

INFORME ESPECIAL

sobre la situación de los juzgados
cívicos del Distrito Federal
durante el 2004



INFORME ESPECIAL

sobre la situación
de los juzgados cívicos
del Distrito Federal
durante el 2004



*Informe especial sobre la situación
de los juzgados cívicos del Distrito Federal durante el 2004*

1a. edición

ISBN: 970-765-009-5

Oficinas Centrales

Avenida Chapultepec 49,
Centro Histórico,
C.P. 06040, México, D.F.
Tel. 5229 5600

Unidad Oriente

Cuauhtémoc 6, 3er. piso,
esquina con Ermita,
Col. Barrio de San Pablo,
Del. Iztapalapa
Tels. 5686 1540, 5686 1230
y 5686 2787

Unidad Norte

Aquiles Serdán 22, altos 2,
2o. piso, esquina con Fray Juan
de Zumárraga
(frente a la Basílica),
Col. La Villa,
Del. Gustavo A. Madero
Tel. 5748 2488

Unidad Sur

Avenida Prolongación División
del Norte 5662,
Col. Barrio de San Marcos,
Del. Xochimilco,
Tel. 1509 0267

Biblioteca

Doctor Río de la Loza 300,
primer piso,
Tel. 5229 5600, Ext.1608

www.cd hdf.org.mx

Original electrónico: Subdirección
de Publicaciones de la Secretaría
Técnica de la CDHDF.

Impreso en México

Printed in Mexico

CONTENIDO

PRESENTACIÓN	7
INTRODUCCIÓN	9
I. EL PERSONAL DE LOS JUZGADOS CÍVICOS	13
a) Jueces	13
b) Secretarios	14
c) Personal médico	16
d) Personal de seguridad	17
e) Personal auxiliar	19
II. SALARIO	21
III. REMISIÓN DEL PRESUNTO INFRACTOR	23
a) Detención	23
b) Queja	27
c) Participación vecinal	28
IV. PROCEDIMIENTO POR PRESENTACIÓN DEL PROBABLE INFRACTOR ANTE EL JUEZ	31
V. ARRESTO	41
VI. SALVAGUARDA DE LA DIGNIDAD DE LAS PERSONAS EN SITUACIÓN DE VULNERABILIDAD	55
a) Menores de edad	56
b) Personas de idioma distinto al español	58
c) Adultos mayores	60
d) Personas con discapacidad	60
e) Personas en situación de riesgo	61
VII. INSTALACIONES, EQUIPAMIENTO Y CONDICIONES DE TRABAJO E INTERNAMIENTO	63

CONCLUSIONES	75
a) Instalaciones	75
b) Violación a los derechos humanos de las y los presuntos infractores	75
1. No distinción fundada en la condición jurídica	76
2. Tratos inhumanos o degradantes	77
c) Violación a los derechos humanos del personal de los juzgados	79
d) Avance del cumplimiento	80
PROPUESTA DE REFORMA INTEGRAL EN MATERIA DE JUSTICIA CÍVICA EN EL DISTRITO FEDERAL	81
a) Reforma del marco normativo	82
b) Garantía de defensa y asistencia jurídica	86
c) Presunción de inocencia	86
d) Principio de culpabilidad	87
e) Derecho de audiencia, calificación de pruebas y presentación de testigos	90
f) Juicio imparcial, eficaz y expedito	91
g) Sanción únicamente por faltas o infracciones en leyes preexistentes	92
h) Reparación del daño	95
i) Apelación de sentencia	96
ÍNDICE DE GRÁFICAS	97
ÍNDICE DE TABLAS	101
BIBLIOGRAFÍA	103
SIGLAS Y ACRÓNIMOS	105
ANEXO I. VITRINA METODOLÓGICA	107
ANEXO II. BOLETAS DE REMISIÓN	109
ANEXO III. REGISTRO DE INFRACTORES	127

PRESENTACIÓN

El presente trabajo informa los resultados de las visitas a los juzgados cívicos de la Ciudad de México, realizadas por la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal (CDHDF), con el fin de verificar el cumplimiento de la Recomendación 3/2001 y la aplicación de la nueva Ley de Cultura Cívica del Distrito Federal.¹

La mencionada Recomendación, emitida el 17 de mayo de 2001 y dirigida al jefe de Gobierno del Distrito Federal, señala las deficiencias en los 36 juzgados cívicos que, en ese entonces, existían en esta ciudad. El instrumento recomendatorio plantea nueve puntos, de los cuales uno ha sido cumplido totalmente y se refiere a la reubicación del Juzgado Primero, de una zona aledaña, al Campo de Tiro de la Secretaría de Seguridad Pública, en la Delegación Venustiano Carranza.

Los ocho puntos pendientes son los siguientes:

1. Que se asigne a cada uno de los juzgados el personal suficiente para el desempeño de sus funciones.
2. Que los salarios de los trabajadores se adecuen a lo previsto en el artículo 61 de la Ley de Justicia Cívica para el Distrito Federal (artículo 92 de la Ley de Cultura Cívica del Distrito Federal).
3. Que el personal de los juzgados goce de los derechos y las obligaciones inherentes a todo servidor público y, en especial, que se les garantice la estabilidad laboral.
4. Además, que cuenten con los servicios indispensables para satisfacer sus necesidades básicas, tales como agua para beber y sanitarios en buenas condiciones.
5. Que se brinden a los infractores condiciones dignas para el cumplimiento de las sanciones y que se les garantice el ejercicio de los derechos reconocidos por la ley.
6. Que se tomen las medidas pertinentes para que todos los juzgados cuenten con los espacios físicos que la ley señala.
7. Que se proporcione a éstos mantenimiento periódico, adecuado y suficiente en sus instalaciones.
8. Que se suministren los útiles de trabajo, el equipo y el mobiliario adecuados para el desempeño de las labores del personal de los juzgados.

Cabe mencionar que la creación y construcción de las nuevas coordinaciones territoriales implicaría un importante avance en el cumplimiento de la Recomendación. Sin embargo, ello depende de la viabilidad presupuestaria y de la coordinación de las áreas de gobierno involucradas. Se incluyen en esto las atribuciones

¹ ALDF. Ley de Cultura Cívica del Distrito Federal, número 48-bis, en *Gaceta Oficial del Distrito Federal*, Gobierno del Distrito Federal, México, 31 de mayo de 2004.

de los juzgados cívicos, de la Procuraduría General de Justicia, de la Secretaría de Seguridad Pública, de la Secretaría de Salud y de las delegaciones políticas, todas del ámbito del Distrito Federal.

En la actualidad, esta entidad cuenta con 70 juzgados cívicos, de los cuales 69 están en servicio. De acuerdo con su incorporación al Programa de Coordinaciones Territoriales, la Dirección Ejecutiva de Justicia Cívica los clasifica de la siguiente manera: no remodelados, es decir, los juzgados que aún no se integran al programa de coordinaciones territoriales (41); remodelados, que son aquellos a los que no les corresponden construcciones nuevas pero están contiguos a las agencias del Ministerio Público (14) y, por último, juzgados nuevos, que son los creados e integrados en las coordinaciones territoriales recién construidas (14).²

Como parte del seguimiento del cumplimiento de la Recomendación 3/2001, se realizaron las visitas a los juzgados cívicos para valorar los *aspectos contrastantes* entre cada tipo de Juzgado y para constatar si las nuevas coordinaciones propiciaban un avance significativo en la atención de la problemática general. Además, fue un esfuerzo importante que permitió observar la aplicación de la nueva norma que rige el funcionamiento de este tipo de institución, es decir, la Ley de Cultura Cívica del Distrito Federal. Las características técnicas del método aplicado para la verificación están expuestas en el Anexo I.

El diseño de la muestra, la integración de la base de datos, el procesamiento de los resultados y el análisis, así como la supervisión del levantamiento de las encuestas quedaron bajo la responsabilidad de la Dirección Ejecutiva de Seguimiento de Recomendaciones, la cual realizó las visitas con el apoyo de la Dirección General de Quejas y Orientación, de las dos visitadurías y de la Coordinación de Asesores de la Presidencia, todas de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal.

Cabe expresar el reconocimiento de esta institución a los jueces y secretarios de los juzgados y un agradecimiento muy especial para las y los presuntos infractores y sus familiares, que colaboraron con sus respuestas a esta investigación.

**Ciudad de México,
junio de 2005**

² Dirección Ejecutiva de Justicia Cívica del GDF. Oficio DEJC/341/2004 del 22 de julio de 2004. Cfr. CSR. *Expediente de la Recomendación 3/2001. Caso de deficiencias en los juzgados cívicos del Distrito Federal*, Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, México, 2004.

INTRODUCCIÓN

El presente documento hace una valoración de la situación de los derechos humanos en los juzgados cívicos del Distrito Federal, y evalúa el avance alcanzado en el cumplimiento de la Recomendación 3/2001, concerniente a las deficiencias encontradas en ellos.³ Asimismo, valora la aplicación de la norma que los rige: la Ley de Cultura Cívica del Distrito Federal.⁴

Los juzgados cívicos son las instancias de gobierno encargadas de juzgar y sancionar aquellas faltas cometidas por las y los ciudadanos en el orden administrativo, acciones que alteran la convivencia social porque afectan al derecho de otras personas para el uso adecuado, con seguridad y respeto a la dignidad de las personas, de los espacios públicos (vialidades, plazas, jardines, inmuebles destinados a servicios, áreas de convivencia vecinal, etc.).⁵ No son faltas relacionadas con el ámbito penal, por lo que no son objeto de atención del Ministerio Público. Sin embargo, su sanción abarca la privación de la libertad, la reparación del daño o el pago de una multa. Asimismo, en la nueva ley se destaca que sean consideradas como formas de cubrir la sanción impuesta las labores a favor de la comunidad.⁶

En el año 2001, la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal (CDHDF) emitió la Recomendación 3/2001 exhortando a la autoridad competente para que resolviera las serias deficiencias encontradas en los 36 juzgados cívicos de la Ciudad de México. Durante 2002 éstas fueron ratificadas, por lo que tal Recomendación se mantiene aún sin cumplir. En el 2003 se realizaron reuniones e intercambio de información acerca de los avances logrados en el establecimiento del programa de coordinaciones territoriales.

La autoridad creó nuevos juzgados para contar con un total de 70 e inició la construcción de las coordinaciones territoriales donde se concentran en un solo espacio las labores de las agencias del Ministerio Público y de los juzgados cívicos, así como de la Defensoría de Oficio. Además, emitió una nueva ley que sustituye a la de Justicia Cívica, con el decreto de la Ley de Cultura Cívica del Distrito Federal,⁷ donde se establece el nuevo marco normativo que rige a este tipo de juzgados.

Esta situación obligó a la CDHDF a valorar la Recomendación pendiente de cumplimiento a partir de estos nuevos cambios. El interés principal es que todas estas acciones estén orientadas a la incorporación de la salvaguarda de los derechos humanos en las acciones de gobierno y en los procedimientos de la función pública.

³ CDHDF. *Recomendación 3/2001. Caso de deficiencias en los juzgados cívicos del Distrito Federal*. Cfr. Página electrónica de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, <http://www.cd hdf.org.mx>.

⁴ ALDF, *Op. Cit.*

⁵ Cfr. ALDF, *Ibid*, artículo 5.

⁶ ALDF. *Ibid*, Capítulo segundo, Título tercero.

⁷ ALDF. *Ibid*.

En el tema de los juzgados cívicos confluyen dos ámbitos de la Declaración Universal de Derechos Humanos.⁸ Por una parte, las prerrogativas de los presuntos infractores, estipulados en el artículo 2 (toda persona tiene los derechos y las libertades proclamadas en la Declaración, sin distinción alguna fundada en la condición jurídica de la persona), en el artículo 5 (nadie será sometido a tortura ni a penas o tratos crueles, inhumanos o degradantes) y en el artículo 7 (todos son iguales ante la ley y tienen, sin distinción, derecho a igual protección). Por otra, los derechos de los servidores públicos que laboran en los juzgados cívicos, contemplados en esta Declaración, en lo tocante al trabajo, en especial el artículo 23, párrafo 1, que estipula que toda persona tiene derecho a condiciones equitativas y satisfactorias en el trabajo; y en el artículo 24, sobre el derecho de las personas al descanso y a una duración razonable de la jornada de trabajo.

A partir de estos principios fundamentales, la CDHDF establece la valoración acerca del cumplimiento de la Recomendación, además de determinar si el funcionamiento corresponde al marco normativo que la rige.

Otros documentos internacionales que sustentan los puntos de la Recomendación son el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos,⁹ emitido por la Asamblea General de la ONU, la Convención Americana sobre Derechos Humanos (Pacto de San José),¹⁰ el Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Protocolo de San Salvador),¹¹ las Reglas Mínimas para el Tratamiento de los Reclusos¹² y el Conjunto de Principios para la Protección de Todas las Personas Sometidas a Cualquier Forma de Detención o Prisión,¹³ ambas de la ONU.

Este documento pretende informar acerca de la situación de los juzgados cívicos a partir de la emisión de la Recomendación 3/2001, desde dos perspectivas: la correspondiente al trato recibido por las y los infractores y las condiciones de su confinamiento, y la que concierne a las condiciones de trabajo de los empleados de los juzgados.

Respecto de las condiciones de trabajo, la presente investigación expondrá sus resultados en los apartados I, II y VII. Este último incorporará, además, lo concerniente a las condiciones de las áreas de confinamiento de los infractores. Asimismo, en los apartados III, IV, V y VI se explicará lo tocante al trato recibido por las y los infractores y las condiciones del arresto. En éstos también se manifestará la percepción del personal de los juzgados y de las y los mismos infractores.

Por su parte, en el apartado I se plantea el tema del personal que labora en los juzgados cívicos, en el II se analizan los ingresos percibidos por los jueces y los secretarios, y en el III se indican las condiciones en las que se da la remisión de las y los presuntos infractores, que concluye con la llegada al Juzgado y la entrega de las boletas de remisión.

La ley que rige el funcionamiento de los juzgados cívicos en el Distrito Federal es la Ley de Cultura Cívica. Esta norma incorpora la importancia de la participación vecinal en las labores ciudadanas de seguridad

⁸ ONU, Declaración Universal de Derechos Humanos, en Rodríguez y Rodríguez, Jesús (comp.), *Instrumentos internacionales sobre derechos humanos ONU-OEA*. Tomo I, CNDH, México, 1998, pp. 19-24.

⁹ ONU, Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, en *Ibidem*, pp. 30-41.

¹⁰ OEA, Convención Americana sobre Derechos Humanos, en Rodríguez y Rodríguez, Jesús (comp.), *Instrumentos internacionales sobre derechos humanos ONU-OEA*. Tomo III, CNDH, México, 1998, pp. 1050-1076.

¹¹ OEA, Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Protocolo de San Salvador), en *Ibidem*, pp. 1077-1088.

¹² ONU, Reglas Mínimas para el Tratamiento de los Reclusos, en Rodríguez y Rodríguez, Jesús (comp.), *Op. Cit.*, Tomo I, CNDH, México, 1998, pp. 127-149. Se debe recordar que la primera parte de este documento aborda los criterios de observación para todo tipo de reclusión o detención.

¹³ ONU, Conjunto de Principios para la Protección de Todas las Personas Sometidas a Cualquier Forma de Detención o Prisión, en *Ibidem*, pp. 211-219.

pública, y regula también la coordinación de las áreas de gobierno para una acción coherente en materia de seguridad pública y prevención de conductas que alteren la convivencia social. Por su trascendencia, se evaluó la aplicación de estos preceptos en el apartado III, inciso C.

En el IV se siguió el procedimiento para la presentación ante el juez, que implica la audiencia, la valoración médica, la defensa, la sanción y el registro de las y los infractores.

Las condiciones en que se da el arresto se discutió en el apartado V, y en el VI se observó el tratamiento de personas menores de edad, adultas mayores, discapacitadas, personas que no hablan el idioma español y aquellas en situación de riesgo.

Por último, el apartado VII observa las condiciones de las instalaciones de los juzgados cívicos, así como las condiciones otorgadas por la autoridad para atender la internación de las personas. Por ello, este apartado evalúa el aspecto de los derechos de las y los infractores en cuanto a las condiciones del confinamiento y el derecho del personal que ahí labora, al valorar las condiciones del lugar de trabajo.

Se pone a consideración del lector el resultado de la investigación de la situación de los juzgados cívicos en el Distrito Federal. Este informe documenta que, si bien existen avances en cuanto a las condiciones de las instalaciones en los juzgados nuevos, de ninguna manera corresponden a una mejor salvaguarda de los derechos humanos de las y los habitantes de esta ciudad, en especial de las y los detenidos y de quienes ahí laboran.

I. EL PERSONAL DE LOS JUZGADOS CÍVICOS

Como resultado de las visitas realizadas a los juzgados cívicos para verificar la situación del personal adscrito se pudo observar que no están cubiertas las plazas vacantes necesarias para el adecuado funcionamiento de tales instancias. Para junio de 2004, estaban disponibles 244 lugares: 38 de jueces, 90 de secretarios, 55 de guardia (personal de seguridad) y 61 de auxiliares.¹⁴

En el mes de abril de 2005 fue emitida la convocatoria pública para ocupar 18 plazas vacantes de jueces y 42 de secretarios. De llegar a contratar, efectivamente, las plazas convocadas, aún quedarían sin ocuparse 20 de jueces y 48 de secretarios.¹⁵ Por consiguiente, no se ha cumplido con lo solicitado por la CDHDF en el primer punto de la Recomendación 3/2001.

a) Jueces

Si bien los juzgados no remodelados muestran una proporción mayor de jueces contratados (Gráfica 1), los juzgados nuevos presentan menos plazas ocupadas (87 por ciento). La ausencia de los jueces es mayor en los juzgados no remodelados.

En cambio, en los nuevos no tienen contratados a todos sus jueces y, sin embargo, presentan el mayor porcentaje de juzgados con presencia del juez. La ausencia de éste disminuye en el caso de los juzgados nuevos (Gráfica 2) dado que, en aquellas coordinaciones donde existen dos juzgados cívicos, es común que ambos sean atendidos por uno solo.

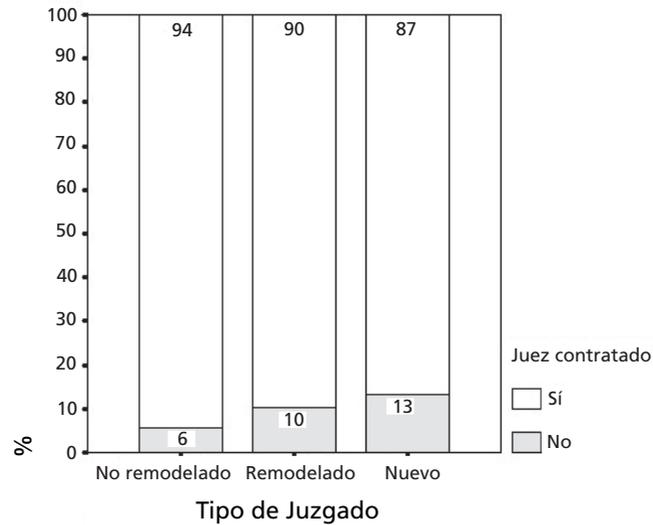
La ausencia del juez obliga a que el secretario omita las funciones propias de su cargo para atender aquellas del servidor público ausente. Tal ausencia, además de ser una violación flagrante a la ley, tiene implicaciones importantes en las labores de información y trabajo con la comunidad.

En algunos casos sucedió que, a pesar de que el personal entrevistado aseguró que estaba contratado el juez para ese turno, éste no se encontraba presente debido a incapacidades temporales o por motivos extraordinarios. Este tipo de deserciones está contemplado en el artículo 93 de la Ley de Cultura Cívica y procede la suplencia por parte del secretario. Sin embargo, es importante destacar que algunas de esas ausencias intempestivas se debían a deficiencias en el funcionamiento de los juzgados: él debía retirarse para comprar alimentos o agua para sí o para los infractores (siempre con recursos propios).

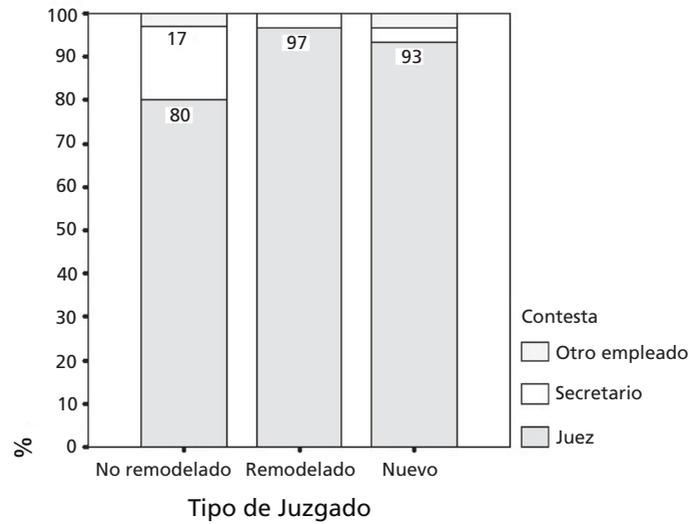
¹⁴ DEJC-GDF. Informe del 3 de junio de 2004, en el Expediente de la Recomendación 3/2001 de la Dirección Ejecutiva de Seguimiento de Recomendaciones de la CDHDF.

¹⁵ DEJC-GDF. "Convocatoria pública para ocupar 18 plazas de jueces cívicos y 42 de secretarios de Juzgado Cívico del Distrito Federal" en el Expediente de la Recomendación 3/2001 de la Dirección Ejecutiva de Seguimiento de Recomendaciones de la CDHDF, 20 de abril de 2005.

Gráfica 1. Contratación del juez, según el tipo de Juzgado



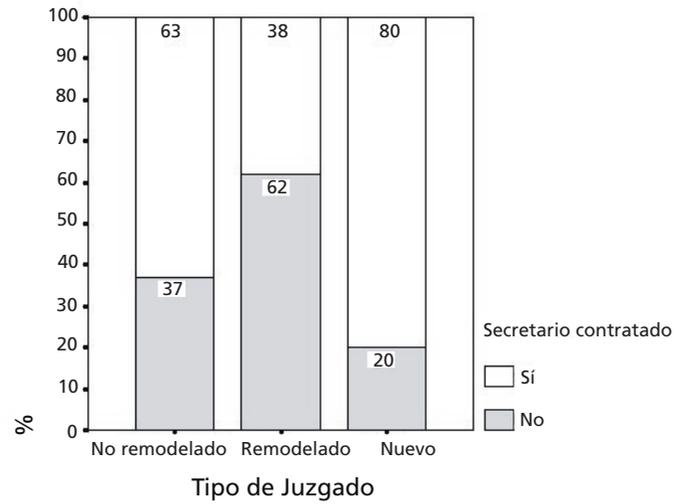
Gráfica 2. Presencia de los jueces, según el tipo de Juzgado



b) Secretarios

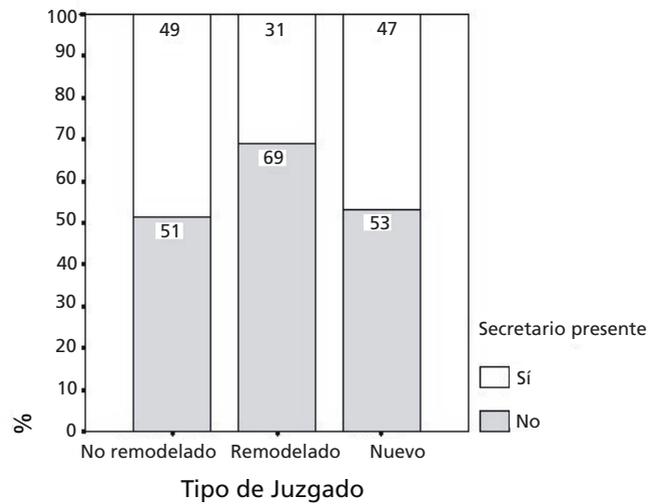
Para el caso de la figura de secretario, el menor porcentaje de personal contratado a este respecto se ubica en los juzgados remodelados (38 por ciento); en cuanto a los no remodelados aumenta a 63 puntos. Es en los nuevos donde localizamos donde se encuentra la mayor contratación de secretarios (80 por ciento), según la Gráfica 3.

Gráfica 3. Secretarios contratados, según el tipo de Juzgado



Además del bajo porcentaje de contratación, la ausencia del secretario en los juzgados es relevante: en los nuevos y en los no remodelados rebasa la mitad de los casos, mientras que en los remodelados presenta más de dos terceras partes (Gráfica 4).

Gráfica 4. Secretarios presentes, según el tipo de Juzgado



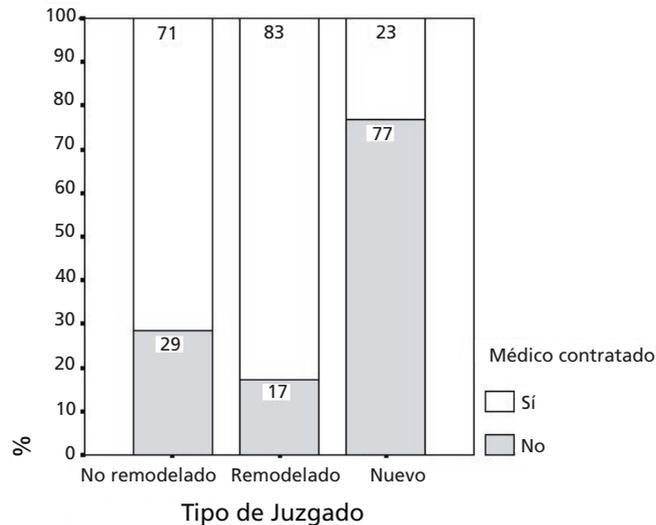
La carencia de secretarios fomenta que los jueces asuman las labores de aquéllos. De acuerdo con la información proporcionada por la autoridad,¹⁶ están vacantes 244 plazas de las cuales 90 corresponden a la figura de secretario de Juzgado.

c) Personal médico

Más grave que la baja contratación es la ausencia de los médicos en los juzgados, especialmente en los nuevos, pues su presencia significó apenas el 7 por ciento. En poco más de la mitad de los juzgados no remodelados y en el 45 por ciento de los remodelados se detectó la ausencia del médico legista.

En los nuevos se presenta el menor índice de galenos contratados: apenas el 23 por ciento, frente al 71 por ciento de los juzgados no remodelados o el 83 por ciento de los remodelados (Gráfica 5).

Gráfica 5. Médicos contratados, según el tipo de Juzgado



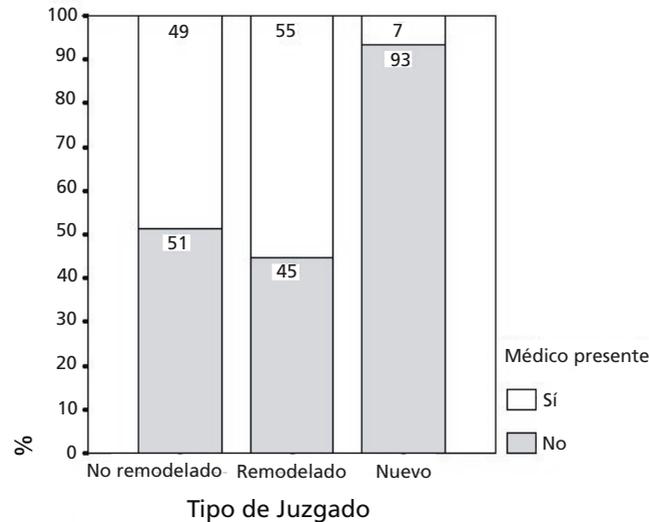
Las coordinaciones territoriales cuentan, en general, con un doctor legista que debe atender también las áreas del Ministerio Público. El personal médico está adscrito a la Secretaría de Salud del Gobierno del Distrito Federal, por lo que los espacios físicos, el mobiliario y el equipamiento son responsabilidad de esta institución.

La importancia del médico legista en el ámbito de los juzgados cívicos radica en la debida salvaguarda de la integridad del infractor presentado, toda vez que éste podría presentar lesiones que comprometieran su salud y, en segundo lugar, para que se pueda determinar la causa de esas lesiones, aspecto sumamente importante cuando se trata del uso excesivo de la fuerza por parte de los encargados de la seguridad pública. Además, cuando las y los infractores se intoxican deben ser atendidos para que sea prescrito el tratamiento adecuado, toda vez que, incluso, la ingesta de determinados líquidos o alimentos pudiera derivar en complicaciones peligrosas para la vida de la persona.

¹⁶ DGJC GDF. Informe del 3 de junio de 2004, en *Op. Cit.*

Es importante señalar que en los juzgados en los que se constató la presencia de un médico legista, éste estaba adscrito al Ministerio Público y también prestaba apoyo al Juzgado Cívico. En los casos en los que no se cuenta con este servicio se tiene que enviar a las y los detenidos a otros juzgados para la certificación médica, lo cual implica que una patrulla de Seguridad Pública lo traslade, tiempo invertido por el servidor público en funciones y que no es considerado por la autoridad como parte de la sanción a imponer al infractor.

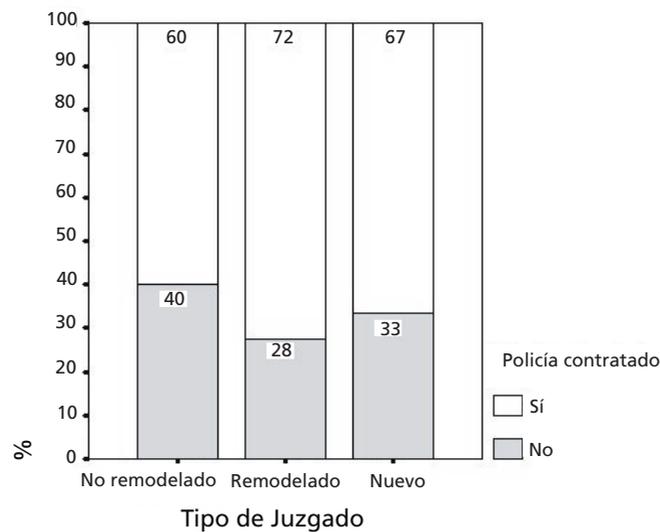
Gráfica 6. Médicos presentes, según el tipo de Juzgado



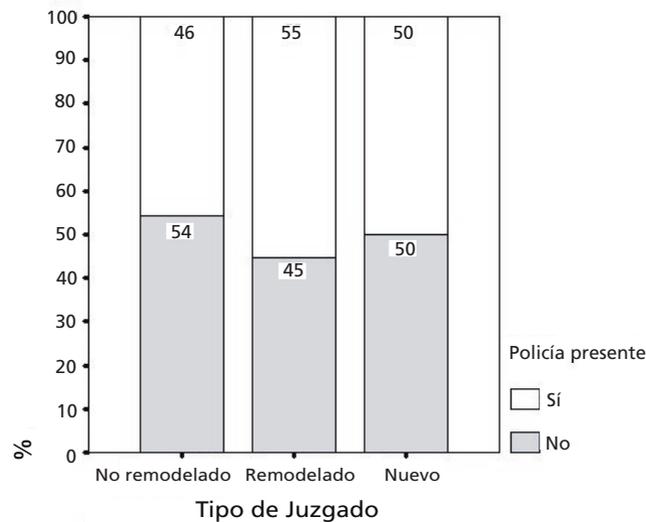
d) Personal de seguridad

Al igual que en los casos anteriores, no está contratado ni está presente todo el personal de seguridad. Mientras en los juzgados nuevos la proporción de policías contratados alcanza la tercera parte, en los no remodelados la proporción llega a ser del 40 por ciento (Gráfica 7). En términos generales, en la mitad de los juzgados no está presente el policía comisionado (Gráfica 8).

Gráfica 7. Policía contratado, según el tipo de Juzgado



Gráfica 8. Policía presente, según el tipo de Juzgado

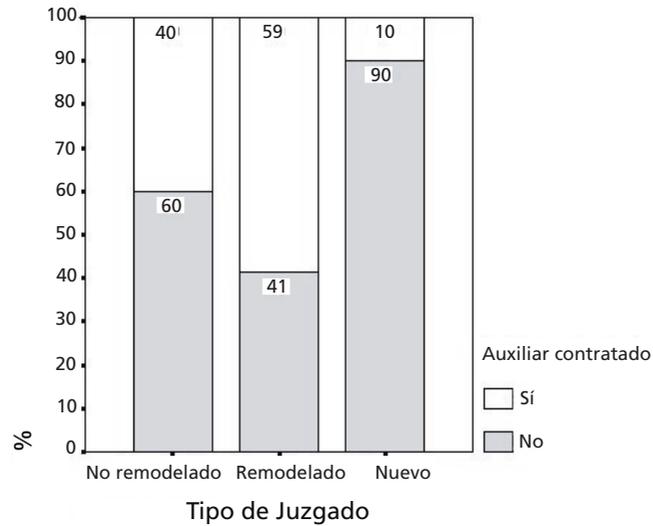


Atenta contra la seguridad del personal del Juzgado la ausencia del policía comisionado. Durante las visitas a los mismos se presenciaron un caso de fuga del detenido. Hay que recordar que algunas personas son detenidas por causas concernientes al estado de intoxicación que tengan o al hecho de haber participado en alguna riña; obviamente, la desavenencia entre el ciudadano y el personal del Juzgado está siempre latente. Por ello, la presencia del personal de seguridad en los juzgados cívicos es imprescindible.

e) Personal auxiliar

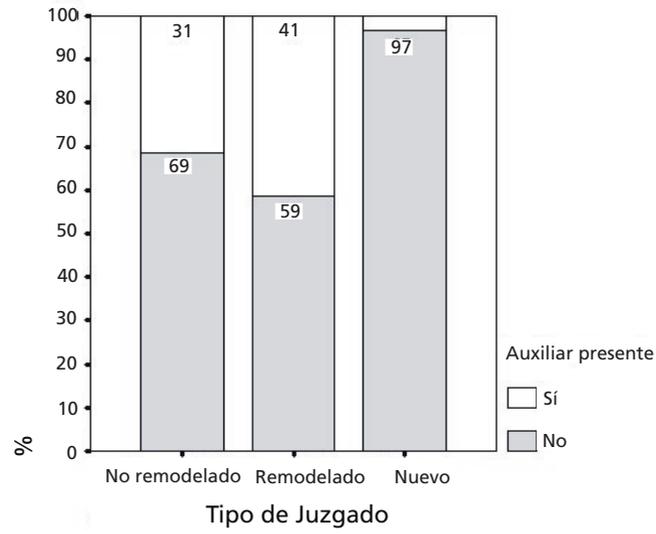
El personal auxiliar es el que apoya al secretario y al juez, por ejemplo en las notificaciones, en la supervisión de las instalaciones y en la atención a las y los infractores consignados. Su labor está orientada a que el juez y el secretario realicen de manera óptima sus funciones.

Gráfica 9. Personal auxiliar contratado, según el tipo de Juzgado



Sin embargo, en el 90 por ciento de los juzgados nuevos no ha sido contratado el personal auxiliar, como tampoco en el 60 por ciento de los no remodelados y en el 41 por ciento de los remodelados (Gráfica 9). Su presencia es casi nula en los nuevos: sólo el tres por ciento contaba con personal auxiliar, ante proporciones más altas en los juzgados no remodelados (31 por ciento) y remodelados (41 por ciento), como se observa en la Gráfica 10.

Gráfica 10. Personal auxiliar presente, según el tipo de Juzgado



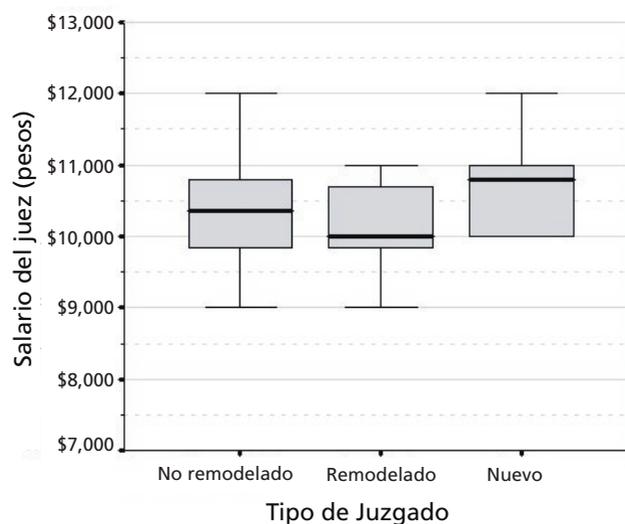
II. SALARIO

Según lo manifestado por los jueces entrevistados, el salario no es el mismo para todos ellos; algunos reciben más, no obstante que realizan la misma labor. El artículo 92 de la Ley de Cultura Cívica señala que la remuneración de tales funcionarios y los secretarios debe estar homologada al tabulador correspondiente en el Ministerio Público. Éste no es el caso de las compensaciones adicionales que perciben el agente y el secretario. De acuerdo con el tabulador de sueldos y con el catálogo de puestos para los juzgados cívicos, a partir del 1 de enero de 2004 el salario base de un juez equivale a 13,412 pesos mensuales brutos.

En el caso de los juzgados nuevos, debe tomarse en cuenta que el personal cubre horarios de 24 horas de trabajo por 48 de descanso, pudiendo ser transferidos de un Juzgado a otro de manera discrecional. Si bien deben realizar exámenes para ingresar, no pertenecen a ningún sindicato ni están contemplados en algún servicio profesional de carrera pues son considerados personal de confianza, por lo cual pueden ser removidos en cualquier momento.

De esta manera, la situación laboral del personal en los juzgados cívicos puede calificarse como *atentatoria contra los derechos de las personas y las normas mínimas de respeto a los derechos laborales*.

Gráfica 11. Salario mensual que los jueces dijeron percibir, según el tipo de Juzgado

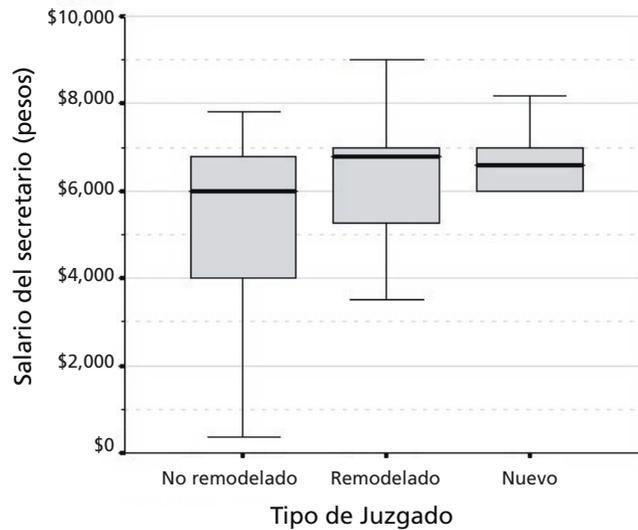


Los juzgados nuevos presentan el promedio más alto de sueldo (casi 11,000 pesos). En ellos, el salario de los magistrados se ubica entre los 10 y los 12 mil pesos mensuales. Sólo el 25 por ciento de ellos dijo percibir ingresos mayores a los 11 mil pesos. En los juzgados no remodelados la cuarta parte de los jueces señaló recibir un sueldo mensual menor a los 10 mil pesos, algo que no sucede en los juzgados nuevos. De acuerdo con lo declarado por los mencionados funcionarios, el personal de los no remodelados es sindicalizado.

