalmente que los menores infractores sean arrestados, ni siquiera en los supuestos de reincidencia.

En efecto, los menores de dieciocho años, pero mayores de doce, deben ser calificados como adolescentes responsables que si bien tienen obligaciones, deberes y responsabilidades, pasan por una etapa de la vida en que, por razón de su naturaleza, son extraordinariamente vulnerables a las circunstancias externas, naturales y sociales, por lo que se requiere del reconocimiento de otros derechos que les garanticen una protección especial.

Debe tenerse presente que la Ley de Cultura Cívica no tipifica delitos y, por ende, este Alto Tribunal no considera razonable que se les prive de la libertad cuando, por su propia naturaleza, el ordenamiento legal en cuestión no es de carácter punitivo, sino que tiene como finalidad establecer el sistema de justicia cívica sobre faltas de policía y buen gobierno,⁴ para la convivencia armónica de los habitantes del Distrito Federal a través del diálogo y la conciliación como medios de solución de los conflictos, según establecen los artículos 1o. y 2o. del mismo ordenamiento,⁵ todo lo cual permite considerar que su infracción no constituye una conducta de tal entidad que justifique la privación de la libertad en el caso de los menores de edad (de doce años cumplidos a dieciocho), cuya reinserción social mediante la reclusión sólo puede operar de manera excepcional, incluso dentro de la materia penal, cuando no exista más remedio que el aislamiento por la comisión de delitos considerados como graves.

⁴ El artículo 122, Apartado C, Base primera, fracción V, inciso i) de la Constitución Federal establece que la Asamblea Legislativa del Distrito Federal tiene atribuciones para i) Normar la protección civil; justicia cívica sobre faltas de policía y buen gobierno; los servicios de seguridad prestados por empresas privadas; la prevención y la readaptación social; la salud y asistencia social, y la previsión social."

⁵ Tales disposiciones establecen lo siguiente: "Artículo 1o. La presente Ley es de orden público e interés social, regirá en el Distrito Federal y tiene por objeto:--- a) Establecer reglas mínimas de comportamiento cívico;--- b) Garantizar el respeto a las personas, los bienes públicos y privados y regular el funcionamiento de la Administración Pública del Distrito Federal en su preservación, y--- c) Determinar las acciones para su cumplimiento. "Artículo 2. Son valores fundamentales para la cultura cívica en el Distrito Federal, que favorecen la convivencia armónica de sus habitantes, los siguientes:--- I. La corresponsabilidad entre los habitantes y las autoridades en la conservación del medio ambiente, el entorno urbano, las vías, espacios y servicios públicos y la seguridad ciudadana;--- II. La autorregulación, sustentada en la capacidad de los habitantes de la Ciudad de México para asumir una actitud de respeto a la normatividad y exigir a los demás y a las autoridades su observancia y cumplimiento;--- III. La prevalencia del diálogo y la conciliación como medios de solución de conflictos;--- IV. El respeto por la diferencia y la diversidad de la población de la Ciudad de México;--- V. El sentido de pertenencia a la comunidad y a la Ciudad de México, y--- VI. La colaboración como una vertiente del mejoramiento del entorno y de la calidad de vida."

En efecto, el tercer párrafo del artículo 43 de la Ley de Cultura Cívica del Distrito Federal faculta al Juez Cívico para amonestar al menor cuando encuentre que ha cometido por primera vez alguna de las infracciones previstas en dicha ley, y en una parte del penúltimo párrafo dispone la posibilidad de imponerle una multa, la cual como se evidenció, tiene sustento jurídico; sin embargo, también en esta porción normativa amplía esa atribución y prevé que podrá adicionalmente arrestarlo si por segunda ocasión y bajo el mismo estado de minoría de edad, viola la ley por algunas determinadas conductas; situación que se verá agravada si esto ocurre una vez más, pues entonces la sanción privativa de libertad no podrá conmutarse por la económica, como se aprecia de la lectura concatenada de la disposición legal citada en primer término en relación con lo dispuesto en el artículo 32 del mismo ordenamiento jurídico, que disponen lo siguiente:

“Artículo 43. En caso de que el probable infractor sea menor de edad, el Juez citará a quien detente la custodia o tutela, legal o de hecho, en cuya presencia se desarrollará la audiencia y se dictará la resolución.

En tanto acude quien custodia o tutela al menor, éste deberá permanecer en la oficina del Juzgado, en la sección de menores. Si por cualquier causa no asistiera el responsable del menor en un plazo de dos horas, se otorgará una prórroga de cuatro horas. Si al término de la prórroga no asistiera el responsable, el Juez le nombrará un representante de la Administración Pública del Distrito Federal para que lo asista y defienda, que podrá ser un Defensor de Oficio, después de lo cual determinará su responsabilidad.

En caso de que el menor de edad resulte responsable, el Juez lo amonestará y le hará saber las consecuencias jurídicas y sociales de su conducta.

Tratándose de las conductas previstas en las fracciones II, VI, VIII, IX, X, XIV, XV, XVI y XVII del artículo 25 y IV, V y VI del artículo 26 se aplicarán las sanciones correspondientes.

Si fuere reincidente por primera vez, se aplicará la multa o arresto correspondiente, si volviera a ser reincidente, se le aplicará la regla general que establece el artículo 32 de esta Ley.

Si a consideración del Juez el menor se encontrara en situación de riesgo, lo enviará a las autoridades competentes a efecto de que reciba la atención correspondiente.”

“Artículo 32. Se entiende por reincidencia la violación a la Ley, dos veces o más, en un periodo que no exceda de seis meses. En este caso, el infractor no podrá gozar del beneficio de conmutar el arresto por multa.

Para la determinación de la reincidencia, el Juez deberá consultar el Registro de Infractores.”

Cabe agregar que la Ley de Cultura Cívica no contiene disposición alguna acerca del lugar en que deberán compurgarse los arrestos decretados en contra de menores infractores, esto es, si deberán ejecutarse, o no, en un lugar distinto al destinado para los adultos.

Ahora bien, mediante reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el doce de diciembre de dos mil cinco, el artículo 18 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos fue adicionado con tres párrafos, el tercero al sexto, para establecer lo siguiente:

“Artículo 18. [...]

(REFORMADO, D.O.F. 12 DE DICIEMBRE DE 2005)

La Federación, los Estados y el Distrito Federal establecerán, en el ámbito de sus respectivas competencias, un sistema integral de justicia que será aplicable a quienes se atribuya la realización de una conducta tipificada como delito por las leyes penales y tengan entre doce⁶ años cumplidos y menos de dieciocho años de edad, en el que se garanticen los derechos fundamentales que reconoce esta Constitución para todo individuo, así como aquellos derechos específicos que por su condición de personas en desarrollo les han sido reconocidos. Las personas menores de doce años que hayan realizado una conducta prevista como delito en la ley, solo serán sujetos a rehabilitación y asistencia social.

⁶ Las disposiciones transitorias del Decreto que contiene esta reforma dispusieron lo siguiente: “D.O.F. 12 DE DICIEMBRE DE 2005. --- PRIMERO. El presente Decreto entrará en vigor a los tres meses siguientes a su publicación en el Diario oficial de la Federación. --- SEGUNDO. Los Estados de la Federación y el Distrito Federal contarán con seis meses a partir de la entrada en vigor del Decreto, para crear las leyes, instituciones y órganos que se requieran para la aplicación del presente Decreto.”

(ADICIONADO, D.O.F. 12 DE DICIEMBRE DE 2005)

La operación del sistema en cada orden de gobierno estará a cargo de instituciones, tribunales y autoridades especializados en la procuración e impartición de justicia para adolescentes. Se podrán aplicar las medidas de orientación, protección y tratamiento que amerite cada caso, atendiendo a la protección integral y el interés superior del adolescente.

(ADICIONADO, D.O.F. 12 DE DICIEMBRE DE 2005)

Las formas alternativas de justicia deberán observarse en la aplicación de este sistema, siempre que resulte procedente. En todos los procedimientos seguidos a los adolescentes se observará la garantía del debido proceso legal, así como la independencia entre las autoridades que efectúen la remisión y las que impongan las medidas. Estas deberán ser proporcionales a la conducta realizada y tendrán como fin la reintegración social y familiar del adolescente, así como el pleno desarrollo de su persona y capacidades. El internamiento se utilizará solo como medida extrema y por el tiempo más breve que proceda, y podrá aplicarse únicamente a los adolescentes mayores de catorce años de edad, por la comisión de conductas antisociales calificadas como graves.

[...]"

Como parte de las razones que se expusieron en la iniciativa de esta reforma constitucional, planteada el cuatro de diciembre de dos mil tres, se explicó lo siguiente:

“Las normas constitucionales que se pretenden introducir son las siguientes:

Establecer bases para que la Federación, los Estados y el Distrito Federal, implementen en el ámbito de sus respectivas competencias, un sistema de justicia penal para adolescentes, de conformidad con los lineamientos y principios rectores, que ahí se fijan y que se desarrollen por la ley reglamentaria que en su oportunidad expida el Congreso de la Unión.