A los secretarios, según el tabulador y el catálogo de puestos, les corresponde un salario bruto mensual de 8,031 pesos.

En el caso de los juzgados no remodelados, una cuarta parte dijo recibir entre seis mil y cuatro mil pesos, y otra cuarta parte entre mil y cuatro mil pesos. En promedio, perciben seis mil pesos, el más bajo de los tres grupos de juzgados, pues en el caso de los remodelados el promedio es de 6,500 pesos, y en los nuevos de 7,000.

Gráfica 12. Salario mensual que los secretarios dijeron percibir, según el tipo de Juzgado



III. REMISIÓN DEL PRESUNTO INFRACTOR

De acuerdo con lo estipulado en la Ley de Cultura Cívica del Distrito Federal, la presentación del presunto infractor ante el Juzgado Cívico debe ajustarse a dos procedimientos: el derivado de la detención¹⁷ por la comisión flagrante de una infracción y el que se origina por una queja.¹⁸

a) Detención

La detención inicia un procedimiento público para la presentación del presunto infractor ante el Juzgado. Esta acción le corresponde realizarla únicamente a la Policía del Distrito Federal¹⁹ ante la evidencia flagrante de que la persona ha cometido una falta.

Durante las visitas se halló a personas arrestadas según la versión de las y los detenidos por encontrarse en estado de ebriedad en la vía pública o por llevar consigo alguna botella de alcohol, argumentándose una falta administrativa. La acción de la autoridad policiaca no siempre está sustentada, lo cual se constata en las boletas de infracción. Las gráficas que ilustran los párrafos siguientes están agrupadas en el Anexo II.

Antes de la promulgación de la nueva ley, las boletas de remisión estaban en poder del Juzgado Cívico. Ahora es la propia Secretaría de Seguridad Pública la encargada de dotar de esta papelería a su personal. Sin embargo, como se pudo verificar en las entrevistas con los jueces, los elementos policiacos no siempre cuentan con este material y es hasta su presencia en el Juzgado cuando proceden a llenar el formato entregado por el propio juez.

Se presenciaron muchos casos donde el guardia llenaba la boleta de remisión en el Juzgado después de haber entregado al presunto infractor, incluso cuando éste ya había sido conducido a las *galeras*.

Mientras en las primeras boletas el nombre del infractor aparece en el 99 por ciento de los casos, en las últimas este dato está presente en el 83 por ciento de ellos. Llama la atención que en las últimas boletas el índice disminuye.

En los juzgados nuevos se detectó una mayor variación en la proporción de este tipo de casos: en todas las primeras boletas se anotó el nombre del infractor, mientras que éste sólo figura en el 72 por ciento de las últimas boletas (gráficas 87 y 88).

¹⁷ ALDF. *Op. Cit.*, Capítulo II.

¹⁸ ALDF. *Ibidem.*, Capítulo III.

¹⁹ ALDF. *Ibid.*, Artículo 54.

La edad es uno de los datos primordiales para la clasificación de los presuntos infractores. Sin embargo, este dato no aparece en el 4 por ciento de las primeras boletas y en el 20 por ciento de las últimas. En los juzgados nuevos este porcentaje aumenta a 28 por ciento en el caso de las últimas boletas (gráficas 89 y 90).

El domicilio no aparece en el 30 al 52 por ciento de las boletas (gráficas 91 y 92) y los datos de la identificación son omitidos en casos iguales a porcentajes entre el 70 y el 81 (gráficas 93 y 94). Que las personas no cuenten con algún tipo de identificación permite deducir la alta vulnerabilidad de aquellas remitidas, pues no poseen siquiera la credencial de elector o de alguna escuela o trabajo que las acredite.

La relación de los hechos no se omite en ninguna de las primeras boletas, pero es inexistente en el 17 por ciento de las últimas. De manera reiterada, en los juzgados nuevos esa omisión alcanza el 28 por ciento de las últimas revisadas (gráficas 95 y 96). La hora de la detención es reportada en el 99 por ciento de las primeras boletas y sólo en el 81 por ciento de las últimas. El porcentaje disminuye a 68 en los juzgados nuevos (gráficas 97 y 98).

El lugar de la detención no es señalado en el 4 y en el 18 por ciento de las primeras y últimas boletas, respectivamente (gráficas 99 y 100). Proporciones similares se presentan respecto de la hora de puesta a disposición ante el juez: 1 y 22 por ciento (gráficas 101 y 102). Los juzgados nuevos continúan con el porcentaje más amplio en cada uno de los rubros (28 por ciento en lo que se refiere a la omisión del lugar de la detención y hora de disposición ante el juez).

Entre el 27 y el 45 por ciento de los casos se omite señalar si se realizó alguna consignación de objetos y mucho menos enlistan los mismos (gráficas 103 y 104).

Tanto en las primeras como en las últimas boletas, en el 89 por ciento de ellas no se reporta a la parte ofendida (gráficas 105 y 106). En el caso de que ésta exista, las boletas sí señalan el correspondiente domicilio de la persona denunciante (gráficas 107 y 108), pero es menor la proporción de aquellas últimas que identifican al denunciante respecto de las primeras (gráficas 109 y 110).

El 98 por ciento de las primeras boletas cuenta con el nombre del policía que realizó la remisión. Este porcentaje disminuye a 80 en aquellas más recientes, y en el caso de los juzgados nuevos decrece, otra vez, al 72 por ciento (gráficas 111 y 112). Son exactamente las mismas proporciones en lo concerniente al número de placa, unidad de adscripción y número de vehículo en el que se hizo el arresto (gráficas de las 113 y 114 a la 120).

Como podemos observar, las omisiones en la relación del hecho que fundamenta la detención tienen un mismo patrón de comportamiento: las primeras boletas cuentan con la mayoría de los datos, a diferencia de lo que se aprecia en las últimas. El procedimiento establece que en la presentación el policía informa al juez las razones de la remisión en esa boleta. Si tomamos en cuenta que el oficial se retira del Juzgado una vez presentado el presunto infractor, se espera que todas las boletas deban estar completamente requisitadas, pues son el soporte documental del inicio del procedimiento de presentación, ¿cómo es posible que las boletas de mayor antigüedad (las primeras) tengan integrada la información requerida, a diferencia de las remisiones más recientes (las últimas boletas)?

No existen controles para el resguardo y autenticación de este instrumento. Hubo casos de juzgados donde el juez buscaba las boletas entre los papeles almacenados en algún cajón o en algún lugar donde se apilaban diversos documentos.

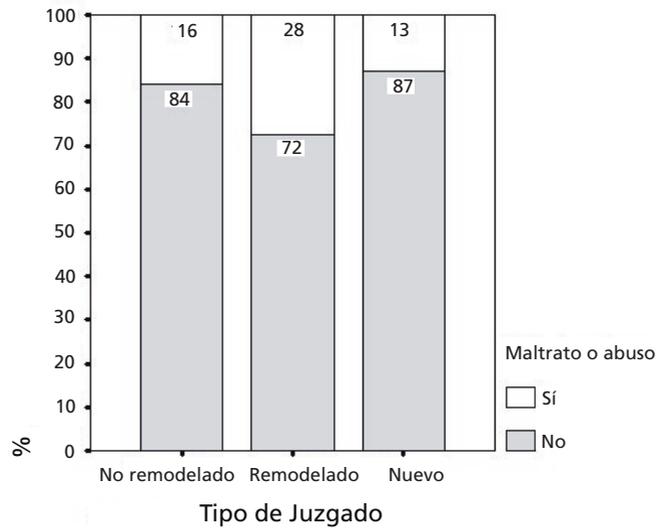
De acuerdo con lo anterior, el diseño institucional según el cual la intervención del juez contrarrestaría o corregiría la acción policiaca no corresponde a la realidad. Al contrario, el procedimiento posibilita la connivencia entre el personal del Juzgado y el de seguridad pública para encubrir las deficiencias de la presentación por detención.

La percepción de las personas acerca de su arresto confirma las severas deficiencias que existen en el procedimiento de detención.

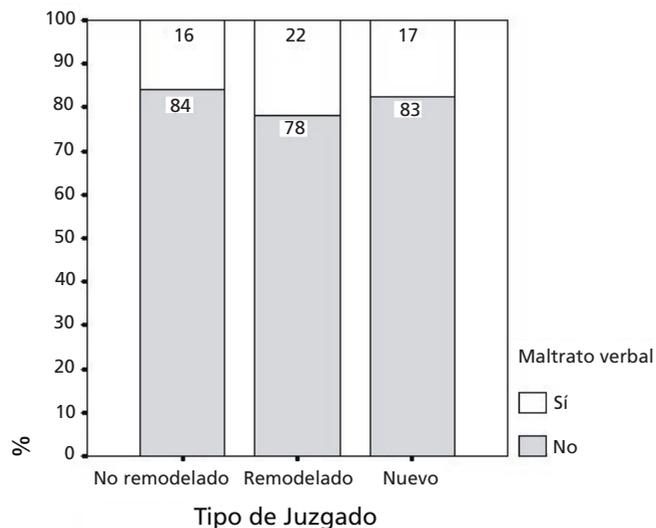
La actuación de la Policía en estos casos no varía significativamente de acuerdo con el tipo de Juzgado al que se remita al presunto infractor; sin embargo, se presentan los resultados agrupados para observar el comportamiento en los juzgados nuevos.

El 19 por ciento de los entrevistados consideró haber sufrido maltrato o abuso durante el arresto. Ello aumenta en aquellos remitidos a juzgados remodelados a 28 por ciento y en los nuevos el porcentaje no desciende del 13 por ciento (Gráfica 13). El *maltrato verbal* es un caso percibido por el 18 por ciento de los entrevistados y aunque es más alto el índice en los remodelados, se puede afirmar que es un procedimiento bastante utilizado por la Policía (Gráfica 14).

Gráfica 13. Recibió maltrato o abuso durante la detención, según el tipo de Juzgado



Gráfica 14. Recibió *maltrato verbal* durante la detención, según el tipo de Juzgado

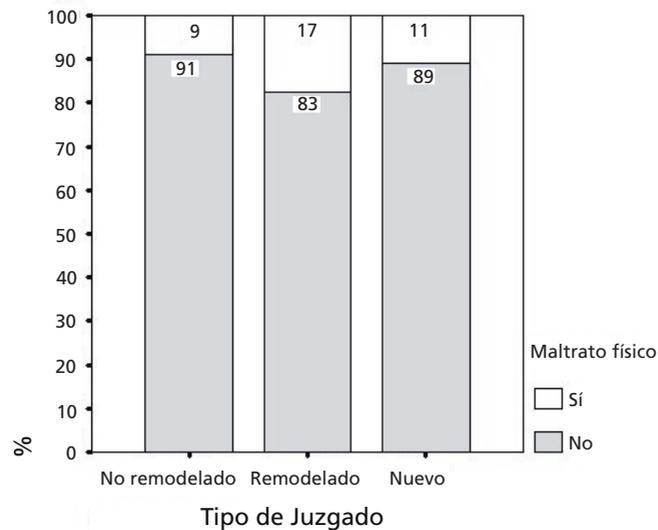


Más grave aún resulta que el 12 por ciento evidencie maltrato físico durante la detención. El porcentaje no baja del 11 por ciento en los juzgados nuevos y se presenta más alto en los remodelados (Gráfica 15).

De ellos, el 36 por ciento manifestó que el traslado no fue inmediato y el 96 por ciento no declaró ante el juez sobre el agravio. El 4 por ciento que sí lo hizo aseguró que la denuncia no fue asentada en el acta. El 28 por ciento dijo no haber sido valorado por el médico legista.

De esta forma, en caso de existir violencia durante el arresto, no es posible determinar si existió abuso de autoridad, pues la denuncia generalmente es desestimada y la valoración médica cuando existe no contempla este tipo de investigaciones, ni siquiera cuando el detenido denuncia algún maltrato ante el juez.

Gráfica 15. Recibió maltrato físico durante la detención, según el tipo de Juzgado



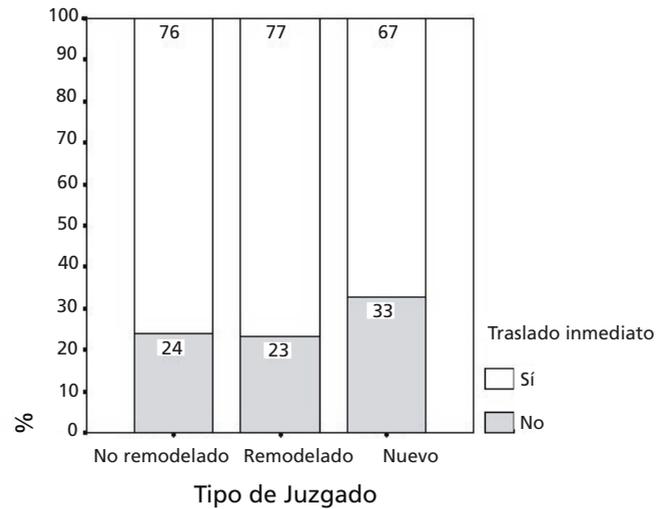
Una persona entrevistada aseguró haber sido esposada durante la detención, situación que, efectivamente, las autoridades del Juzgado confirmaron. Lo preocupante es que también afirmaron haberlo mantenido esposado dentro de ese sitio.

En general, para el 26 por ciento de los arrestados el traslado no fue inmediato. En los juzgados nuevos es donde mayormente se denunció esta irregularidad (33 por ciento), como puede verificarse en la Gráfica 16.

Entre quienes padecieron este hecho, el promedio de tiempo que pasó fue de dos horas con 30 minutos. Hubo cuatro casos que señalaron desde 10 hasta 30 horas. Los dos casos de 30 horas correspondieron a infractores presentados en juzgados nuevos.

Sin tomar en cuenta los casos más extremos, el tiempo de traslado cuando no fue inmediato se ubica en una hora, aproximadamente. Para el detenido no existe manera de comprobar la acusación, toda vez que el procedimiento parte del principio de la buena fe de los elementos de seguridad y los funcionarios del Juzgado.

Gráfica 16. Fue trasladado inmediatamente, según el tipo de Juzgado



b) Queja

El riesgo de la violación a los derechos humanos aumenta dado que la ley vigente respalda la detención directa sin intervención de una parte quejosa, lo cual demerita la solución de los conflictos por la vía conciliatoria.

Según algunos jueces, en el último mes de la investigación fueron resueltos 364 casos por tal vía en los 92 turnos visitados; es decir, cuatro casos por turno al mes, en promedio un caso cada semana, aproximadamente.

En comparación con lo anterior, hubo en promedio cuatro arrestos al día por turno,²⁰ es decir, 12 al día (84 a la semana). Es evidente que un caso por conciliación frente a 84 de arresto por semana es una proporción muy reducida para una ley que pretende la prevalencia del diálogo y la conciliación como medios de solución de conflictos, la corresponsabilidad y el sentido de pertenencia a la comunidad.²¹

Por otro lado, la ausencia del personal auxiliar o de los secretarios habla del papel secundario que se cumple con el procedimiento por queja, ya que son éstos quienes tramitan y notifican a las partes.

Como ya se mencionó en el apartado sobre las boletas de remisión, sólo en el 11 por ciento de éstas existía parte ofendida.²² La participación de la ciudadanía como querellante apenas significó el 1 por ciento de los casos remitidos al Juzgado como denunciante (un procedimiento de queja por cada 84 arrestos); esto es, la solicitud a la Policía de la remisión de un presunto infractor en flagrancia apenas representó uno de cada 10 casos.

²⁰ Por cada turno, en promedio, se registraron cuatro arrestos. Si contemplamos tres turnos en cada Juzgado, resulta un total de 12 al día. *Infra*, p. 40.

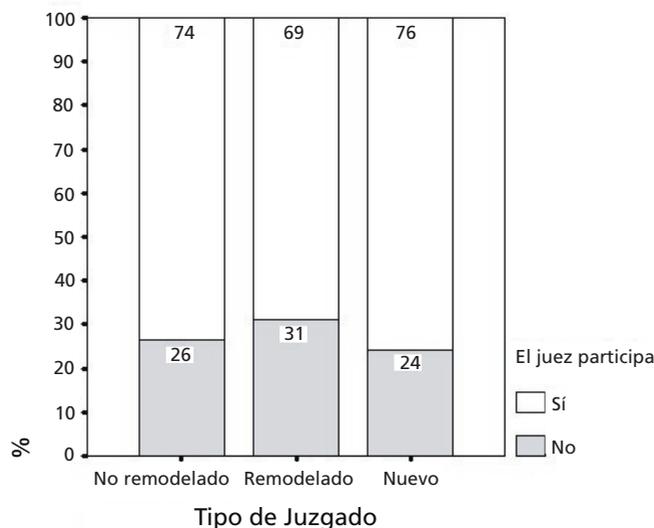
²¹ ALDF. *Op. Cit.*, artículo 2.

²² *Supra*, p. 20.

c) Participación vecinal

La participación vecinal no cumple un papel importante en el procedimiento de presentación de los presuntos infractores ante el juez. Además, las instancias de supervisión y coordinación donde participan las y los ciudadanos no están funcionando eficientemente, como pretende la ley.²³

Gráfica 17. Participación del juez en comités de seguridad, según el tipo de Juzgado

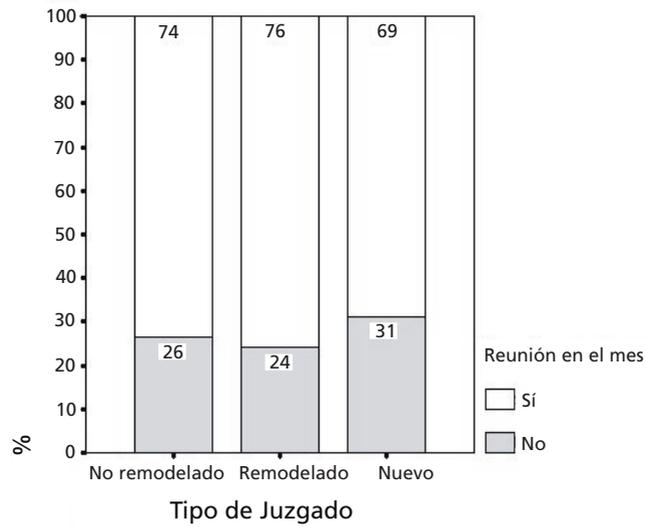


Los comités delegacionales de Seguridad son aquellos que coordinan a las diversas entidades encargadas de la seguridad pública, la administración y la procuración de justicia. Sin embargo, en general, en el 27 por ciento de los casos se señaló que el juez no participa en ellos. Es en los juzgados remodelados donde la proporción aumentó a 31 por ciento (Gráfica 17).

En cuanto a las reuniones de comités vecinales, asistieron el 73 por ciento de los jueces durante el último mes en todos los juzgados. En su caso, en los nuevos disminuyó la proporción a 69, como puede observarse en la Gráfica 18.

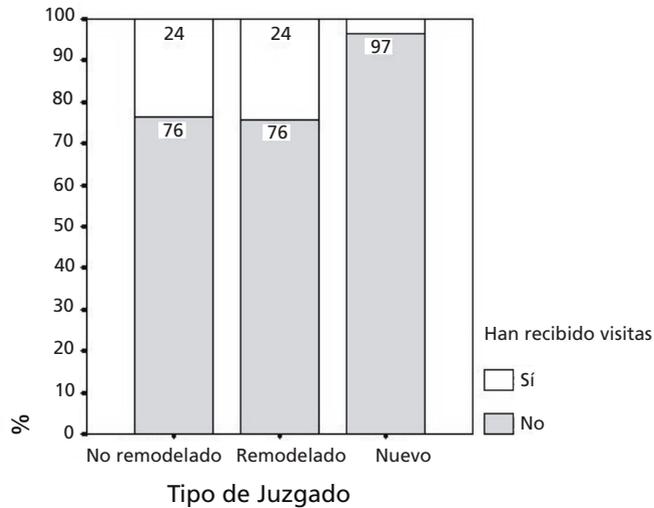
²³ ALDF. *Op. Cit.*, capítulo II del Título segundo.

Gráfica 18. Reunión de comités vecinales en el último mes, según el tipo de Juzgado



La participación de los colaboradores vecinales es prácticamente nula: en el último mes de la investigación no realizaron visitas en el 83 por ciento de los casos. En los juzgados nuevos, esa ausencia se registró en el 97 por ciento (Gráfica 19).

Gráfica 19. Visita de colaboradores vecinales en el último mes, según el tipo de Juzgado

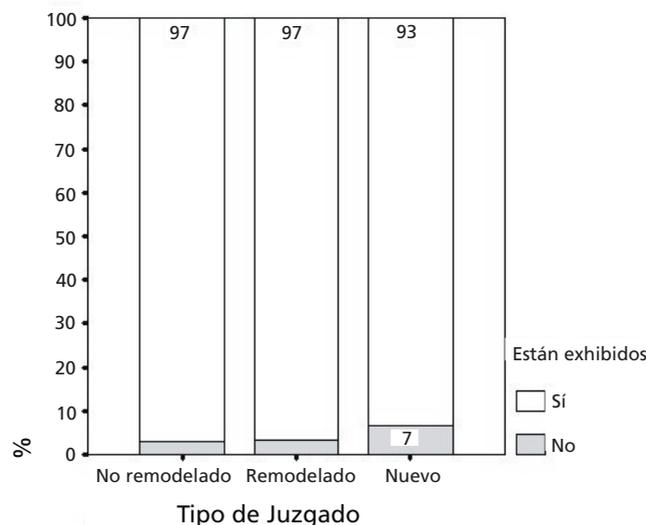


IV. PROCEDIMIENTO POR PRESENTACIÓN DEL PROBABLE INFRACTOR ANTE EL JUEZ

Este procedimiento se inicia cuando la Policía presenta ante el juez al presunto infractor (en el caso de la detención) para que escuche las declaraciones, valore las pruebas y determine la sanción correspondiente o proceda a la liberación de la persona cuando no esté sustentada la remisión.²⁴ Durante las visitas no fue observado procedimiento alguno iniciado por queja.²⁵

La ley establece que los artículos de las faltas administrativas y sus correspondientes sanciones deberán estar expuestos en un lugar público en el Juzgado, a la vista de las personas remitidas.²⁶ En el 4 por ciento de los juzgados no fue así. Destacó el hecho de que fue en los juzgados nuevos donde esa omisión de la ley se presentó en una proporción del 7 por ciento, según lo observado en las visitas realizadas (Gráfica 20).

Gráfica 20. Exhibición de los artículos 23 al 26 de la ley, según el tipo de Juzgado



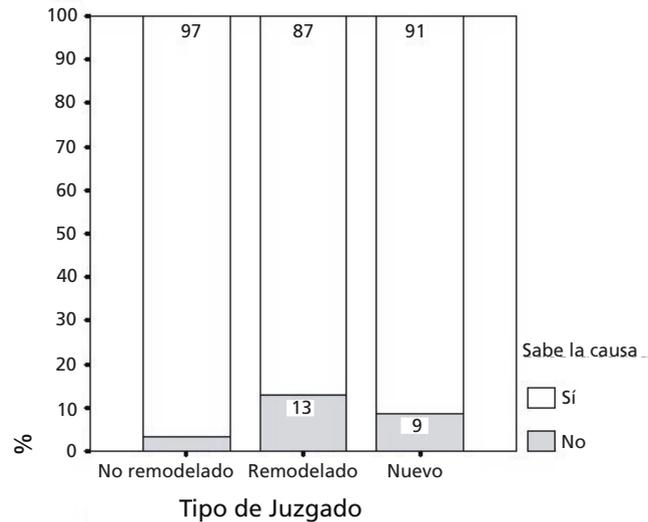
²⁴ ALDF. *Op. Cit.*, Título cuarto, capítulos I y II.

²⁵ ALDF. *Ibid.*, Título cuarto, capítulo III.

²⁶ ALDF. *Ibid.*, artículo 100, fracción VI.

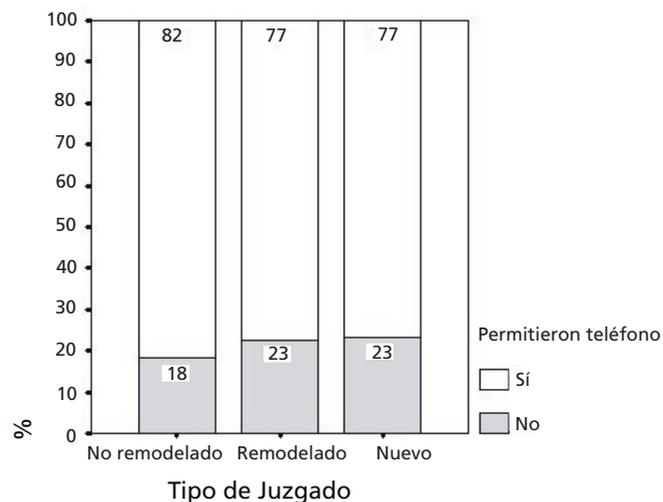
Para el 8 por ciento de los entrevistados era desconocido el motivo de su detención. El índice más alto se encontró en los juzgados remodelados y el más bajo en los no remodelados. Los nuevos muestran un alto índice, del 9 por ciento (Gráfica 21).

Gráfica 21. Conoce el motivo de su detención, según el tipo de Juzgado



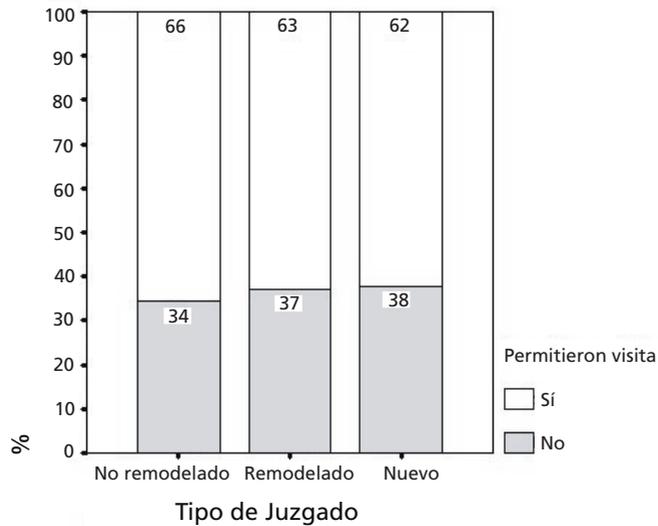
Entre las personas arrestadas que dijeron conocer el motivo de su detención predominan las causas derivadas del consumo de alcohol (56 por ciento), seguidas por hechos concernientes a la intoxicación por enervantes (19 por ciento), orinar en la vía pública (9 por ciento), usos indebidos de la vía pública (8 por ciento) y atentar contra la convivencia social en lugares públicos (4 por ciento). La violencia o la prostitución fueron los casos menos referidos (2 y 1 por ciento, respectivamente).

Gráfica 22. Permitieron hacer una llamada telefónica, según el tipo de Juzgado



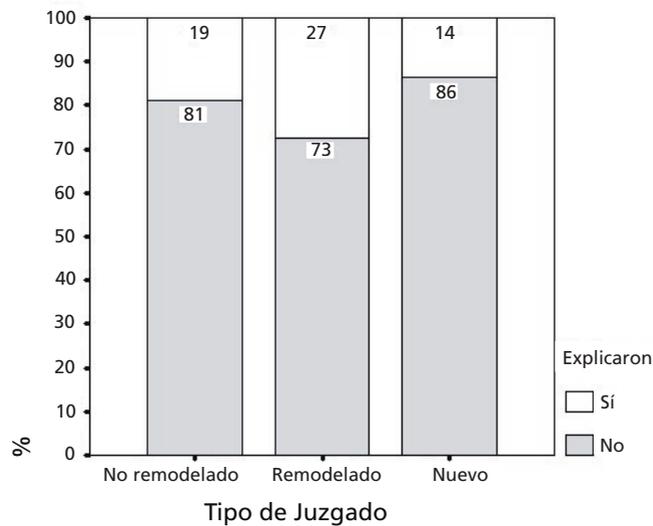
De los entrevistados, el 21 por ciento dijo que le fue negado el permiso para hablar por teléfono. En los juzgados nuevos y en los remodelados aumentó la proporción (Gráfica 22). En cuanto a la visita de familiares, respondieron a esta pregunta 150 personas, de las cuales el 36 por ciento señaló que le impidieron recibirla. Los juzgados nuevos alcanzaron el más alto porcentaje (Gráfica 23).

Gráfica 23. Permitieron la visita de familiares, según el tipo de Juzgado



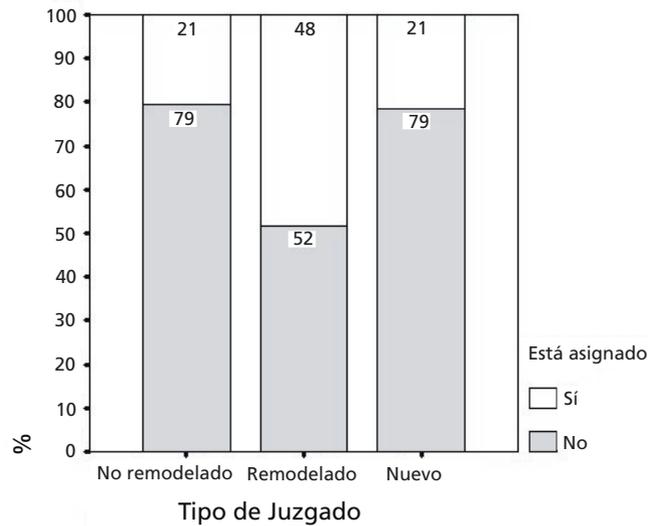
Al 80 por ciento no le explicaron las consecuencias de la reincidencia. Los juzgados nuevos continúan arriba en los porcentajes: sólo el 14 por ciento de los infractores ahí remitidos fueron advertidos al respecto (Gráfica 24).

Gráfica 24. Explicaron las consecuencias de la reincidencia, según el tipo de Juzgado

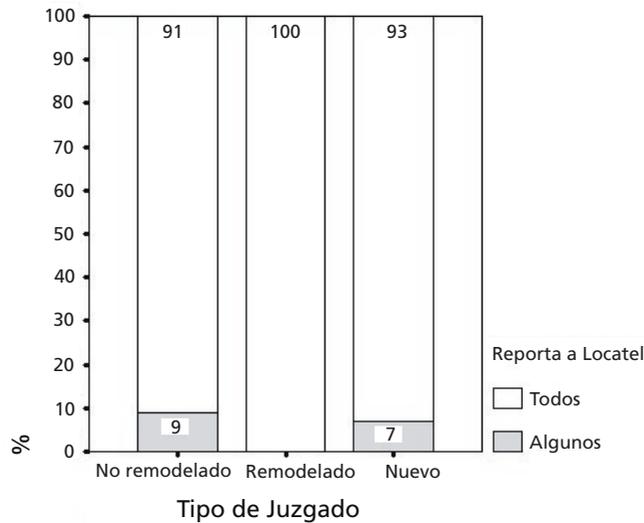


En el 70 por ciento de los juzgados no existe un defensor de oficio asignado. En los nuevos, ese porcentaje se eleva al 79 por ciento (Gráfica 25). Además, el 5 por ciento de los juzgados deciden no reportar todos los casos ante el Servicio de Localización Telefónica (Locatel), como lo manda la ley (Gráfica 26).

Gráfica 25. Defensor de oficio asignado, según el tipo de Juzgado

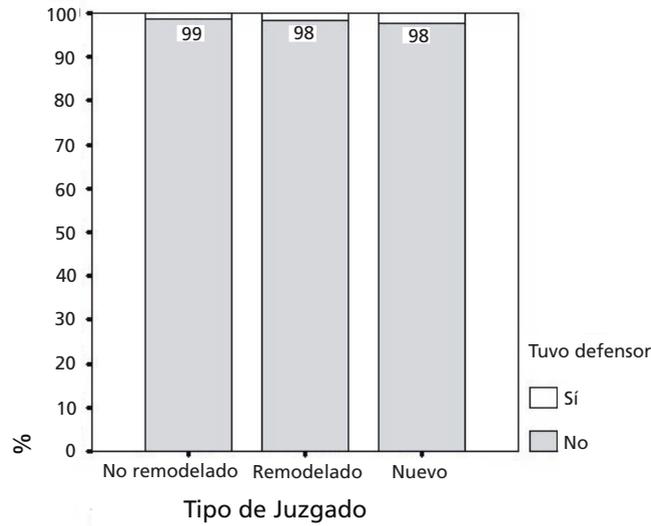


Gráfica 26. Reporta a las personas detenidas ante Locatel, según el tipo de Juzgado



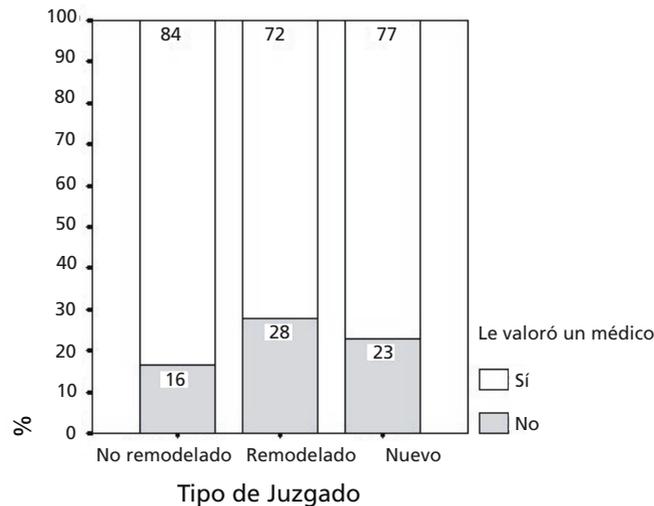
De todos los entrevistados, sólo tres contaron con la asistencia de un defensor de oficio o representante legal uno por cada tipo de Juzgado , es decir, menos del 2 por ciento. En otras palabras, la Defensoría atiende de uno a dos casos de cada 100 en los juzgados cívicos (Gráfica 27).

Gráfica 27. Contó con defensor de oficio, según el tipo de Juzgado



El 78 por ciento de los entrevistados dijeron haber sido valorados por un médico. Los porcentajes de mayor rezago se ubican en los juzgados nuevos y en los remodelados (Gráfica 28).

Gráfica 28. Recibió valoración médica, según el tipo de Juzgado



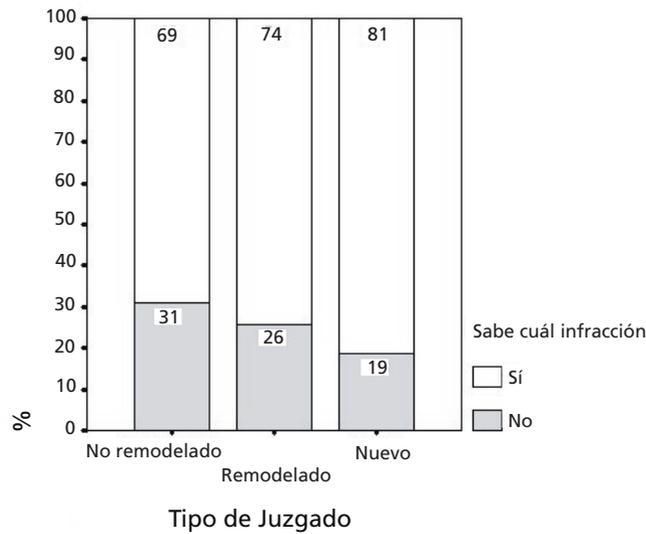
En cuanto al tiempo transcurrido entre la presentación y la sanción, se debe tomar en cuenta que para los infractores no necesariamente existe diferencia entre ambos procedimientos. El arresto es, en sí mismo, una sanción. De las 203 personas entrevistadas, 145 consideraron que ya la habían recibido, pero sólo 116 dijeron haber comparecido ante el juez.²⁷

²⁷ La confusión se hace mayor si observamos que 144 personas saben por qué se les sanciona, pero sólo 128 de ellas conocen el tipo de castigo impuesto por el juez.

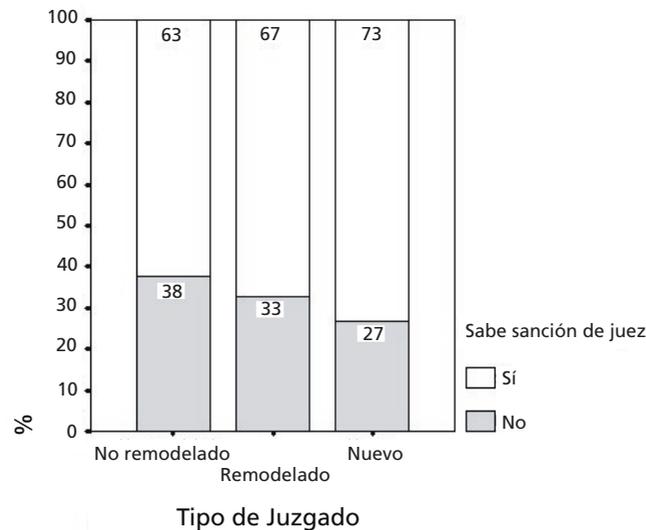
Por otra parte, la comparecencia ante el juez no implica necesariamente que se haya impuesto una sanción legal, pues éste pudo haber remitido al detenido ante un médico o haberle determinado un tiempo de recuperación. Este hecho muestra que el infractor se encuentra en un estado de indefinición jurídica, aún más si tomamos en cuenta que las faltas por las que se le remite son por intoxicación o ebriedad.

Por su parte, el 26 por ciento dijo no saber por qué se le sanciona. El índice se incrementa a 31 por ciento en los juzgados no remodelados y desciende a 19 por ciento en el caso de los nuevos (Gráfica 29). Sin embargo, el 32 por ciento desconoce qué castigo le impuso el juez (Gráfica 30).

Gráfica 29. Sabe por qué se le sanciona, según el tipo de Juzgado

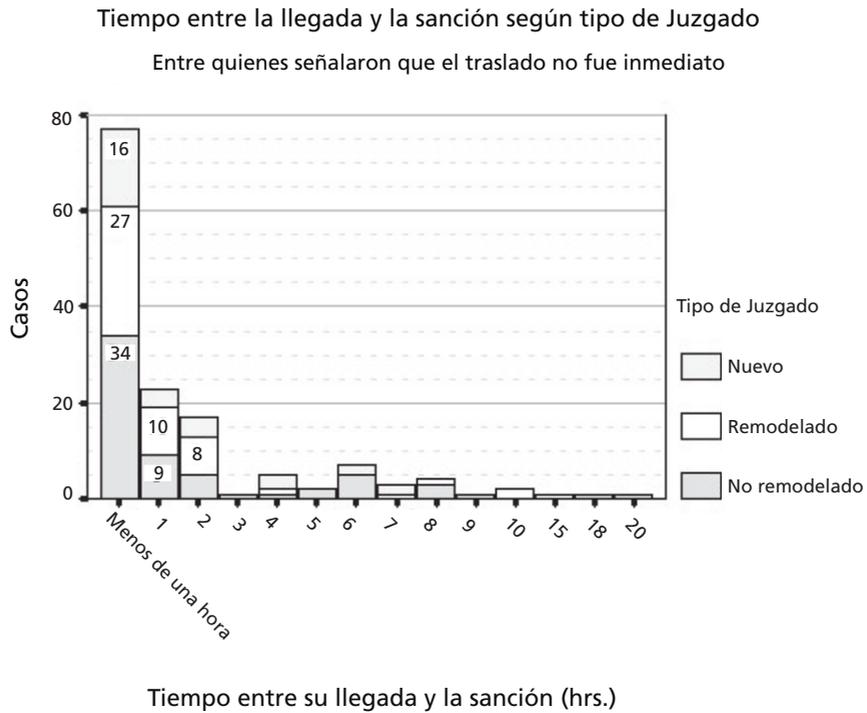


Gráfica 30. Conoce la sanción impuesta por el juez, según el tipo de Juzgado



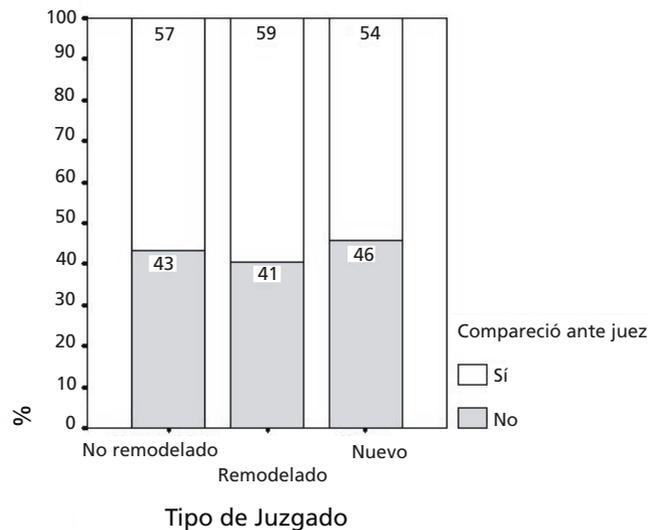
La percepción general es que, en promedio, pasa una hora y media entre la presentación y la sanción. Los tiempos pudieran ser mayores por las consideraciones expuestas arriba. Por lo habitual, estos tiempos tienden a ser más amplios en los juzgados no remodelados (Gráfica 31).

Gráfica 31. Horas entre la remisión y la sanción, según el tipo de Juzgado



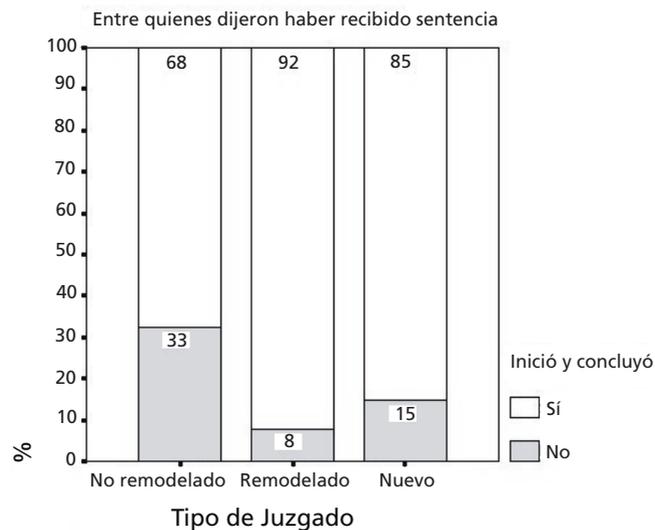
El 42 por ciento de los infractores señalaron que no habían comparecido ante el juez. El porcentaje aumentó a 46 en el caso de los juzgados nuevos (Gráfica 32). Ahora bien, si son 116 los que dijeron haber comparecido, en cambio son 154 los que consideraron que el mismo juez inició y concluyó el caso. Esto no necesariamente es una incongruencia: nos muestra de qué manera observa el detenido su situación.

Gráfica 32. Ha comparecido ante el juez, según el tipo de Juzgado



Lo que es irrefutable es que para esas 154 personas (el 76 por ciento de los entrevistados) su asunto es cosa juzgada y sancionada. El 24 por ciento restante está en espera de que su caso sea resuelto por un juez distinto al que inicialmente fue presentado. La mayor proporción (33 por ciento) se concentra en los juzgados no remodelados (Gráfica 33). Esto coincide con el hecho de que los periodos de detención se prolongan en este tipo de juzgados.

Gráfica 33. El mismo juez inició y concluyó el caso, según el tipo de Juzgado



En términos generales, existe un deficiente control administrativo para el registro de los infractores. En efecto, al momento de constatar la calidad del registro en el primer caso y en el último, los jueces hacían la observación de que aún no habían sido registrados los datos, lo cual realizan regularmente al finalizar su turno.

El registro de infractores se asienta en un libro o en alguna computadora, aunque todavía no existe un sistema informático para tal fin.²⁸ Cabe señalar los porcentajes de acuerdo con el orden de revisión del primer y último registros revisados. Las gráficas que ilustran los párrafos siguientes están agrupadas en el Anexo III de este documento.

Del 13 al 30 por ciento de los registros no incluían el nombre del infractor. Del 32 al 52 por ciento no se reportó el domicilio. En cuanto a la huella dactilar se omitió en el 80 y 92 por ciento de los casos (gráficas 121 a las 125 y 129).

El 29 y el 44 por ciento de los registros no señaló la infracción cometida, mucho menos el lugar donde ésta fue ejecutada (en el 38 y en el 55 por ciento de los casos revisados). La sanción no se indicó en el 30 y el 46 por ciento de los registros. La fotografía del infractor se exhibe, únicamente, en el uno por ciento de lo revisado.

Los juzgados nuevos son proclives a omitir los datos del infractor en el registro en una magnitud similar o superior a los no remodelados.

En el 14 al 45 por ciento de los registros de los tribunales nuevos no apareció el nombre del inculcado. No se reportó el domicilio en el 31 y el 62 por ciento de los casos, además de que faltaron huellas dactilares en el 76 y el 90 por ciento de los reportes. El tipo de sanción cometida no se mencionó en una proporción de registros equivalentes al 28 y 48 por ciento. El lugar de la infracción no se manifestó en el 52 y el 79 por ciento y la sanción impuesta fue omitida en el 24 y el 52 por ciento de los casos (Gráfica 127, y de la 128 a la 134).

Si se considera que el promedio de infractores registrados en cada turno era de tres, es de suponer que no es el agobio del exceso de trabajo lo que impide integrar la información. Obsérvese que los porcentajes más altos se encuentran en los últimos registros de la relación que revisaban los verificadores de la CDHDF. Ello permite suponer que éste se integra hasta que se resuelve, de alguna manera, el procedimiento en el Juzgado Cívico.

Los detenidos entrevistados tenían, en promedio, 10 horas en calidad de detenidos. Casi las tres cuartas partes de todos ellos señalaron que transcurrió más de una hora y media entre el momento en que llegó al Juzgado y en el que recibió alguna sanción.

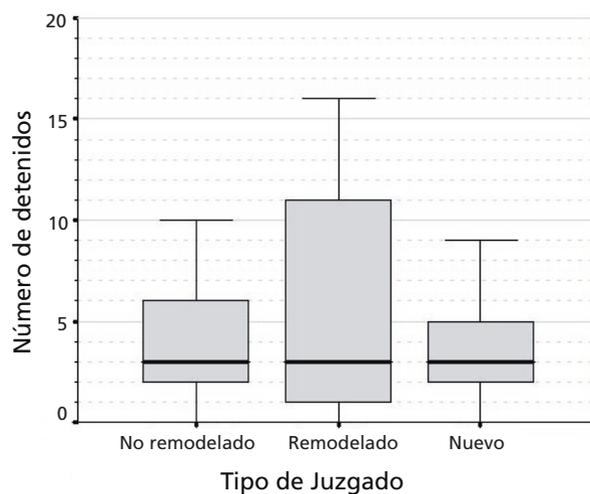
De esta manera queda claro que el procedimiento es sumamente discrecional, pues el infractor queda a disposición del juez, por lo general, sin ningún tipo de apoyo legal.

²⁸ *Supra*, p. 68.

V. ARRESTO

Durante las entrevistas realizadas por la CDHDF, se verificó que 412 personas estaban bajo arresto y que 159 de ellas pertenecían a los juzgados remodelados. La cuarta parte de esta última cifra dijo tener entre 11 y 15 infractores; es decir, el mayor número de detenidos existentes en cualquier otro tipo de Juzgado. En general, el promedio de arrestados en cada turno fue de cuatro personas y, según el tipo de Juzgado, de tres. La cuarta parte, tanto de los juzgados no remodelados como de los nuevos, señaló contar con cinco y hasta 10 infractores (Gráfica 34).

Gráfica 34. Distribución del número de detenidos, según el tipo de juzgados



La mayor concentración de detenidos se presenta en el horario nocturno; el matutino es el que le sigue en importancia. Los juzgados no remodelados registran más arrestos por las noches y, los remodelados, por las tardes (Tabla 1).

Tabla 1. Número de detenidos, según el tipo de Juzgado y el turno

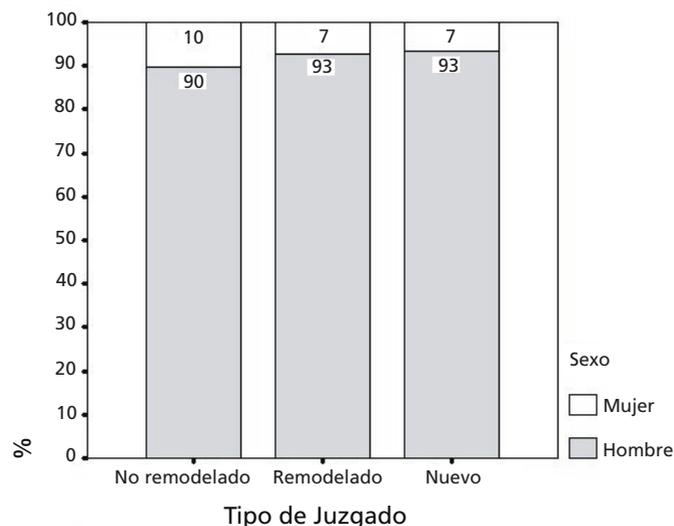
Tipo de Juzgado	Horario	Número de detenidos
No remodelado	Matutino	45
	Vespertino	26
	Nocturno	77
	Total	148
Remodelado	Matutino	55
	Vespertino	37
	Nocturno	67
	Total	159
Nuevo	Matutino	33
	Vespertino	29
	Nocturno	43
	Total	105
Total	Matutino	133
	Vespertino	92
	Nocturno	187
	Total	412

Sin embargo, se debe considerar que la mayoría de las detenciones una vez establecida la sanción eran remitidas al Centro de Sanciones Administrativas, pues no era posible atender los tiempos prolongados de arresto por la falta de alimentos y líquidos, de acuerdo con la información aportada por algunos jueces. Los detenidos encontrados en las coordinaciones territoriales eran personas que, por lo general, se encontraban en tiempo para la recuperación (que puede significar horas, como se mostrará más adelante).

De los 412 infractores que estuvieron internados durante las visitas de verificación de la CDHDF, fueron entrevistados 203. La mayor proporción (43 por ciento) fue consignada a los juzgados no remodelados, 34 por ciento a los remodelados y el 23 restante a los nuevos. Distribuidos según el turno, el 39 por ciento se llevó a cabo durante la mañana, 24 por ciento por la tarde y, el 37 restante, en el turno nocturno.

El 92 por ciento de los infractores eran hombres y, el 8 por ciento restante, mujeres, de las cuales se presentó el mayor porcentaje en los juzgados no remodelados (Gráfica 35).

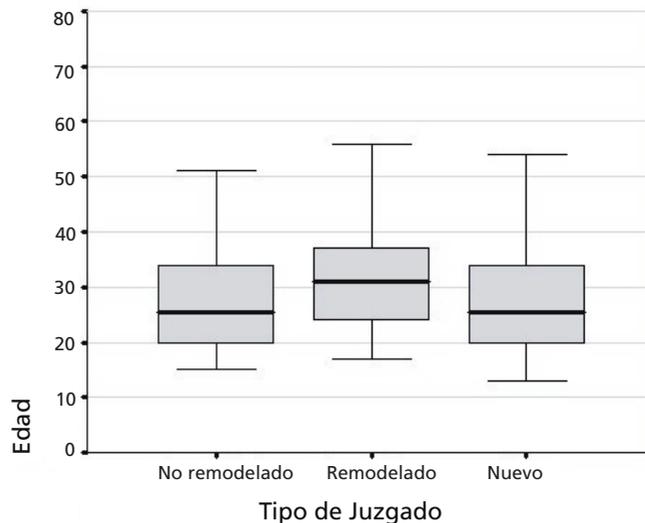
Gráfica 35. Género de los infractores entrevistados, según el tipo de Juzgado



La edad promedio de los detenidos fue de 30 años. El 6 por ciento correspondía a menores de edad y sólo dos personas dijeron tener más de 65 años, mientras que la mitad de los entrevistados era menor de 27. La muestra, entonces, era predominantemente joven.

En los juzgados nuevos, el promedio de edad fue el más bajo (21 años), mientras que en los no remodelados se registró el de 30 años (Gráfica 36). De cualquier manera, es sistemático que las personas entrevistadas, en su mayoría, tienen edades que van de los 20 a los 35 años.

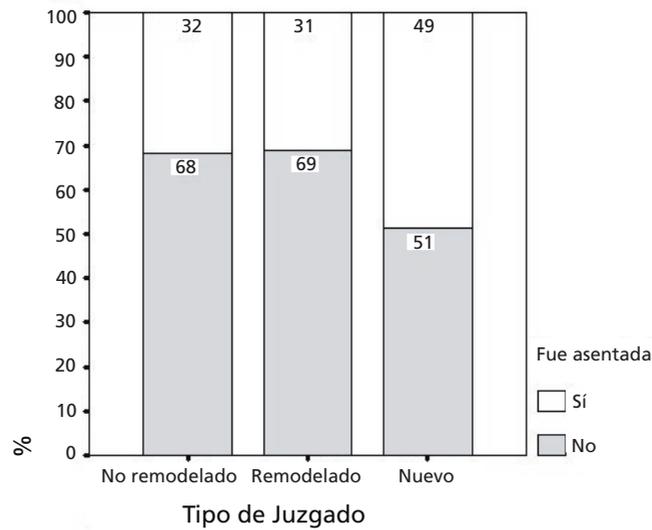
Gráfica 36. Distribución de la edad de los infractores, según el tipo de Juzgado



De todos los entrevistados, 13 dijeron haber recibido algún tipo de maltrato o abuso en los juzgados (6 por ciento). El mayor número de casos se concentra en los nuevos (ocho), cinco en los no remodelados y tres en los remodelados. Tres de ellos señalaron que el maltrato fue físico: uno en los juzgados no remodelados y los otros dos en los remodelados.

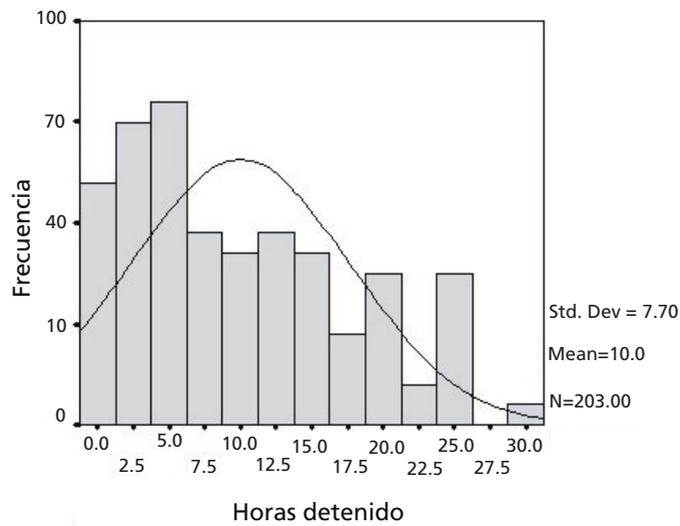
La obligación de listar los objetos consignados es *letra muerta*, prácticamente. Sólo en el 29 por ciento de los casos fue señalado que sí se había hecho una lista de los objetos personales. Los juzgados no remodelados y los remodelados son los lugares donde es más notoria esta irregularidad (Gráfica 37).

Gráfica 37. Fue asentada la requisita de objetos, según el tipo de Juzgado

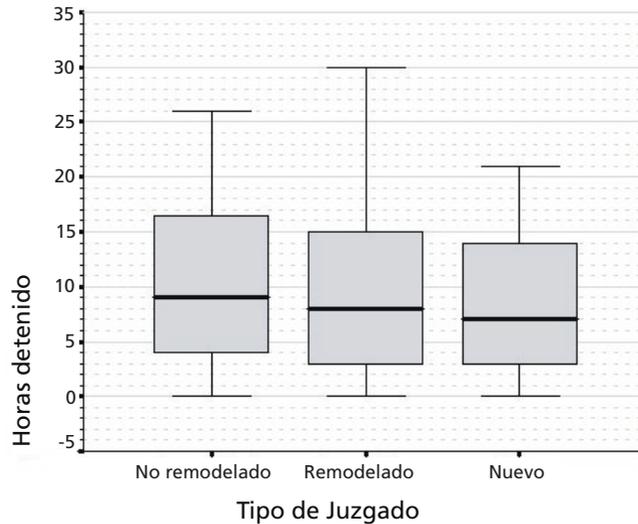


El lapso promedio de arresto fue de 10 horas, aunque para la cuarta parte de los entrevistados el tiempo se incrementó de 16 a 30 horas. En los juzgados nuevos los tiempos de arresto tienden a ser más cortos respecto de otro tipo de juzgados (Gráfica 38). En ellos, el promedio es de siete a 21 horas de detención. En cambio, en los juzgados no remodelados y en los remodelados el tiempo es de ocho y nueve horas como mínimo y de 26 y 30 horas, respectivamente, como máximo. Así, en aquellos juzgados con peores condiciones aumenta el tiempo de detención (Gráfica 39).

Gráfica 38. Horas de detención declarada por los infractores entrevistados



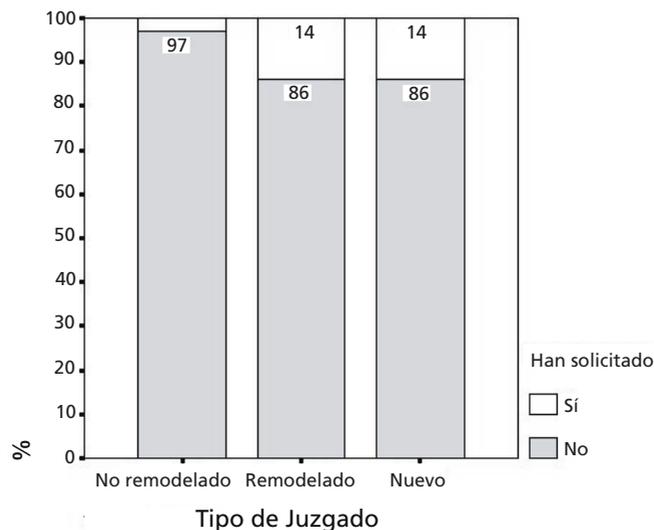
Gráfica 39. Distribución de las horas de detención, según el tipo de Juzgado



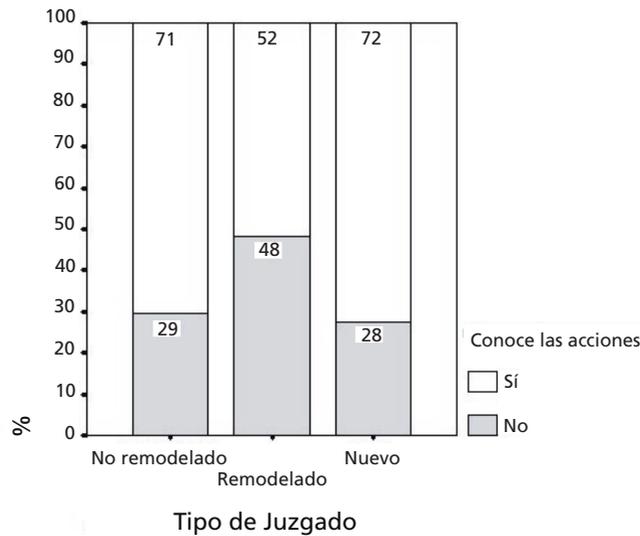
El artículo 35 de la Ley de Cultura Cívica señala que las actividades de apoyo a la comunidad implican labores de limpieza, reparaciones, conservación (pintura, por ejemplo) o pláticas de orientación. Sin embargo, los jueces determinan, en última instancia, en qué consistirán esas labores, las cuales pueden implicar trabajos administrativos dentro del Juzgado. En general, señalan que es difícil otorgar esa opción para cumplir la sanción, pues es complicado monitorear la ejecución de la misma.

De acuerdo con lo dicho por los jueces, sólo en el 10 por ciento de los casos se había solicitado la conmutación de la sanción por apoyos a la comunidad. Es en los juzgados no remodelados donde son prácticamente inexistentes (Gráfica 40). Sin embargo, el 35 por ciento no sabe en qué consisten esas acciones de apoyo, donde los juzgados remodelados alcanzan un porcentaje del 48 por ciento (Gráfica 41).

Gráfica 40. Han solicitado apoyo a la comunidad, según el tipo de Juzgado

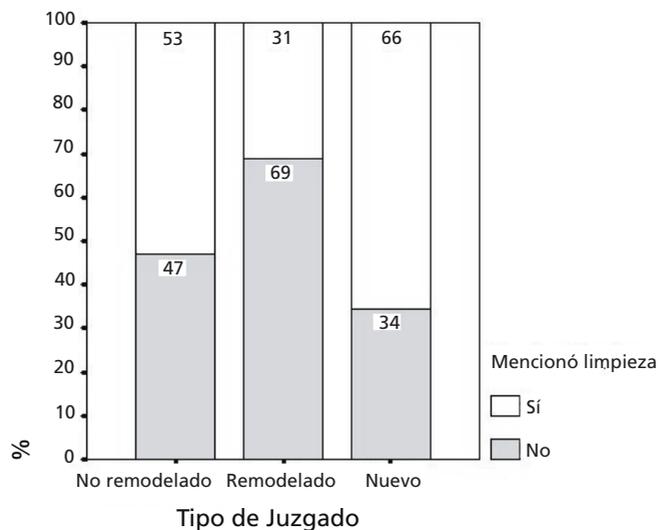


Gráfica 41. Conoce las labores de apoyo a la comunidad, según el tipo de Juzgado

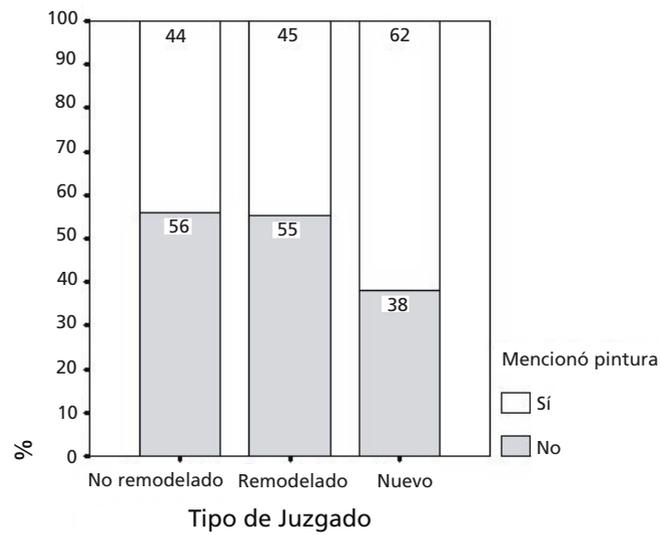


Sólo la mitad de los jueces mencionaron la limpieza y la pintura como labores de apoyo comunitario, el 26 por ciento las reparaciones, y las pláticas de orientación el 20 por ciento (gráficas 42, 43, 44 y 45). Son los juzgados no remodelados y los remodelados donde los porcentajes se reducen, los juzgados nuevos mantienen una proporción más alta de quienes sí conocen las labores de apoyo a la comunidad, pero al menos la cuarta parte de ellos desconoce ese tipo de opciones para cumplir la sanción administrativa.

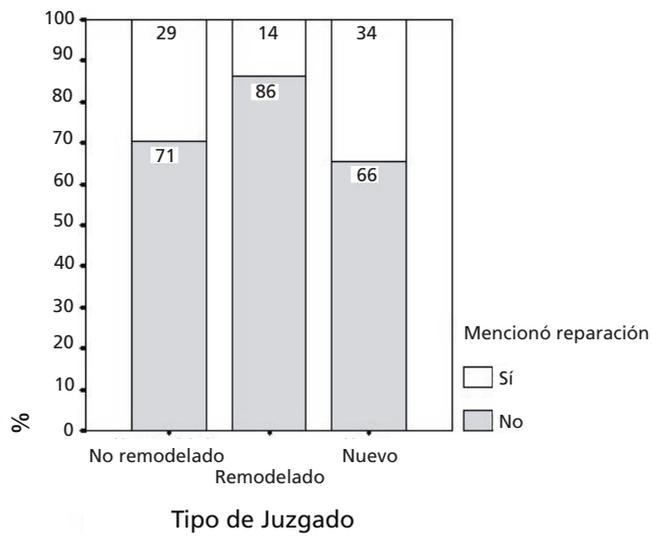
Gráfica 42. Mencionaron a la limpieza como labor de apoyo comunitario, según el tipo de Juzgado



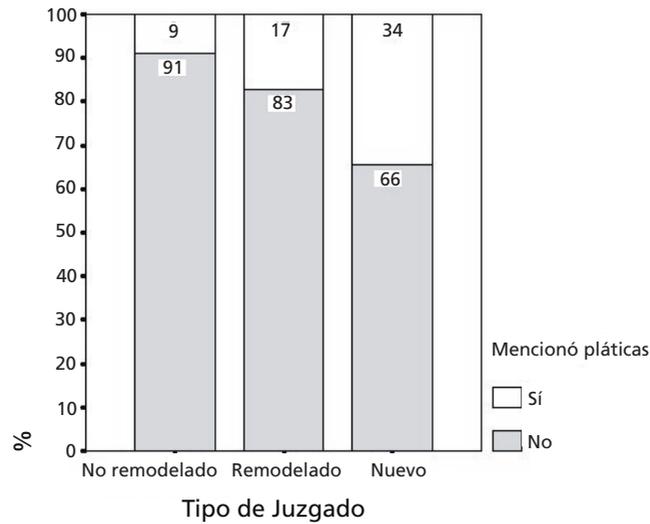
Gráfica 43. Mencionó a la pintura como labor de apoyo comunitario, según el tipo de Juzgado



Gráfica 44. Mencionó a las reparaciones como labor de apoyo comunitario, según el tipo de Juzgado

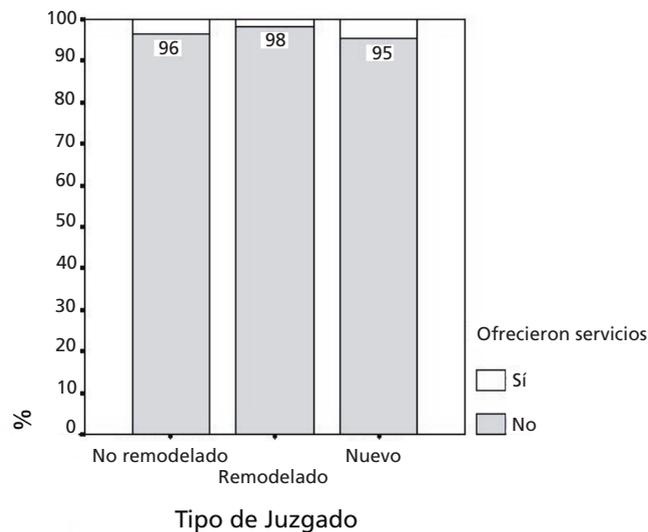


Gráfica 45. Mencionó a las pláticas de orientación como labor de apoyo comunitario, según el tipo de Juzgado



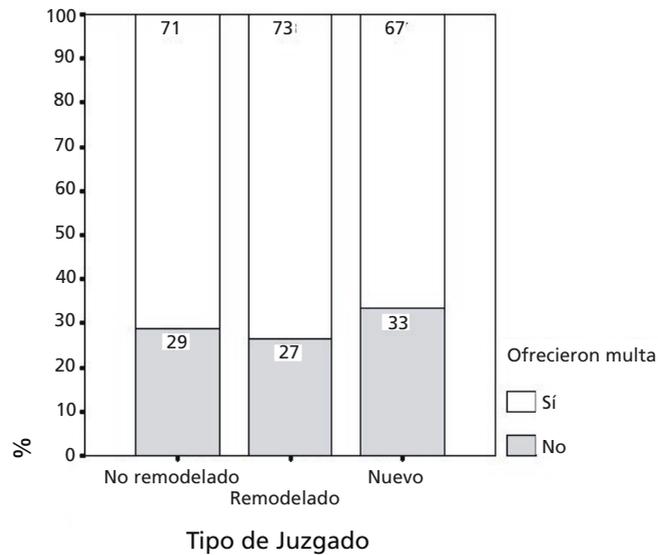
Sin embargo, durante las visitas de la CDHDF, de los 203 entrevistados sólo a seis les fue ofrecida la posibilidad de cumplir la sanción con trabajos comunitarios. Estos casos se reparten entre los tres tipos de juzgados (Gráfica 46).

Gráfica 46. Se ofreció que cumpliera la sanción con servicios comunitarios, según el tipo de Juzgado



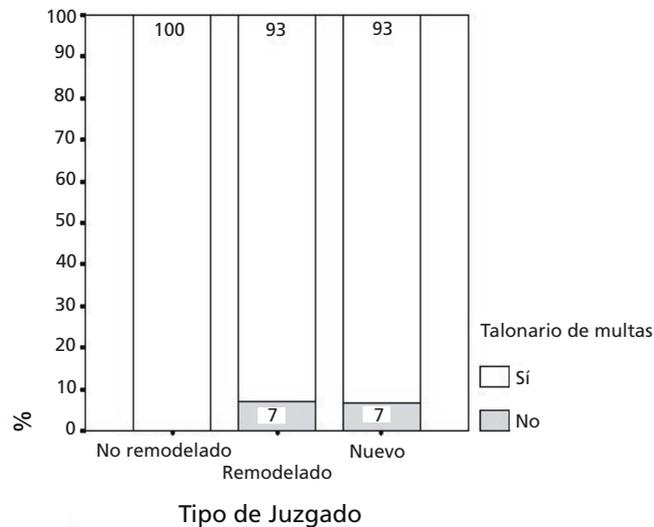
El 71 por ciento dijo haber recibido una oferta consistente en cumplir su sanción mediante el pago de una multa. Nuevamente fueron los juzgados nuevos donde el porcentaje de la omisión es más alto (Gráfica 47).

Gráfica 47. Ofrecieron cumplir la sanción con el pago de una multa, según el tipo de Juzgado



En cuanto a los talonarios de recibos de multas, en el 5 por ciento de los juzgados no se contó con ellos. La mitad de estos casos corresponde a juzgados remodelados y la otra a los nuevos (Gráfica 48).

Gráfica 48. Existencia de talonarios de multas, según el tipo de Juzgado



El 26 por ciento de las personas entrevistadas señaló que había pagado parte de la multa y sólo cinco de ellas recibieron algún comprobante de la misma. El porcentaje más alto de quienes no lo obtuvieron se concentra en los juzgados no remodelados, como se puede observar en la Gráfica 49.

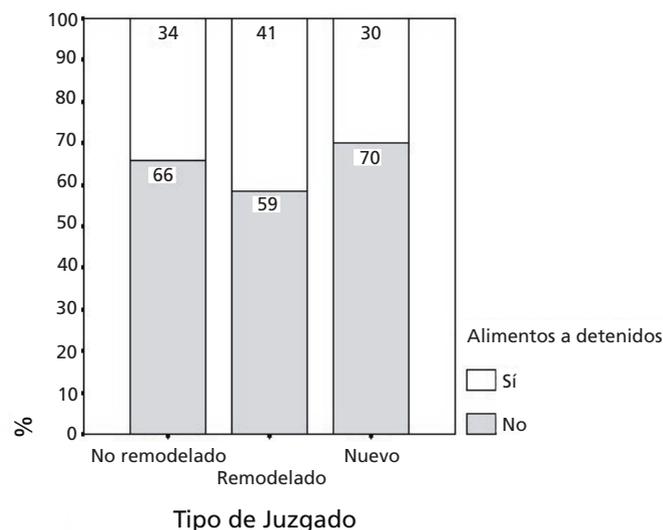
Gráfica 49. Dieron recibo por pago parcial, según el tipo de Juzgado



Una vez decretada la sentencia, el arresto es inevitable en términos prácticos, pues depende más del criterio del juez que del desahogo de la audiencia y la valoración de pruebas. Pueden darse casos de liberación de presuntos infractores, pero por cuestiones de discapacidad o enajenación, o porque el detenido desconozca el lenguaje castellano, como se apreciará en el apartado VI.

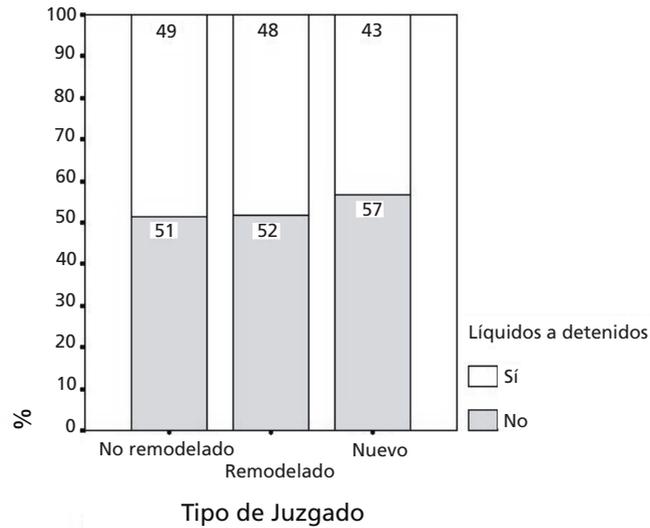
La nueva ley amplía los tiempos de arresto, pero los juzgados no cuentan con los servicios básicos para la atención de los detenidos. Según el 86 por ciento de los infractores entrevistados, no se les había proporcionado alimento alguno. Por su parte, los jueces del 65 por ciento de las instancias cívicas dijeron no proveer alimentos; el índice más alto le correspondió a los nuevos, con 70 por ciento (Gráfica 50).

Gráfica 50. La autoridad provee de alimento a los detenidos, según el tipo de Juzgado



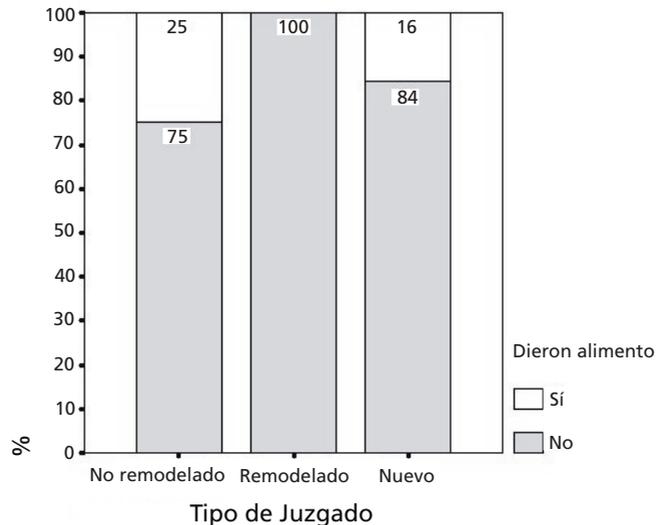
El 53 por ciento de las unidades de aplicación de justicia cívica no ofrece ningún tipo de líquido para beber a las o los infractores. Nuevamente, los juzgados nuevos presentan el índice más elevado, con 57 por ciento (Gráfica 51). Entre las y los infractores entrevistados, al 80 por ciento no se les había dado líquidos.

Gráfica 51. La autoridad provee de líquidos a los detenidos, según el tipo de Juzgado

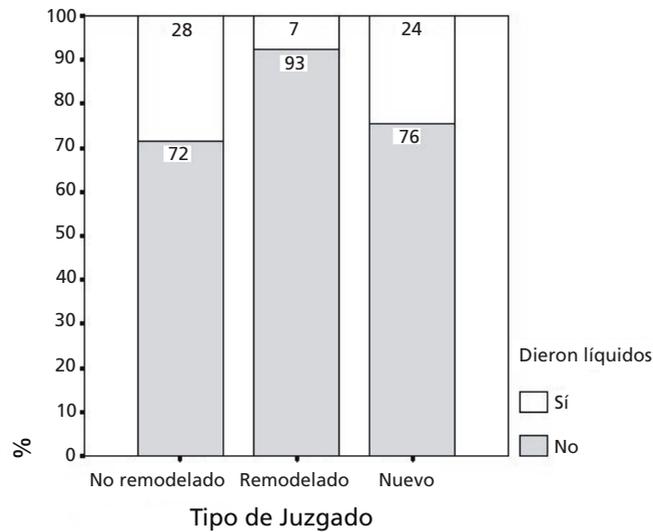


En los remodelados no se dieron alimentos a los aprehendidos, y sólo se dio líquidos al 7 por ciento. En los juzgados nuevos esa proporción es del 16 por ciento con alimentos y del 24 por ciento con líquidos (gráficas 52 y 53). No existe, pues, una política para atender a la calidad humana de las y los detenidos.

Gráfica 52. Ofrecieron alimentos, según el tipo de Juzgado



Gráfica 53. Ofrecieron algún líquido, según el tipo de Juzgado

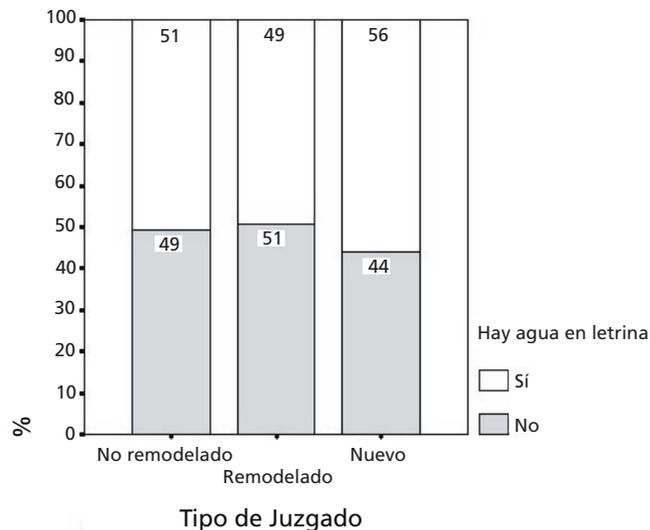


Por otra parte, se encontró que en ningún Juzgado se proveía de cobijas. De hecho, son los familiares de los detenidos quienes se las proporcionaban pero resultaron ser casos excepcionales. Es común observar a las y los detenidos enfrentando las condiciones del clima únicamente con la ropa que llevan puesta, situación de riesgo en los horarios nocturnos, aún más para las personas que sufren los efectos de la desintoxicación.

El 8 por ciento de las y los arrestados solicitó cobijas (18 personas) y sólo a cuatro les fueron provistas: tres en remodelados y una en un Juzgado no remodelado. Ninguno en los nuevos.