Creación de una jurisdicción penal especial para adolescentes, diferente de aquella prevista para los adultos, que de conformidad con lo establecido por el artículo 4o. constitucional y la Convención de los Derechos del Niño, encuentre su fundamento en la concepción de los menores de edad como sujetos plenos de derechos y, por tanto, de responsabilidades, y su justificación en la necesidad de concederles un trato diferenciado, en razón de su condición de personas en desarrollo, que hace presumir una mayor posibilidad de reintegración social y familiar; abandonando en forma definitiva la noción de los menores concebidos como objeto de tutela o protección, y definidos negativa y segregativamente como incapaces.

Reconocimiento expreso de los derechos y garantías procesales y de ejecución que le corresponden a toda persona por el solo hecho de serlo, más aquellos derechos y garantías específicas que por su especial condición de personas en desarrollo, les han sido reconocidos en diversos instrumentos internacionales y leyes locales.

Determinación de los límites de edad máxima y mínima, para la atribución de responsabilidad penal a las personas menores de edad, estableciendo, de manera definitiva, la mayoría de edad penal en los 18 años, de forma que todos aquellos sujetos a quienes se impute la comisión de un delito, que no hayan alcanzado esta mayoría, queden sujetos a una jurisdicción especial. Asimismo, se precisa el límite mínimo de 12 años de edad, por debajo del cual, no es posible atribuir a la persona una responsabilidad específica, considerándose que los menores de esa edad que cometan algún delito, deben recibir un tratamiento diferente dentro del ámbito asistencial y de rehabilitación, sin necesidad de la intervención del aparato sancionador del Estado.

El establecimiento de estos límites guarda concordancia con la distinción que de la infancia (menores de 18 años de edad) hace la Ley para la Protección de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes. Esta Ley considera niños a todas aquellas personas

menores de 12 años y adolescentes a aquéllas personas mayores de 12 y menores de 18 años. En virtud de esta distinción es que la Iniciativa se refiere a un sistema integral de justicia penal para adolescentes, dejando fuera a los niños, al considerar que por su corto desarrollo, no se les debe atribuir responsabilidad penal por sus actos.

Determinación, en estricto apego al principio esencial de la legalidad, de la comisión de conductas tipificadas como delitos por las leyes penales, como único supuesto de intervención jurídico-penal del Estado frente a los adolescentes.

Previsión del establecimiento, en todos los niveles de gobierno, de instituciones, órganos y autoridades especializadas, destinadas a la procuración e impartición de la justicia penal para adolescentes, así como para la ejecución de las sanciones.

Establecer como principios fundamentales en la aplicación de la justicia penal para adolescentes, el interés superior y la protección integral del adolescente, lo que debe conducir a las autoridades, órganos e instancias que intervengan en las distintas fases de la misma, a actuar en todo momento, de conformidad con aquello que sea más conveniente para su reinserción social y familiar, así como para el pleno desarrollo de su persona y capacidades.

Normar las formas alternativas al juzgamiento, basadas en el principio de la mínima intervención del derecho penal, como mecanismos fundamentales en la aplicación de la justicia penal para adolescentes, que permitan la solución de los conflictos por medios distintos a la tradicional forma de intervención jurídico penal, atribuyendo al derecho penal un carácter meramente subsidiario, a fin de posibilitar la pronta y expedita resolución de los conflictos sin tener que sujetar al adolescente a procedimientos largos, evitando en lo posible los efectos negativos que éstos les pudiera generar.

Establecimiento de la obligación de observar la garantía del debido proceso legal en todos los procedimientos seguidos a los adolescentes, así como de un sistema procesal acusatorio.

Inclusión del principio de proporcionalidad en la determinación de la sanción y señalamiento de la reinserción del adolescente a su familia y a la sociedad como fin esencial de la misma.

Garantía de que la privación de la libertad del adolescente, será una medida de último recurso y por el tiempo más breve que proceda.”

En el dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales; Justicia; y Estudios Legislativos Segunda, de la Cámara de Senadores, aprobado por ese órgano legislativo el veintidós de abril de dos mil cuatro, se expuso lo siguiente:

“Por lo que hace a las reformas y adiciones propuestas al artículo 18 constitucional, es de mencionarse lo siguiente:

En primer término se introduce el mandato para la Federación, los Estados y el Distrito Federal, de establecer en el ámbito de sus respectivas competencias, un ‘Sistema Integral de Justicia Penal para Adolescentes’. Se destaca que al referir un sistema ‘penal’, se deja claro que la justicia aplicable a los adolescentes se inscribe en el ámbito de la política criminal del Estado y no dentro de su obligación de prestar asistencia social. De este modo se abandona la concepción ‘proteccionista’ y ‘asistencialista’ que predomina en los actuales sistemas para el tratamiento de menores infractores, que se encuentran aún inspirados en los modelos tutelares e inscritos en el ámbito administrativo del Estado.

Al tratarse de un sistema penal, capaz de restringir coactivamente los derechos del adolescente que resulte responsable por la comisión de un delito, se introduce también la obligación estatal de respetar y garantizar a todo adolescente sujeto al sistema, los derechos fundamentales que reconoce la Constitución para todo individuo, así como aquellos derechos específicos que por su condición de personas en desarrollo les han sido reconocidos. La propuesta parte del reconocimiento del carácter de ‘persona’ de todo niño, niña y adolescente, con todos los atributos

inherentes al ser humano y, por tanto, titular de todos los derechos y garantías que les han sido reconocidos a las personas adultas por los tratados internacionales y las constituciones locales. Pero además, reconoce que existe en el ser humano una etapa de la vida en que, por razón de su naturaleza, es extraordinariamente vulnerable a las circunstancias externas, naturales y sociales, por lo que también requiere del reconocimiento de otros derechos que le garanticen una protección especial.

Así, la reforma constitucional no pretende simplemente reconocer al adolescente como sujeto de derechos y que por esta razón se le trate como adulto. Por el contrario, establece con claridad que en el marco de este nuevo sistema, los adolescentes, además de ser titulares de los mismos derechos que las personas adultas, lo serán también de una serie de derechos específicos, que surgen de su especial condición de personas en desarrollo y que les garantizan una protección especial.

En cuanto al objeto del nuevo sistema, éste lo constituye el desarrollo de la responsabilidad del adolescente en aras de su reintegración social y familiar, de forma que pueda ejercer adecuadamente sus derechos y cumplir con sus obligaciones, siempre mediante el ejercicio de la garantía del debido proceso legal.

Así, el reconocimiento de la responsabilidad penal de los adolescentes, es un aspecto medular de la reforma propuesta. Con ello, se abandona la tan arraigada idea de considerar a todas las personas menores de 18 años de edad como inimputables, mediante el reconocimiento de una responsabilidad específica para los adolescentes. Se pasa de la consideración general del menor inimputable (de 0 a 18 años) a la del adolescente responsable (de 12 a 18 años). Esta posibilidad de atribuir una responsabilidad penal específica a los adolescentes, se funda en el reconocimiento del "niño" como sujeto pleno de derechos, del cual se desprende que éste no solo es titular de derechos que le deben ser reconocidos, respetados y garantizados, sino que además lo es también de obligaciones, deberes y responsabilidades, que en la medida en que este vaya adquiriendo mayor independencia y autonomía, le deben ser exigidos. En esta virtud, cuando un menor de 18 años de edad ha alcanzado cierto grado de desarrollo y comete una conducta delictiva, se le debe de exigir una responsabilidad específica por ese hecho.

En este orden de ideas, el proyecto de Decreto señala que el nuevo sistema será aplicable únicamente a las personas mayores de 12 y menores de 18 años de edad, acusadas por la comisión de una conducta tipificada como delito por las leyes penales, quienes quedan comprendidos dentro de la categoría denominada 'adolescentes'. Ahora bien, respecto de las personas menores de 12 años de edad, llamadas 'niñas y niños', se establece que en razón de su corta edad y escasa madurez, quedan exentas de toda responsabilidad penal y en caso de ser acusadas por la comisión de un delito, únicamente podrán ser sujetos de rehabilitación y asistencia social. Así, se deja claro que los únicos sujetos de responsabilidad penal bajo este nuevo sistema serán los adolescentes y se cumple con lo prescrito por la Convención sobre los Derechos del Niño, en el sentido de establecer un sistema de juzgamiento específico para ellos, que responda a su condición de personas en desarrollo y a sus amplias posibilidades de reintegración social.

Respecto a este punto, es importante señalar que las reformas y adiciones al artículo 18 constitucional, requerirían para su plena vigencia en el orden jurídico nacional, de una Ley Reglamentaria que deberá expedir el Congreso de la Unión. Dicha ley, deberá desarrollar a profundidad las bases introducidas a la Constitución. Como parte fundamental de esta reglamentación, se deberá especificar que las medidas y sanciones privativas de la libertad, las cuales tendrán carácter excepcional, únicamente serán aplicables a los adolescentes mayores de 14 y menores de 18 años de edad, por la comisión de conductas delictivas calificadas como graves. Tratándose de mayores de 12 pero menores de 14 años de edad, estos normalmente sólo podrán ser sujetos a medidas y sanciones que no impliquen la restricción de ese derecho fundamental, salvo casos excepcionales a juicio del juzgador."