El 49 por ciento señaló que no había agua en las letrinas de la *galera*. En este aspecto, los juzgados no muestran una gran diferencia entre sí (Gráfica 54).

Gráfica 54. Hubo agua en la letrina, según el tipo de Juzgado

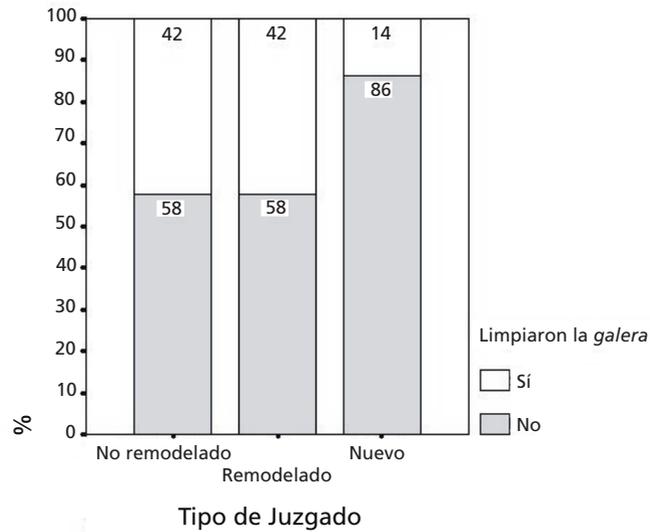


Es importante aclarar que, en los casos en que se comentó esta circunstancia a los jueces, éstos señalaron que por razones de seguridad no se mantienen abiertas las llaves del agua de las letrinas, pues los detenidos suelen beberla, lo cual implica un riesgo para su salud. En ese momento, los funcionarios demostraron que sí existía abasto de agua y refirieron que se indica a las y los detenidos que avisen cuando tengan la necesidad de utilizarla.

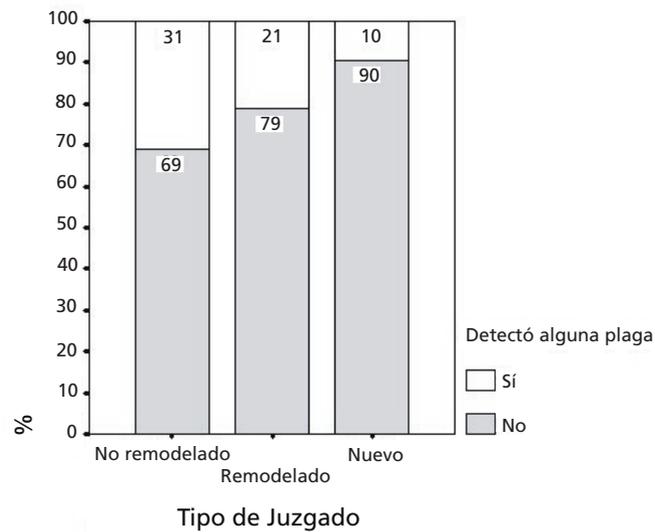
Sólo el 36 por ciento dijo que sí había aseado las *galeras* durante su estancia; sin embargo, el porcentaje más bajo de atención se presenta en los juzgados nuevos, con el 14 por ciento (Gráfica 55).

El 23 por ciento de las y los entrevistados señaló que había detectado algún tipo de plaga dentro de la estancia. El mayor porcentaje se presentó en los juzgados no remodelados, con 31 por ciento, ante el 10 por ciento que se observó en los nuevos (Gráfica 56). Las plagas referidas consistían en cucarachas, mosquitos, pulgas, piojos y chinches.

Gráfica 55. Limpiaron la *galera* durante su estancia, según el tipo de Juzgado



Gráfica 56. Detectó algún tipo de plaga, según el tipo de Juzgado



En los juzgados nuevos se constató la ausencia de las condiciones mínimas que protegen la dignidad de las personas, tanto para las y los detenidos como para el personal. En efecto, los largos periodos de estancia en el Juzgado deben enfrentarlos sin líquidos ni alimentos y, en el caso del personal, en condiciones desfavorables para enfrentar jornadas laborales de 24 horas. Las nuevas instalaciones presentan mejores condiciones físicas,²⁹ pero han sido afectadas gravemente las garantías y los derechos de las personas que ahí trabajan y de las remitidas.

²⁹ *Supra*, apartado VII.

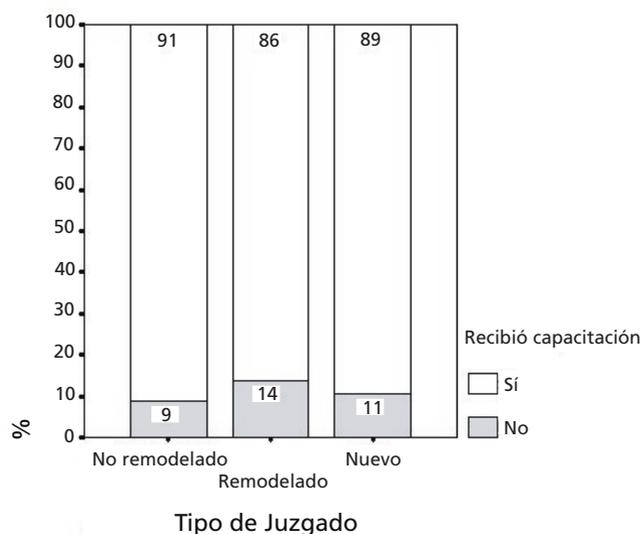
VI. SALVAGUARDA DE LA DIGNIDAD DE LAS PERSONAS EN SITUACIÓN DE VULNERABILIDAD

En términos generales, fueron excepcionales los casos de desconocimiento de la ley que rige a los juzgados cívicos. Sólo en los no remodelados y remodelados se presentaron casos en los cuales los jueces señalaron que la anterior Ley de Justicia Cívica estaba vigente (dos de los 94 cuestionarios levantados). Sin embargo, el conocimiento de la Ley de Cultura Cívica no implica, necesariamente, la adecuada aplicación de la norma.

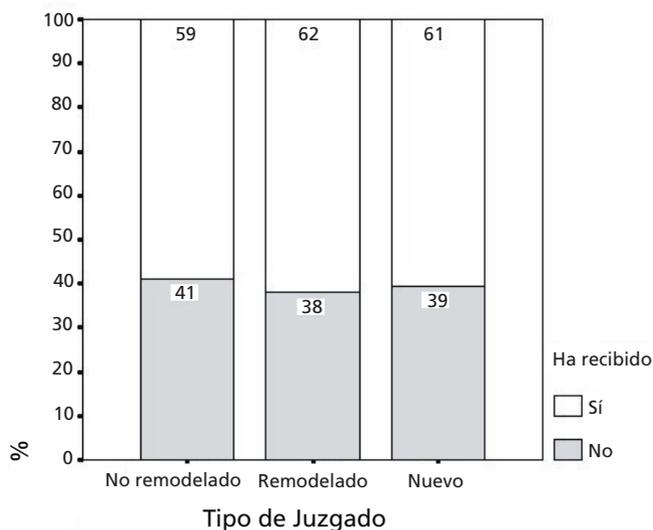
De hecho, la capacitación sobre la nueva ley consistió en una sesión de dos horas, según lo reportaron los mismos jueces, y no recibió capacitación el 11 por ciento de ellos, sin que existiera una gran diferencia entre un tipo de Juzgado u otro. Además, en el último semestre no ha recibido capacitación el 40 por ciento del personal (Gráfica 57).

Las deficiencias en la capacitación fueron evidentes en los procedimientos para la atención de las y los pre-suntos infractores, especialmente tratándose de menores de edad o de personas que no hablan el español.

Gráfica 57. Recibió capacitación acerca de la nueva ley, según el tipo de Juzgado



Gráfica 58. Ha recibido capacitación en el último semestre, según el tipo de Juzgado



Veinticinco de los 412 detenidos eran menores de edad (6 por ciento): una proporción considerable. En cambio, sólo fue señalada la detención de tres personas mayores de 65 años.

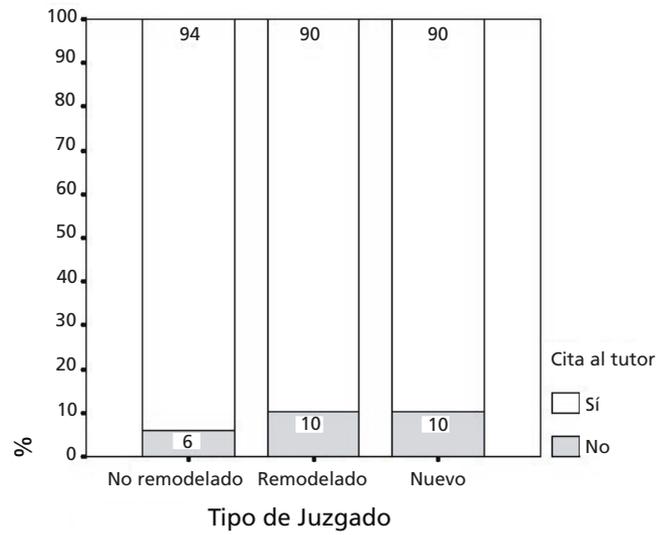
a) Menores de edad

La ley establece que cuando el infractor sea menor de edad el juez deberá citar a los padres o tutores para iniciar la audiencia y dictar la resolución. En el lapso entre la presentación y la audiencia, el menor de edad deberá ser arrestado en un lugar adecuado, aislado de las personas adultas. En el caso de que los padres o tutores no acudieran en un lapso de dos horas, deberán prorrogar el periodo de espera a cuatro. Si definitivamente no se presentan los padres o tutores, el juez designaría a un defensor de oficio para iniciar la audiencia, realizada la cual, el juzgador podría amonestarlo o aplicarle algunas de las sanciones procedentes, pero en el caso de una situación de riesgo, tendría que enviarlo a la institución adecuada para su atención.³⁰

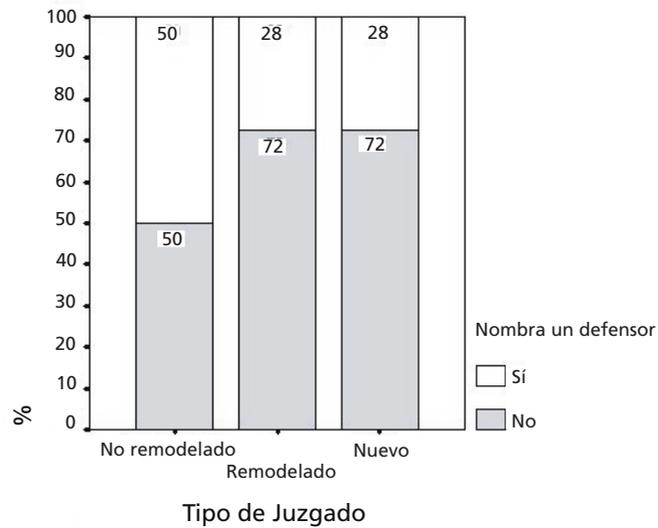
De acuerdo con la información aportada por los jueces en lo que respecta al procedimiento para menores de edad, son altos los porcentajes de desatención a la ley. El 9 por ciento no citan al tutor; en el caso de que éste no exista, el 65 por ciento desestima nombrar a un defensor de oficio. Por último, el 24 por ciento de los casos sigue otro procedimiento, de con su muy particular punto de vista, que incluye desde amonestar al menor hasta asignarle un determinado tiempo de castigo. En los juzgados nuevos estos indicadores mantienen una alta proporción (gráficas 59, 60 y 61).

³⁰ ALDF. *Op. Cit.*, artículo 43.

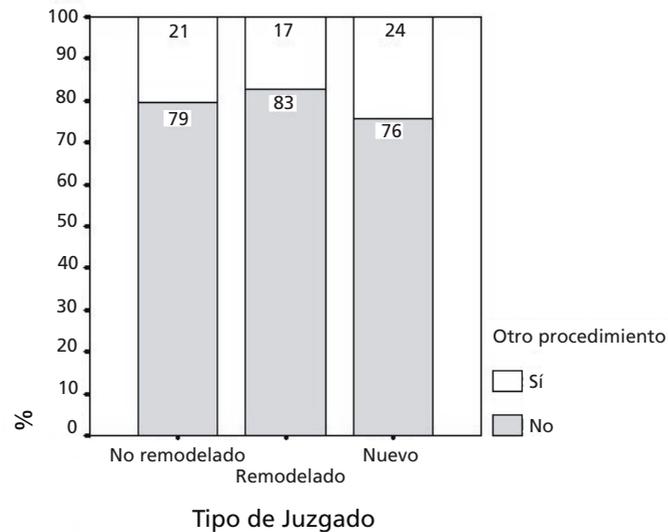
Gráfica 59. Cita al tutor cuando el detenido es menor de edad, según el tipo de Juzgado



Gráfica 60. Según el Juzgado, si no hay tutor, nombra a un defensor de oficio para menores



Gráfica 61. Se emplea otro procedimiento en el caso de menores de edad, según el tipo de Juzgado



Tal como se señaló, el 6 por ciento de los entrevistados eran menores: dos mujeres y 10 hombres, con edades de entre 13 y 17 años. En los juzgados nuevos hubo siete detenidos, cuatro en los no remodelados y uno en un remodelado.

El 42 por ciento de ellos llevaba una hora de detención y el 17 por ciento cumplía ya un arresto de cinco horas. Uno más declaró llevar 25 horas detenido y otro 14.

Una cuarta parte fue arrestada por ingerir bebidas alcohólicas en la vía pública, 25 por ciento por estar intoxicado con enervantes, 17 por ciento por jugar futbol en la calle, otro 17 por ciento por mendigar y dos casos más por orinar o por vender en la banqueta.

Dos quintas partes de ellos señalaron que sufrieron maltrato o abuso durante su detención, y la tercera parte declaró que no fue trasladado al Juzgado de inmediato. Sólo el 41 por ciento había comparecido ante el juez, a una cuarta parte no se le permitió comunicarse por teléfono y el 58 por ciento dijo que no se le autorizó la visita familiar.

Una cuarta parte no había sido valorada por el médico y otra similar había sido objeto de maltrato o abuso por parte del personal del Juzgado. El 17 por ciento no había sido separado de los adultos y sólo en la mitad de los casos se había notificado a sus familiares o tutores.

b) Personas de idioma distinto al español

En el caso de los presuntos infractores que no hablan español, la ley establece que deberá suspenderse el procedimiento hasta que el compareciente³¹ cuente con un traductor.

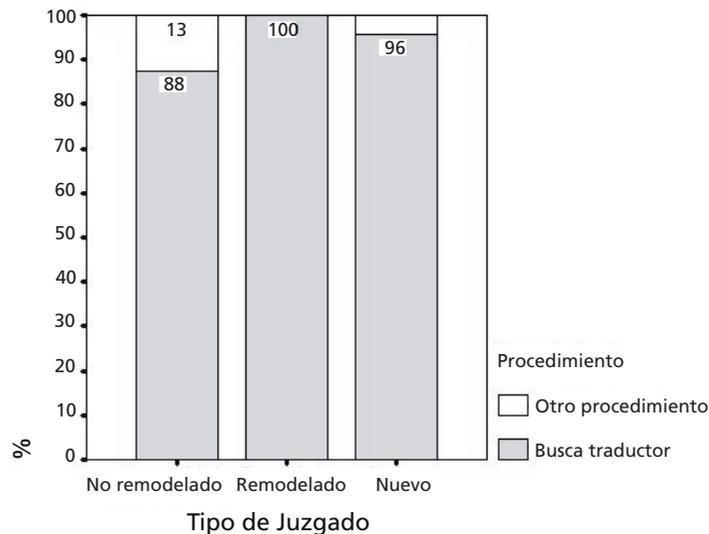
³¹ ALDF. *Op. Cit.*, artículo 42.

De acuerdo con la información recabada entre los jueces entrevistados, en el 6 por ciento de los juzgados no se atiende a las personas que no hablan el español (en el caso de los no remodelados, ese índice sube al 13 por ciento).

Según lo expresado durante las entrevistas, es frecuente que los elementos de la Policía remitan a la población indígena o a los extranjeros.

En el caso de los primeros, los jueces señalaron que la Dirección General de Juzgados Cívicos los orienta para contar con la ayuda de un traductor. En el caso de extranjeros, se pide ayuda a las embajadas o a los consulados correspondientes. No obstante, afirmaron que la liberación del infractor es el resultado más frecuente.

Gráfica 62. Procedimiento cuando el detenido no habla el español, según el tipo de Juzgado



Al recabar las respuestas de los arrestados, se obtuvieron los siguientes resultados: se detectó a seis personas cuyo idioma era distinto al español —dos para cada tipo de Juzgado— sólo una mujer y dos menores de edad. Los demás tenían entre 18 y 73 años.

Tres de ellos llevaban entre una y dos horas detenidos; dos más entre cinco y nueve, y uno 25 horas. El menor de edad mencionado en el apartado anterior fue el único que recibió la atención de un traductor, además de alimentos. Fue arrestado por ingerir bebidas alcohólicas en la vía pública y remitido a un Juzgado no remodelado.

Dos de ellos dijeron no saber la causa del arresto. Los cuatro restantes fueron consignados por intoxicación por enervantes y otro más por orinar en la vía pública.

Ninguno dijo haber recibido maltrato alguno. Uno afirmó no haber sido trasladado inmediatamente al Juzgado. Cuatro aún no habían comparecido ante el juez y cinco no habían contado con los servicios de un traductor.

Nadie fue impedido para comunicarse con sus familiares; sin embargo, uno de ellos señaló que no le permitieron la visita de los mismos. Tampoco tuvieron defensa o representación legal.

c) Adultos mayores

La ley señala que las personas mayores de 65 años deberán permanecer en la sala de audiencias hasta que sea iniciado el procedimiento.³²

En las visitas de valoración de la CDHDF fueron detectadas dos personas mayores de la edad mencionada, una en un Juzgado remodelado (de 73 años, cuyo idioma es distinto al español) y la otra en uno sin remodelar.

El hombre de 73 años no contó con un traductor. Llevaba dos horas detenido y no conocía la causa de su arresto, pero fue remitido inmediatamente al Juzgado. Había comparecido ante el juez, fue valorado por un médico y estaba en el área de audiencia.

A la otra persona, un hombre de 72 años, no se le permitió estar presente en el área de audiencia. Había sido remitido por ingerir bebidas alcohólicas en la vía pública, fue conducido al Juzgado inmediatamente, recibió la valoración de un médico y sólo se le dijo que podía cumplir la sanción con el pago de una multa. No obstante que llevaba ocho horas detenido, aún no había comparecido ante el juez, a pesar de saber por qué se le había arrestado y cuál era la sanción que le correspondía. A ninguna de las dos personas les habían proporcionado alimento.

d) Personas con discapacidad

En el caso de las personas con alguna enfermedad o discapacidad mental, el juez deberá suspender el procedimiento y citar a los tutores o personas encargadas de su cuidado. Si estas últimas no se presentan, el titular del Juzgado deberá enviar al infractor a la institución adecuada para su cuidado o tratamiento.³³

Según lo declarado por los mismos jueces, contraviniendo lo establecido en el artículo 62 de la Ley de Cultura Cívica, el 72 por ciento no suspende el procedimiento y el 51 por ciento no cita a las personas encargadas de su cuidado. Si bien los índices bajan en el caso de los juzgados nuevos, siguen siendo muy altos para una instancia que pretende ser la solución al problema de la administración de la justicia cívica (gráficas 63 y 64). Aún más, en el 55 por ciento de los juzgados no se le envía a ningún otro lugar (Gráfica 65).

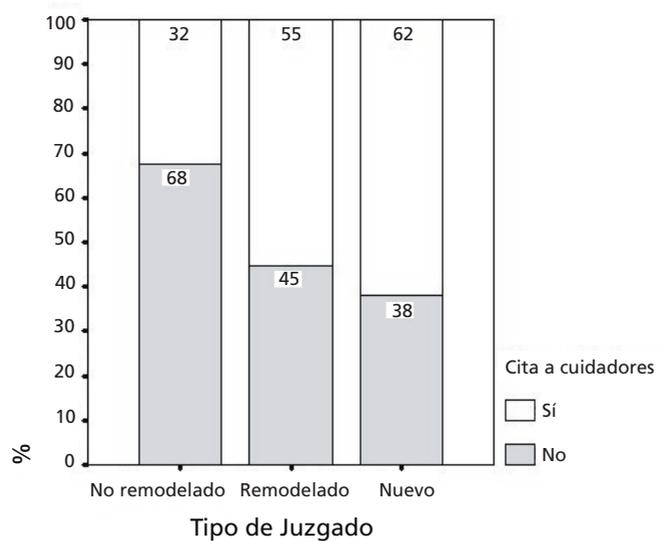
Gráfica 63. Según el Juzgado, ante una persona con discapacidad se suspende el procedimiento



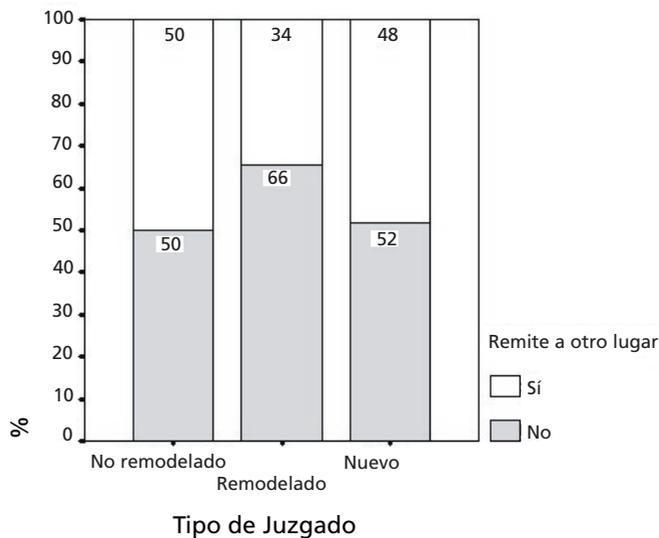
³² ALDF. *Op. Cit.*, artículo 59.

³³ ALDF. *Op. Cit.*, artículo 62.

Gráfica 64. Según el Juzgado, se llama a quienes cuidan a la persona con discapacidad



Gráfica 65. Según el Juzgado, se envía a otro lugar a las personas con discapacidad



Durante las visitas no fue detectado ningún arresto de alguna persona con discapacidad.

e) Personas en situación de riesgo

En el último mes en que se llevaron a cabo las visitas, ningún Juzgado reportó haber tenido a algún presunto infractor menor de edad en situación de riesgo. Sin embargo, fueron dispares las consideraciones sobre el significado del término *situación de riesgo*. Es evidente que no existe un criterio claro acerca de este tema y

los jueces no consiguen enfrentarlo adecuadamente, lo cual podría derivar en violaciones a los derechos de las personas.

El artículo 43 de la Ley de Cultura Cívica otorga al juez la facultad de determinar discrecionalmente el significado de *riesgo*. Para la cuarta parte de los entrevistados implica intoxicación. Refieren también asuntos como la adicción, la prostitución, la indigencia, la situación de calle e, incluso, eventos como temblores e inundación, comportamientos agresivos o enfermedad.

Si se toma en cuenta que afirmaron no haber recibido a personas en situación de riesgo en el último mes de la investigación, se observó que la respuesta fue improvisada, puesto que era obvio que había detenciones por intoxicación. Ello muestra una deficiente capacitación de los jueces en lo que concierne a la aplicación de la ley.

VII. INSTALACIONES, EQUIPAMIENTO Y CONDICIONES DE TRABAJO E INTERNAMIENTO

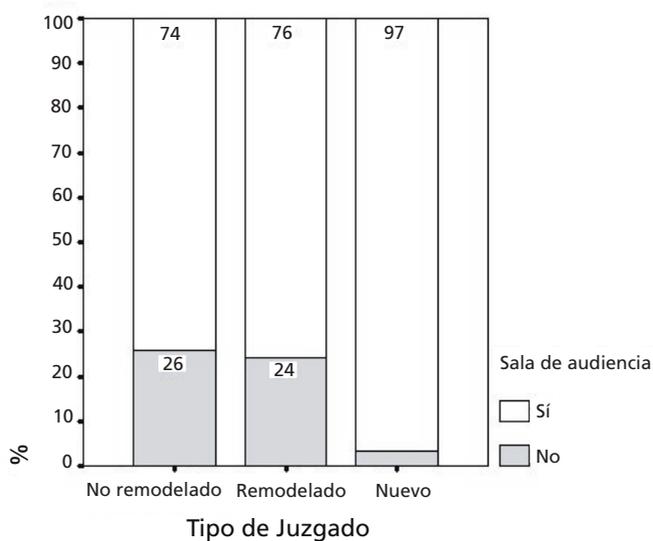
Los mayores avances se detectaron en las instalaciones de los juzgados nuevos. Sin embargo, también existe el riesgo de que sean *cascarones vacíos*, pues las condiciones laborales y el equipamiento están muy por debajo de las expectativas; incluso, en algunos aspectos, en peores condiciones.

El 82 por ciento de los juzgados tienen sala de audiencia. En el caso de los nuevos esa proporción aumenta al 97 por ciento (Gráfica 66). La limpieza de estas salas es aceptable en el 64 por ciento de los casos, así como en el 76 por ciento de los juzgados nuevos (Gráfica 67).

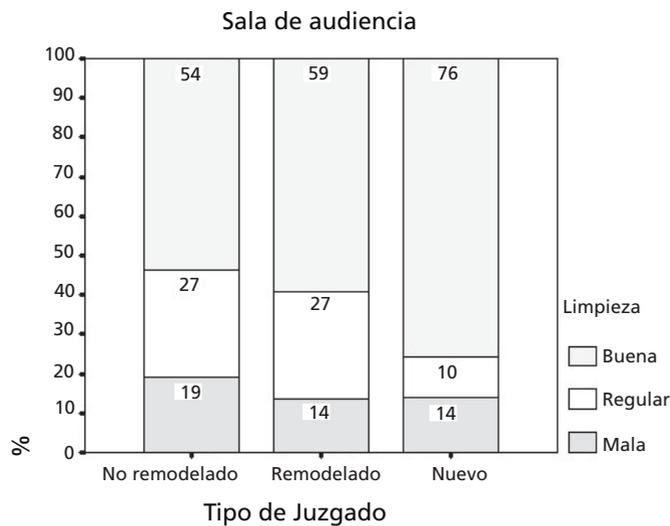
La sala de audiencia es la misma en que se ubica la oficina del juez, es decir, un lugar aislado de la barandilla y del espacio donde se encuentra el secretario.

La ley no establece que deba haber un lugar exclusivo para el juez. Sin embargo, es evidente que en los juzgados nuevos esas salas son al mismo tiempo dormitorios, salas de descanso o comedores, sobre todo en situaciones laborales en horarios de 24 horas.

Gráfica 66. Existe sala de audiencia, según el tipo de Juzgado



Gráfica 67. Percepción de la limpieza en la sala de audiencia, según el tipo de Juzgado

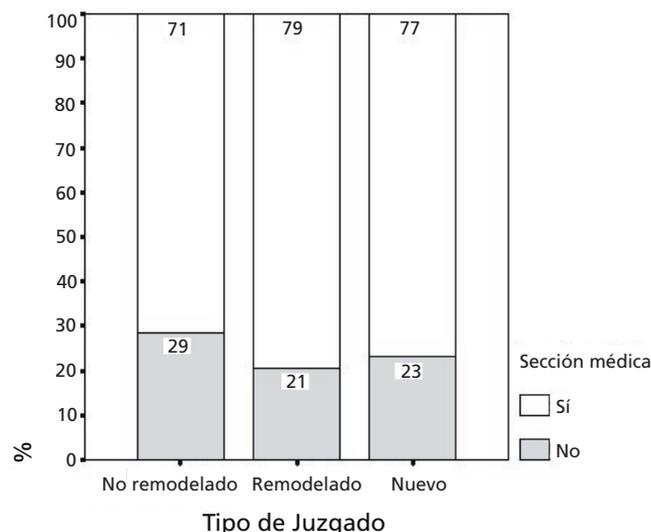


Si bien es cierto que ese lapso corresponde a un horario de trabajo, también es importante considerar la capacidad del ser humano para estar en condiciones óptimas para llevarlo a cabo. Por ello, y para garantizar que durante periodos de guardia tan largos el personal esté apto para ofrecer un servicio público eficiente, es imprescindible contar con las instalaciones que contemplen los requerimientos mínimos para ello, como son los destinados a evitar el desgaste físico y mental de las personas que deban someterse a ese tipo de jornadas.

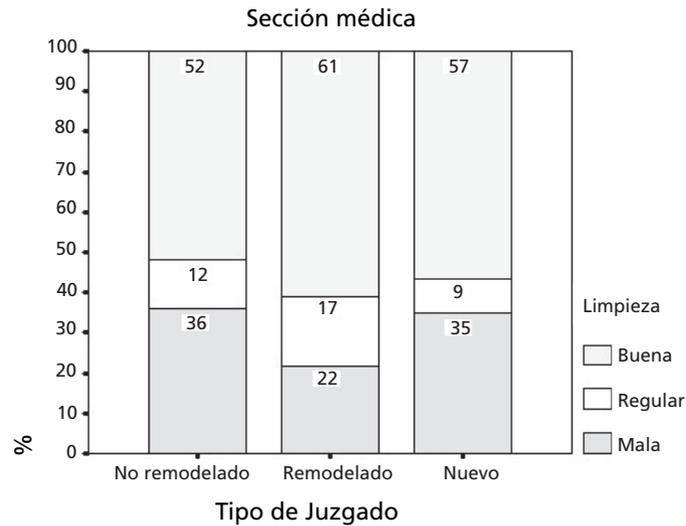
Aun cuando apenas el 60 por ciento de los juzgados tienen contratado a un médico legista, el 76 por ciento señaló que en éstos sí existe una sección médica. En este caso, las instancias cívicas nuevas no están en una situación de mejoría respecto de los otros juzgados (Gráfica 68).

De acuerdo con la percepción de las y los visitantes de esta Comisión, apenas el 57 por ciento de las secciones médicas presentan buenas condiciones de limpieza. De nuevo, esa mejoría no es distinta a la constatada en los juzgados no remodelados y en los remodelados (Gráfica 69).

Gráfica 68. Existencia de sección médica, según el tipo de Juzgado

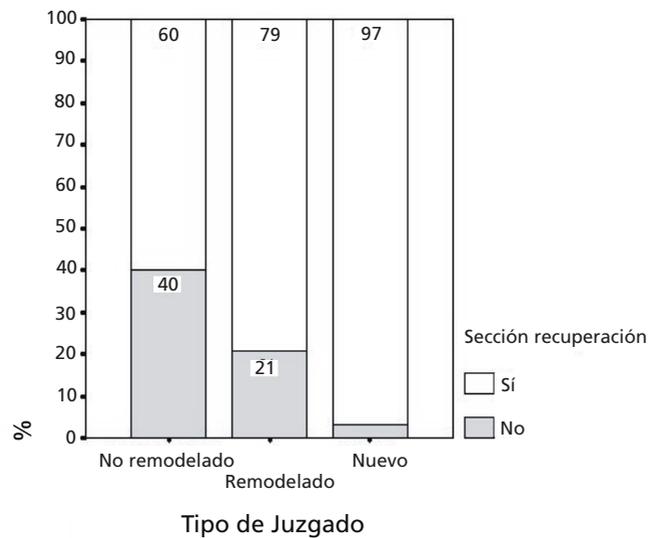


Gráfica 69. Percepción de la limpieza en la sección médica, según el tipo de Juzgado

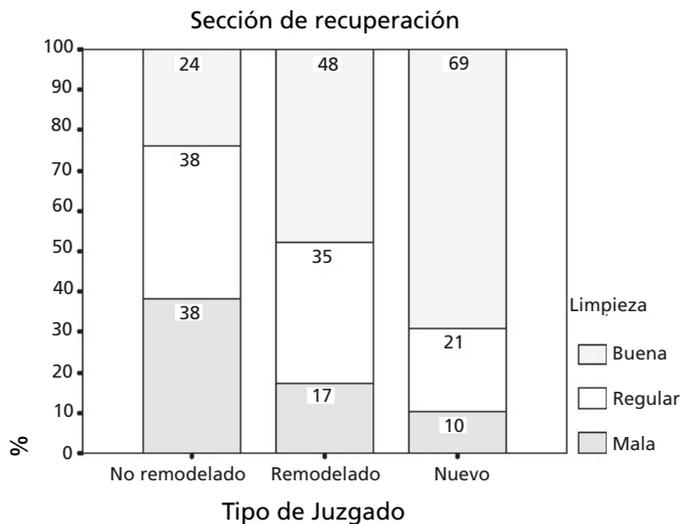


El 78 por ciento de los juzgados cuentan con sala de recuperación, donde los juzgados nuevos incrementan el porcentaje al 97 por ciento (Gráfica 70). En este caso, la limpieza era de buena calidad en un 69 por ciento de los juzgados nuevos, índice alto respecto del promedio general del 49 por ciento (Gráfica 71). En el 14 por ciento de los juzgados no existe separación entre hombres y mujeres en este tipo de sección; en los juzgados nuevos que tienen área de recuperación, en el 7 por ciento de los juzgados nuevos que tienen área de recuperación, no se da tal separación (Gráfica 72).

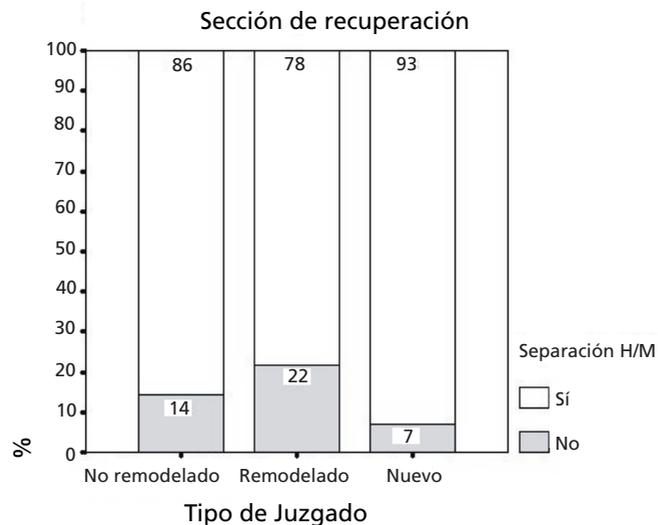
Gráfica 70. Existencia de sala de recuperación, según el tipo de Juzgado



Gráfica 71. Percepción de la limpieza en la sección de recuperación, según el tipo de Juzgado

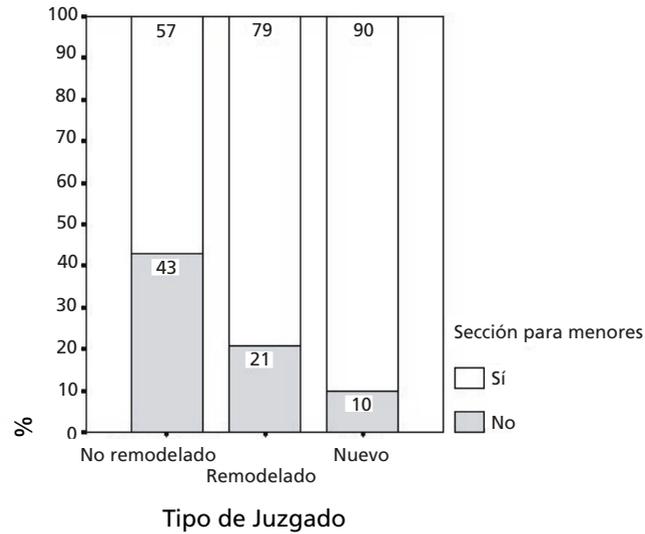


Gráfica 72. Separación en la sección de recuperación, según el tipo de Juzgado

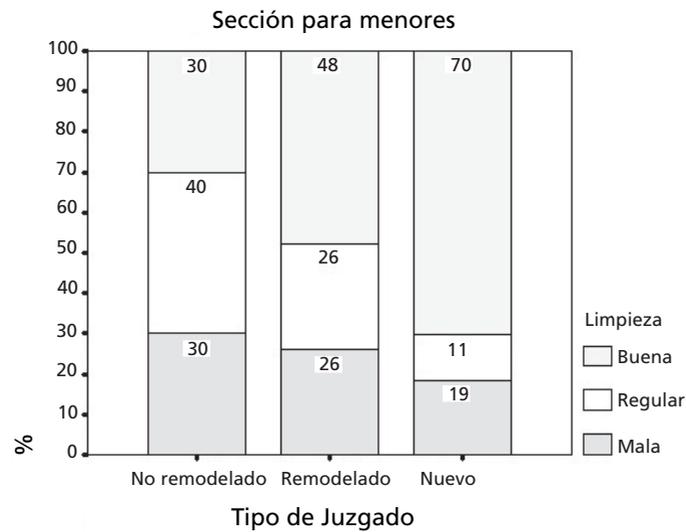


En cuanto al área destinada a los menores de edad, el 75 por ciento de los juzgados cuenta con ella, los nuevos, en una proporción del 90 por ciento (Gráfica 73), mientras que la limpieza es considerada buena para el 70 por ciento de los casos, un índice muy arriba del promedio general del 52 por ciento (Gráfica 74).

Gráfica 73. Existencia de la sección para menores de edad, según el tipo de Juzgado

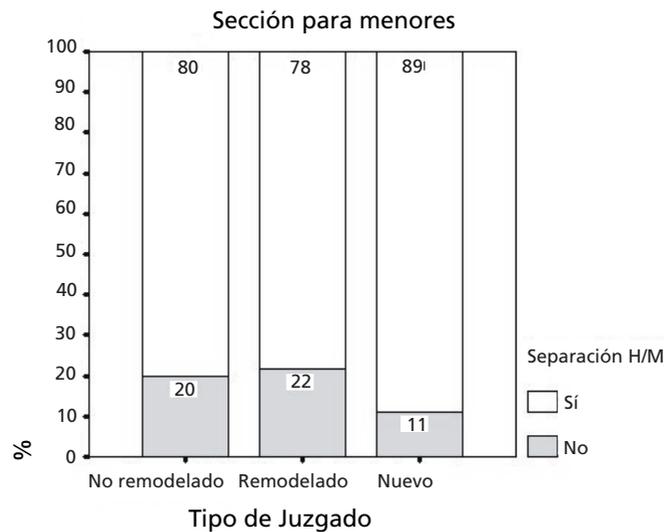


Gráfica 74. Percepción de la limpieza en la sección para menores, según el tipo de Juzgado



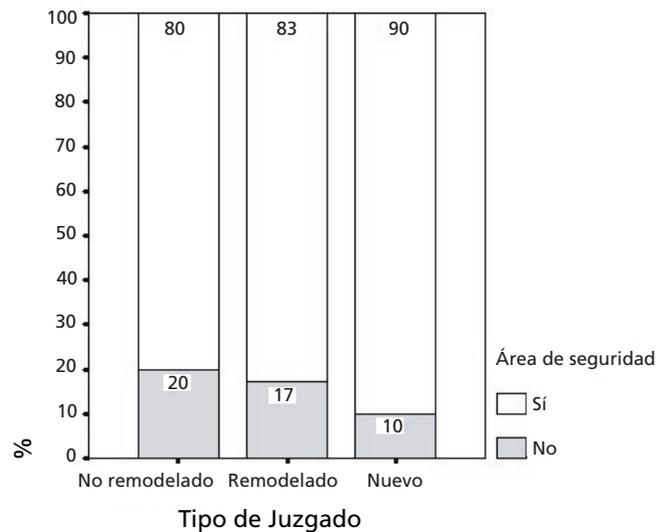
Mientras en los juzgados nuevos las áreas para menores de edad cuentan con separación para hombres y mujeres, en el 89 por ciento de los casos, en los juzgados en general esa separación está presente en el 83 por ciento (Gráfica 75).

Gráfica 75. Separación de hombres/mujeres en la sección para menores, según el tipo de Juzgado



El establecimiento de un área de seguridad se incrementa si el Juzgado es nuevo, en una proporción del 90 por ciento ante el 84 que muestran los juzgados en lo general (Gráfica 76).

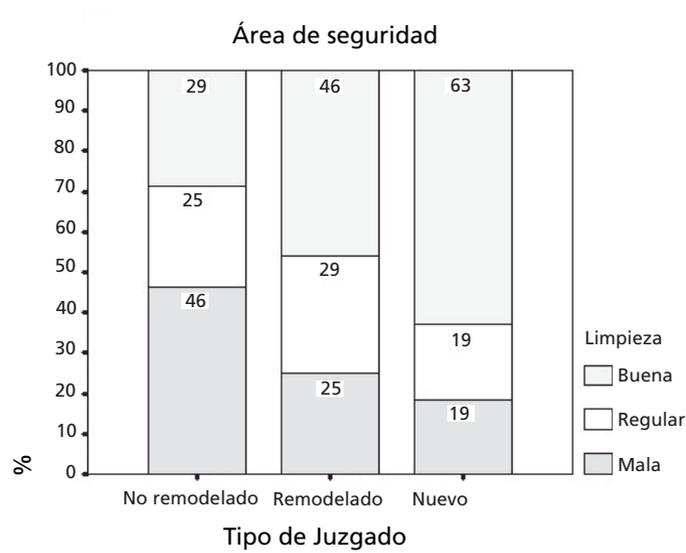
Gráfica 76. Existencia de área de seguridad, según el tipo de Juzgado



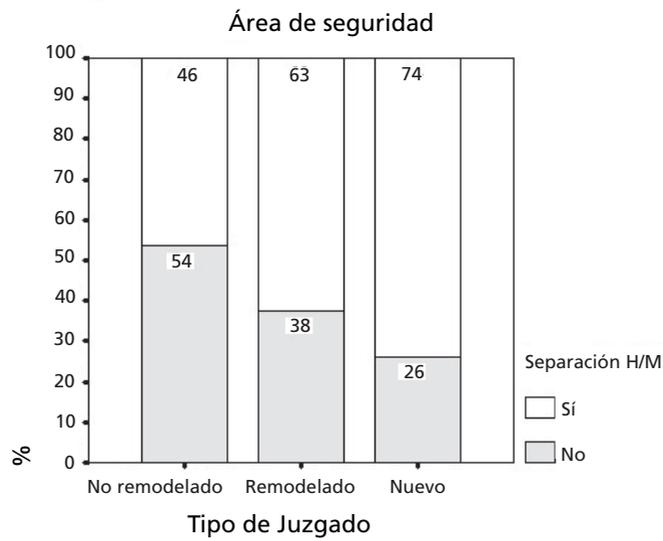
La limpieza, de igual forma, es mejor en los juzgados nuevos con el 63 por ciento ante el 46 que presenta el promedio general (Gráfica 77).

En el 75 por ciento de las áreas de seguridad de los juzgados nuevos existe una separación entre hombres y mujeres, situación presente en el 61 por ciento de los juzgados en general (Gráfica 78).

Gráfica 77. Percepción de la limpieza en el área de seguridad, según el tipo de Juzgado

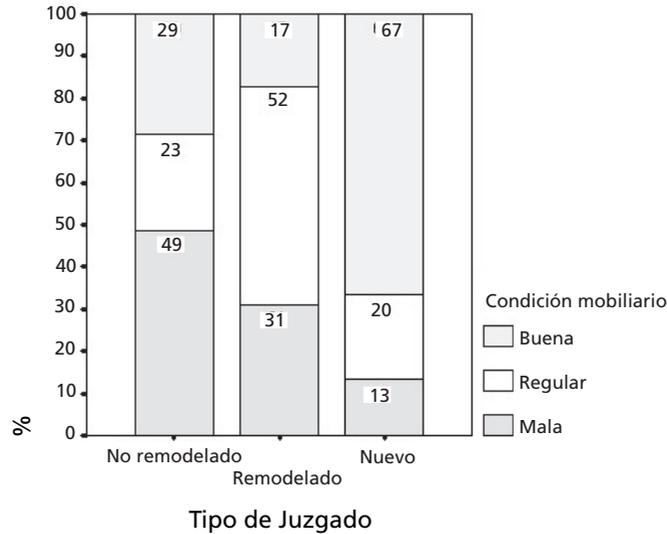


Gráfica 78. Separación de hombres/mujeres en el área de seguridad, según el tipo de Juzgado



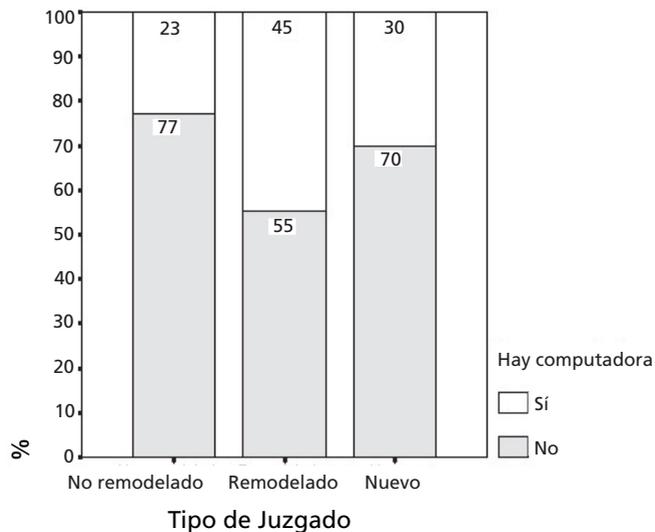
Sólo el 31 por ciento de los juzgados cuenta con mobiliario en buenas condiciones. En los juzgados nuevos esa condición se amplía al 67 por ciento y disminuye al 29 por ciento en los casos de los no remodelados (Gráfica 79).

Gráfica 79. Percepción de la condición del mobiliario, según el tipo de Juzgado



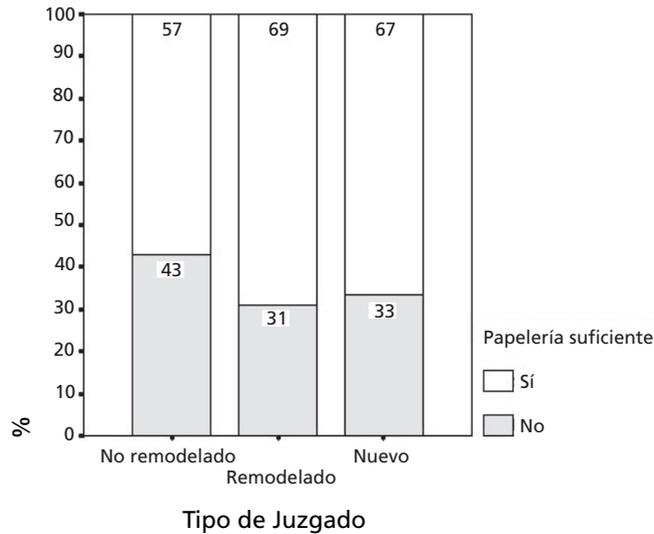
Por su parte, el 32 por ciento de los juzgados cuenta con computadoras. La ley establece que debe integrarse un sistema informático para el registro de las y los infractores; sin embargo, mediante una circular, la autoridad señala a los juzgados cívicos que esa medida será pospuesta y, mientras tanto, el registro se hará en los libros de infractores habituales. Es en los juzgados remodelados donde se presenta el mayor número de computadoras, con el 45 por ciento (Gráfica 80).

Gráfica 80. Existencia de computadoras, según el tipo de Juzgado



En el 64 por ciento de los juzgados se considera que existe la papelería suficiente para la realización de sus labores. Son dos quintas partes de los no remodelados los que no cuentan con ese recurso, como son los talonarios de multas o los libros de infractores. En los juzgados nuevos la tercera parte presentó la misma deficiencia (Gráfica 81).

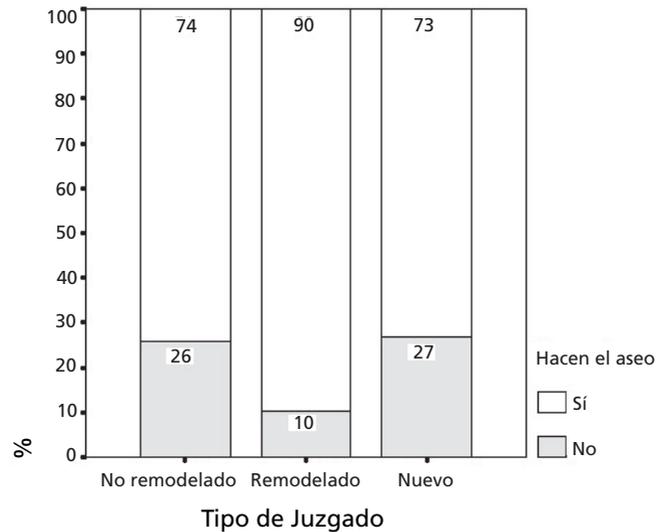
Gráfica 81. Existencia de papelería suficiente, según el tipo de Juzgado



En el 20 por ciento de los juzgados no existe el servicio de aseo. En el caso de los nuevos, ese porcentaje aumentó a 27 (Gráfica 82). En general, el aseo no es una función asumida por la dirección de los juzgados cívicos, sino por las delegaciones políticas o por el Ministerio Público. Debido a ello, este servicio, cuando lo hay, se restringe a las oficinas, pues el personal de limpieza es reacio a realizar el aseo en las áreas para las y los detenidos. Esto fue ratificado por el 64 por ciento de los detenidos.³⁴

³⁴ *Infra*, p. 49.

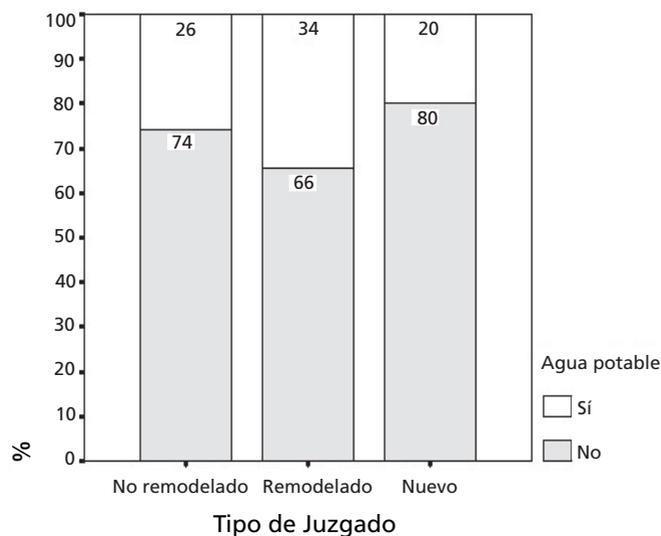
Gráfica 82. Servicio de aseo, según el tipo de Juzgado



Lo mismo sucede con respecto al mantenimiento de las instalaciones. En caso de que la red de drenaje o la hidráulica presenten alguna avería, la reparación implica un largo proceso de negociación entre las áreas de responsabilidad, mientras que el agua potable o los desperdicios se acumulan en las áreas de las y los detenidos, como se comprobó durante algunas entrevistas, incluso en los juzgados nuevos.

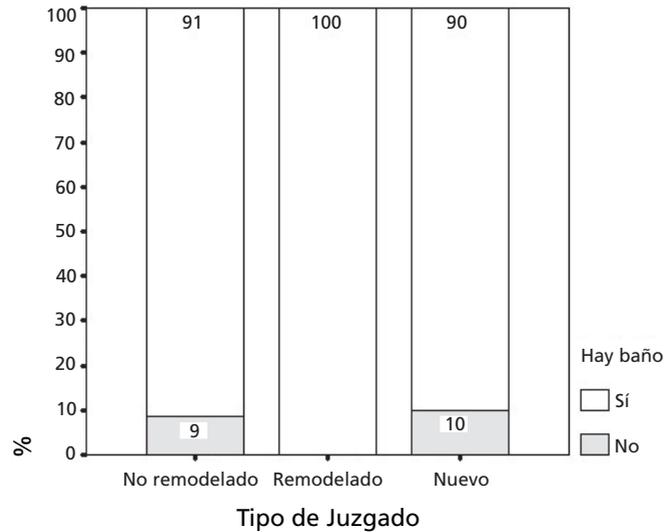
El personal no cuenta con agua potable en el 73 por ciento de los juzgados. La proporción aumentó en el caso de los juzgados nuevos, pues significa el 80 por ciento (Gráfica 83).

Gráfica 83. Suministro de agua potable para el uso del personal, según el tipo de Juzgado



En el 94 por ciento de los juzgados existen baños para uso exclusivo del personal. Todos los remodelados cuentan con este servicio; sin embargo, en los nuevos y en los no remodelados esa proporción se reduce al 90 (todos con agua) y al 91 por ciento, respectivamente. Ahora bien, de los que cuentan con baño, el 4 por ciento no tiene agua, la mayoría de ellos en los juzgados no remodelados (Gráfica 84).

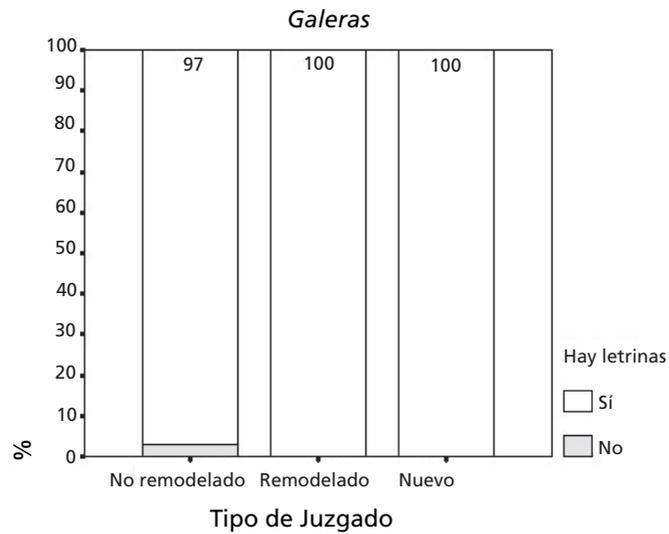
Gráfica 84. Existencia de baños para el personal, según el tipo de Juzgado



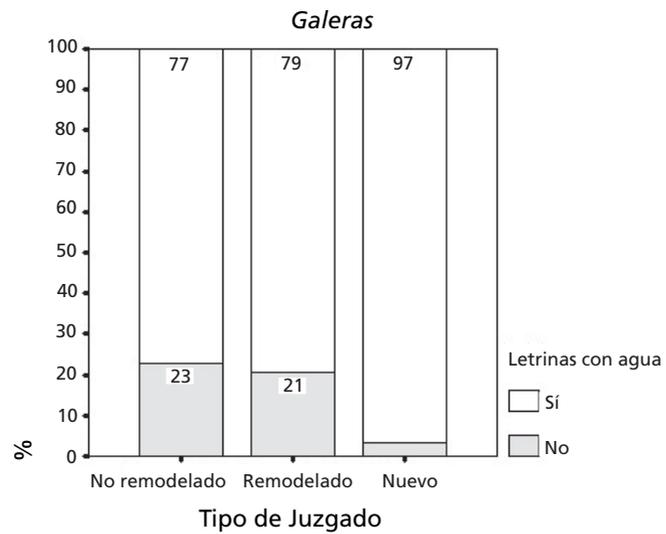
En todas las instancias cívicas las *galeras* destinadas a la permanencia de las y los detenidos cuentan con letrinas, a excepción de un solo caso en un Juzgado no remodelado. Sin embargo, en la tercera parte de ellos y de los remodelados, esas letrinas no contaban con agua. En el momento de la visita, sólo en un Juzgado nuevo no había agua en las letrinas (gráficas 85 y 86).

Cabe mencionar que el acceso a la llave que permite que fluya el agua está, por lo general, fuera del área de detención y sólo puede ser abierta por el personal del Juzgado.

Gráfica 85. Existencia de letrinas en las galeras de las y los detenidos, según el tipo de Juzgado



Gráfica 86. Letrinas en las galeras de las y los detenidos que cuentan con agua, según el tipo de Juzgado



CONCLUSIONES

El análisis de los resultados que se obtuvieron después de la supervisión a los juzgados cívicos del Distrito Federal, realizada durante el mes de agosto de 2004, permite a la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal (CDHDF) concluir que es insatisfactorio el cumplimiento de la Recomendación 3/2001, ya que se comprobó que no está asegurada la salvaguarda de las prerrogativas fundamentales de las personas que son remitidas y arrestadas en esos lugares. Además, las condiciones de trabajo del personal adscrito a esas unidades también vulneran sus derechos. Se deben reconocer importantes avances en lo que se refiere a la infraestructura construida en los últimos años; sin embargo, existe preocupación acerca del cumplimiento integral y el adecuado funcionamiento del Programa de Coordinaciones Territoriales.

a) Instalaciones

La situación de los juzgados cívicos en el Distrito Federal ha mejorado en la medida en que han sido construidas nuevas instalaciones, pues las condiciones de los espacios de confinamiento son mejores con respecto a los de los juzgados remodelados y, por mucho, en los no remodelados.

Sin embargo, la autoridad debe garantizar el mantenimiento y el aseo adecuado de las instalaciones de los nuevos juzgados, situación que propicia severas deficiencias porque depende de cada una de las autoridades que se coordinan en la labor de la seguridad pública.

Además, se debe recordar que sólo se cuenta, a la fecha, con 14 juzgados nuevos. La situación de los 41 no remodelados no ha cambiado, mientras que en otros 14 remodelados las condiciones de las instalaciones no cumplen con las expectativas del Programa de Coordinaciones Territoriales, al no haberse adecuado a las necesidades de los juzgados cívicos para el ejercicio de sus funciones ni para el apropiado confinamiento de las y los infractores.

b) Violación a los derechos humanos de las y los presuntos infractores

En lo que concierne a las y los detenidos, se observó que se violó el artículo 2 de la Declaración Universal de Derechos Humanos,³⁵ que establece *la no distinción alguna fundada en la condición jurídica de las personas*. De acuerdo con lo expuesto en los siguientes párrafos, también fue constatado el incumplimiento del artículo

³⁵ ONU. Declaración Universal de Derechos Humanos, en *Op. Cit.*

5 de la misma Declaración, al verificarse la existencia de tratos inhumanos y degradantes en los juzgados cívicos del Distrito Federal.

1. *No distinción fundada en la condición jurídica*

Existe distinción en el trato hacia las personas de acuerdo con su situación jurídica. De hecho, las y los detenidos son sometidos y consignados al centro de detención en calidad de infractores, bajo el argumento de que los encontraron en flagrancia, anulando la presunción de inocencia. Fueron las condiciones de vulnerabilidad (intoxicación, disminución de conciencia y pobreza) las características comunes de las personas arrestadas, las que no contaron con un procedimiento de certeza legal.

El Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos de la ONU³⁶ señala, en su artículo 16, que toda persona tiene derecho, en todas partes, al reconocimiento de su personalidad jurídica; el artículo 14 afirma que toda persona tiene derecho a ser oída públicamente y a las debidas garantías por un Tribunal competente, independiente e imparcial, establecido por la ley, para la determinación de sus derechos u obligaciones de carácter civil.

La ley permite que el procedimiento para sancionar las faltas administrativas se dé a partir de la remisión de la Policía, sin que exista necesariamente una denuncia. Sin embargo, no se cuenta con los mecanismos que resguarden el principio de presunción de inocencia.³⁷

La detención de la persona es realizada por los elementos de la Policía e informada al juez, incluso, sin que se hayan asentado por escrito los cargos,³⁸ basados en hechos supuestamente flagrantes y no existen las condiciones para que el arrestado pueda atestiguar adecuadamente pues, por lo general, no cuenta con un defensor de oficio o una persona de su confianza.³⁹

El caso más grave es el de las y los acusados de ingerir bebidas embriagantes en la vía pública. La o el detenido no es sometido a un reconocimiento médico apropiado, sino examinado para que el juez pueda sustentar el arresto.⁴⁰ De esta manera, se obtiene la prueba de que el acusado ha ingerido alcohol, pero no de que haya bebido en un lugar público: se da valor probatorio al dicho del policía, y el juzgador acepta que la versión del detenido es falsa.⁴¹ De esta manera, se incumple con la imparcialidad y la sustanciación de cualquier acusación y la persona queda en estado de indefensión.

Por otra parte, es una práctica común que el tiempo de recuperación se imponga por varias horas; así, la situación del detenido queda indeterminada durante ese tiempo. El inadecuado procedimiento administrativo para el registro de infractores y de las boletas de remisión que permite que las autoridades no den información o, incluso, puedan alterarla da margen de maniobra al personal del Juzgado y a los policías para determinar arbitrariamente la situación de las y los detenidos.

Respecto de la posibilidad de escoger la realización de acciones a favor de la comunidad en lugar de la sanción de arresto, se observó que ésta está limitada porque los juzgados no cuentan con los lugares o es-

³⁶ ONU. Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, en *Op. Cit.* pp. 30-41.

³⁷ OEA. Convención Americana sobre Derechos Humanos, en *Op. Cit.*, artículo 8, párrafo 2.

³⁸ _____, en *Ibidem*, artículo 7, párrafo 4.

³⁹ _____, en *Ibidem*, artículo 8, párrafo 2, inciso e).

⁴⁰ ONU. Conjunto de Principios para la Protección de Todas las Personas Sometidas a Cualquier Forma de Detención o Prisión, en *Op. Cit.*, Principio 24.

⁴¹ OEA. Convención Americana sobre Derechos Humanos, en *Op. Cit.*, artículo 8, párrafo 1.

pacios donde deben cumplirse ni con los procedimientos o los medios para certificar su cumplimiento. Por ello, no se ejerce esta atribución y no se ofrece esa posibilidad a las y los infractores.

Sobre la boleta de remisión, la autoridad debe transparentar el procedimiento que documente el arresto. Debe integrarse en la medida de lo posible en el lugar de la detención e incluir la firma del acusado o, en su defecto, de un testigo plenamente identificado. De no ser así, la boleta de remisión no podrá sustentar la acusación.

De la misma manera, el registro del infractor debe ser inmediato y estar amparado por la boleta de remisión debidamente requisada. El examen médico debe ser el adecuado para constatar el estado físico del detenido.

En la actualidad no existe un sistema apropiado para que la presentación del arrestado sea inmediata y que la sanción sea impuesta en el menor tiempo posible. Aunado a ello, se agrega la necesidad de resolver el serio problema derivado de la deficiencia en la Defensoría de Oficio, pues es un hecho que las y los infractores no cuentan con mecanismos de defensa adecuados.

La administración pública debe establecer inmediatamente los criterios adecuados para el cumplimiento de las sanciones mediante el trabajo comunitario, la supervisión de su cumplimiento y la aplicación de acuerdo con los criterios marcados por la ley.

Las instalaciones de los juzgados cívicos deben enfrentar los amplios periodos de arresto contemplados en la actual ley. En el caso de que la persona decida cumplir la sanción mediante el encierro, debe facilitarse la atención a los familiares o personas de confianza.

Por último, se debe establecer un mecanismo mediante el cual la o el inculpado pueda interponer una denuncia de revisión de su caso por inadecuada aplicación de la ley o ejercicio indebido de la autoridad, pudiendo servir de instancia la Dirección de Justicia Cívica. El procedimiento actual establecido en la ley no es inmediato, no impide la comisión de un acto ilegal y no prevé la reparación del daño.⁴² De este modo, en principio, debe instaurarse un sistema de comunicación del inculpado, su defensor o sus familiares con las oficinas de los juzgados cívicos, la Defensoría de Oficio o de la Contraloría General del Gobierno del Distrito Federal para que se interpongan este tipo de reclamaciones y la revisión del caso sea inmediata.

2. *Tratos inhumanos o degradantes*

Tanto la Declaración Universal de Derechos Humanos como la Convención Americana de Derechos Humanos señalan que ninguna persona debe ser sometida a tratos inhumanos y degradantes. Sin embargo, son sistemáticos aquellos que atentan contra la persona y su dignidad.

Si bien se debe entender a los tratos crueles, inhumanos y degradantes como a un conjunto integral que hace referencia a la transgresión contra la vida y el desarrollo del ser humano como individuo perteneciente a nuestra especie biológica,⁴³ para efectos de exposición se ha caracterizado el *trato inhumano* como aquella acción u omisión que, de manera inherente, atenta contra la vida y el desarrollo del ser humano, mientras que el *trato degradante* tiene como característica central la inmanencia hacia la calidad humana, es decir, racionalmente puede haber diferencia entre el acto y su consecuencia, pero ésta no puede explicarse sin la presencia de la primera.⁴⁴

⁴² ALDF, *Op. Cit.*, Título sexto, capítulo III, artículos 103 al 104.

⁴³ "Una visión sobre los tratos crueles, inhumanos o degradantes", en *Defensor*, CDHDF, México, abril de 2004, p. 14.

⁴⁴ De acuerdo con el *Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española*, *inherente* significa algo que "por su naturaleza está de tal manera unido a algo, que no se puede separar de ello", mientras que *inmanente* significa algo que "es inherente a algún ser o

La CDHDF no observó tratos crueles, entendiéndose por éstos aquellas acciones u omisiones de la autoridad que infligieran tratos inhumanos o degradantes a las y los detenidos con el objetivo de obtener placer para sí u otras personas.⁴⁵

Se entiende por *trato inhumano*, entonces, toda aquella acción u omisión de la autoridad que, en sí misma o a causa de ella, de manera inherente nulifica o pone en riesgo la vida de un ser humano.⁴⁶

Indudable es que una de las mayores omisiones de la autoridad es la de no administrar alimentos y líquidos adecuados a las personas detenidas.⁴⁷

La alimentación y la salvaguarda de la salud del presunto infractor son los aspectos de mayor riesgo en los juzgados cívicos. Además, la ampliación de los periodos de arresto de las personas no contempla situaciones que atenten contra la misma calidad humana de las o los detenidos, quienes no cuentan con los elementos para el aseo personal indispensables para su salud y limpieza.⁴⁸

Los amplios periodos de arresto, que pueden llegar a ser de 36 horas, obligan a que los juzgados cívicos deban contar con baños con duchas. Asimismo, debe proveer a las personas, en caso de ser necesario, ropa apropiada al clima, así como vestimenta de cama individual, mantenida convenientemente y mudada con regularidad.⁴⁹

El *trato degradante* debe ser erradicado. Se entiende por éste aquella acción u omisión de la autoridad que implica, de manera inmanente, la nulificación o pone en riesgo la calidad de las personas como seres humanos.⁵⁰ Este tipo de trato puede adquirir dos acepciones: la ética y la legal.

En lo concerniente a la ética, significa derivar que, por imputaciones prejuiciosas, una persona sea excluida de un trato respetuoso a su condición individual o social. Es decir, la autoridad inflige al infractor sanciones no preestablecidas, como son el hacinamiento o las condiciones de insalubridad, ambas motivadas generalmente por discriminación, pues la intoxicación o el estado de ebriedad dan pie a considerar a las y los detenidos como disminuidos o carentes de conciencia. En su aspecto legal se refiere al hecho de que una persona sea excluida del trato determinado en la hipótesis reglamentada por consideraciones especiales o arbitrarias.

En cuanto a la primera acepción, contemplamos el caso de las mujeres, quienes están confinadas en espacios comunes con presencia predominante de varones tanto de autoridades como de detenidos y no cuentan con espacios para su higiene en condiciones apropiadas a su dignidad. En efecto, una vez determinado el arresto, si bien son reclusas en *galeras* distintas a las de los hombres, están expuestas a la vista de las demás personas arrestadas o bien de quienes laboran en el Juzgado.

En general, tanto para hombres como para mujeres, los servicios sanitarios están expuestos a la vista de las y los encargados de la custodia y de otras y otros detenidos en la misma *galera*, respectivamente. Además, no cuentan con los recursos mínimos para la higiene personal, como es el papel sanitario.

En cuanto al trato degradante en su aspecto legal, resulta imperioso partir del principio de que las personas deben ser atendidas de acuerdo con lo establecido en la norma. Actualmente, existe discrecionalidad

va unido de un modo inseparable a su esencia, aunque racionalmente pueda distinguirse de ella". Cfr. Real Academia de la Lengua Española. *Diccionario de la Lengua Española*, Real Academia de la Lengua Española, Madrid, 2002.

⁴⁵ Cfr. *Loc. Cit.*, p. 43.

⁴⁶ *Ibid.*

⁴⁷ *Alimentación*. ONU. Reglas Mínimas para el Tratamiento de los Reclusos, en *Ibidem*.

⁴⁸ *Higiene personal*. ONU. Reglas Mínimas para el Tratamiento de los Reclusos, en *Op. Cit.*

⁴⁹ *Ropas y cama*. ONU. Reglas Mínimas para el Tratamiento de los Reclusos, en *Ibidem*.

⁵⁰ *Loc. Cit.*, p. 43.

en la aplicación de las medidas de protección a los menores de edad, a las personas en *situación de riesgo* o a las personas que padecen alguna discapacidad,⁵¹ pues no es sistemática la adopción de esa pauta en este sentido.

Deben ponerse en marcha los mecanismos para verificar que los arrestos de menores de edad, de adultos mayores, discapacitados o personas en situación de riesgo sean realizados de acuerdo con las previsiones de la ley. La definición legal de *situación de riesgo* se impone como un requerimiento especial. Además, debe ser generalizado el aviso al Servicio de Localización Telefónica (Locatel). La autoridad deberá establecer métodos ágiles y expeditos para realizar de manera eficaz las labores de supervisión establecidas en la ley.⁵²

c) Violación a los derechos humanos del personal de los juzgados

En lo que respecta a quienes laboran en los juzgados cívicos, se observó la desatención a los artículos 23 y 24 de la Declaración Universal de Derechos Humanos. El primero de ellos resguarda el derecho de toda persona a condiciones satisfactorias de empleo y, el segundo, se refiere al que posee toda persona a un descanso y a una limitación razonable de la duración de las jornadas de trabajo.

En los juzgados no remodelados y en los que sí están, aún no existen las condiciones satisfactorias de trabajo, incluyendo lo referente a las instalaciones, situación ya atendida en los juzgados nuevos. Ningún tipo de Juzgado posee los dispositivos adecuados que resguarden la seguridad de las personas, al no contar con medios de protección ante un eventual acto de violencia por parte de las y los detenidos.⁵³

Las jornadas de trabajo de 24 horas continuas, de ninguna manera, son un horario razonable para trabajadores que deben atender a individuos que pueden sufrir alteraciones en su comportamiento o bien por la situación de riesgo que implica, en sí misma, mantener en arresto a personas.⁵⁴

Aun cuando el trabajador de custodia deba someterse a un horario de esta extensión, no cuenta con las medidas adecuadas para garantizar su adecuado desempeño. El personal mismo debe ausentarse del Juzgado para proveerse de los insumos que necesite. No tiene agua potable para beber y, muchas veces, deben sufragar su propia alimentación, e incluso la de los internos. No poseen áreas de descanso ni sitios de aseo e higiene adecuados acordes con periodos de trabajo tan largos.⁵⁵

Se ha incrementado, además, de forma innecesaria, la carga de trabajo. En muchos juzgados nuevos, corresponden a un mismo complejo la sede de dos juzgados, incluso tres. Esto implica muchas veces trabajo adicional, pues debe ser cumplido el papeleo de dos o tres juzgados, cuando en realidad la capacidad instalada es siempre la misma, independientemente del número de jueces existente (las *galeras*, los espacios y los servicios son compartidos). Debe establecerse un uso racional de los recursos y una distribución adecuada del volumen de trabajo. En este sentido, un solo juzgado en cada demarcación territorial sería benéfico, pues propiciaría la reducción de la jornada laboral y el aprovechamiento óptimo del espacio.

⁵¹ *Separación de categorías*. ONU. Reglas Mínimas para el Tratamiento de los Reclusos, en *Ibidem*.

⁵² ALDF. *Op. Cit.*, Título sexto, capítulo III.

⁵³ Artículo 7, inciso e), OEA, Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Protocolo de San Salvador), en *Op. Cit.*

⁵⁴ Artículo 7, inciso g), en *Ibidem*.

⁵⁵ Artículo 7, inciso h), en *Ibid.*

d) Avance del cumplimiento

La Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal ha constatado que la creación de las coordinaciones territoriales y, en específico, la ubicación en ellas de los nuevos juzgados cívicos no cumplen con los requerimientos establecidos en la Recomendación 3/2001.

- No se ha asignado a cada uno de los juzgados el personal suficiente para el desempeño de sus funciones (primer punto recomendatorio).
- Aún no se ha resuelto el problema de la homologación de salarios, pues existen diferencias en los pagos para una misma función, y no son contempladas las prestaciones laborales de los cargos equivalentes, lo que en los hechos representa un salario menor a lo estipulado en la ley (segundo punto recomendatorio).
- No se han tomado las medidas adecuadas para que el personal del Juzgado goce de los derechos y obligaciones inherentes a todo servidor público (tercer punto recomendatorio).
- El personal aún no cuenta con los servicios indispensables para satisfacer sus necesidades básicas, tales como agua para beber y sanitarios en buenas condiciones. Se agrega ahora el hecho de que deban contemplarse las condiciones mínimas pertinentes para el cumplimiento de los horarios de 24 horas (cuarto punto recomendatorio).
- No se brindan a las y los infractores las condiciones dignas para el cumplimiento de las sanciones ni se les garantiza el ejercicio de los derechos reconocidos en la ley (quinto punto recomendatorio).
- Ni siquiera en todos los juzgados nuevos existen las medidas pertinentes para que esas instancias cívicas cuenten con los espacios físicos que la ley señala (sexto punto recomendatorio).
- No se proporciona mantenimiento periódico, adecuado y suficiente a las instalaciones de los juzgados (séptimo punto recomendatorio).
- No se ha dotado a todos los juzgados cívicos de los útiles de trabajo, el equipo y el mobiliario adecuados para el desempeño de las labores (octavo punto recomendatorio).

Es de importancia primordial reformular el esquema normativo y los procedimientos administrativos para que sean ajustados a la salvaguarda de los derechos humanos, partiendo de lo establecido en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, hasta atender de manera puntal las recomendaciones establecidas en el marco internacional respecto de las personas recluidas o sometidas a cualquier forma de detención.

La autoridad ha apostado a que la obra pública desencadenaría dinámicas virtuosas. No ha sido así. La legislación vigente y los procedimientos administrativos que han sido ajustados a una lógica ajena a la salvaguarda de los derechos humanos deben ser reelaborados, pues jamás se entregarán cuentas satisfactorias si las instituciones, las leyes y el servicio público no se ajustan a la medida de la dignidad del ser humano.

La reelaboración del marco normativo en materia de justicia cívica tiene profundas implicaciones en otros campos de la administración pública local. A continuación se hace un esbozo de la problemática que enfrentaría esta reforma y se proponen líneas de acción tentativas para iniciar un cambio integral de la justicia cívica en el Distrito Federal.

PROPUESTA DE REFORMA INTEGRAL EN MATERIA DE JUSTICIA CÍVICA EN EL DISTRITO FEDERAL

Las severas deficiencias en el funcionamiento de los juzgados cívicos radican, en principio, en tres factores principales: presupuesto insuficiente, comportamiento indebido de los servidores públicos e inadecuado diseño institucional.

Si bien las autoridades de la Ciudad de México han inyectado importantes cantidades de recursos económicos, especialmente en instalaciones, esto no ha propiciado avances significativos para enfrentar de manera óptima los problemas detectados. Respecto del comportamiento de los funcionarios, se han observado deficiencias en la aplicación de la norma y en el manejo de la discrecionalidad en sus actuaciones. Si a esto se añade que las reglas y los procedimientos⁵⁶ no están orientados a la protección de los derechos humanos, es obvio concluir que no se prevé algún avance significativo en el futuro.

Este apartado aborda a detalle los aspectos de carácter normativo o de procedimiento que atentan contra los derechos humanos de las y los habitantes de la Ciudad de México. La intención de esta reflexión está orientada hacia una reforma integral del esquema que rige la justicia cívica en el Distrito Federal, basada en una convicción de respeto y salvaguarda de las prerrogativas fundamentales.

Los inadecuados procedimientos y los efectos adversos para la salvaguarda de los derechos humanos en los juzgados cívicos del Distrito Federal son producto de una legislación inadecuada de sanciones administrativas en el ámbito de Policía y orden público. Esta situación no es resultado de la nueva Ley de Cultura Cívica, pero sí profundiza el alto grado discrecional de las normas precedentes.⁵⁷

La violación a los derechos humanos no es resultado únicamente de una deficiente u omisa acción de la autoridad, sino de aquello que propicia la propia ley, que ha desplazado el interés del orden público para priorizar el control y el castigo. Aún más, ha supeditado la importancia por el orden público al objetivo de las políticas de seguridad pública. En el primer caso, el objetivo es asegurar el adecuado ejercicio de los derechos ciudadanos, la seguridad de la persona y la protección de sus bienes: se orienta, entonces, a salvaguardar para la o el capitalino un entorno óptimo y un servicio adecuado de prevención del delito. En el segundo punto, en cambio, el objetivo principal es la contención y el ataque a las conductas delictivas: está dirigido a erradicar las condiciones proclives a la comisión de un delito. Si bien las guías de acción pueden complemen-

⁵⁶ Ambos aspectos los agrupamos bajo la denominación de "diseño institucional".

⁵⁷ La Ley de Cultura Cívica del Distrito Federal (2004) aboga la anterior Ley de Justicia Cívica (1999) que, a su vez, sustituyó al anterior Reglamento Gubernativo de Justicia Cívica para el Distrito Federal, que reemplazó al Bando de Policía y Buen Gobierno, vigente hasta 1993.

tarse en contextos específicos, sus dinámicas pertenecen a dos esferas distintas de la actividad pública. Esta confusión ha provocado que le sea imputada a la Policía Preventiva el papel de la persecución del delito. El efecto pernicioso de esto lo presenciamos claramente en la reglamentación de la justicia cívica.

A diferencia de cualquier procedimiento administrativo, civil o penal, los relativos a los de la Policía y orden público no están sustentados en los supuestos básicos del debido proceso. Por ello, se abordan en este apartado los siguientes aspectos: el derecho de defensa y la asistencia jurídica; la presunción de inocencia; juicio imparcial, eficaz y expedito; la preexistencia de sanciones en la ley y el derecho de apelación. Este ámbito del derecho administrativo requiere, entonces, una reforma radical, como se expone a continuación.

a) Reforma del marco normativo

El Juzgado Cívico debe ser transferido al Poder Judicial para garantizar la imparcialidad del juez o la jueza y la correcta aplicación de un proceso jurisdiccional que respete las garantías individuales de las y los ciudadanos. Los juzgados cívicos en el Distrito Federal funcionan de manera muy distinta a los existentes en otros países americanos y europeos.⁵⁸ En ellos no rigen ordenamientos y procedimientos administrativos por faltas de Policía y orden público tan arbitrarios ni contrarios al debido proceso, ni tan alejados del fin ciudadano, como los que se aplican en esta capital.