De las razones que se expusieron durante el proceso legislativo que dio lugar a la última reforma al artículo 18 constitucional, se aprecia con claridad que se mantiene con el carácter de inimputables a los menores de doce años para los efectos del Derecho Penal, es decir, los considera como sujetos que no reúnen las condiciones necesarias para responder penalmente de sus acciones, de forma tal que por la comisión de algún delito solo serán sujetos a rehabilitación y asistencia social, pero de ningún modo al internamiento, el cual tampoco podrá aplicarse a los mayores de esa edad que no lleguen a los catorce años, ya que aun siendo adolescentes responsables, sólo serán objeto de medidas de orientación, protección y tratamiento que amerite cada caso, atendiendo a la protección integral y al interés superior del adolescente; y finalmente, los mayores de catorce que no alcancen los dieciocho años, podrán ser privados de su libertad exclusivamente por la comisión de conductas antisociales calificadas como graves.

Por otra parte, tanto el Derecho Penal como la justicia cívica en materia de faltas de policía y buen gobierno, deben atender al factor biológico que implica la minoría de edad como causa de inimputabilidad o modificativa de la responsabilidad, pues en ambos tipos de legislaciones se requiere que para la imposición de las sanciones que procedan por los delitos o faltas, según corresponda, exista la suficiente madurez mental de los sujetos cuyas conductas comisivas han actualizado los supuestos legales previstos en unos y otros ordenamientos, pues si los sujetos aun no han cumplido la edad que como límite fijo y objetivo ha sido previsto por el legislador que hace presumir un poder intelectual y volitivo para actuar, su condición de menores impide ser reprochados con una sanción por carecer de la suficiente capacidad de obrar con la conciencia necesaria para saber y entender las consecuencias legales de sus actos, ya que la imputabilidad, en términos generales, es el presupuesto de la culpabilidad.

Por consiguiente, si tratándose de la materia penal la Constitución Federal ha prohibido tajantemente el internamiento de inimputables (menores de doce años) y de quienes tengan entre doce y catorce años, por la comisión de conductas antisociales, autorizando esa medida restrictiva de la libertad sólo para quienes las cometan después de cumplidos los catorce, pero antes de llegar a los dieciocho años, a condición de que las mismas sean calificadas como graves; por mayoría de razón⁷ debe establecerse que la sola violación a las reglas de comportamiento cívico de ningún modo autorizan al legislador secundario para prever la posibilidad de sancionar con arresto a los menores entre doce a dieciocho años, pues si se ha establecido como una garantía individual, asociada a la minoría de edad, el requisito consistente en que para recluir a las personas durante esa etapa de su vida se requiere de la materialización de conductas delictivas consideradas como graves, es incuestionable que la inobservancia de las demás disposiciones del orden jurídico nacional ajenas a las leyes penales, tales como las de justicia cívica sobre faltas de policía y buen gobierno, menos aún pueden prohiar el aislamiento del menor como método de castigo por su infracción, ya que eso implicaría establecer una excepción interpretativa a un derecho fundamental, no obstante que el Poder Reformador de la Constitución consideró necesario evitar la detención de los menores y reservarla sólo para quienes, habiendo cumplido los catorce años, incurran en violaciones a las leyes penales estimadas como graves.

Consecuentemente, debe estimarse constitucionalmente válido el artículo 43, párrafos cuarto y quinto, de la Ley de Cultura Cívica del Distrito Federal, sólo en relación a la imposición de multas como una sanción a menores de edad, pero en cambio, por su infracción a lo dispuesto en los párrafos cuarto, quinto y sexto del artículo 18 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, adicionados mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el doce de diciembre de dos mil cinco, procede declarar la invalidez de dichas porciones normativas, exclusivamente por cuanto determinan la posibilidad de aplicar un arresto a los menores responsables de la comisión de una infracción sancionada por la ley.

Finalmente, y sólo a manera ilustrativa, cabe mencionar que no se da la alegada violación del artículo 133 de la Norma Fundamental, en virtud de que contrario a lo que sostienen los diputados accionantes, si bien la Convención sobre los Derechos de los Niños y la Ley para la Protección de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes, tienen como objetivo velar por el bienestar de los menores de edad, a través de asegurarles un desarrollo pleno e integral, lo que implica la oportunidad de formarse física, mental, emocional, social y moralmente en condiciones de igualdad; lo cierto es que no prohíben que sean sancionados por la comisión de una conducta ilícita, lo que se corrobora del contenido de las siguientes normas:

⁷ "El argumento a fortiori se basa en la <<mayor razón>> y en la presunta voluntad del legislador. Casi todos los argumentos interpretativos considerados lógicos o cuasilógicos, y el argumento a fortiori, no es una excepción, encuentran su justificación última en la voluntad del legislador, es decir, se considera que la conclusión obtenida por medio del argumento refleja la voluntad (implícita) del legislador. Por lo tanto, cuando, como sucede con el argumento a fortiori, el legislador no recoge una hipótesis concreta, se entiende que no es que estemos en presencia de una laguna legal, de una imprevisión del legislador, sino que éste ha querido llamar la atención sobre algunos casos más frecuentes o típicos que son los mencionados, pero que implícitamente estaba teniendo en cuenta todas aquellas hipótesis que merezcan con mayor razón que las previstas, la regulación dictada. En definitiva, es esta mayor razón lo que constituye el núcleo del argumento y lo que en el fondo lo justifica; es lo que se presume que tuvo en cuenta el legislador para no incluir ciertas hipótesis en la previsión legal (el hecho de merecer con mayor razón que las previstas, la consecuencia jurídica); y es también el elemento tenido en cuenta por el intérprete para extender la regulación legal a hipótesis no expresamente recogidas en el texto elaborado por el legislador." EZQUIAGA, Ganuzas Francisco Javier. LA ARGUMENTACION EN LA JUSTICIA CONSTITUCIONAL ESPAÑOLA. Edita el Instituto Vasco de Administración Pública Herri-Arduralaritzaren Euskal Erakundea, 1987. P. 153.

CONVENCION SOBRE LOS DERECHOS DEL NIÑO.

“Artículo 37. Los Estados Partes velarán por que: --- ... b) Ningún niño sea privado de su libertad ilegal o arbitrariamente. La detención, el encarcelamiento o la prisión de un niño se llevarán a cabo de conformidad con la ley y se utilizará tan sólo como medida de último recurso y durante el período más breve que proceda...; --- c) Todo niño privado de libertad será tratado con la humanidad y el respeto que merece la dignidad inherente a la persona humana, y de manera que se tengan en cuenta las necesidades de las personas de su edad. En particular, todo niño privado de libertad estará separado de los adultos, a menos que ello se considere contrario al interés superior del niño, y tendrá derecho a mantener contacto con su familia por medio de correspondencia y de visitas, salvo en circunstancias excepcionales; --- d) Todo niño privado de su libertad tendrá derecho a un pronto acceso a la asistencia jurídica y otra asistencia adecuada, así como derecho a impugnar la legalidad de la privación de su libertad ante un tribunal u otra autoridad competente, independiente, imparcial y a una pronta decisión sobre dicha acción.”

LEY PARA LA PROTECCION DE LOS DERECHOS DE NIÑAS, NIÑOS Y ADOLESCENTES.

“Artículo 45. A fin de dar cumplimiento a lo establecido en el artículo anterior, las normas establecerán las bases para asegurar a niñas, niños y adolescentes, lo siguiente: --- ... C. Que la privación de la libertad sea aplicada siempre y cuando se haya comprobado que se infringió gravemente la ley penal y como último recurso, durante el periodo más breve posible, atendiendo al principio del interés superior de la infancia.”

De acuerdo con ello, si la Constitución Federal no prohíbe imputar responsabilidad administrativa a los menores de edad por sus infracciones a los reglamentos administrativos y de policía, y el contenido de los preceptos legales que se invocan de la Convención sobre los Derechos del Niño y la Ley para la Protección de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes, reconocen que los menores pueden ser privados de su libertad siempre que se prevea ser tratados con la humanidad y el respeto que merece la dignidad inherente a la persona; tomando en cuenta las necesidades de la edad, y teniendo derecho a un pronto acceso a la asistencia jurídica y otra asistencia adecuada; resulta incuestionable que no existe la aludida transgresión al artículo 133 de la Ley Suprema.

Atento a todo lo anterior y de conformidad con lo dispuesto en el artículo 73, en relación con los numerales 41, 43, 44 y 45 de la Ley Reglamentaria de la materia, lo procedente es:

Reconocer la validez de los artículos 4o., 6o., 9o., fracción XVI, 24, fracciones I, II, IV, V, VI, VII y VIII, 25, fracciones I, II, III, IV, VI, VII, IX, XI, XII, XIII, XV, y XVII, 31, 33, 34, 35, 36, 37, 38, 42, 43, párrafos primero, segundo, tercero y sexto, 55, 60, 74, último párrafo y 107, 108, 109, 110 y 111, de la Ley de Cultura Cívica del Distrito Federal, y declarar la invalidez del artículo 43, párrafos cuarto y quinto del mismo ordenamiento legal.

Cabe agregar que en virtud de que el motivo de la declaración de invalidez del artículo 43, párrafos cuarto y quinto, de la Ley de Cultura Cívica del Distrito Federal obedece a que se contempla la posibilidad de sancionar a los menores de edad (doce años cumplidos hasta dieciocho) con arresto, el efecto de la declaración de invalidez sólo impide que la ley se aplique a tales personas, las que sólo podrán ser objeto de amonestación en caso de ser encontrados responsables, y a la imposición de una multa, en el supuesto de ser reincidentes; por lo que tales porciones normativas deberán mantener su plena eficacia en cuanto a los individuos que no sean menores de edad.

Por lo expuesto y fundado se resuelve:

PRIMERO. Es procedente, y parcialmente fundada la acción de inconstitucionalidad 21/2004, promovida por veintisiete diputados de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal III Legislatura.

SEGUNDO. Se declara la invalidez del artículo 43, párrafos cuarto y quinto, de la Ley de Cultura Cívica del Distrito Federal, publicada en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el treinta y uno de mayo de dos mil cuatro, en cuanto permiten imponer arrestos a los menores de edad, en los términos precisados en el último considerando.

TERCERO. Con excepción de lo decidido en el resolutivo que antecede, se reconoce la validez de los artículos impugnados de la Ley de Cultura Cívica del Distrito Federal, publicada en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el treinta y uno de mayo de dos mil cuatro.

CUARTO. Publíquese esta resolución en el Diario Oficial de la Federación, en la Gaceta Oficial del Distrito Federal y en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta.

Notifíquese; haciéndolo por medio de oficio a las partes y, en su oportunidad, archívese el expediente.

Así lo resolvió el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por unanimidad de diez votos de los señores Ministros Aguirre Anguiano, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Góngora Pimentel, Azuela Güitrón, Valls Hernández, Sánchez Cordero de García Villegas, Silva Meza y Presidente Ortiz Mayagoitia, excepto por:

El reconocimiento de validez de los artículos 9o., fracción XVI, y del 33 al 38, el que se aprobó por mayoría de ocho votos de los señores Ministros Aguirre Anguiano, Franco González Salas, Góngora Pimentel, Azuela Güitrón, Valls Hernández, Sánchez Cordero de García Villegas, Silva Meza y Presidente Ortiz Mayagoitia; los señores Ministros Cossío Díaz y Luna Ramos votaron en contra y reservaron su derecho de formular, en su caso y oportunidad, votos particulares.

El reconocimiento de validez de la fracción II del artículo 25, el que fue aprobado por mayoría de nueve votos de los señores Ministros Aguirre Anguiano, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Azuela Güitrón, Valls Hernández, Sánchez Cordero de García Villegas, Silva Meza y Presidente Ortiz Mayagoitia; el señor Ministro Góngora Pimentel votó en contra y reservó su derecho de formular, en su caso y oportunidad, voto particular.

El reconocimiento de validez del artículo 55, el que se aprobó por mayoría de nueve votos de los señores Ministros Aguirre Anguiano, Luna Ramos, Franco González Salas, Góngora Pimentel, Azuela Güitrón, Valls Hernández, Sánchez Cordero de García Villegas, Silva Meza y Presidente Ortiz Mayagoitia; el señor Ministro Cossío Díaz votó en contra y reservó su derecho de formular en su caso y oportunidad, voto particular. El señor Ministro Aguirre Anguiano formuló salvedades en relación con la extensión del principio de presunción de inocencia a otras materias diferentes a la penal.

El reconocimiento de validez del artículo 74, el que fue aprobado por mayoría de nueve votos de los señores Ministros Aguirre Anguiano, Cossío Díaz, Franco González Salas, Góngora Pimentel, Azuela Güitrón, Valls Hernández, Sánchez Cordero de García Villegas, Silva Meza y Presidente Ortiz Mayagoitia; la señora Ministra Luna Ramos votó en contra, y reservó su derecho de formular en su caso y oportunidad, voto particular.

El reconocimiento de validez de los artículos 31 y 60, el que fue aprobado por mayoría de nueve votos de los señores Ministros Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Góngora Pimentel, Azuela Güitrón, Valls Hernández, Sánchez Cordero de García Villegas, Silva Meza y Presidente Ortiz Mayagoitia; el señor Ministro Aguirre Anguiano votó en contra.

No asistió el señor Ministro José de Jesús Gudiño Pelayo, por estar haciendo uso de sus vacaciones en virtud de haber integrado comisiones de receso.

Firman los Ministros Presidente y la Ponente, así como el Secretario General de Acuerdos que autoriza y da fe.

El Presidente, Ministro **Guillermo I. Ortiz Mayagoitia.**- Rúbrica.- La Ponente, Ministra **Margarita Beatriz Luna Ramos.**- Rúbrica.- El Secretario General de Acuerdos, **José Javier Aguilar Domínguez.**- Rúbrica.

LICENCIADO **JOSE JAVIER AGUILAR DOMINGUEZ**, SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACION, CERTIFICA: Que esta fotocopia constante de ciento treinta y cinco fojas útiles, concuerda fiel y exactamente con su original que corresponde a la resolución dictada por el Tribunal Pleno en el expediente relativo a la acción de inconstitucionalidad 21/2004 promovida por diputados integrantes de la Tercera Legislatura de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, en contra de la propia Asamblea y del Jefe de Gobierno de la entidad. Se certifica para su publicación en el Diario Oficial de la Federación, en cumplimiento de lo ordenado en el punto Cuarto resolutivo de la sentencia dictada por el Tribunal Pleno en la sesión pública celebrada el veintiséis de abril pasado.- México, Distrito Federal, a siete de agosto de dos mil siete.- Conste.- Rúbrica.

VOTO Particular y Concurrente formulado por el señor Ministro José Ramón Cossío Díaz, relativo a la Acción de Inconstitucionalidad 21/2004, promovida por diputados integrantes de la Tercera Legislatura de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, en contra de la propia Asamblea y del Jefe de Gobierno de dicha entidad.

Al margen un sello con el Escudo Nacional, que dice: Estados Unidos Mexicanos.- Suprema Corte de Justicia de la Nación.- Secretaría General de Acuerdos.

VOTO PARTICULAR Y CONCURRENTE QUE FORMULA EL SEÑOR MINISTRO JOSE RAMON COSSIO DIAZ RELATIVO A LA ACCION DE INCONSTITUCIONALIDAD 21/2004.

En sesiones de diecinueve, veintiséis y veintinueve de abril de dos mil siete, el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, resolvió la acción de inconstitucionalidad 21/2004 bajo la ponencia de la señora Ministra Margarita Beatriz Luna Ramos, por unanimidad de diez votos en el sentido de que es procedente y parcialmente fundada, declarándose únicamente la invalidez del artículo 43 penúltimo párrafo de la Ley de Cultura Cívica para el Distrito Federal. Respecto de algunos conceptos de validez la votación no fue unánime; en el primero y en el quinto, disentí con la mayoría, por la inconstitucionalidad de los artículos 9, fracción XVI, 33, 34, 35, 36, 37, 38 y 55 del ordenamiento en cita; formulo, por ello, voto particular. En el sexto concepto de invalidez vote en el mismo sentido que los Señores Ministros, mas no por las consideraciones que manifestaron; por ello; así, formulo voto concurrente respecto del mismo.

Esta acción fue promovida por los Diputados de la Tercera Legislatura de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal en contra de la Asamblea Legislativa y del Jefe de Gobierno de la citada entidad, demandando la invalidez de los artículos 4o., 6o. y 9o., fracción XVI, 24, fracciones I, II, IV, V, VI, VII y VIII, 25, fracciones I, II, III, IV, VI, VII, IX, XI, XII, XIII, XV y XVIII, 31, del 33 al 38, 42, 43, 55, 60, 74, último párrafo, 107, 108, 109, 110 y 111 de la Ley de Cultura Cívica del Distrito Federal, publicada en la Gaceta Oficial número 48 Bis, el 31 de mayo de 2004.

PRIMER CONCEPTO DE INVALIDEZ

Por lo que se refiere al primer concepto de invalidez, los promoventes plantearon la inconstitucionalidad de los numerales 9o., fracción XVI, 33, 34, 35, 36, 37 y 38¹ de la Ley de Cultura Cívica del Distrito Federal, aduciendo que con ellos se violaban los artículos 5, 21 y 123 constitucionales.

Los artículos impugnados regulan la posibilidad de que, mediante la realización de trabajos en favor de la comunidad, el infractor cumpla la sanción que nace con motivo de alguna infracción a la Ley de Cultura Cívica. De esta manera, el artículo 33 prevé la posibilidad de que el infractor, habiendo acreditado de manera fehaciente su identidad y domicilio, pueda solicitar al Juez le sea permitido realizar actividades de apoyo a la comunidad a efecto de no cubrir la multa o el arresto que se le hubiese impuesto, excepto en los casos de reincidencia. Tales actividades, de acuerdo con el artículo 35 del mismo ordenamiento, consisten en la prestación de servicios voluntarios y honoríficos de orientación, limpieza, conservación, restauración u ornato, en lugares localizados en la circunscripción territorial en que se hubiere cometido la infracción.

¹ Artículo 9.- Corresponde a la Consejería: (...)

XVI. Establecer las equivalencias entre los arrestos y el tiempo de realización de las actividades de apoyo a la comunidad.