Inscrita dentro del ámbito del derecho administrativo sancionador, la justicia cívica observa el quebrantamiento de un fin administrativo (el bien común) por parte de las y los ciudadanos, de manera que la pena aplicada "es una reacción de la administración contra el particular que no colabora adecuadamente en sus propósitos".⁵⁹ Impone penas o sanciones por trasgresiones y faltas a los reglamentos de Policía y buen gobierno, es decir, todas aquellas conductas que contravienen o obstaculizan la acción de gobierno y de convivencia social.⁶⁰

⁵⁸ Para el caso de Chile, *Cfr. Ley Orgánica Constitucional de Carabineros de Chile*, Ministerio de Defensa Nacional, Chile, 2004 (Ley Núm. 18961, última modificación, Ley 19941); *Procedimiento ante los juzgados de local*, Ministerio de Justicia, Chile, 2004 (Ley Núm. 18287, última modificación, Ley Núm. 19925); *Organización y atribuciones de los juzgados de Policía local*, Ministerio de Justicia, Chile, 2004 (Decreto Núm. 307); *Estatuto Orgánico del Servicio Médico Legal*, Ministerio de Hacienda, Chile, 2002 (Decreto con fuerza de Ley Núm. 196, última modificación, Ley 19806); *Ley de Tránsito*, Ministerio de Justicia, Chile, 2004 (Ley Núm. 18290, última modificación, Decreto 69 exento). En el caso de los países latinoamericanos como Perú, Venezuela, Colombia y Brasil, fue consultada la página de internet del Banco Interamericano de Desarrollo, en especial de su revista *BidAmérica*, <http://iadb.org>, en especial los siguientes artículos: Constance, Pierre. "Tribunales en el Barrio" en *BidAmérica*. *Ibid*, 2004. <http://www.iadb.org/ldbamerica/index.cfm?&thisid=2306&>; Constance, Pierre. "¿Su Tribunal o el mío?" en *Ibidem*. <http://www.iadb.org/ldbamerica/index.cfm?&thisid=2366&>; Quesada, Charo. "Policía Comunitaria: lecciones de cuatro entidades" en *Ibid*. <http://www.iadb.org/ldbamerica/index.cfm?&thisid=2822&>; Quesada, Charo. "Un agente más cercano" en *Ibid*. <http://www.iadb.org/ldbamerica/index.cfm?&thisid=2818&>. Para el caso francés, principalmente *Décret Núm. 2003-735 du 1er août 2003 portant code de déontologie des agents de Police municipales*, Legifrance, Francia, 2004. <http://admin.net/jo/20030806/intd030175d.html>; "Le rôle des différentes juridictions" en *Les différentes juridictions*. Cour d'appel de Nouméa, Francia, 2004. <http://www.ca-noumea.justice.fr/vpdp/page02.htm>; "Actions to take immediately alter road traffic accidents" in *France*, Federación Europea de las Víctimas de Accidentes de Tráfico (FEVR), España, 2004. http://www.fevr.org/anwbfevr_por_ciento_20E_por_ciento_20_france.htm. Para los países de la Comunidad Europea, consultamos los materiales de la Red Judicial Europea en Materia Civil y Mercantil, 2004. http://europa.eu.int/comm/justice_home/ejn/index_es.htm, en especial los casos de España, Bélgica, Francia, Gran Bretaña e Italia. Para el caso de los Estados Unidos de América, fue consultado Maloney, Dennis. "El surgimiento de la justicia comunitaria" en *Seguridad ciudadana*, Analítica, Venezuela, 2004. http://www.analitica.com/va/sociedad/seguri_ciudad/8392942.asp.

⁵⁹ De Grazia Suárez, Carmelo. *Derecho administrativo sancionador. Derechos de los particulares en los procedimientos administrativos sancionatorios* (adaptado a la Constitución de 1999), Badellgrau Abogados, Venezuela, 2005. <http://www.badellgrau.com/derechos-sanciones.htm>, pp. 1-2 (p. 40).

⁶⁰ "(...) el vocablo *Policía* se interpreta como el conjunto de ordenamientos jurídicos encaminados a mantener el orden público de un Estado; en otro sentido, significa cuerpo encargado de velar por el mantenimiento del orden público y la seguridad de la población, a las órdenes de las autoridades; esta palabra proviene de la voz latina *politia*, que a su vez deriva de la griega *politeia*, que significa

De este modo, tales penas pueden implicar “el arresto administrativo o prisión gubernativa y la multa administrativa”,⁶¹ aunque “el arresto por infracciones de Policía tiene el propósito de mantener el orden público o de restablecerlo cuando se ha alterado”.⁶² Este tipo de detención, entonces, tiene sentido únicamente en cuanto es la forma en que la autoridad puede mantener o restablecer el orden.

En este sentido, la justicia administrativa no se aparta de la penal, civil o familiar, sino que observa conductas no graves de particulares. De hecho, tal jerarquía es común entre todos los países estudiados y existe una administración de justicia centralizada que se agrupa de acuerdo con la gravedad de los asuntos que debe resolver.

En la Ciudad de México no es así. La justicia cívica conoce de aquellos casos de querrela por el uso inadecuado de los espacios públicos por las y los particulares y, sin embargo, pertenece a otro orden de administración de justicia dependiente del Poder Ejecutivo, y no del Poder Judicial estrictamente.

La Ley de Cultura Cívica del Distrito Federal plantea que su objetivo es el interés social para establecer reglas mínimas de comportamiento cívico, garantizar el respeto a las personas, los bienes públicos y privados, y regular el funcionamiento de la administración pública del Distrito Federal en su preservación y determinar las acciones para su cumplimiento.⁶³ Como puede observarse, el énfasis estriba en vigilar la conducta de las personas y su relación con las demás. Sanciona aquellos comportamientos calificados como inadecuados, cometidos en lugares, espacios, inmuebles, vehículos de carácter público o de uso común.⁶⁴ La sanción más frecuente es el arresto y, muchas veces, la única en la práctica. No está orientada a restablecer el orden público, sino a castigar al infractor, después de un proceso arbitrario en el que la persona está jurídicamente indefensa. Muestra de ello es que esta detención es inmediata, pues el policía debe remitir al infractor ante el juez, lo que implica que la persona ya ha sido privada de su libertad aun antes de la calificación de su conducta por una autoridad competente; además, el policía debe dejar de patrullar el lugar: en ese momento, por el simple hecho de la ausencia de éste, el orden público está en una situación de vulnerabilidad.

La Ley de Cultura Cívica tiene atribuciones sobre cierto tipo de comportamientos que también son abordados por otros procesos judiciales o administrativos, específicamente de la convivencia en el uso de la vía pública, la concurrencia en establecimientos mercantiles o por conflictos entre particulares en lugares de uso común. En esos ordenamientos, no obstante, tanto el procedimiento de audiencia como la calificación y la aplicación de la sanción son distintos a lo estipulado en la Ley de Cultura Cívica. En aquéllos son garantizados los medios de defensa y apelación del presunto infractor; en el caso de los juzgados cívicos, estos mismos aspectos, en la realidad, son anulados.

Los artículos que abordaban el caso de riñas que no provocan lesiones fueron derogados en el Código Penal para el Distrito Federal y remitidos al ámbito del Juzgado Civil, es decir, lo relativo a vejaciones, maltrato físico o verbal a una persona, o golpes que no causen daño.⁶⁵ Pasar de una materia a otra este tipo de faltas significó que los procedimientos orientados a respetar las garantías individuales en el ámbito judicial de ca-

ciudadanía, vida pública o administración del Estado.” Cfr. Fernández Ruiz, Jorge. “Derecho administrativo” en *Enciclopedia jurídica mexicana. Volumen VII*, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM-Editorial Porrúa, México, 2002, pp. 710 y ss. (pp. 619-824).

⁶¹ *Ibidem*, p. 714.

⁶² *Ibid.*

⁶³ Artículo 1 en Asamblea Legislativa del Distrito Federal. *Ley de Cultura Cívica del Distrito Federal*, *Gaceta Oficial del Distrito Federal*, número 48 bis, México, 31 de mayo de 2004.

⁶⁴ Artículo 5, en *Ibidem*.

⁶⁵ Artículo 23, en Asamblea Legislativa del Distrito Federal. *Ley de Cultura Cívica. Op. Cit.*, artículos 344 a 349 del Código Penal para el Distrito Federal, derogados por Decreto el 23 de diciembre de 1985. Cfr. *Código Penal para el Distrito Federal*, Ediciones Delma, México, 2001 (Colección Penal).

rácter penal fueran anulados al someter a las y los inculpados a un procedimiento distinto donde prevalece la indefensión jurídica.

Los juzgados cívicos son materia del Fuero Común, y así lo reconoce la Ley de la Defensoría de Oficio del Distrito Federal, la cual señala que esta institución “tiene como finalidad la de proporcionar, obligatoria y gratuitamente, los servicios de asistencia jurídica consistentes en la defensa, patrocinio y asesoría, en los asuntos del Fuero Común señalados en el presente ordenamiento”. Los asuntos del Fuero Común que abarca, señala expresamente, corresponde a los tribunales del Fuero Común del Distrito Federal, las agencias investigadoras del Ministerio Público, y los juzgados cívicos.⁶⁶ Sin embargo, este tipo de instancias están incorporadas indebidamente dentro del ámbito administrativo. Aun así, ni siquiera están sujetas a los mismos procedimientos de apercibimiento, calificación y sanción previstos en leyes en materia administrativa que abordan el mismo tipo de actos, como podemos ver en el caso de la Ley para el Funcionamiento de Establecimientos Mercantiles del Distrito Federal.⁶⁷ Por ejemplo, los siguientes rubros destacan porque atienden ambas normas:⁶⁸

- La Ley de Cultura Cívica contempla sancionar a quienes permitan a los menores de edad el acceso a lugares que expresamente les está prohibido.⁶⁹ La Ley para el Funcionamiento de Establecimientos Mercantiles señala cuáles son aquellos sitios que están vedados a los menores de edad: cervecerías, pulquerías, bares, cantinas, salones de baile, discotecas, peñas, salas de cine con venta de bebidas alcohólicas y cabarets.⁷⁰
- Producir o causar ruidos por cualquier medio que atenten contra la tranquilidad o la salud de las personas.⁷¹
- Impedir el uso de los bienes del dominio público de uso común; obstrucción con cualquier objeto entradas o salidas de inmuebles sin autorización del propietario o poseedor; impedir o estorbar de cualquier manera el uso de la vía pública; usar áreas o vías públicas sin autorización de la autoridad.⁷²

Por otra parte, la Ley de Cultura Cívica conoce también de actos sancionados en materia de anuncios, como son: hacer uso indebido de fachadas de inmuebles públicos o de los particulares sin autorización; cambiar el destino o uso de espacios públicos; colocar en la acera enseres propios de un establecimiento mercantil sin autorización; colocar transitoriamente o fijar, sin autorización, elementos destinados a la venta de productos o presentación de servicios, y obstruir o permitir la obstrucción de la vía pública para la instalación, mantenimiento, modificación o cambio de anuncios.⁷³

⁶⁶ Artículos 4 y 9, en Asamblea de Representantes del Distrito Federal. *Ley de la Defensoría de Oficio del Distrito Federal*. Gaceta Oficial del Distrito Federal-Legatek, México, 18 de junio de 1997.

⁶⁷ Asamblea Legislativa del Distrito Federal. Ley para el Funcionamiento de los Establecimientos Mercantiles del Distrito Federal. Gaceta Oficial del Distrito Federal, Núm. 28, México, 28 de febrero de 2002. pp. 15-42.

⁶⁸ En términos generales, la Ley para el Funcionamiento de Establecimientos Mercantiles señala la prohibición de “aquellas actividades que pudieran constituir una falta administrativa”. Cfr. Artículo 10, fracción III en Asamblea Legislativa del Distrito Federal. *Ley para el funcionamiento...*, Op. Cit.

⁶⁹ Artículo 23, en Asamblea Legislativa del Distrito Federal. *Ley de Cultura Cívica*, Op. Cit.

⁷⁰ Artículo 24, en Asamblea Legislativa del Distrito Federal. *Ley para el funcionamiento...*, Op. Cit.

⁷¹ Artículo 24, en Asamblea Legislativa del Distrito Federal. *Ley de Cultura Cívica*, Op. Cit., artículo 9, fracciones XVI, XVII y XX, en Asamblea Legislativa del Distrito Federal. *Ley para el funcionamiento...*, Op. Cit.

⁷² Artículo 25, en Asamblea Legislativa del Distrito Federal. *Ley de Cultura Cívica*, Op. Cit., artículo 9, fracción VIII y artículo 10, fracciones X a la XIII, en Asamblea Legislativa del Distrito Federal. *Ley para el funcionamiento...*, Op. Cit.

⁷³ Artículo 26, en Asamblea Legislativa del Distrito Federal. *Ley de Cultura Cívica*, Op. Cit., artículo 10, fracciones X, XI, XII y XIII en Asamblea Legislativa del Distrito Federal. *Ley para el funcionamiento...*, Op. Cit. Asamblea Legislativa del Distrito Federal. *Reglamento de Anuncios para el Distrito Federal*. Gaceta Oficial del Distrito Federal, Núm. 69, México, 28 de agosto de 2003, pp. 2-41.

Para la Ley de Establecimientos Mercantiles y el Reglamento de Anuncios, el procedimiento de verificación, calificación y sanción está normado de una manera muy distinta al de la Ley de Cultura Cívica, no obstante que pueden atender las mismas infracciones al orden administrativo vigente.⁷⁴ En el caso de la norma que rige sobre los establecimientos mercantiles, son sancionadas las personas físicas o morales que detentan la titularidad de la licencia de funcionamiento, declaración de apertura, autorización o permiso.⁷⁵ Ninguna sanción es de tipo restrictiva de la libertad. Además, en el caso de los establecimientos mercantiles y de los anuncios, el titular o los encargados cuentan con las medidas y facilidades para el apercibimiento, la audiencia, la defensa y la inconformidad de las cuales están privados las y los presuntos infractores de la Ley de Cultura Cívica.

No opera la vinculación entre las faltas sancionadas por ambas leyes. En ningún caso se establece un procedimiento para que el juez cívico haga del conocimiento de la autoridad delegacional las violaciones a las normas de establecimientos mercantiles o de anuncios. Destaca lo referente a la prohibición para el acceso de menores de edad a determinados lugares prohibidos, falta que sólo pueden cometer los dependientes o titulares de los establecimientos. No basta que la normatividad de establecimientos mercantiles señale que deban denunciarse las faltas ante la autoridad respectiva: debe ser obligatorio para el policía o el juez cívico hacer del conocimiento de la autoridad delegacional todas aquellas faltas homologables a las contempladas en la ley para el inicio del procedimiento de verificación, tanto en el caso de sitios mercantiles como de anuncios.⁷⁶

Otro tipo de infracciones contenidas en la Ley de Cultura Cívica tienen formas similares a las que atiende el derecho civil, como pueden ser la prestación de un servicio no solicitado y haya coacción para obtener el pago (en este caso, corresponde a materia de contratos por servicios entre personas).⁷⁷ En cualquiera de estos casos, por conducto de una queja se inicia el procedimiento, lo que implica que la persona afectada deba presentarse ante el juez, de manera que en la práctica el interés de la administración por mantener el orden se desvanece para convertirse en una demanda civil, con la peculiaridad de que fue cometido en lugares públicos y es calificada por el ámbito administrativo. Si fuera una demanda de carácter civil, por ejemplo en el caso de los franeleros, la persona acusada es citada por el juez y la sanción puede llegar al compromiso del pago por daños, pero nunca a la privación de la libertad. Al ser sometido al orden administrativo, el presunto inculpado es inmediatamente remitido y arrestado hasta que sea aplicada la sanción.

La norma conduce a castigar arbitrariamente al presunto infractor, y no contempla mecanismos preventivos y de acceso a un procedimiento orientado a restituir el orden. De esta manera, la Ley de Cultura Cívica tiene muy poco que ver con la intención de que sea cumplido el fin público en materia de Policía y orden público.

Un ejemplo claro de arbitrariedad es el del programa para detectar a aquellos conductores de automóvil que hubieran consumido alcohol. No obstante que la Ley de Cultura Cívica no contempla ningún tipo de falta o contravención por conducir en estado de ebriedad, el Reglamento de Tránsito, mediante un aviso administrativo, lo castiga únicamente con arresto.⁷⁸ En este caso, la sanción es impuesta mediante un aviso

⁷⁴ "Título Quinto. Verificación, medidas de seguridad, sanciones y recurso", en Asamblea Legislativa del Distrito Federal. *Ley para el Funcionamiento...*, Op. Cit.

⁷⁵ Artículo 2, fracción XIX, en Asamblea Legislativa del Distrito Federal. *Ley para el Funcionamiento...*, Op. Cit.

⁷⁶ Artículo 6, fracción II, en Asamblea Legislativa del Distrito Federal. Reglamento de Verificación Administrativa para el Distrito Federal en *Estatuto de Gobierno y Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal*, 20a. Ed. Editorial Porrúa, México, 2002, pp. 725-755, artículo 10, fracción III, en Asamblea Legislativa del Distrito Federal. *Ley para el Funcionamiento...*, Op. Cit.

⁷⁷ Artículo 2606 del *Código Civil para el Distrito Federal*, Ediciones Luciana, México, 2001.

⁷⁸ Artículos 55 y 99, en Asamblea Legislativa del Distrito Federal. Reglamento de Tránsito del Distrito Federal, *Gaceta Oficial del Distrito Federal*, Núm. 102-ter, México, 30 de diciembre de 2003, pp. 19-46, Secretaría de Seguridad Pública. Aviso del Establecimiento del

administrativo emitido por una autoridad distinta a la competente en materia de juzgados cívicos. Así, si bien atiende al Reglamento de Tránsito,⁷⁹ el aviso pretende que el secretario de Seguridad Pública norme las actuaciones del Juzgado Cívico; establece que no es posible la permuta del arresto por otro tipo de pena; restringe a examen de *alcoholímetro* como único elemento de prueba; establece una especie de juicio sumario dictado por autoridad no competente (en este caso, el policía que remite), aplicado a una persona que de acuerdo con la propia de la autoridad no estaría en situación de conciencia adecuada para enfrentar un procedimiento ante el juez.

b) Garantía de defensa y asistencia jurídica

En la actualidad, la misma administración pública acusa, juzga, califica las pruebas y remite al presunto acusado. La Defensoría de Oficio no debe seguir siendo una dependencia del sector central del Gobierno del Distrito Federal. De cualquier manera, aun cuando prevalezca la actual estructura de administración de justicia,⁸⁰ deberá crearse un servicio de Defensoría de Oficio autónomo, con calidad de instituto para que tenga atribuciones de promoción, capacitación y estudio en materia de defensa y asesoría legal, que cuente con un servicio profesional de carrera, cuyos recursos provengan tanto del erario (destinado al gasto corriente y de capital) como de la remuneración por sus servicios de acuerdo con la capacidad de pago de la población atendida (destinado al pago de bonos adicionales por rendimiento de los defensores). Los mecanismos de calificación de desempeño deben incluir la evaluación de todas aquellas personas que fueron defendidas, por conducto de la aplicación de un cuestionario en un acto previo inmediato a la audiencia de sentencia.

El servicio de Defensoría de Oficio debe contar con oficinas propias, permanentes y en condiciones adecuadas, en las coordinaciones territoriales o bien en todos los lugares donde se ubican los juzgados cívicos y los agentes del Ministerio Público.

El procedimiento de sanción administrativa no debe ser válido si no existiere la presencia de un defensor o de una persona de confianza del inculpado. En caso de que éste se negare a tener defensa, deberá quedar asentado en el acta, con firma autógrafa o huella digital, y certificado por el defensor de oficio asignado. Esto deberá estar acreditado en el expediente del procedimiento.

c) Presunción de inocencia

La presunción de inocencia obliga a que el arresto sumario sea abolido en el ámbito de las faltas de carácter administrativo, debido a que este tipo de sanciones en principio no son consideradas graves, pues no ponen en riesgo los bienes o la seguridad de las personas, ni infligen a la sociedad daños provenientes de

Programa de Control de Prevención de Ingestión de Alcohol en Conductores de Vehículos en el Distrito Federal, *Gaceta Oficial del Distrito Federal*, México, 18 de septiembre de 2003, pp. 23- 26.

⁷⁹ Artículos 55 y 99, en Asamblea Legislativa del Distrito Federal. Reglamento de Tránsito del Distrito Federal, *Gaceta Oficial del Distrito Federal*, Núm. 102-ter, México, 30 de diciembre de 2003, pp. 19-46.

⁸⁰ En sistemas de justicia centralizados, como en Francia, Chile, Perú o Bélgica, todos los aspectos jurisdiccionales están a cargo del Poder Judicial en diversas instancias, supervisados por los respectivos ministerios de Justicia, de manera que el Poder Judicial conoce acerca de los asuntos administrativos de todo orden, así como de las materias civil o penal. En nuestro caso, prevalece un sistema de pesos y contrapesos no necesariamente integrados, como corresponde a un sistema federal de gobierno. *Cfr.* Fernández Ruiz, Jorge. *Op. Cit.*, y Madrazo, Jorge. "Ponencia del procurador general de la República de México", en *Reformas a la justicia penal en las Américas*, Fundación para el Debido Proceso Legal, Washington, 1999. <http://www.dplf.org/Conference98/Madrazo.pdf>.

conductas delincuenciales o criminales. De ser así, simplemente serían delitos fuera de la competencia de un Juzgado Cívico.

En países como Estados Unidos, Francia, Bélgica, España, Chile, Colombia, Perú y Venezuela, no existe el arresto inmediato como parte del procedimiento de sanción administrativa, por faltas de Policía y del orden público. Por lo general, la persona es citada para comparecer ante el juez y responder por aquello que lo incrimina en una audiencia que se realiza con posterioridad a la comisión de la falta, una vez que el juez ha valorado las pruebas de la parte acusadora, y se cita para que el acusado presente sus pruebas de descargo. Evidentemente, este procedimiento se facilita porque se contempla la existencia de un cuerpo de Policía eficiente. En cualquier caso, la no presencia de un sistema policial eficiente no justifica de ninguna manera que las y los ciudadanos deban someterse a procedimientos vejatorios para compensar la incompetencia del servicio público.

El arresto inmediato únicamente se daría cuando la persona no aporta los datos para su ubicación ulterior, o bien cuando no puede cubrir la caución impuesta. El propósito es restituir el orden público, antes que imponer una sanción, y el arresto debe aplicarse en aquellas situaciones de resistencia o persistencia en la contravención que pongan en riesgo la seguridad de las personas, incluido el propio inculpado. La labor del policía preventivo debe ser la de conminar a no persistir en una conducta que podría ser considerada una falta. Tal actitud es coherente con el interés de que se cumpla el fin público.

d) Principio de culpabilidad

En el sistema venezolano se establece que en la sanción administrativa se juzgan dos hipótesis: la primera, que existe la falta o contravención de manera objetiva; y, la segunda, que hubo intención o dolo por parte de la persona para cometer la falta o la contravención: la autoridad no sólo debe certificarla, sino comprobar que existía la voluntad para cometerla.

Las ventajas de este punto de vista se pueden apreciar, por ejemplo, en los casos de obstrucción de la vía pública, pues este acto no necesariamente es producto de la intención del presunto infractor. En los términos actuales de la ley, si se aplicara rígidamente, son sujetos de arresto administrativo las personas que obstruyen la vialidad con su automóvil descompuesto, las que conducen a una velocidad reducida o quienes depositan objetos voluminosos en la banqueta para realizar una mudanza, etcétera.⁸¹ En estos casos, es evidente que el hecho objetivo es la obstrucción de la vía pública, de alguna manera, pero también es cierto que no es la intención de las personas ocupar la misma para bloquear el paso a los demás.

Otro caso es la sanción por ingerir bebidas alcohólicas en la vía pública: la Policía presenta únicamente los envases como supuesta prueba de la falta cometida, pero esto por sí solo no demuestra que realmente se hubiese bebido en tal área común, ni la voluntad del presunto infractor de hacerlo ahí (¿cómo se puede probar sino por la confesión?), y no demuestra qué fin público impidió o qué daño infligió a persona alguna. En realidad, el estado de embriaguez o intoxicación son agravantes a considerar por el juez cuando se ha cometido una infracción, particularmente de tránsito, pero no son faltas en sí mismas.

⁸¹ El Reglamento de Tránsito no contempla como faltas ninguno de estos casos, pero la Ley de Cultura Cívica simplemente señala que la obstrucción de la vía pública "de cualquier manera" es una falta de carácter administrativo. *Cfr.* Título Cuarto, capítulos I y II, en Asamblea Legislativa del Distrito Federal. Reglamento de Tránsito del Distrito Federal, *Gaceta Oficial del Distrito Federal*, Núm. 102-ter, México, 30 de diciembre de 2003, pp. 19-46, y artículo 25, en Asamblea Legislativa del Distrito Federal. *Ley de Cultura Cívica*, *Op. Cit.*

El principio de culpabilidad nos lleva a sostener que sean sujetas de sanción administrativa únicamente aquellas faltas o contravenciones en que exista la voluntad del infractor para impedir la consecución del fin público, o cuando su comportamiento en estos espacios deriva en perjuicio de otras personas. Únicamente en el primer caso será sustentable el principio de flagrancia y, en el segundo, sólo será iniciado por denuncia, que podrá ser interpuesta inmediatamente a la Policía. En ninguno de los dos casos implica, necesariamente, arresto inmediato.

El procedimiento iniciará cuando la Policía proceda a evitar que un ciudadano haga un uso inadecuado de un espacio público (la persona con sus actitudes amaga a las personas, las insulta, las concita, etc.), o bien porque alguien se ve ofendido de alguna manera. En este caso, el agraviado puede quejarse ante el agente de Policía, y éste procederá a entregar el citatorio e identificar a la parte acusada. Se puede, incluso, establecer que sea multada inmediatamente y se le conmine a cesar en su actitud, pero la sanción sólo procederá si el denunciado no acude a la cita con el juez, asumiéndose que el desacato a la presentación es la confesión del hecho cometido. Si el presunto infractor se resiste a dar sus datos o persiste en la conducta que originó la acusación, procederá su remisión inmediata ante el Juzgado, únicamente para que el secretario del mismo integre la identificación de éste, llame a las personas de su confianza o a su defensor, le sea practicado el examen médico y le dé audiencia para comparecer ante el juez. En este sentido, el arresto inmediato sólo procedería cuando la o el inculcado no aporte datos verificables de su domicilio o no esté presente alguien de su confianza para aportar esa información o para pagar la caución que proceda.

En un proceso paulatino desde la década de los setenta, en la Ciudad de México, la Policía fue excluida de conocer sobre la alteración del orden por el funcionamiento de establecimientos mercantiles o por el comercio en vía pública, para dar esa atribución a inspectores especializados bajo las órdenes de la autoridad delegacional. Debe ser derogada tal aberración. La labor de las autoridades delegacionales en esta materia se debe restringir únicamente al ordenamiento y vigilancia de aquellas actividades de este tipo que cuentan con el permiso correspondiente, como sucede en materia de establecimientos mercantiles.

Debe restituirse a la Policía su papel como autoridad de primer contacto con la comunidad para la salvaguarda del orden público y, por lo tanto, la más accesible a la ciudadanía. En este sentido, la Policía podría supervisar que los comerciantes contaran con el permiso de uso de vía pública y certificar que realicen la práctica comercial dentro de las normas de convivencia cívica. En zonas no permitidas o cuando el comerciante no contara con el permiso correspondiente, procedería la presentación ante el juez o bien el proceso de verificación administrativa correspondiente, de acuerdo con la contravención cometida.

Asimismo, debe proibirse de la norma de cultura cívica las sanciones por prostitución, pues no es materia de una ley de este tipo determinar cuál debe ser la conducta moral de las y los ciudadanos, sino únicamente los efectos perniciosos por el uso de los espacios públicos por denuncia de daños o amenaza a las personas en su integridad y sus bienes, de manera que nadie sea sancionado por su forma de vestir, por su comportamiento o por establecer contratos de servicio convenidos entre particulares.⁸²

La Policía debe reorientar sus acciones para ser una fuerza de patrullaje, a pie principalmente, apoyada por otras unidades especializadas. Debe ser fundamentalmente una Policía de Barrio que responda al mando de la autoridad delegacional. La autoridad del Sector Central deberá supervisar las acciones y mantener la dirección

⁸² De hecho, en la actual Ley de Cultura Cívica existe esa inconsistencia, pues sanciona a aquellas personas que otorgan servicios no solicitados, y a la vez a aquellas que ofrecen servicios aun cuando hayan sido solicitados (sin implicar a la persona que los solicita).

sobre los cuerpos especializados de intervención para el apoyo a las instancias de gobierno encargadas del combate contra la delincuencia, en la salvaguarda de las instituciones y de los bienes públicos.

La Policía de Barrio y el patrullaje por sí mismos no garantizan una lucha eficiente contra la delincuencia, e incluso muchas veces esos programas se implantan sin tomar en cuenta la propia seguridad de los agentes policíacos,⁸³ pero sí son una herramienta esencial de una política pública orientada a la creación, consolidación o restablecimiento del tejido social y de las redes de cooperación comunitaria.

Desde el año 2004, en la Ciudad de México inició la operación de la Policía de Barrio. Dispone de 1,776 elementos que patrullan 281 zonas con 294 vehículos en 13 de las 16 delegaciones del Distrito Federal.⁸⁴ El número de integrantes significa apenas el 6 por ciento del total de los que conforman la Policía Preventiva,⁸⁵ y aún es recibida con reticencia por la ciudadanía en aquellos lugares donde fueron ubicados.⁸⁶ Sin embargo, plantea una orientación eminentemente de lucha contra el crimen, a partir de la cual se establecen los lazos de convivencia con las y los habitantes.⁸⁷ En la medida en que este programa agrupe la proporción más elevada de elementos y obtenga las atribuciones legales adecuadas para la preservación del orden público y garantice la obediencia a las normas de convivencia social, se podrá entonces hablar de un cambio cualitativo orientado a la salvaguarda de los derechos humanos de las y los habitantes de la Ciudad de México en materia de Policía.

En otras palabras, significa priorizar la labor de servicio a la población antes que la función de vigilancia y control de las y los ciudadanos. Es una apuesta errada suponer que la política contra el crimen debe dirigir la de orden público, ya que ambas tienen objetivos distintos: la primera tiene por fin sancionar los actos ilegales, criminales o delictivos; la segunda, asegurar la cohesión necesaria que haga posible el desarrollo de las capacidades de los integrantes de una sociedad en condiciones que correspondan a la dignidad humana. Las políticas de orden social pueden aportar insumos a las relativas contra el crimen, pero no deben supeditarse a ella. En caso contrario, se criminaliza al ciudadano (despojándolo de esa calidad) y la acción administrativa se orienta al control, no al servicio público.

⁸³ Cfr. Fruhling, Hugo. "Modernización de la Policía", en *Foro Convivencia y seguridad ciudadana en el Istmo Centroamericano*. BID, San Salvador, junio de 1998, pp. 29 y ss. El autor señala que el establecimiento de la Policía comunitaria en América Latina no siempre alcanza los resultados esperados, por lo que debe ser adecuadamente planeada su intervención, tomando en cuenta los siguientes factores que afectan el funcionamiento de estos programas: 1) fuerzas policíacas reticentes y sin la capacidad adecuada; 2) adecuada planeación y uso de los recursos realmente existentes (humanos, materiales y presupuestales); 3) comunidades de pobladores que encubren a o participan con las mismas organizaciones delincuenciales, y 4) comités ciudadanos de seguridad que tienden a asumir la idea de la justicia *por propia mano*.

⁸⁴ Cabrera, Rafael. "Policías de barrio, plan común en AL", en *Reforma*. México, 28 de abril de 2005, p. 5, sección C, SSPDF. *Informe anual 2003-2004*. México, página electrónica <http://www.ssp.df.gob.mx>.

⁸⁵ Gutiérrez A., Ignacio. "Seis mil 237 millones de pesos para seguridad pública en 2005: Ortega", en *Excelsior*, México, 13 de enero de 2005, p. 16, sección A. La Policía Preventiva está integrada por 30 mil elementos. No se contabilizan los diversos cuerpos de Policía como son la Turística, Ribereña, o cuerpos especiales o las policías Auxiliar, de Vialidad o Bancaria, cada una con tareas específicas. Incluso, la Policía de Barrio es una instancia especializada. Además, el número de policías en funciones es la tercera parte de las cifras, pues debe considerarse que la jornada laboral de éstos es de 24 por 48 horas, es decir, por cada día de trabajo descansan dos. Cada día, entonces, están en función 600 policías de barrio y 10 mil preventivos para una ciudad de más de ocho millones de habitantes.

⁸⁶ Lagunas, Icela. "Califican con 7.6 a policías comunitarios", en *El Universal*. México, 27 de abril de 2005, p. 8, sección C.

⁸⁷ De hecho, el dato sobre Policía Comunitaria es desarrollado en el capítulo de disminución del robo en el Informe de Gestión de la Secretaría de Seguridad Pública del Distrito Federal. El programa "Está basado en el acercamiento, comunicación y confianza entre el policía y la ciudadanía para atender sus demandas y aportar soluciones. El objetivo es arribar al final de la administración con presencia de proximidad en la mayor parte de la ciudad". El principal logro para el periodo 2003-2004 es valorado de la siguiente manera: Entre los resultados de este programa, el índice delictivo se redujo en 32 de los 38 sectores de Policía donde arrancó el programa en su primera etapa, durante el periodo marzo-diciembre de 2003. Cfr. SSPDF. *Informe anual 2003-2004*, Op. Cit.

e) Derecho de audiencia, calificación de pruebas y presentación de testigos

El arresto inmediato es un acto arbitrario e intimidatorio que reduce la personalidad del ciudadano, al grado que se le puede considerar una acción contra la dignidad de las personas. En realidad, la sanción se aplica con anterioridad a la sentencia. Sin embargo, la privación de la libertad está inmersa en el sistema judicial mexicano al grado que se considera la única manera viable de que el interés público sea salvaguardado.⁸⁸ La existencia del arresto inmediato por sanciones administrativas en materia de Policía y orden público es un exceso que debe ser erradicado, lo cual permitirá restituir un procedimiento apegado al debido proceso para la salvaguarda de los derechos humanos de las y los capitalinos.

La audiencia debe servir para desahogar pruebas y confrontar testimonios. El presunto infractor debe estar en condiciones de desvirtuar las pruebas que se presenten y ofrecer las propias. Un aspecto del marco normativo que debe prevalecer es el procedimiento actual de carácter oral, el más idóneo para asegurar que el proceso sea expedito.

Por otra parte, debe garantizarse la posibilidad de presentar testigos, aspecto que hoy no es respetado. Incluso las personas que acompañan al presunto infractor son subestimadas por el juez, por ser familiares, amigos o vecinos. En un procedimiento civil o penal, ningún juez se atrevería a impedir la comparecencia de testigos por esa razón.

Cualquier persona debe tener el derecho para aportar pruebas de descargo. En el caso del *alcoholímetro*, el presunto implicado podría presentar su propio examen médico, por ejemplo. El certificado de salud emitido por el área médica no asegura un servicio imparcial ni adecuado, pues en la actualidad está adscrito a los servicios sanitarios del Gobierno del Distrito Federal y, por lo tanto, a la misma autoridad que arresta y enjuicia.

En ese caso, debe establecerse un instituto autónomo de servicios de medicina legal, supervisado por los colegios profesionales o académicos en la materia. Éste debe incorporar la medicina forense, actualmente a cargo del Consejo de la Judicatura del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal. Y debe contar con presupuesto no sujeto a reducciones y con un servicio profesional de carrera. Además, debe tener oficinas y consultorios adecuados en cada Coordinación Territorial y en los lugares donde sean ubicados los agentes del Ministerio Público y los jueces cívicos. La asistencia de medicina legal deberá atender los requerimientos de las autoridades judiciales y de aquéllas encargadas de la procuración de justicia, y será responsabilidad de la autoridad notificarles acerca de los siniestros donde hubiere heridos o muertes.⁸⁹

⁸⁸ El no contar con la posibilidad de retener al ciudadano en las etapas de investigación es uno de los grandes problemas para las autoridades, como lo constata la declaración del licenciado Jorge Madrazo, dos veces procurador general de la República, en 1994 y de 1996 al 2000, y defensor nacional de los derechos humanos de 1993 a 1996, con un periodo de licencia en 1994: "(...) la legislación actual no contempla el *elemento básico para lograr una mejor procuración de justicia* al adoptar mayores requisitos para que el Ministerio Público pueda llevar a cabo el proceso penal a una persona, que es la *detención del inculcado por tiempos razonables para efectuar una investigación* a la altura de las exigencias legales del sistema enjuiciatorio (*sic*). A lo más que llega fue al establecimiento de la figura jurídica conocida como arraigo domiciliario cuya violación, sin embargo, hasta hoy no se considera delito. Lo anterior da clara idea del *enorme problema de procuración de justicia* que se ha presentado en los últimos años en México." Madrazo, Jorge. *Op. Cit.*, p. 6. Las cursivas no se encuentran en la cita original.

⁸⁹ Esto sería adecuado si tomamos en cuenta que, actualmente, al momento de un siniestro, los peritos son los últimos en llegar, propiciando el riesgo de que las escenas de crimen y las pruebas puedan ser alteradas en las primeras horas de cometido el delito.

f) Juicio imparcial, eficaz y expedito

Los juzgados cívicos no deben depender de la administración pública porque atenta contra la imparcialidad de la resolución de la o el juez, pues la instancia que se encarga de esto es también la que acusa: la administración pública.

Se proponen dos alternativas: un órgano autónomo o su incorporación al Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal. En cualquiera de los casos, queda a cargo del Tribunal la propuesta, asignación y evaluación de las y los jueces, y permanecen sujetos a la vigilancia del Consejo de la Judicatura para las reclamaciones sobre sus actuaciones. Junto a los secretarios y el personal auxiliar, conformarían un servicio profesional asignado a cada Coordinación Territorial.

Las coordinaciones territoriales, actualmente, integran los servicios de Ministerio Público, Policía, Defensoría de Oficio y juzgados cívicos. Sería ideal que se integraran el Ministerio Público con los juzgados cívicos, los de Paz y los civiles, agregados con la Policía, los servicios de Defensoría de Oficio y los de medicina legal, a la manera de los módulos básicos de justicia en Perú,⁹⁰ en los cuales los secretarios y el personal auxiliar integran equipos al servicio de todos los jueces asignados en el módulo.

Además, la Coordinación Territorial debe contar con los servicios de caja para la recepción del pago de cauciones, multas y sanciones económicas derivadas de la actuación de los jueces. Por último, debe contar con áreas de trabajo social para las víctimas y su adecuada canalización a las instancias de atención, o bien para calificar el perfil del inculpaado para la asignación de labores en las sanciones que contemplan la realización de trabajo comunitario.