Artículo 33.- Cuando el infractor acredite de manera fehaciente su identidad y domicilio, podrá solicitar al Juez le sea permitido realizar actividades de apoyo a la comunidad a efecto de no cubrir la multa o el arresto que se le hubiese impuesto, excepto en los casos de reincidencia.

Las actividades de apoyo a la comunidad se desarrollarán por un lapso equivalente a las horas de arresto que correspondan a la infracción que se hubiera cometido. En ningún caso podrán realizarse dentro de la jornada laboral del infractor.

Artículo 34.- El Juez, valorando las circunstancias personales del infractor, podrá acordar la suspensión de la sanción impuesta y señalar los días, horas y lugares en que se llevarán a cabo las actividades de apoyo a la comunidad y, sólo hasta la ejecución de las mismas cancelará la sanción de que se trate.

La Administración Pública del Distrito Federal y las Delegaciones enviarán a la Consejería propuestas de actividades de apoyo a la comunidad para que sean cumplidas por los infractores, siguiendo los lineamientos y equivalencias de tiempo que ella misma determine.

En todos los casos, el Juez hará del conocimiento del infractor la prerrogativa a que se refiere este artículo.

Artículo 35.- Para los efectos de esta ley, se entiende por actividades de apoyo a la comunidad la prestación de servicios voluntarios y honoríficos de orientación, limpieza, conservación, restauración u ornato, en lugares localizados en la circunscripción territorial en que se hubiere cometido la infracción.

Artículo 36.- Son actividades de apoyo a la comunidad (...)

Artículo 37.- Las actividades de apoyo a la comunidad se llevarán a cabo bajo la supervisión de personal de la Consejería para el caso de las actividades que se desarrollen en las áreas centrales, y de la Delegación en caso de que las actividades se realicen en la misma, atendiendo a los lineamientos que determine la Consejería.

Los titulares de las áreas de la Administración Pública del Distrito Federal y los Jefes Delegacionales proporcionarán los elementos necesarios para la ejecución de las actividades de apoyo a la comunidad y mensualmente harán del conocimiento de la Consejería los lugares, horarios y actividades que podrán realizarse en términos de este capítulo.

Artículo 38.- En el supuesto de que el infractor no realice las actividades de apoyo a la comunidad, el Juez emitirá la orden de presentación a efecto de que la sanción impuesta sea ejecutada de inmediato.

Los promoventes sostuvieron que se violaba la libertad de trabajo consagrada en el artículo 5o. constitucional, en razón de que la autoridad administrativa no está facultada para establecer como sanción la realización de actividades de apoyo a la comunidad, pues sólo la autoridad judicial puede imponer la prestación de trabajos personales sin retribución y sin pleno consentimiento; por otro lado, argumentaron que los servicios públicos que enumeran los artículos de la Ley de Cultura Cívica para el Distrito Federal no tienen identidad con el catálogo de servicios públicos obligatorios, aunque retribuíbles que la Constitución prevé. Consideraron que se violaba el artículo 123 constitucional, pues el mismo prohíbe utilizar el trabajo de los menores de 14 años; en el razonamiento de los promoventes, la Ley de Cultura Cívica hacía extensivas sus normas a los menores de 18 años. Finalmente, consideraron que se violaba el artículo 21 constitucional porque únicamente permite la imposición de multas o arresto hasta por 36 horas por infracciones a los reglamentos gubernativos, mientras que en la Ley de Cultura Cívica se establecen equivalencias entre los arrestos y el tiempo de realización de las actividades de apoyo a la comunidad.

Respecto de este primer concepto, surgieron en el Tribunal Pleno dos temas a discutir: a) Posibilidades de restricción a la libertad de trabajo en términos del artículo 5o. constitucional y b) Alcance del artículo 21 constitucional, tratándose de sanciones a faltas administrativas.

A) POSIBILIDADES DE RESTRICCIÓN A LA LIBERTAD DE TRABAJO EN TÉRMINOS DEL ARTÍCULO 5o. CONSTITUCIONAL.

Como primer punto, del artículo 5 constitucional se desprende una prohibición general para que cualquier persona sea obligada a prestar trabajos personales sin justa retribución y sin pleno consentimiento; de ello se advierte una prohibición absoluta de utilizar al trabajo que no satisfaga estas características como un medio de sanción.

El párrafo del artículo 5 constitucional que contiene la prohibición de que cualquier persona sea obligada a prestar un trabajo sin recibir una justa retribución y sin su pleno consentimiento proviene de la Constitución de 1857 y se recoge por el constituyente de 1917 en el proyecto de la comisión.

En el texto aprobado por el Congreso Constituyente de 1857 aparece la libertad de trabajo y la prohibición de prestar un trabajo sin el consentimiento y sin la justa retribución. La libertad de trabajo se encontraba en el artículo 4 mientras que la prohibición se encontraba en el artículo 5. En esta primera formulación de la libertad de trabajo no se encontraban las condiciones que posteriormente serían introducidas, relativas a la posibilidad de que una autoridad judicial imponga como condena el prestar determinado trabajo.

En el Congreso Constituyente de 1917 se sometió a discusión el proyecto de la comisión redactora de los artículos 4 y 5. En este caso también se mantiene la distinción, estableciendo en el primer artículo la libertad de trabajo de todas las personas y en el segundo de ellos la imposibilidad de imponer a una persona determinado trabajo sin la justa retribución.

De acuerdo con el Diputado Constituyente Lizardi señala que en los artículos 4 y 5 constitucionales se da una relación en cuanto a la libertad de trabajo. Esto es así porque el primero de ellos garantiza la libertad de trabajo para todas las personas y el segundo de ellos la complementa al prohibir que a cualquier persona se le obligue a trabajar sin su consentimiento y sin justa retribución, a no ser que se le imponga como pena por un juez. En este punto señala que la única excepción a la prohibición anterior es la que se contiene en el párrafo siguiente, ya que ahí se menciona cuáles de los servicios públicos serán obligatorios.

Al relacionar todos los preceptos en cuestión se advierte como condición que existe una libertad de trabajo de carácter general, la cual sólo tiene dos excepciones, la primera es el caso de un trabajo impuesto como pena por la autoridad judicial y la segunda es la obligación de prestar determinados servicios públicos.

En el texto aprobado por el Congreso Constituyente se agregó al artículo 5 la condición de que el trabajo que sea impuesto a una determinada persona como pena por haber realizado determinada conducta debe cumplir con dos de los requisitos que establece el artículo 123 y que están relacionados con las condiciones de trabajo y la duración de la jornada laboral.

En lo que respecta a la jurisprudencia que se ha generado alrededor del trabajo a favor de la comunidad, la línea general sostiene que no se trata de un beneficio, sino en unos casos de una pena directamente y en otros casos parte de la pena que se le impondrá a un sujeto, además de una multa.

A efecto de poder considerar en qué consiste la prohibición contenida en el artículo 5 constitucional, es necesario acudir al siguiente desglose; La persona no puede ser obligada a: 1) prestar un trabajo personal; 2) sin una justa retribución, y 3) sin su pleno consentimiento; todo ello, salvo el trabajo impuesto como pena por la autoridad judicial.

De lo anterior deriva la imposibilidad de que la imposición de un trabajo pueda ser utilizada como un mecanismo de sanción administrativa, máxime si la autoridad administrativa tiene como únicas posibilidades de sanción, las relativas a la multa o arresto, en términos de lo dispuesto por el artículo 21 constitucional.

Me parece que en virtud de lo anterior, partimos de que el único caso en el que constitucionalmente es admisible la imposición del trabajo es cuando sea determinado como pena por un juez.

B) ALCANCE DEL ARTICULO 21 CONSTITUCIONAL, TRATANDOSE DE SANCIONES A FALTAS ADMINISTRATIVAS.

Del texto constitucional, en su artículo 21, se desprenden dos condiciones esenciales que deben regir en lo relativo con el ius puniendi del Estado, a saber: 1) Una reserva judicial para la imposición de **penas**, 2) Una facultad de la autoridad administrativa para la aplicación de **sanciones** por las infracciones de los reglamentos gubernativos y de policía, que únicamente consistirán en multa o arresto hasta por treinta y seis horas.

Como lo sostuve en la sesión de aquél día, asumir que estamos ante una sanción y no ante un beneficio, implica analizar si de acuerdo con el texto del artículo 21 constitucional, caben posibilidades distintas a la multa y el arresto; esto es, si resulta admisible abrir las posibilidades previstas por el mismo, por lo que se refiere a las facultades conferidas a las autoridades administrativas.

En varias ocasiones tanto el Tribunal Pleno, como ambas Salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, han tenido oportunidad de pronunciarse sobre la posibilidad de que el artículo 21 constitucional admita la aplicación de sanciones distintas a la multa o el arresto; de varios criterios establecidos al respecto, puede apreciarse cierta consistencia en el sentido de que la multa o el arresto no son las únicas sanciones que pueden actualizarse en el ámbito legal. Dicho criterio puede apreciarse en diversas ejecutorias.²

En sesión celebrada por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación el 13 de octubre de 2006, al resolver el Amparo en Revisión 1389/2006 bajo la ponencia del Señor Ministro Sergio A. Valls Hernández, ésta se pronunció sobre el alcance del artículo 21 constitucional y votó por unanimidad en el sentido de que “no obstante que al referirse a la competencia de las autoridades administrativas la Constitución dispone que sólo pueden imponer sanciones consistentes en multas y arresto, la disposición no debe interpretarse literalmente, para concluir que el precepto prohíbe a la autoridad administrativa imponer otro tipo de sanciones por violación a leyes administrativas. En efecto, no es jurídicamente posible decir que sólo las sanciones administrativas contempladas en el artículo 21 mencionado, multa o arresto, sean las únicas que pueden ser aplicadas por autoridades administrativas, ya que el campo de acción de éstas es muy amplio y no se limita a esos dos casos, pues en el orden jurídico mexicano también pueden imponerse sanciones por violación a leyes administrativas, como en el presente caso, en que la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público estatuye como sanción administrativa la inhabilitación temporal cuando existe suficiente razón para ello.”³

En aquel momento, se apreció que el sentido de la resolución era correcta, más había de hacerse una salvedad al respecto; esta es, que el argumento se justificaba por tratarse de una ley que pertenece al orden jurídico federal, (Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público), lo que hacía que se ajustara a lo dispuesto por el artículo 73 fracción XXI, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que faculta al Congreso de la Unión para establecer los delitos y faltas contra la Federación, así como para fijar los castigos que por ellos deban imponerse. Es por ello que de esa última parte de la referida fracción, resulta que el Congreso de la Unión tiene la facultad de incorporar nuevas sanciones que no necesariamente sean multa y arresto, tratándose de faltas contra la Federación. De esta forma, se aprecia que en aquél caso, se justificaba interpretar el artículo 21 constitucional en un sentido distinto, de tal forma que pudieran incorporarse a la condición de la norma, sanciones distintas de las previstas expresamente por la misma; ello, únicamente en razón de que otra disposición constitucional lo dispone. Así por ejemplo, tratándose de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, al establecer la sanción administrativa de inhabilitación temporal para participar en los procedimientos de contratación o celebración de contratos regulados en la misma, para los licitantes o proveedores cuando existe razón suficiente para ello, no hay trasgresión del artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Ahora bien, en el presente asunto, el problema de constitucionalidad nace en virtud de una ley que rige para el Distrito Federal, esta es, la de Cultura Cívica; en ese sentido, el estudio referido a la constitucionalidad de sanciones distintas a las previstas por el artículo 21 de la Carta Magna, debe hacerse en relación con lo dispuesto por el 122, en su base primera, fracción V, inciso I, en donde se prevé la facultad que tiene la Asamblea Legislativa del Distrito Federal para normar la protección civil, así como la justicia cívica sobre faltas de policía y buen gobierno.

² Véase por ejemplo: Amparo en revisión 1389/2006, Amparo en revisión 851/2006, Amparo en Revisión 316/2006, Amparo en Revisión 566/2006, Amparo en revisión 2049/2005.

³ Amparo en revisión 1389/2006. Abastecedor de Materiales en General, S.A. de C.V. 13 de octubre de 2006. Cinco votos. Ponente: Sergio A. Valls Hernández. Secretario: Arnoldo Castellanos Morfín.

En ese sentido se logra apreciar una distinción esencial entre las facultades otorgadas al Congreso de la Unión y las de la Asamblea Legislativa; de tal forma que tratándose de las primeras, el artículo 73, fracción XXI, expresamente prevé dos facultades distintas. La primera: para establecer los delitos y faltas contra la Federación, y la segunda: para fijar los castigos que por ellos deban imponerse. De esta última se deriva que lógicamente la condición prevista por el artículo 21 constitucional no es un sistema cerrado, pero sólo por virtud de otra disposición constitucional que rige en el ámbito federal. Ahora, del análisis del inciso I, fracción V, base primera, del artículo 122, únicamente se desprende la facultad de normar la protección civil y justicia cívica sobre faltas de policía y buen gobierno. Ello quiere decir que la facultad referida se circunscribe a legislar la materialidad de la norma, esto es, determinar las conductas que habrán de ser consideradas infracciones, mas no los castigos que por ellas habrán de aplicarse. Por ello debe entenderse que la consecuencia jurídica del supuesto (infracción) no queda en manos del legislador, pues en ese caso sí aplica la restricción expresa en el artículo 21 constitucional.

Por otro lado, cuando la Asamblea Legislativa ejerce la facultad en comento, legisla en materia de faltas y sanciones administrativas, y no en materia penal. Por ello considero que no resulta admisible hacer analogías entre una y otra materia, como se planteó en la sesión de 19 de abril de 2007, a fin de justificar la admisibilidad de una sanción distinta de las previstas por el artículo 21 constitucional. Es preciso dar cuenta de que en la especie deben regir como derechos fundamentales de los gobernados los elementos del capítulo administrativo, particularmente los relativos a las multas y arrestos. De esta manera, se concluye que lo previsto por el artículo 21 constitucional se dirige no sólo a las autoridades administrativas, sino también al legislador como prohibición para establecer sanciones distintas de la multa o el arresto.

En otro orden de ideas, el presente asunto generó la duda de si debe o no, regir el mandato constitucional referido a la aplicación limitativa de multa o arresto por tratarse de un ordenamiento que es Ley. El problema surge con motivo de que la disposición constitucional expresamente dice que la autoridad administrativa aplicará las sanciones a las infracciones de los "reglamentos gubernativos y de policía". Al respecto, la Primera Sala ha emitido un criterio en el sentido de confirmar que el mandato constitucional de referencia rige tratándose de reglamentos y no así, de leyes. A la letra dice:

"SANCIONES ADMINISTRATIVAS. CUANDO TENGAN COMO SEDE REGLAMENTOS GUBERNATIVOS O DE POLICIA, SOLO PODRAN CONSISTIR EN MULTA O ARRESTO, LO QUE NO ACONTECE CUANDO SU FUNDAMENTO SEA LA LEY.

Quando las sanciones que imponen las autoridades administrativas tienen como sede reglamentos gubernativos o de policía, éstas sólo podrán consistir en multa o en arresto hasta por treinta y seis horas, en términos del artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; sin embargo, cuando tales sanciones sean impuestas con fundamento en la ley, resulta incuestionable que no pueden constreñirse a la multa o al arresto, sino que válidamente procede la imposición de diversos correctivos, como puede ser el decomiso de mercancías o cualquier otro que contemple la legislación aplicable.⁴

Ahora bien, este criterio establece una distinción entre lo que acontece en una ley cuya materia es la administrativa y un reglamento gubernativo y de buen gobierno. En la primera, se advierte que sí es posible admitir sanciones distintas a la multa y el arresto, mientras que en el segundo, esto no es posible. Respecto de este criterio, considero que el análisis del tema no debe partir de un distingo meramente formal, pues aunque el artículo 21 constitucional haga referencia expresa a "reglamentos gubernativos y de policía", de los debates del Constituyente se desprende que el fin de la norma versaba sobre la materia a que iba dirigida la prohibición y no sobre el tipo de normatividad que habría de estar sujeta a la misma.

Es decir, con esta disposición el Constituyente buscó proteger las garantías individuales de los particulares, limitando la esfera de acción de las autoridades administrativas a dos únicas posibilidades, multa o arresto, tratándose de faltas e infracciones de carácter administrativo. Por ello, considero que no es admisible determinar que la restricción impuesta a las autoridades administrativas, la cual nace en aras de proteger los derechos de los particulares, deba entenderse referida únicamente a lo que estrictamente son "reglamentos". La materialidad a que hago referencia se traduce en el contenido de la norma, que por tratarse de conductas que afectan el orden cívico, deben verse cubiertas por las limitaciones que la Carta Magna establece a fin de salvaguardar las garantías individuales. El interés de regular esto, nace de un problema que el Constituyente de 1917 observaba en el ámbito del derecho administrativo sancionador; un problema de arbitrariedades originado por la falta de limitación constitucional sobre las posibles sanciones a que estaban facultadas para imponer las autoridades administrativas.

⁴ Amparo directo en revisión 1338/2003. Productos Agropecuarios de Tehuacán, S.A. de C.V. 14 de abril de 2004. Unanimidad de cuatro votos. Ausente: Humberto Román Palacios. Ponente: José de Jesús Gudiño Pelayo. Secretario: Rogelio Alberto Montoya Rodríguez.

Este problema preocupó al Constituyente de 1917 de tal forma que trato de acotar y restringir el campo de acción de dichas autoridades. Esta decisión se origina por una razón histórica, vinculada con cierta desconfianza por parte de quienes estaban sujetos a sanciones de esta índole. De la discusión planteada en los debates del Constituyente se deduce que la protección hacia los particulares respecto de los abusos de las autoridades, versaba sobre el castigo a las infracciones que se cometían por conductas que materialmente guardan relación con el orden público y la convivencia ciudadana.