La *situación de riesgo* debe ser definida de manera precisa para detectar los casos en que la salud de la o el infractor corre peligro por algún asunto de vulnerabilidad (enfermedad, discapacidad o estado que afecten la conciencia de manera que lo pongan en una condición objetiva de inferioridad ante otras u otros o para resguardar su integridad física), o signifique un peligro para los demás (incite a la violencia, sea una amenaza latente o agreda física o verbalmente a otros). La remisión en estos casos deberá tener por intención que las instituciones públicas adecuadas o los familiares puedan hacerse cargo de la persona.

Las sanciones por arresto deberán ser únicamente para los casos más graves y donde alguien haya sufrido daño en sus bienes o persona, o en el caso de que el sancionado no desee cumplir trabajo comunitario (lo cual implicaría, además, una multa). Toda pena debe contemplar la reparación del daño, tanto a las víctimas como a la administración pública.

El trabajo comunitario será para opción para cumplir el castigo impuesto y se reservará a los casos donde existan daños a los espacios, inmuebles o áreas públicas. Para ello, el infractor deberá ser remitido a las instituciones que requieran este tipo de labor, determinando el juez la tarea adecuada que deba cumplir, auxiliado por el área de trabajo social, y atendiendo al criterio de que tres jornadas comunitarias equivalen a un día de arresto, y que esta pena no puede exceder las dos horas diarias en los días laborales (de manera que no se vean afectados los horarios de trabajo o escolares), ni de seis en días inhábiles, esto sin que signifique la sustitución de las sanciones por multa. Será la institución receptora la encargada de monitorear al infractor y reportarlo al juez. En el caso de que la persona abandone la actividad prevista, será sometida a arresto y multada.

⁹⁰ Constance, Pierre. "Tribunales en el Barrio" en *BIDAmérica*. BID, 2004. <http://www.iadb.org/idbamerica/index.cfm?&thisid=2306&>.

La sanción con arresto deberá ser cumplida en los centros de reclusión adecuados para ello, y podrá ser detención nocturna (que será equivalente a una tercera parte de un día de arresto) o de fines de semana, siempre sin afectar los horarios laborales o escolares. La privación de la libertad no podrá exceder las 48 horas continuas.

Las condiciones de arresto deben atender los requerimientos de dignidad humana. Deberán estar separados hombres de mujeres. Las o los detenidos deberán ser custodiados por personas del mismo sexo. La visita de los familiares o allegados deberá restringirse a una acción que permita supervisar las adecuadas condiciones del arresto del inculcado. No podrá haber más de un infractor por celda. Durante el día, deberán participar en actividades educativas orientadas a reforzar o auspiciar los valores sociales y éticos, labores a cargo de las instituciones educativas adecuadas mediante integrantes del servicio civil, organismos no gubernamentales o bien instancias promotoras de los derechos humanos.

El arresto debe contemplar las condiciones adecuadas que salvaguarden la dignidad de las personas y que eviten cualquier tipo de sufrimiento ajeno al cumplimiento de la sanción impuesta, así como los efectos directamente derivados de ella.

En cualquier caso, los lugares de arresto deben contar una provisión conveniente de alimentación, con adecuadas instalaciones para las labores de higiene y con protección contra las inclemencias del tiempo.

El Centro de Sanciones Administrativas puede ser el lugar para el cumplimiento del arresto derivado de la sentencia, mientras que las instalaciones actuales de los juzgados cívicos en las coordinaciones territoriales estarían orientadas exclusivamente al arresto precautorio (por causas de rebeldía o por situación de riesgo). De cualquier manera, este procedimiento reduce los costos de operación. Por lo demás, implicaría reducir la estructura del personal, pues se propone que exista un solo Juzgado Cívico por Coordinación Territorial. En todo caso, debe garantizarse la separación de menores de edad, de mujeres, de adultos mayores, de inimputables y de discapacitados para garantizar su integridad física.

La labor de mantenimiento y reparación mayor de las instalaciones de los juzgados cívicos deben quedar a cargo de las delegaciones políticas, en una partida presupuestal explícita para tal fin que asegure las condiciones de higiene y seguridad adecuadas para el personal y quienes asistan a esas coordinaciones.

Asimismo, en la partida presupuestal debe asignarse un subprograma especial para cada tipo de juzgados —en el Programa de Justicia y Seguridad— de manera que sea especificado el gasto por programa y dependencia para los juzgados cívicos, de Paz, civiles y penales, cuando menos.

De igual forma, se deberá hacer explícita la asignación presupuestaria para la Defensoría de Oficio, los servicios de medicina legal y las labores de trabajo social de apoyo en las coordinaciones.

g) Sanción únicamente por faltas o infracciones en leyes preexistentes

El Reglamento de Tránsito debe ser reformado para adecuarse a un procedimiento de sanción administrativa en los términos expuestos referentes a: garantía de defensa y asistencia jurídica; presunción de inocencia; principio de culpabilidad; derecho de audiencia, calificación de pruebas y presentación de testigos; juicio imparcial, eficaz y expedito, y apelación de sentencia, tema que se aborda más adelante. Asimismo, quedaría sin efecto el aviso administrativo que sustenta el programa de detección de alcoholemia.

En ningún caso podrán ser sancionadas con arresto aquellas faltas al Reglamento de Tránsito donde no hubiere personas heridas o muertas. Incluso en estos casos se debe priorizar la entrega de una caución para garantizar la adecuada consecución de la investigación ministerial. Se priorizará tanto la reparación del daño

a las víctimas (en su persona, sus bienes o pertenencias), como el trabajo comunitario en los asuntos donde los bienes afectados sean propiedad de la administración pública local.

Por otro lado, significará multas y la cancelación de la licencia de conducir por el tiempo que determine el juez en un lapso que iría ampliándose de acuerdo con la gravedad de la falta. En el caso de que la persona no tenga permiso de conducir, se sujetará a una multa y la inhabilitación para contar con tal licencia por un tiempo predeterminado, una vez adquirida la edad mínima para tramitarla, e implicará la sanción económica y la suspensión de la licencia de conducir para el propietario del vehículo. No podrán tener licencia de conducir quienes no puedan estar sujetos a un procedimiento de carácter penal.

La Policía podrá impedir que una persona en condiciones inadecuadas conduzca. Para ello se requiere que esta autoridad regrese a la calle y observe lo que ocurre en la vía pública y esté atenta a salvaguardar el orden y el fin público. Para enfrentar el problema que implican los automovilistas intoxicados por alcohol o en condiciones inconvenientes, el programa deberá hacer énfasis en el carácter preventivo, reconviendo para que se evite conducir en tal estado.

En caso de negativa, se aplicará la prueba correspondiente y —de comprobarse el estado inadecuado para conducir— será persuadido para que otra persona de su confianza conduzca. Si no existe otro conductor y el automovilista reconvenido insiste, previa anuencia de un testigo, de preferencia el responsable del inmueble de donde proviene la persona, será inmovilizado el auto y se le entregará un recibo que, a contrapago, permitirá la recuperación del auto después de 12 horas al momento de la infracción. Aún más, los establecimientos mercantiles serán los encargados de convencer a sus clientes de no manejar en estado inconveniente, y en caso de negativa, deberán hacerlo del conocimiento de la Policía para que inicie el procedimiento señalado.

Ninguna persona podrá ser detenida por mecanismos arbitrarios o discrecionales como los retenes o cualquier medida violatoria del libre tránsito de las personas. Esta medida, además de anticonstitucional, es innecesaria, pues la norma actual otorga a la Policía la facultad de detener a una quien no conduzca de manera adecuada e implique alguna violación al Reglamento de Tránsito.⁹¹ Si la prueba de alcohol certifica un alto grado de éste, se procederá a la acción descrita en el párrafo anterior. En este caso, y si no hubiere testigos, será consignado en la infracción correspondiente. De cualquier manera, el auto deberá ser inmovilizado en el lugar donde se encuentra estacionado; de no ser posible esto, se llevará a cabo su *arrastre* a un lugar pertinente y el más cercano, siendo el presunto infractor quien tenga que resarcir esos costos, si el juez, posteriormente, lo encuentra responsable de la falta.

En cualquier momento el presunto infractor puede solicitar la presencia de alguien de confianza para que conduzca el vehículo y evitar el arrastre. En este caso, tal persona deberá mostrar su licencia de conducir y dar esos datos al policía, quien anotará los mismos en la infracción.

Ante la falta de licencia de conducir o la ausencia de una persona de confianza, se considerará al conductor en una situación de riesgo y se le remitirá al Juzgado Cívico para que sea recogido por sus allegados o para que acceda a un servicio público de transporte, siempre a cargo del automovilista. De estos hechos dará fe el secretario del Juzgado.

Los policías que en una situación de riesgo no remitan a un conductor en estado de ebriedad o intoxicada, cuando no exista alguien de confianza que se haga cargo de él, se considerará como abandono de persona,

⁹¹ Artículos 55 y 99 en Asamblea Legislativa del Distrito Federal. Reglamento de Tránsito del Distrito Federal. *Gaceta Oficial del Distrito Federal*, número 102-ter, México, 30 de diciembre de 2003, pp. 19-46.

y serán sujetos a sanción, la cual se incrementará al doble si el infractor es menor de edad, mujer, adulto mayor, discapacitado o inimputable.

En el caso de obstrucción de la vía pública por el uso de vehículos, la Policía se limitará a emitir la infracción correspondiente y turnarla al juez, entendiéndose que la persona ha sido notificada para iniciar el procedimiento. El infractor será citado a audiencia y, en caso de inasistencia, se considerará como una declaración de culpabilidad. Si el conductor no está presente, es decir, que dejó estacionado el auto en un lugar prohibido, procederá la suspensión de la licencia de conducir, además de la infracción. De cualquier manera, la Policía deberá evitar que las personas dejen estacionados los automóviles en lugares prohibidos.

Si la infracción se comete en vehículos propiedad de sociedades o personas morales, se procederá a fijar a éstas una fianza cuando existan daños a bienes privados o públicos o a las personas. En caso de que quien haya cometido la falta sea encontrado culpable, será éste quien deba pagar la reparación de daños, pero se retendrá la caución hasta que exista una resolución de juez competente que exima a la sociedad o a una persona moral de responsabilidad alguna en el siniestro, para lo cual se entiende que la sociedad o persona moral denunciará ante el Ministerio Público al conductor por abuso de confianza. La interposición de la denuncia deberá ser en un plazo perentorio; de cualquier manera, de no existir denuncia, la caución será liberada a favor del erario a los tres meses.

Cualquier falta o contravención prescribirá al año, si no existe resolución del juez.

Se consideran sancionables aquellas conductas que atentan contra las personas por el uso inadecuado de espacios públicos, y proceden por queja y también por infracción policial. Es el caso de quienes hacen ruido y perturban la tranquilidad de los demás en sus residencias o en las áreas comunes y cometen actos como el ruido estridente, orinar o defecar en la vía pública y tirar basura o cualquier desecho en lugares no permitidos.

Debe restablecerse a la Policía y al juez atribuciones que ahora son exclusivas de la Ley de Establecimientos Mercantiles, como son las denuncias por los actos cometidos en establecimientos mercantiles respecto del ruido, uso inadecuado de la vía pública y de los espacios públicos, etc. Al igual que en el caso anterior, se impone la infracción de manera inmediata y además será notificada la autoridad delegacional. Si hay reincidencia o persistencia, la Policía podrá suspender en el acto mediante el cierre del establecimiento. Si la Policía no procede, el ciudadano podrá denunciar ese hecho ante el Juzgado para que el personal auxiliar efectúe la diligencia conducente y comine a la Policía a realizar su labor, asentando el hecho, el cual puede derivar en una sanción por omisión de los servidores públicos. El juez cívico habrá de informar a la autoridad delegacional, por lo que tal acto será considerado en sí mismo como una verificación administrativa.

Lo mismo sucede con el uso inadecuado de fachadas o vía pública por medio de anuncios o enseres de carácter mercantil. En tal situación, la Policía podrá requerir los permisos que acrediten la actividad. Estos hechos serán asentados y notificados al juez para que inicie el procedimiento correspondiente.

Asimismo, en cuanto al comercio ambulante, el policía podrá hacer la remisión inmediata del infractor y el retiro de los obstáculos si no se exhibe el permiso respectivo. Al tratarse de la venta de mercancías en la vía pública —como está normado actualmente—, se dará por cumplido el principio de culpabilidad, por lo que se presentará a quien comete la falta y el decomiso de la mercancía para que el juez inicie el procedimiento, mientras que la mercancía será retenida como prueba hasta la conclusión del asunto, si no se derivan otro tipo de ilícitos, que serán turnados ante el juez competente (contrabando, *piratería*, etc.). Si la Policía omite su función, mediante una queja se podrá solicitar la presencia del personal del Juzgado para constatar los hechos e iniciar la investigación correspondiente, que incluye la notificación ante la autoridad competente

para llevar a cabo la medida disciplinaria contra los elementos policiacos. Si el juez comprueba la comisión de la falta o contravención, y ante la omisión de los servidores públicos, será prueba de cargo que implica la inhabilitación de éstos.⁹²

La prostitución no puede ser considerada una falta de Policía o buen gobierno. En realidad, ninguna actividad de los particulares puede ser vista como una falta administrativa, sino tan sólo los efectos contraproducentes por el uso inadecuado de la vía pública, las molestias a las personas o a sus bienes o por los aspectos delictivos del problema (lenocinio, explotación de personas, abuso de menores de edad). En el ámbito concerniente al de Policía y orden público, se realizará el procedimiento enunciado como el que corresponde a cualquier otro, sin que sea un agravante la presunta actividad de alguien. En caso de que el juez encuentre infundada la denuncia amonestará a la parte quejosa. Asimismo, una situación de reincidencia puede derivar en una denuncia por discriminación o falsa acusación, que deberá ser remitida a un juez competente. Si la Policía es la que acusa sin fundamento, podrá iniciarse un procedimiento administrativo. Por el contrario, si el juez observa elementos que pueden implicar que la persona sea presunta víctima, cómplice, encubridora o comitente de un delito, deberá hacerlo del conocimiento del Ministerio Público.

En lo que respecta a la indigencia, a los menores de edad y a las personas de la tercera edad en situación de riesgo, deberán ser remitidas ante el Juzgado Cívico para que el juez inicie el procedimiento para su adecuado resguardo, ya sea contactando a los familiares o solicitando el apoyo de las instituciones que atiendan tales problemáticas. En estos casos, el arresto es de carácter preventivo y orientado a proteger la integridad física de quienes padecen alguna marginación.

h) Reparación del daño

Un aspecto importante en el actual procedimiento administrativo sancionador es que está orientado a la compurgación de una pena y no al resarcimiento del daño. Éste es uno de los fundamentos de toda la administración de justicia en el país, y de esa manera se desatiende a las víctimas, que en el caso de las sanciones, pueden verse afectados tanto los particulares y la administración pública, o el acusado mismo, cuando es absuelto de la acusación. Éste es otro elemento para evitar el arresto, toda vez que implica gastos para la sociedad en la medida que se deben operar instalaciones y servicios a cargo del erario para atender a las personas penalizadas. De tal modo, debe prevalecer la reparación del daño.

Con respecto a los particulares, consiste en el restablecimiento de la situación al momento previo de la comisión del acto sancionado; asimismo, de ser materialmente imposible, deberán contemplarse formas supletorias de resarcimiento, como son la disculpa pública (ante juez) o incluso el pago de una indemnización, independientemente de las multas derivadas, toda vez que éstas se emiten como una forma de reparación de daño a la administración por la obstrucción de la función pública.

⁹² El asunto del comercio es sumamente complejo, pues inciden el inadecuado procedimiento administrativo en la problemática y en las implicaciones de carácter social (desempleo), el aspecto político (organizaciones de representación, corporativismo partidario), económico (consumo de bienes de bajo costo para sectores de ingresos disminuidos) y de carácter urbano (turismo, planeación y conflicto entre los usos habitacionales, de servicios y de comercio). En primer lugar, se ha excluido a la Policía de la competencia para atender esta cuestión y, únicamente, es utilizada para contener conflictos que han estallado, pues el proceso de otorgamiento del permiso y la verificación incumben únicamente al personal administrativo de las demarcaciones políticas. Esto ha provocado, por una parte, que la autoridad delegacional se vea impedida —al no contar con mando de fuerza— para evitar o desalentar la práctica del comercio ambulante en zonas prohibidas; además, no tiene la capacidad para realizar una verificación permanente. Por último, la expedición de los permisos está sujeta a negociaciones con agrupaciones de comerciantes, lo cual obliga al sistema administrativo a una negociación de carácter político.

Cuando son afectados los bienes públicos, la reparación consiste en la reposición de los bienes afectados o el pago de la restitución. Además, la realización de trabajos comunitarios tendría por objeto resarcir el daño cuando la comunidad sea la afectada por el inadecuado uso de las áreas públicas. Si la afectación es provocada por un colectivo que no es posible determinar (escándalo en la vía pública, por ejemplo, o transgresiones a los reglamentos), la multa será considerada como la forma para subsanar el daño. Por último, en caso de que la persona sujeta a procedimiento sea absuelta de la comisión de la falta denunciada, se procederá a la reparación de los daños causados, sea por obstruir sus labores o actividades cotidianas (equivalente al lucro cesante), o bien a una rehabilitación de la honra pública, mediante una certificación pública de esa resolución. También, si la parte acusadora se resiste a la disculpa, implicará para ésta una multa por desacato y una reparación en términos monetarios a favor de la persona absuelta.

i) Apelación de sentencia

Por último, la apelación de la sentencia podría darse una vez que la o el sancionado ha, incluso, cumplido la pena impuesta, lo cual es un absurdo en términos de la administración de justicia. Además, el procedimiento de apelación recae en la misma autoridad. Con la sentencia inicia un periodo en que la persona puede interponer una apelación ante una instancia superior de justicia, lo cual actualmente es imposible. Además, de ser factible, sería ante un órgano como el administrativo, que no puede calificar la actuación del juez, sino solamente si cumplió sus obligaciones como funcionario público.

De esta manera, la parte acusada y sancionada queda en indefensión. Es por ello que se propone que sea el Tribunal Superior de Justicia, por conducto de los juzgados de Primera Instancia, donde procede la absolución o la ratificación de la sanción.

Para concluir, las líneas descritas aquí son las prioritarias y las que requieren una reflexión profunda para una reforma integral de la normatividad en materia de juzgados cívicos en el Distrito Federal, la cual esté basada en el interés de respetar y salvaguardar los derechos humanos de los habitantes de la Ciudad de México.

Los resultados de las entrevistas realizadas han permitido observar que en materia de justicia cívica existe un problema grave de violación a los derechos humanos. Esto se constata en la organización y su normatividad. Tal vez no se percibe la gravedad de la situación porque tal problema atiende actos que atentan contra el orden público en una sociedad donde los lazos comunitarios son débiles, o bien porque las y los acusados y los acusadores son, por lo general, personas pertenecientes a estratos de bajos ingresos o sectores discriminados de la población (desempleados, alcohólicos, farmacodependientes, personas que ejercen trabajo sexual, niños en situación de calle, jóvenes, indigentes, adultos mayores, etc.). A lo anterior se suma la ineficacia de la procuración y administración de justicia en nuestro país, así como el inadecuado funcionamiento de la Policía Preventiva.

De este modo, desde tal perspectiva, se dirá, existen asuntos más graves, pero no es así. El restablecimiento de un orden social basado en el respeto entre las y los ciudadanos y en el respeto de la autoridad hacia éstos son dos premisas esenciales de cualquier sociedad democrática y garante de los derechos humanos. La salvaguarda de éstos en nuestra ciudad parte del principio de que deben ser reformadas radicalmente las instituciones para adecuarlas al objetivo que ha de prevalecer en un régimen democrático: *la dignidad del ser humano*.

ÍNDICE DE GRÁFICAS

Gráfica 1.	Contratación del juez, según el tipo de Juzgado	14
Gráfica 2.	Presencia de los jueces, según el tipo de Juzgado	14
Gráfica 3.	Secretarios contratados, según el tipo de Juzgado	15
Gráfica 4.	Secretarios presentes, según el tipo de Juzgado	15
Gráfica 5.	Médicos contratados, según el tipo de Juzgado	16
Gráfica 6.	Médicos presentes, según el tipo de Juzgado	17
Gráfica 7.	Policía contratado, según el tipo de Juzgado	18
Gráfica 8.	Policía presente, según el tipo de Juzgado	18
Gráfica 9.	Personal auxiliar contratado, según el tipo de Juzgado	19
Gráfica 10.	Personal auxiliar presente, según el tipo de Juzgado	20
Gráfica 11.	Salario mensual que los jueces dijeron percibir, según el tipo de Juzgado	21
Gráfica 12.	Salario mensual que los secretarios dijeron percibir, según el tipo de Juzgado	22
Gráfica 13.	Recibió maltrato o abuso durante la detención, según el tipo de Juzgado	25
Gráfica 14.	Recibió <i>maltrato verbal</i> durante la detención, según el tipo de Juzgado	25
Gráfica 15.	Recibió maltrato físico durante la detención, según el tipo de Juzgado	26
Gráfica 16.	Fue trasladado inmediatamente, según el tipo de Juzgado	27
Gráfica 17.	Participación del juez en comités de seguridad, según el tipo de Juzgado	28
Gráfica 18.	Reunión de comités vecinales en el último mes, según el tipo de Juzgado	29
Gráfica 19.	Visita de colaboradores vecinales en el último mes, según el tipo de Juzgado	29
Gráfica 20.	Exhibición de los artículos 23 al 26 de la ley, según el tipo de Juzgado	31
Gráfica 21.	Conoce el motivo de su detención, según el tipo de Juzgado	32
Gráfica 22.	Permitieron hacer una llamada telefónica, según el tipo de Juzgado	32
Gráfica 23.	Permitieron la visita de familiares, según el tipo de Juzgado	33
Gráfica 24.	Explicaron las consecuencias de la reincidencia, según el tipo de Juzgado	33
Gráfica 25.	Defensor de oficio asignado, según el tipo de Juzgado	34
Gráfica 26.	Reporta a las personas detenidas ante Locatel, según el tipo de Juzgado	34
Gráfica 27.	Contó con defensor de oficio, según el tipo de Juzgado	35
Gráfica 28.	Recibió valoración médica, según el tipo de Juzgado	35
Gráfica 29.	Sabe por qué se le sanciona, según el tipo de Juzgado	36
Gráfica 30.	Conoce la sanción impuesta por el juez, según el tipo de Juzgado	36
Gráfica 31.	Horas entre la remisión y la sanción, según el tipo de Juzgado	37

Gráfica 32.	Ha comparecido ante el juez, según el tipo de Juzgado	38
Gráfica 33.	El mismo juez inició y concluyó el caso, según el tipo de Juzgado	38
Gráfica 34.	Distribución del número de detenidos, según el tipo de Juzgado	41
Gráfica 35.	Género de los infractores entrevistados, según el tipo de Juzgado	42
Gráfica 36.	Distribución de la edad de los infractores, según el tipo de Juzgado	43
Gráfica 37.	Fue asentada la requisita de objetos, según el tipo de Juzgado	44
Gráfica 38.	Horas de detención declarada por los infractores entrevistados	44
Gráfica 39.	Distribución de las horas de detención, según el tipo de Juzgado	45
Gráfica 40.	Han solicitado apoyo a la comunidad, según el tipo de Juzgado	45
Gráfica 41.	Conoce las labores de apoyo a la comunidad, según el tipo de Juzgado	46
Gráfica 42.	Mencionaron a la limpieza como labor de apoyo comunitario, según el tipo de Juzgado	46
Gráfica 43.	Mencionó a la pintura como labor de apoyo comunitario, según el tipo de Juzgado	47
Gráfica 44.	Mencionó a las reparaciones como labor de apoyo comunitario, según el tipo de Juzgado	47
Gráfica 45.	Mencionó a las pláticas de orientación como labor de apoyo comunitario, según el tipo de Juzgado	48
Gráfica 46.	Se ofreció que cumpliera la sanción con servicios comunitarios, según el tipo de Juzgado	48
Gráfica 47.	Ofrecieron cumplir la sanción con el pago de una multa, según el tipo de Juzgado	49
Gráfica 48.	Existencia de talonarios de multas, según el tipo de Juzgado	49
Gráfica 49.	Dieron recibo por pago parcial, según el tipo de Juzgado	50
Gráfica 50.	La autoridad provee de alimento a los detenidos, según el tipo de Juzgado	50
Gráfica 51.	La autoridad provee de líquidos a los detenidos, según el tipo de Juzgado	51
Gráfica 52.	Ofrecieron alimentos, según el tipo de Juzgado	51
Gráfica 53.	Ofrecieron algún líquido, según el tipo de Juzgado	52
Gráfica 54.	Hubo agua en la letrina, según el tipo de Juzgado	52
Gráfica 55.	Limpiaron la <i>galera</i> durante su estancia, según el tipo de Juzgado	53
Gráfica 56.	Detectó algún tipo de plaga, según el tipo de Juzgado	54
Gráfica 57.	Recibió capacitación acerca de la nueva ley, según el tipo de Juzgado	55
Gráfica 58.	Ha recibido capacitación en el último semestre, según el tipo de Juzgado	56
Gráfica 59.	Cita al tutor cuando el detenido es menor de edad, según el tipo de Juzgado	57
Gráfica 60.	Según el Juzgado, si no hay tutor, nombra a un defensor de oficio para menores	57
Gráfica 61.	Se emplea otro procedimiento en el caso de menores de edad, según el tipo de Juzgado	58
Gráfica 62.	Procedimiento cuando el detenido no habla el español, según el tipo de Juzgado	59
Gráfica 63.	Según el Juzgado, ante una persona con discapacidad se suspende el procedimiento	60
Gráfica 64.	Según el Juzgado, se llama a quienes cuidan a la persona con discapacidad	61
Gráfica 65.	Según el Juzgado, se envía a otro lugar a las personas con discapacidad	61
Gráfica 66.	Existe sala de audiencia, según el tipo de Juzgado	63
Gráfica 67.	Percepción de la limpieza en la sala de audiencia, según el tipo de Juzgado	64
Gráfica 68.	Existencia de sección médica, según el tipo de Juzgado	64
Gráfica 69.	Percepción de la limpieza en la sección médica, según el tipo de Juzgado	65
Gráfica 70.	Existencia de sala de recuperación, según el tipo de Juzgado	65
Gráfica 71.	Percepción de la limpieza en la sección de recuperación, según el tipo de Juzgado	66
Gráfica 72.	Separación en la sección de recuperación, según el tipo de Juzgado	66

Gráfica 73.	Existencia de la sección para menores de edad, según el tipo de Juzgado	67
Gráfica 74.	Percepción de la limpieza en la sección para menores, según el tipo de Juzgado	67
Gráfica 75.	Separación de hombres/mujeres en la sección para menores, según el tipo de Juzgado	68
Gráfica 76.	Existencia de área de seguridad, según el tipo de Juzgado	68
Gráfica 77.	Percepción de la limpieza en el área de seguridad, según el tipo de Juzgado	69
Gráfica 78.	Separación de hombres/mujeres en el área de seguridad, según tipo de Juzgado	69
Gráfica 79.	Percepción de la condición del mobiliario, según el tipo de Juzgado	70
Gráfica 80.	Existencia de computadoras, según el tipo de Juzgado	70
Gráfica 81.	Existencia de papelería suficiente, según el tipo de Juzgado	71
Gráfica 82.	Servicio de aseo, según el tipo de Juzgado	72
Gráfica 83.	Suministro de agua potable para el uso del personal, según el tipo de Juzgado	72
Gráfica 84.	Existencia de baños para el personal, según el tipo de Juzgado	73
Gráfica 85.	Existencia de letrinas en las <i>galeras</i> de las y los detenidos, según el tipo de Juzgado	74
Gráfica 86.	Letrinas en las <i>galeras</i> de las y los detenidos que cuentan con agua, según el tipo de Juzgado	74
Gráfica 87.	Nombre del infractor en la primera boleta de remisión, según el tipo de Juzgado	109
Gráfica 89.	Nombre del infractor en la última boleta de remisión, según el tipo de Juzgado	110
Gráfica 89.	Edad del infractor en la primera boleta de remisión, según el tipo de Juzgado	110
Gráfica 90.	Edad del infractor en la última boleta de remisión, según el tipo de Juzgado	111
Gráfica 91.	Domicilio del infractor en la primera boleta de remisión, según el tipo de Juzgado	111
Gráfica 92.	Domicilio del infractor en la última boleta de remisión, según el tipo de Juzgado	112
Gráfica 93.	Identificación oficial en la primera boleta de remisión, según el tipo de Juzgado	112
Gráfica 94.	Identificación oficial en la última boleta de remisión, según el tipo de Juzgado	113
Gráfica 95.	Relación de hechos en la primera boleta de remisión, según el tipo de Juzgado	113
Gráfica 96.	Relación de hechos en la última boleta de remisión, según el tipo de Juzgado	114
Gráfica 97.	Hora de la detención en la primera boleta de remisión, según el tipo de Juzgado	114
Gráfica 98.	Hora de la detención en la última boleta de remisión, según el tipo de Juzgado	115
Gráfica 99.	Lugar de detención en la primera boleta de remisión, según el tipo de Juzgado	115
Gráfica 100.	Lugar de detención en la última boleta de remisión, según el tipo de Juzgado	116
Gráfica 101.	Puesta a disposición en la primera boleta de remisión, según el tipo de Juzgado	116
Gráfica 102.	Puesta a disposición en la última boleta de remisión, según el tipo de Juzgado	117
Gráfica 103.	Lista de objetos en la primera boleta de remisión, según el tipo de Juzgado	117
Gráfica 104.	Lista de objetos en la última boleta de remisión, según el tipo de Juzgado	118
Gráfica 105.	Nombre del ofendido en la primera boleta de remisión, según el tipo de Juzgado	118
Gráfica 106.	Nombre del ofendido en la última boleta de remisión, según el tipo de Juzgado	119
Gráfica 107.	Domicilio del ofendido en la primera boleta de remisión, según el tipo de Juzgado	119
Gráfica 108.	Domicilio del ofendido en la última boleta de remisión, según el tipo de Juzgado	120
Gráfica 109.	Identificación del ofendido en la primera boleta de remisión, según el tipo de Juzgado	120
Gráfica 110.	Identificación del ofendido en la última boleta de remisión, según el tipo de Juzgado	121
Gráfica 111.	Nombre del policía en la primera boleta de remisión, según el tipo de Juzgado	121
Gráfica 112.	Nombre del policía en la última boleta de remisión, según el tipo de Juzgado	122
Gráfica 113.	Identificación del policía en la primera boleta, según el tipo de Juzgado	122

Gráfica 114. Identificación del policía en la última boleta de remisión, según el tipo de Juzgado	123
Gráfica 115. Unidad del policía en la primera boleta de remisión, según el tipo de Juzgado	123
Gráfica 116. Unidad del policía en la última boleta de remisión, según el tipo de Juzgado	124
Gráfica 117. Firma del policía en la primera boleta de remisión, según el tipo de Juzgado	124
Gráfica 118. Firma del policía en la última boleta de remisión, según el tipo de Juzgado	125
Gráfica 119. Número del vehículo en la primera boleta de remisión, según el tipo de Juzgado	125
Gráfica 120. Número del vehículo en la última boleta de remisión, según el tipo de Juzgado	126
Gráfica 121. Nombre del infractor en el primer registro, según el tipo de Juzgado	127
Gráfica 122. Nombre del infractor en el último registro, según el tipo de Juzgado	128
Gráfica 123. Domicilio del infractor en el primer registro, según el tipo de Juzgado	128
Gráfica 124. Domicilio del infractor en el último registro, según el tipo de Juzgado	129
Gráfica 125. Huella digital del infractor en el primer registro, según el tipo de Juzgado	129
Gráfica 126. Huella digital del infractor en el último registro, según el tipo de Juzgado	130
Gráfica 127. Infracción en el primer registro, según el tipo de Juzgado	130
Gráfica 128. Infracción en el último registro, según el tipo de Juzgado	131
Gráfica 129. Lugar de la infracción en el primer registro, según el tipo de Juzgado	131
Gráfica 130. Lugar de la infracción en el último registro, según el tipo de Juzgado	132
Gráfica 131. Sanción impuesta en el primer registro, según el tipo de Juzgado	132
Gráfica 132. Sanción impuesta en el último registro, según el tipo de Juzgado	133
Gráfica 133. Fotografía del infractor en el primer registro, según el tipo de Juzgado	133
Gráfica 134. Fotografía del infractor en el último registro, según el tipo de Juzgado	134

ÍNDICE DE TABLAS

Tabla 1. Número de detenidos, según el tipo de Juzgado y el turno

42

BIBLIOGRAFÍA

ALDF. "Ley de Cultura Cívica del Distrito Federal", en *Gaceta Oficial del Distrito Federal*. México, Gobierno del Distrito Federal, 31 de mayo de 2004, número 48 bis.

CDHDF. *Recomendación 3/2001. Caso de deficiencias en los Juzgados Cívicos del Distrito Federal*. Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, México, 2001.

CSR. *Recomendación 3/2001. Juzgados cívicos. Informe de la visita de inspección realizada en abril de 2002*. Documento interno de trabajo, México, 2002.

CSR. *Expediente de la Recomendación 3/2001. Caso de deficiencias en los Juzgados Cívicos del Distrito Federal*. Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, México, 2004.

CSR. "Una visión sobre los tratos crueles, inhumanos o degradantes", en *DFensor*. CDHDF, México, abril de 2004, pp. 10-14.

OEA, Convención Americana sobre Derechos Humanos, en Rodríguez y Rodríguez, Jesús (comp.), *Instrumentos internacionales sobre derechos humanos ONU-OEA*. Tomo III. CNDH, México, 1998, pp. 1050-1076.

OEA, Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Protocolo de San Salvador), en Rodríguez y Rodríguez, Jesús (comp.), *Instrumentos internacionales sobre derechos humanos ONU-OEA*. Tomo III. CNDH, México, 1998, pp. 1077-1088.

ONU, Declaración Universal de Derechos Humanos, en Rodríguez y Rodríguez, Jesús (comp.), *Instrumentos internacionales sobre derechos humanos ONU-OEA*. Tomo I. CNDH, México, 1998, pp. 19-24.

ONU, Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, en *Instrumentos internacionales sobre derechos humanos ONU-OEA*. Tomo I. CNDH, México, 1998, pp. 30-41.

ONU. Reglas Mínimas para el Tratamiento de los Reclusos, en Rodríguez y Rodríguez, Jesús (comp.), *Instrumentos internacionales sobre derechos humanos ONU-OEA*. Tomo I. CNDH, México, 1998, pp. 127-149.

ONU. Reglas Mínimas para el Tratamiento de los Reclusos, en Rodríguez y Rodríguez, Jesús (comp.), *Instrumentos internacionales sobre derechos humanos ONU-OEA*. Tomo I. CNDH, México, 1998, pp. 127-149.

ONU, Conjunto de Principios para la Protección de Todas las Personas Sometidas a Cualquier Forma de Detención o Prisión, en *Instrumentos internacionales sobre derechos humanos ONU-OEA*. Tomo I. CNDH, México, 1998, pp. 211-219.

SIGLAS Y ACRÓNIMOS

ALDF	Asamblea Legislativa del Distrito Federal
CDHDF	Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal
CNDH	Comisión Nacional de Derechos Humanos
DESR	Dirección Ejecutiva de Seguimiento de Recomendaciones de la CDHDF
DEJC	Dirección Ejecutiva de Justicia Cívica
DGJC-GDF	Dirección General de Juzgados Cívicos del Gobierno del Distrito Federal
GDF	Gobierno del Distrito Federal
Locatel	Servicio de Localización Telefónica
OEA	Organización de los Estados Americanos
ONU	Organización de las Naciones Unidas

ANEXO I. VITRINA METODOLÓGICA

Para constatar si el programa de coordinaciones territoriales cumple con los puntos recomendatorios pendientes de cumplimiento, durante el mes de agosto de 2004 se realizaron visitas de verificación a los juzgados cívicos.

El interés del estudio fue el de contrastar los avances de cumplimiento de acuerdo con la clasificación de los juzgados que realizó la Comisión: nuevos, remodelados y no remodelados. El diseño de la muestra se basó, entonces, en el modelo de comparación de proporciones. Este método estadístico tiene como objetivo principal comparar determinadas características entre dos o más muestras. La pregunta principal que este modelo intenta responder es sobre las diferencias que tiene determinado conjunto de objetos respecto de otros. Para ello, debe existir un parámetro observado en un tiempo pasado, el cual debería ser el parámetro ideal en el presente.

Para determinar el tamaño adecuado de la muestra en cada grupo de juzgados, fue necesario establecer un parámetro base que nos permitiera realizar la comparación con el presente. Para ello, se recuperó el Diagnóstico elaborado por la Coordinación de Seguimiento de Recomendaciones durante el año 2002,⁹³ cuyos resultados arrojaron que el 42 por ciento de los juzgados cuenta con instalaciones sanitarias en buenas o muy buenas condiciones. De esta manera, la expectativa es que esas condiciones hayan sido subsanadas totalmente en los juzgados nuevos. Con este indicador, fue posible determinar el número de juzgados necesarios para realizar un levantamiento representativo adecuado para la comparación de los grupos.

En otras palabras, se esperaba que los juzgados cívicos contaran con las condiciones mínimas para que las y los infractores fueran sancionados estrictamente conforme a la ley; asimismo, para que cumplieran el arresto en circunstancias de dignidad humana, en los casos en que se les hubiera impuesto esa sanción.

De esta manera, los parámetros de la muestra son los siguientes: si en el pasado el 42 por ciento de juzgados presentaron condiciones sanitarias buenas o muy buenas, en los juzgados nuevos esa proporción debería elevarse al 99 por ciento, si fuera cierta la previsión de la autoridad acerca de que serán atendidas todas las deficiencias de ese tipo en las construcciones nuevas. El nivel de confianza de la muestra se fijó en el 80 por ciento y se estableció un margen de error de cinco puntos.

De acuerdo con ello, la muestra requirió levantar encuestas en, al menos, nueve juzgados para cada grupo (nuevo, remodelado y no remodelado).⁹⁴ El estudio, además, pretendía ser representativo de cada turno de

⁹³ CSR. *Recomendación 3/2001. Juzgados cívicos. Informe de la visita de inspección realizada en abril de 2002.* Documento interno de trabajo, México, 2002.

⁹⁴ El tamaño de la muestra dio como resultado 8.77 y la proporción de reemplazo fue ubicado en 15 por ciento, lo cual arroja un total de 10.31. Debía ser hecho el levantamiento de nueve juzgados y seleccionar dos adicionales para cualquier contingencia. Se

trabajo (matutino, vespertino y nocturno). En los juzgados cívicos no remodelados las labores se realizan en tres turnos: el de las ocho de la mañana a las cuatro de la tarde, el de las cuatro de la tarde a las 12 de la noche y el de las 12 de la noche a las ocho de la mañana. Si bien los juzgados nuevos trabajan por turnos de 24 horas, era necesario homologarlos con los otros. Las visitas fueron realizadas durante los días jueves 26 y viernes 27 de agosto de 2004.

La selección de los juzgados por turno fue aleatoria⁹⁵ para cada subconjunto: para cada tipo de Juzgado, los turnos de la mañana, de la tarde y de la noche. Una vez seleccionados los juzgados para cada subconjunto, se estableció de manera aleatoria la instancia cívica de inicio de la ruta (*la semilla*), a partir del cual se diseñó el recorrido más corto.