“Los delitos se distinguen de la infracción de policía, en que las infracciones de policía se castigan, sea que se cometan con dolo o con culpa o con negligencia, mientras que los delitos sólo se castigan cuando hay dolo o, por lo menos, falta, culpa o negligencia. Cuando se trata de delitos, el Código supone ya un hecho de cierta gravedad, mientras que cuando se trata de infracciones a los reglamentos de Policía o buen gobierno, lo único que se procura es que todas las cosas vayan en la ciudad en perfecto orden, con objeto de que no causen molestias a nadie y que sí eviten todos los males, que los reglamentos tratan de evitar.”⁵

Al atender a este criterio, me pareció incorrecto partir de una distinción meramente formal, ya que si bien la Ley de Cultura Cívica para el Distrito Federal claramente no es un reglamento gubernativo de policía y buen gobierno, materialmente regula aquellas situaciones o relaciones sociales que el constituyente trato de proteger mediante la limitación sancionadora prevista por el 21 constitucional en relación con la multa y el arresto.

En este sentido, debe advertirse que justamente esta protección fue prevista por el Constituyente en 1917.

“La reforma que sobre este particular se propone, a la vez que confirma a los jueces la facultad exclusiva de imponer penas, sólo concede a la autoridad administrativa castigar la infracción de los reglamentos de policía, que por regla general sólo da lugar a penas pecuniarias y no a reclusión, la que únicamente se impone cuando el infractor no puede pagar la multa.”

“Nos parece juicioso limitar las facultades de la autoridad administrativa, en lo relativo a la disposición de arresto, a lo puramente indispensable. Las infracciones de los bandos de policía son, en tesis general, de tal naturaleza, que no ameritan más castigo que una multa; pero hay casos en que se hace forzoso detener al infractor por lo menos durante algunas horas. Creemos que a esto debe limitarse la facultad de arrestar administrativamente, salvo el caso de que se haga indispensable el arresto por mayor tiempo, cuando el infractor no puede o no quiere pagar la multa que se le hubiese impuesto; pero aún en este caso es conveniente también fijar un límite.”⁶

Ahora bien, la consideración antes hecha sobre el trabajo que impone la autoridad judicial, entendido como una pena, queda claramente relacionada con la primera parte del artículo 21 constitucional, cuando dice que ésta es propia y exclusiva de la autoridad judicial. Así, permite que la autoridad administrativa sancione infracciones a reglamentos de policía y buen gobierno, habiendo dos únicas posibilidades de sanción para ello, que son: multa o arresto hasta por 36 horas, teniendo prevalencia la multa y, cuando no se pueda pagar, el arresto.

De esta forma se advierte que entre el 5o. y el 21 se puede advertir una solución de continuidad en el sentido de determinar que no es constitucional admitir una sanción distinta a la multa y el arresto por faltas administrativas, máxime si ellas violentan la garantía de la libertad de trabajo.

QUINTO CONCEPTO DE INVALIDEZ

Los accionantes aducían que el artículo 55 de la Ley de Cultura Cívica del Distrito Federal⁷ contrariaba el numeral 16 de la Ley Suprema, argumentando que desarticulaba el régimen de garantías en materia de protección a la libertad personal al facultar a los policías a detener y presentar a los probables infractores inmediatamente ante el Juez, ya que, bajo su razonamiento, esto sólo puede hacerse tratándose de delitos graves o en flagrancia, lo que es exclusivo del orden penal.

⁵ Nueva edición del diario de debates del congreso constituyente de 196 a 1917. Tomo I. Marván Laborde Ignacio. Primera edición, Diciembre de 2005; Suprema Corte de Justicia de la Nación. Página 904.

⁶ Nueva edición del diario de debates del congreso constituyente de 196 a 1917. Tomo I. Marván Laborde Ignacio. Primera edición, Diciembre de 2005; Suprema Corte de Justicia de la Nación. Páginas 882 a 884.

⁷ Artículo 55.- El policía en servicio detendrá y presentará al probable infractor inmediatamente ante el Juez, en los siguientes casos.

I. Cuando presencien la comisión de la infracción, y

II. Cuando sean informados de la comisión de una infracción inmediatamente después de que hubiese sido realizada o se encuentre en su poder el objeto o instrumento, huellas o indicios que hagan presumir fundadamente su participación en la infracción.

El policía que se abstenga de cumplir con lo dispuesto en este artículo, será sancionado por los órganos competentes de la Secretaría, en términos de las disposiciones aplicables.

Los accionantes manifestaban que se violaba el derecho de toda persona a la seguridad y a la integridad personal, razonando que únicamente es constitucional la detención en flagrancia cuando se trata de delitos.

De manera preliminar, al analizar este concepto considere que estábamos ante un caso en el que se debía tener una consideración fuerte a efecto de entender cuáles son los alcances de las posibilidades de detención por parte de las autoridades administrativas.

En un principio, el proyecto estaba planteando la constitucionalidad del referido artículo bajo el argumento de que las conductas sancionadas por la Ley de Cultura Cívica constituyen infracciones cívicas que no se regulan en el ámbito penal para deber acatar lo previsto por el artículo 16 constitucional. En sesión del día 23 de abril de 2007 se planteó que dicho argumento debía entenderse justo en sentido opuesto; esto es, la excepción a la prohibición genérica de que ningún particular puede ser detenido por la autoridad, en principio sólo opera en materia penal, lo cual se justifica porque en esta, la lesión de los bienes jurídicos es más grave, al ser estos de mayor entidad.

Consecuentemente, la excepción que implica una restricción a un derecho fundamental, es la que en principio no puede extenderse al ámbito del Derecho administrativo sancionador, más no la norma genérica, que es la que garantiza el derecho fundamental. A esta conclusión arribó el Tribunal Pleno en aquella sesión; en relación con esto se reforzó la argumentación utilizando la tesis jurisprudencia de rubro **“DERECHO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR. PARA LA CONSTRUCCION DE SUS PROPIOS PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES ES VALIDO ACUDIR DE MANERA PRUDENTE A LAS TECNICAS GARANTISTAS DEL DERECHO PENAL, EN TANTO AMBOS SON MANIFESTACIONES DE LA POTESTAD PUNITIVA DEL ESTADO.”**

De esta manera, se llegó a la determinación, por unanimidad de los Ministros presentes, de que en el Derecho Administrativo Sancionador sí deben regir los principios garantistas; consecuentemente, ello nos situaba ante la necesidad de responder si los límites constitucionales a la garantía de libertad personal que rigen en materia penal, podían extenderse al derecho administrativo, y de responder afirmativamente, si debían regir con la misma intensidad.

Al estudiarse la constitucionalidad del artículo 55 de la Ley de Cultura Cívica para el Distrito Federal, se advirtió que había de hacerse una distinción esencial entre los distintos supuestos que el mismo establece respecto de la facultad que tendrán los policías para detener y presentar al probable infractor inmediatamente ante el Juez; estos son 3, a saber:

- 1) Cuando presencien la comisión de la infracción.
- 2) Cuando sean informados de la comisión de una infracción inmediatamente después de que hubiese sido realizada.
- 3) Cuando se encuentre en su poder el objeto o instrumento, huellas o indicios que hagan presumir fundadamente su participación en la infracción.

El Tribunal Pleno determinó que estos supuestos no contemplaban propiamente una detención, sino que se trataba de un aseguramiento momentáneo de la persona para su traslado físico al lugar donde se encuentra el juez calificador; en este sentido, se adujo que no se trataba de un acto atentatorio en contra de la libertad personal, puesto que la medida consiste en un acto de restricción momentánea.

El Tribunal Pleno afirmó que la facultad otorgada al policía en el artículo 55 de la mencionada Ley, consistía meramente en una detención momentánea del infractor únicamente cuando existe flagrancia, teniendo el deber de llevarlo inmediatamente ante el Juez, quien finalmente decidirá si es o no acreedor a una sanción. A juicio del Pleno, lo anterior revela que no se aprehende a la persona que comete la conducta indebida, y consecuentemente no se violenta el derecho a la libertad personal.

Por otro lado, se estimó que el artículo 55 de Ley de Cultura Cívica no violentaba lo dispuesto por el artículo 16 constitucional pues la facultad otorgada en el mismo no conducía a ningún tipo de arbitrariedad por parte de los policías facultados para detener a los infractores, en razón de que la ley en comento prevé una serie de disposiciones que regulan la conducta de los policías, de tal forma que en todo caso, estos podrían hacerse acreedores a una sanción si incurrieran en conductas contrarias a la Ley. Así, se argumentó que no en cualquier supuesto se puede realizar una detención, y en todo caso, la imposición o no de una multa, o de un arresto, siempre estaría sujeta al procedimiento administrativo seguido ante el Juez Cívico.

Ahora bien, a mi entender el artículo 21 constitucional, tratándose de reglamentos administrativos y de buen gobierno, en efecto implica lógicamente el aseguramiento del infractor al prever como una de las posibles sanciones al arresto, que naturalmente no podría actualizarse si lo que se tiene es la imposibilidad de presentar físicamente al infractor. En tal virtud, considero que la fracción I y la primera parte de la fracción II del artículo 55 de la ley son constitucionales a la luz de los artículos 16 y 21. No obstante ello, considero que este planteamiento no debe utilizarse de forma extensiva para toda clase de infracciones; si bien creo que del artículo 21 constitucional deriva lógicamente una facultad para asegurar, ello no es razón para admitir cualquier caso sin distinción específica de tal forma que se generen más límites a los derechos fundamentales en casos en los que no exista un motivo adecuado, o bien no haya evidencia razonable de que ha acontecido una infracción.

Considero que el supuesto tres de la norma impugnada nos sitúa ante una circunstancia de tal naturaleza, puesto que del mismo no se desprende relación de causalidad necesaria entre el encontrar a alguien en poder del objeto o instrumento, o que haya huellas e indicios de haber cometido una infracción, y la realización fáctica de la misma. Me parece que esta causalidad necesaria sí se aprecia en los otros dos supuestos, y por ello el artículo 16 constitucional regula las excepciones y límites que deben trazarse a la libertad personal ante situaciones de tal naturaleza.

Por lo anterior, al prever la norma que el policía podrá detener al infractor y presentarlo ante el Juez cuando se encuentre en su poder el objeto o instrumento, así como huellas o indicios que hagan presumir fundadamente su participación en la infracción, se introducen nuevos elementos que no guardan relación con el régimen de excepción tratándose de detenciones que prevé el artículo 16 constitucional.

Me parece importante distinguir entre los dos primeros supuestos y el tercero, ya que en este, el motivo por el que se faculta el aseguramiento violenta la garantía de libertad personal en la medida en que se permite su afectación por una cuestión que a mi modo de ver carece de gravedad suficiente al no existir un nexo causal entre el supuesto y la actualización de una infracción. Es decir, cuando se advirtió que había de analizarse el grado de intensidad con que regía la libertad personal para el derecho administrativo sancionador, era a fin de poder distinguir supuestos en los que por su gravedad o por el daño cometido resulta admisible asegurar la persona a efecto de cumplir con lo dispuesto por el artículo 21 constitucional, pero siempre bajo el entendimiento de que ello se logra a través de una interpretación restrictiva.

Atendiendo a lo anterior, no considero que haya sustento constitucional para permitir el aseguramiento de las personas por parte de autoridades administrativas cuando la única evidencia que obra diste de ser suficiente para que fundadamente se pueda acusar a alguien por haber cometido una infracción.

El supuesto a que hago referencia se distingue de los dos primeros en que, si para estos habíamos encontrado fundamento en el artículo 21 constitucional, en el último no es posible decir que el arresto previsto por dicho numeral implique lógicamente un aseguramiento de la persona en razón de que concurren las circunstancias enunciadas (que se encuentre en poder del infractor, objeto o instrumento, huellas o indicios que hagan presumir fundadamente su participación en la infracción), ya que para efectos de lograr que dicha sanción pueda ejecutarse de manera efectiva, basta con que se asegure a la persona por una causa que fundadamente pueda conducir a la imposición de una sanción de índole administrativo. Es decir, admitir este último supuesto conduciría a la vulneración de la garantía a la libertad personal, al no haber razonabilidad en la medida.

Por otro lado, no coincido en el criterio mayoritario con el que se afirmó que por el hecho de que existan requisitos que los policías deban satisfacer, se purgan los posibles vicios de una detención. Considero que el tema de la responsabilidad de los policías es distinto de los requisitos mediante los cuales tienen que llevarse a cabo las detenciones.

SEXTO CONCEPTO DE INVALIDEZ

Los promoventes de la presente acción adujeron que el artículo 55 de la Ley de Cultura Cívica del Distrito Federal resultaba inconstitucional en virtud de que la norma permitía que bastara con el simple hecho de informar a un policía de la comisión de un delito para que se procediera a la detención del infractor, violando con ello la garantía de presunción de inocencia.

En la sesión de aquél día manifesté que no compartía la razón de los accionantes, considerando que dicha garantía no debía operar en el sentido planteado por los mismos; para llegar a este razonamiento fue preciso atender al criterio emitido por la Segunda Sala al pronunciarse sobre el contenido implícito de la garantía de presunción de inocencia en la Constitución. Al referirse a su alcance se dijo: "De la interpretación armónica y sistemática de los artículos 14, párrafo segundo, 16, párrafo primero, 19, párrafo primero, 21, párrafo primero, y 102, apartado A, párrafo segundo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se

desprenden, por una parte, el principio del debido proceso legal que implica que al inculpado se le reconozca el derecho a su libertad y que el Estado sólo podrá privarlo del mismo cuando, existiendo suficientes elementos incriminatorios, y seguido un proceso penal en su contra en el que se respeten las formalidades esenciales del procedimiento, las garantías de audiencia y la de ofrecer pruebas para desvirtuar la imputación correspondiente, el Juez pronuncie sentencia definitiva declarándolo culpable⁸. Atendiendo a este criterio, se desprende que la presunción de inocencia está constituida hoy como una garantía que se da a lo largo de un proceso, mas no como un requisito de detención.

Ahora bien, con independencia de que a mi juicio sea inconstitucional el artículo 55 de la Ley de Cultura Cívica para el Distrito Federal, por las razones que expuse en lo relativo al quinto concepto de invalidez que hicieron valer los promoventes, me parece que el hecho de darle a la presunción de inocencia el carácter de un elemento que debe ser satisfecho al momento de la detención, es llevarla a una condición extraordinaria.

De esta manera, se arribó a la conclusión de que el precepto impugnado refleja exclusivamente los requisitos que deben reunirse para proceder a una aseguramiento de la persona y su inmediata remisión ante el Juez Cívico; lo que, de ningún modo se traduce en una declaratoria de culpabilidad del probable infractor.

Respecto de este concepto de invalidez, considere que era infundado por lo anterior y en esa parte los Ministros integrantes del Tribunal Pleno llegaron a la misma conclusión; sin embargo, adoptaron la idea de que no se violaba la garantía de presunción de inocencia, no sólo porque por sus características lógicas y teóricas no era aplicable al ámbito de las detenciones, sino porque adicionalmente, la detención a la que el precepto impugnado se refería, no quedaba al entero arbitrio del policía, pues además de que se exige que esté en servicio, deben actualizarse los supuestos de la norma para que proceda al aseguramiento como medida preventiva, como lo son la urgencia y la existencia de indicios, resaltando el hecho de que la detención es momentánea, pues en términos de la propia ley, la remisión ante el Juez debe ser inmediata.

De esta manera, la posición mayoritaria concluyó que los requisitos reflejados en el artículo 56 de la Ley de Cultura Cívica⁹, concatenados con los señalamientos a que había arribado el Tribunal Pleno, corroboraban que deben cumplirse una serie de exigencias para que el policía pueda proceder a la detención del probable infractor; lo que a su juicio demostraba que el actuar del policía no es arbitrario.

Respecto de esta última consideración disentí, ya que mi juicio lo único que estaba en discusión respecto del sexto concepto de invalidez, era si aplicaba o no el principio de presunción de inocencia al ámbito de las detenciones, a lo cual la mayoría contestó en sentido negativo. De esta forma, considero que con ello bastaba para dar contestación a los promoventes, tal como lo venían planteando. No considere adecuado vincular el tema de las responsabilidades que podrían ser exigidas a los policías por su actuar, con el de la aplicación del principio de presunción de inocencia.

El argumento final de la mayoría no guarda relación con el planteamiento de los promoventes; en esa medida, la razón que prevaleció no podía subsanar condición alguna de inconstitucionalidad.

El Ministro **José Ramón Cossío Díaz**.- Rúbrica.

LICENCIADO **JOSE JAVIER AGUILAR DOMINGUEZ**, SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACION, CERTIFICA: Que esta fotocopia constante de doce hojas útiles, concuerda fiel y exactamente con su original que corresponde al voto particular y concurrente del señor Ministro José Ramón Cossío Díaz, en la acción de inconstitucionalidad 21/2004, promovida por diputados integrantes de la Tercera Legislatura de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, en contra de la propia Asamblea y del Jefe de Gobierno de la entidad. Se certifica para su publicación en el Diario Oficial de la Federación.- México, Distrito Federal, a trece de agosto de dos mil siete.- Conste.- Rúbrica.

⁸ Amparo en revisión 1293/2000. 15 de agosto de 2002. Once votos. Ponente: Sergio Salvador Aguirre Anguiano. Secretarios: Eduardo Ferrer Mac Gregor Poisot y Arnulfo Moreno Flores.

⁹ Artículo 56.- La detención y presentación del probable infractor ante el Juez, constará en una boleta de remisión, la cual contendrá por lo menos los siguientes datos:

- I. Nombre, edad y domicilio del probable infractor, así como los datos de los documentos con que los acredite;
- II. Una relación de los hechos que motivaron la detención, describiendo las circunstancias de tiempo, modo, lugar así como cualquier dato que pudiera contribuir para los fines del procedimiento;
- III. Nombre, domicilio del ofendido o de la persona que hubiere informado de la comisión de la infracción, si fuere el caso, y datos del documento con que los acredite. Si la detención es por queja, deberán constar las circunstancias de comisión de la infracción y en tal caso no será necesario que el quejoso acuda al Juzgado;
- IV. En su caso, la lista de objetos recogidos, que tuvieren relación con la probable infracción;
- V. Nombre, número de placa o jerarquía, unidad de adscripción y firma del policía que hace la presentación, así como en su caso número de vehículo; y
- VI. Número del juzgado al que se hará la presentación del probable infractor, domicilio y número telefónico.

El policía proporcionará al quejoso, cuando lo hubiere, una copia de la boleta de remisión e informará inmediatamente a su superior jerárquico de la detención del probable infractor.