Fueron realizadas 94 entrevistas para observar las condiciones de trabajo, por turno, de cada Juzgado. Se cubrieron las cuotas requeridas en la muestra. En el turno matutino, fueron visitados 10 juzgados no remodelados, nueve remodelados y 10 nuevos; en el turno vespertino, fueron levantadas 12 entrevistas en juzgados no remodelados, 11 en remodelados y nueve en nuevos; en el turno nocturno, se realizaron 12 visitas a juzgados no remodelados, nueve a remodelados y 11 a nuevos.

Se utilizaron dos sustituciones: en una, el Juzgado señalado por la autoridad no estaba en funciones; en el otro, la dirección correspondía a otros juzgados, en los cuales se realizó, finalmente, la entrevista. El incremento de juzgados con respecto a la muestra se debe a que en los lugares asignados están ubicados otros juzgados.

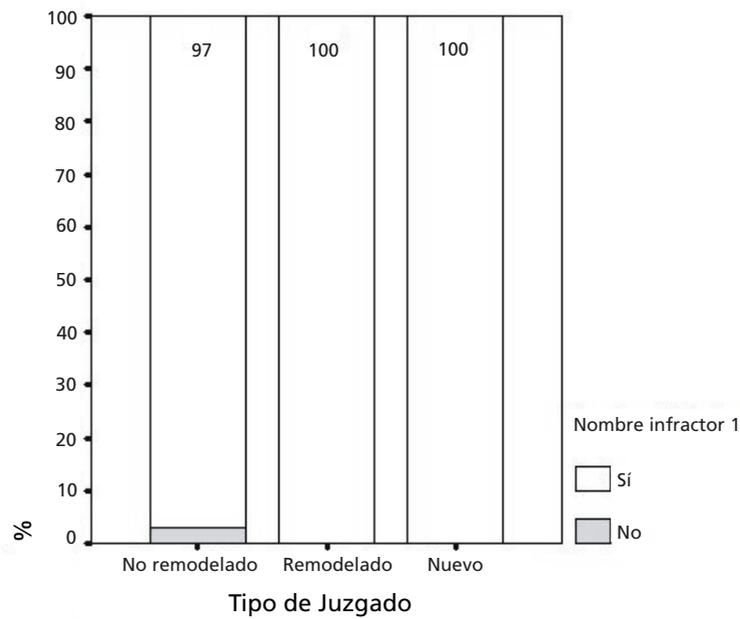
Respecto de las y los infractores, éstos fueron entrevistados de acuerdo con la designación que hacía el visitador, quien seleccionaba a aquellas personas en galeras que estuvieran en condiciones de contestar el cuestionario. De esta manera, fueron realizadas 203 entrevistas, casi la mitad del total de las personas consignadas durante el tiempo de las visitas (412, según reportaron los jueces).

agregó el recorrido a un Juzgado para cubrir la posibilidad de un cuestionario mal llenado por equipo, y quedó de reserva otro para la contingencia de que no se realizara la visita a uno de los juzgados seleccionados.

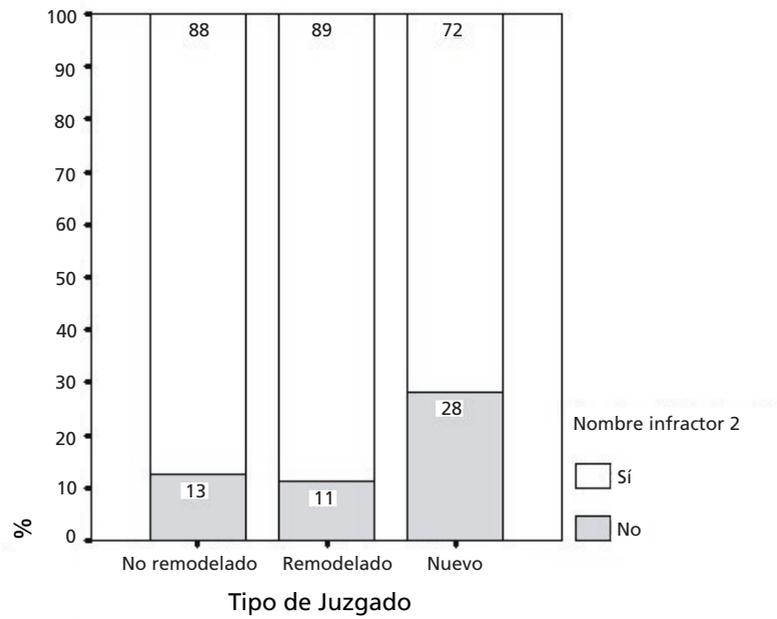
⁹⁵ La asignación aleatoria tanto de la selección de los juzgados como de *la semilla* se hizo con el programa informático SPSS versión 11, el 17 de agosto de 2004.

ANEXO II. BOLETAS DE REMISIÓN

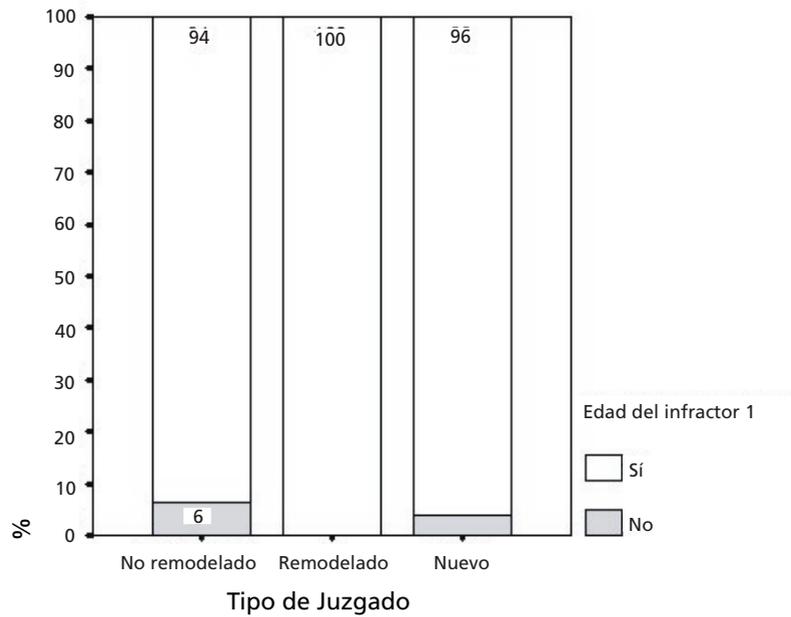
Gráfica 87. Nombre del infractor en la primera boleta de remisión, según el tipo de Juzgado



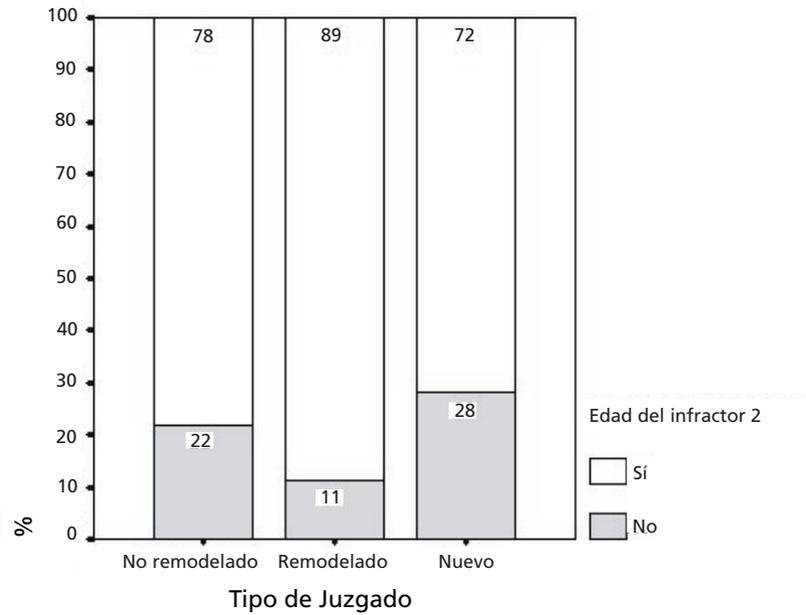
Gráfica 88. Nombre del infractor en la última boleta de remisión, según el tipo de Juzgado



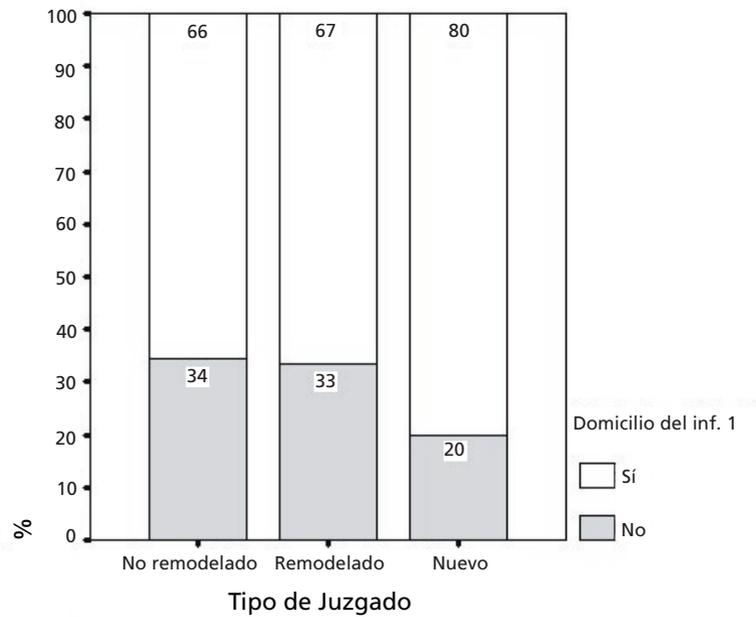
Gráfica 89. Edad del infractor en la primera boleta de remisión, según el tipo de Juzgado



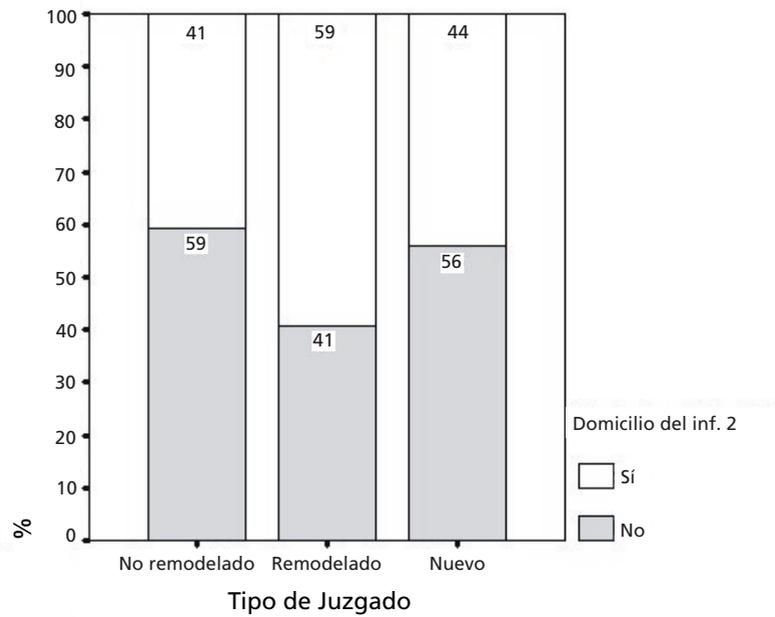
Gráfica 90. Edad del infractor en la última boleta de remisión, según el tipo de Juzgado



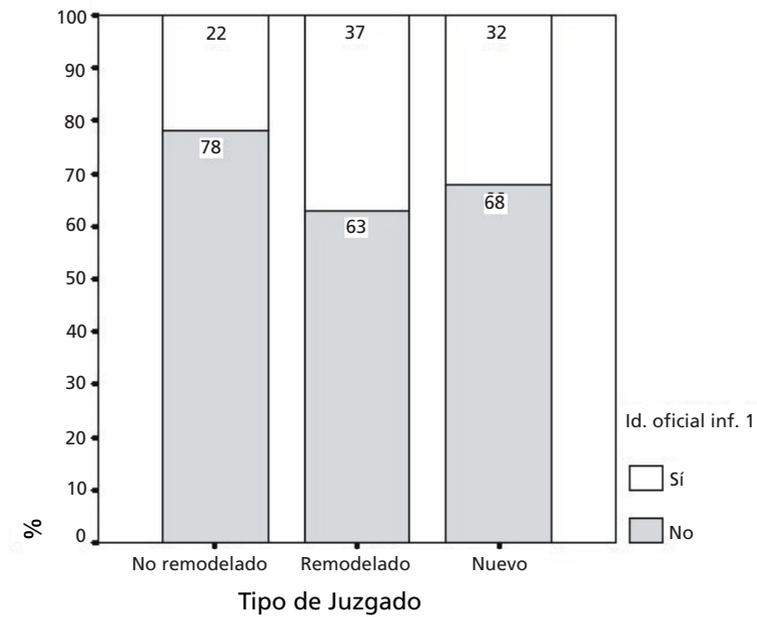
Gráfica 91. Domicilio del infractor en la primera boleta de remisión, según el tipo de Juzgado



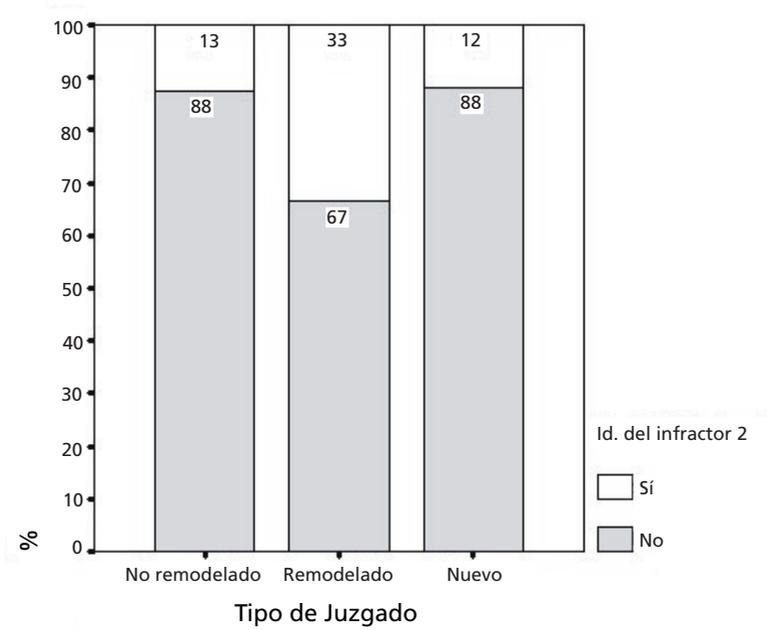
Gráfica 92. Domicilio del infractor en la última boleta de remisión, según el tipo de Juzgado



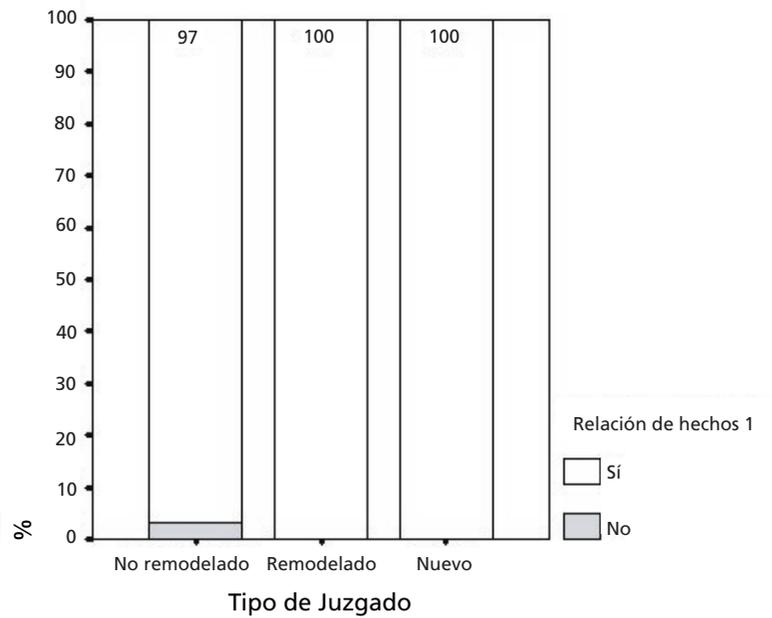
Gráfica 93. Identificación oficial en la primera boleta de remisión, según el tipo de Juzgado



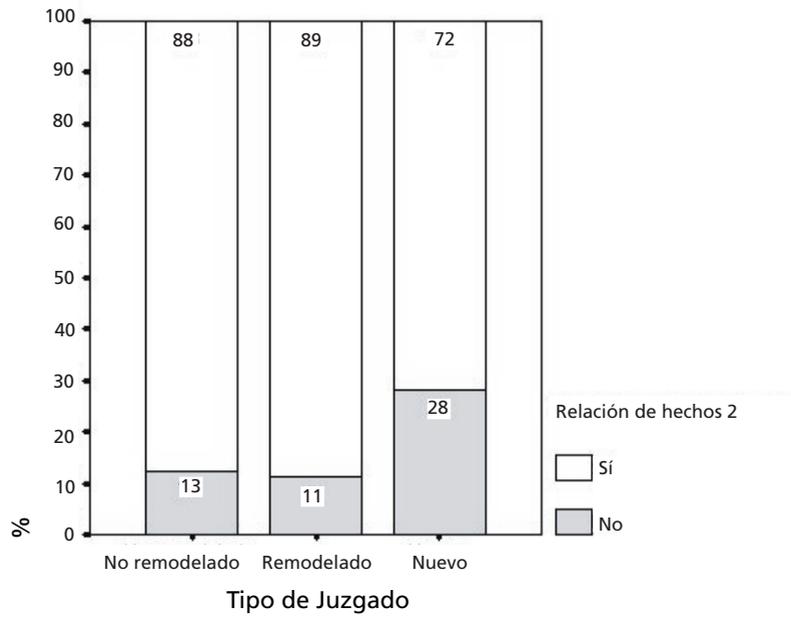
Gráfica 94. Identificación oficial en la última boleta de remisión, según el tipo de Juzgado



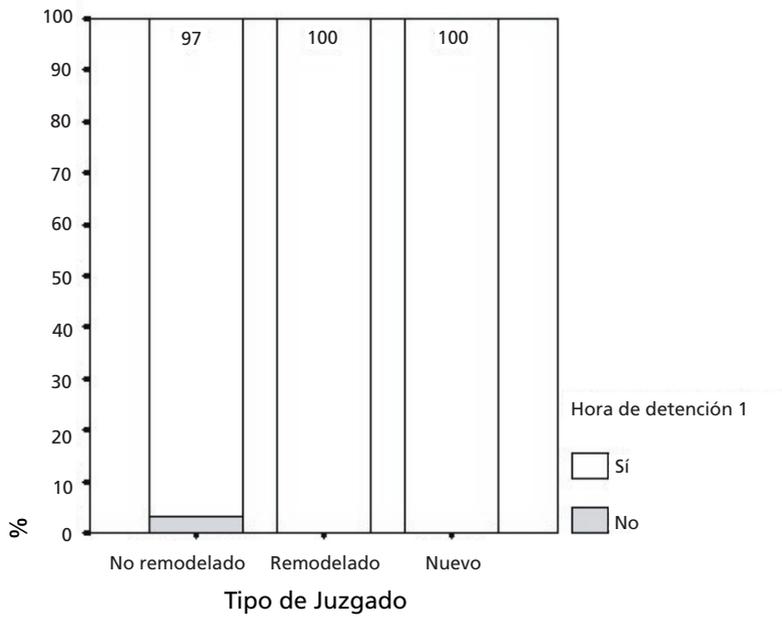
Gráfica 95. Relación de hechos en la primera boleta de remisión, según el tipo de Juzgado



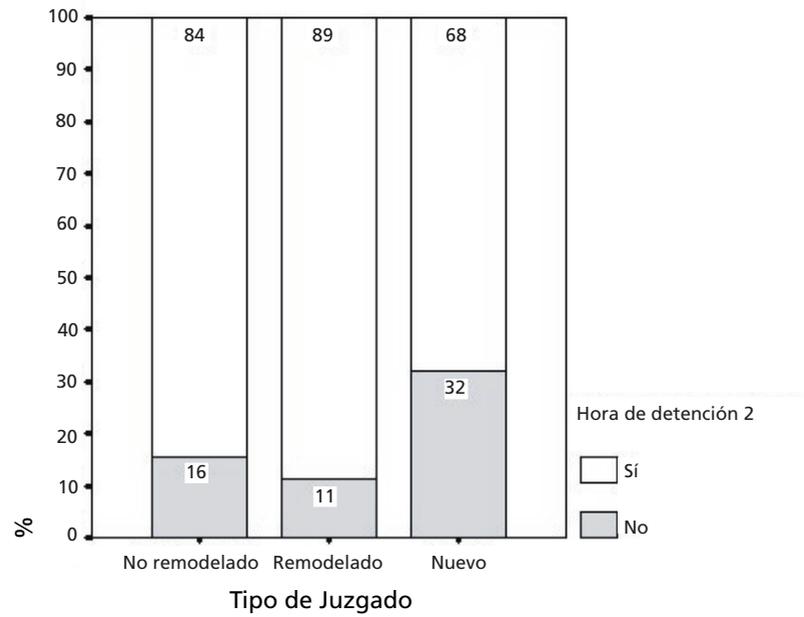
Gráfica 96. Relación de hechos en la última boleta de remisión, según el tipo de Juzgado



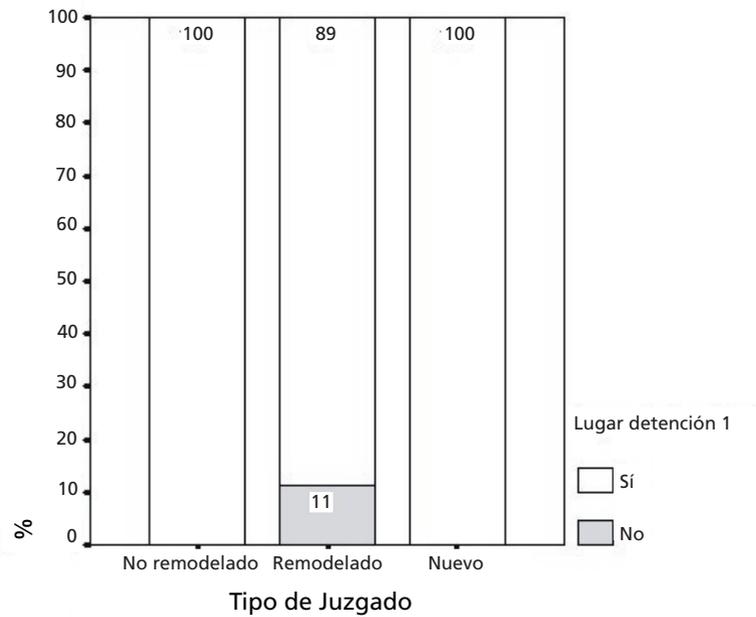
Gráfica 97. Hora de la detención en la primera boleta de remisión, según el tipo de Juzgado



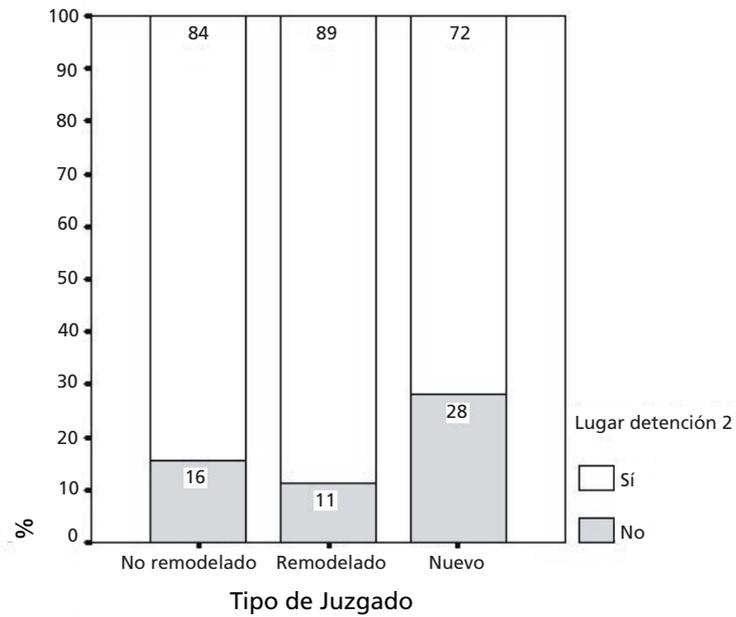
Gráfica 98. Hora de la detención en la última boleta de remisión, según el tipo de Juzgado



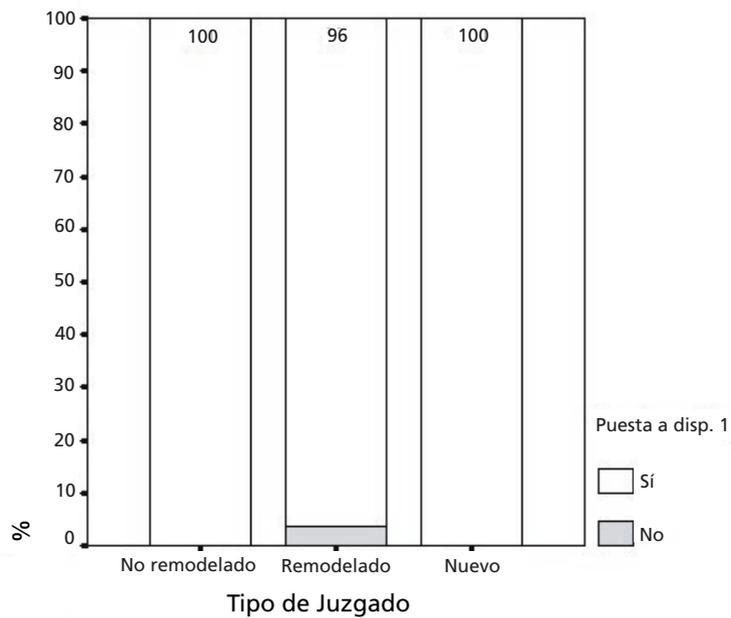
Gráfica 99. Lugar de detención en la primera boleta de remisión, según el tipo de Juzgado



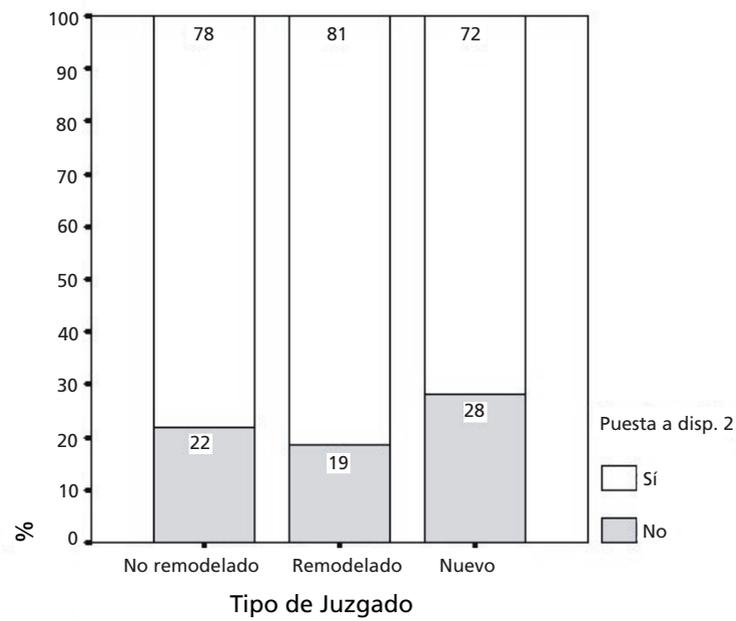
Gráfica 100. Lugar de detención en la última boleta de remisión, según el tipo de Juzgado



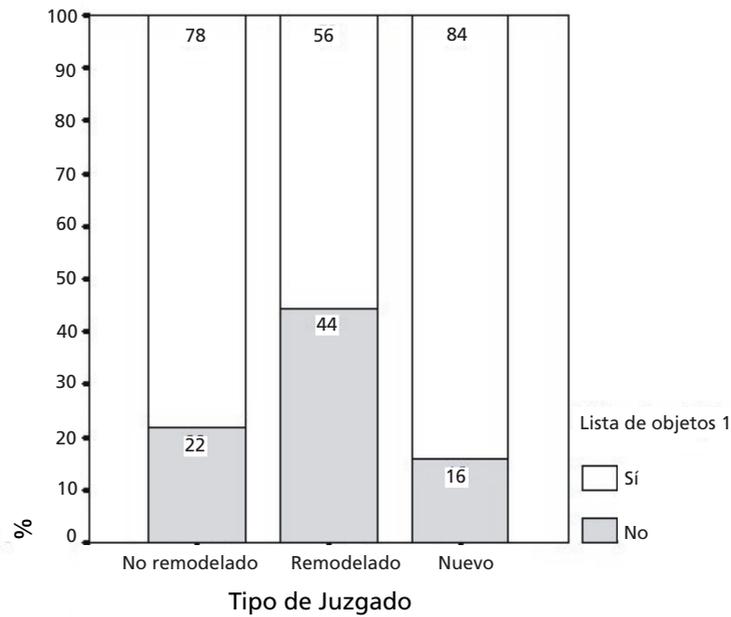
Gráfica 101. Puesta a disposición en la primera boleta de remisión, según el tipo de Juzgado



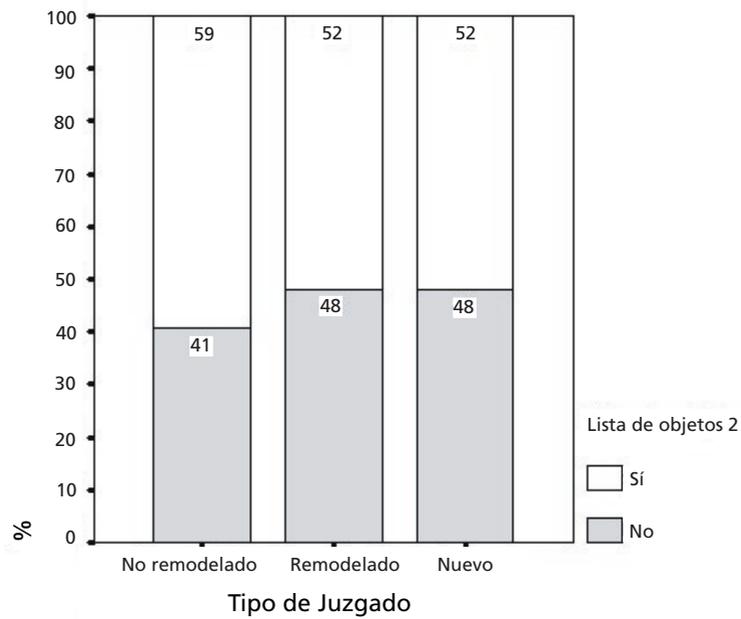
Gráfica 102. Puesta a disposición en la última boleta de remisión, según el tipo de Juzgado



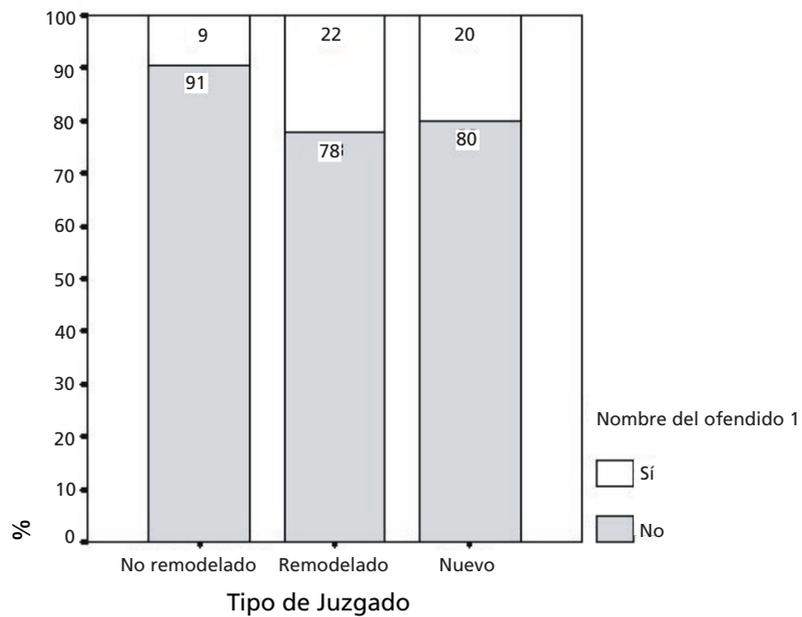
Gráfica 103. Lista de objetos en la primera boleta de remisión, según el tipo de Juzgado



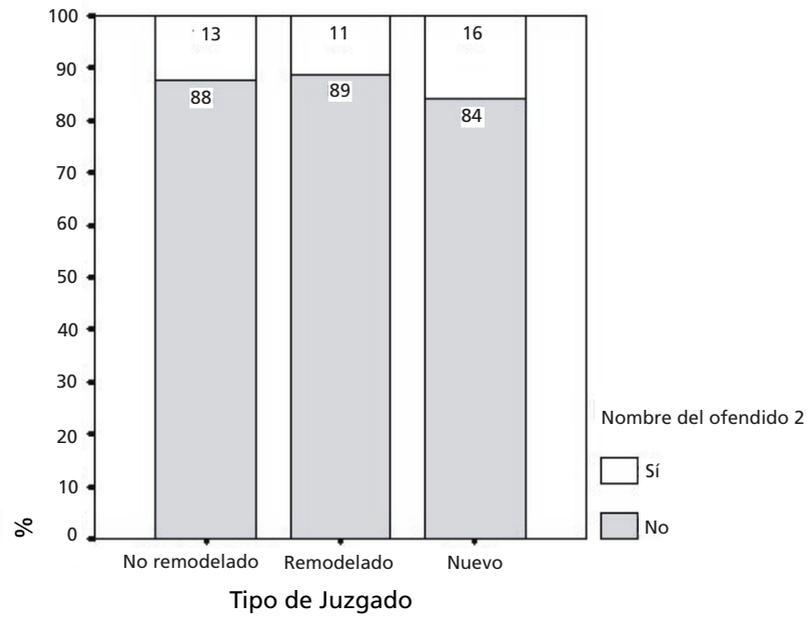
Gráfica 104. Lista de objetos en la última boleta de remisión, según el tipo de Juzgado



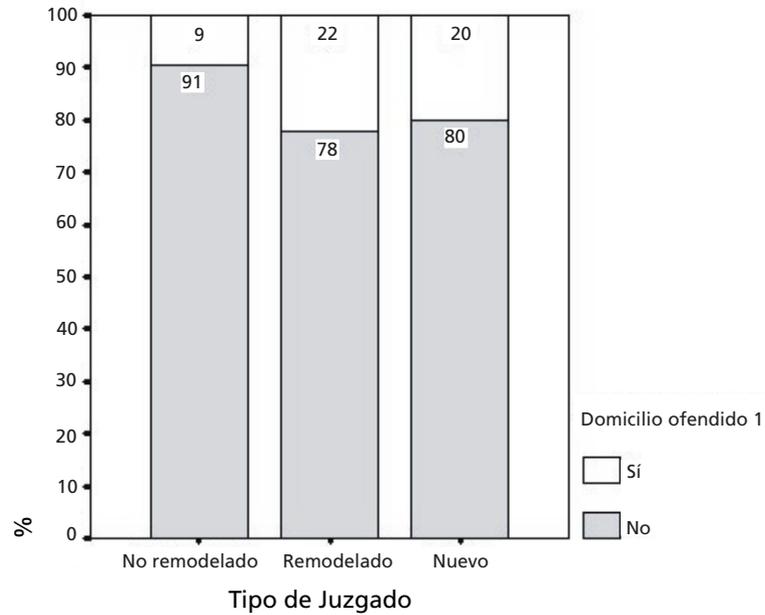
Gráfica 105. Nombre del ofendido en la primera boleta de remisión, según el tipo de Juzgado



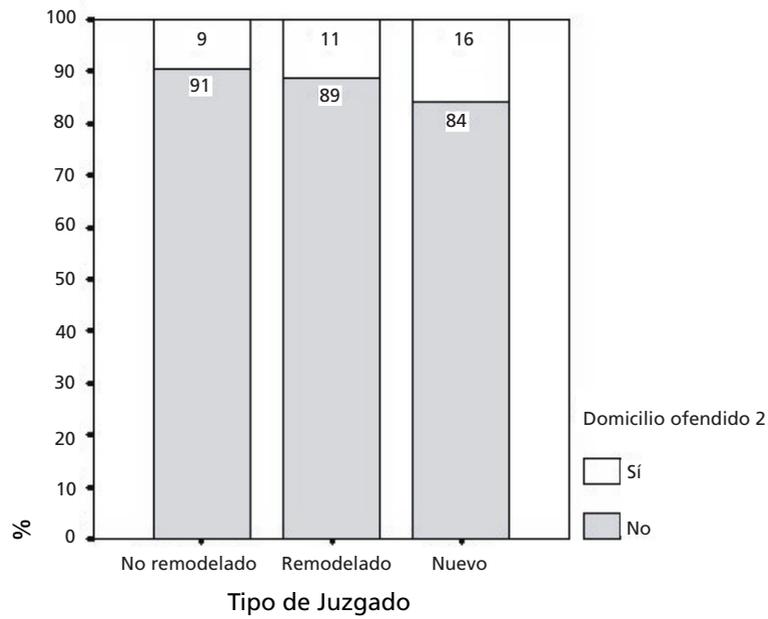
Gráfica 106. Nombre del ofendido en la última boleta de remisión, según el tipo de Juzgado



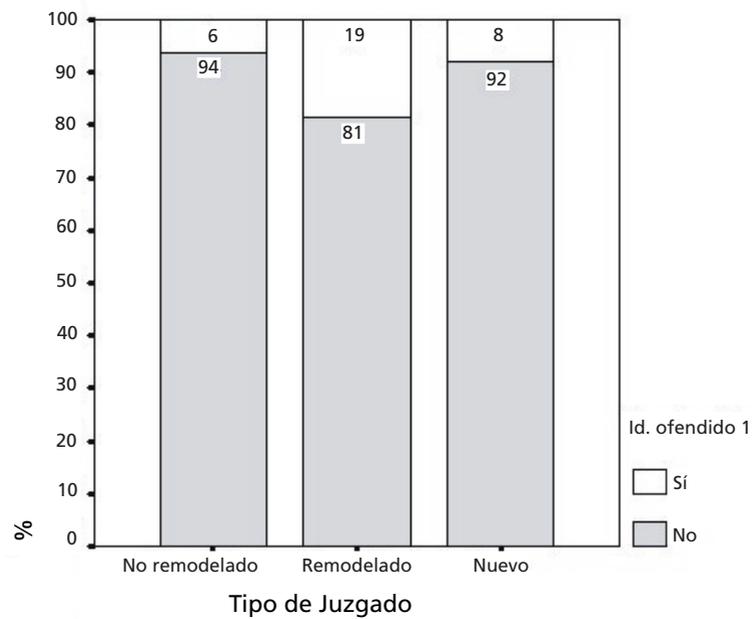
Gráfica 107. Domicilio del ofendido en la primera boleta de remisión, según el tipo de Juzgado



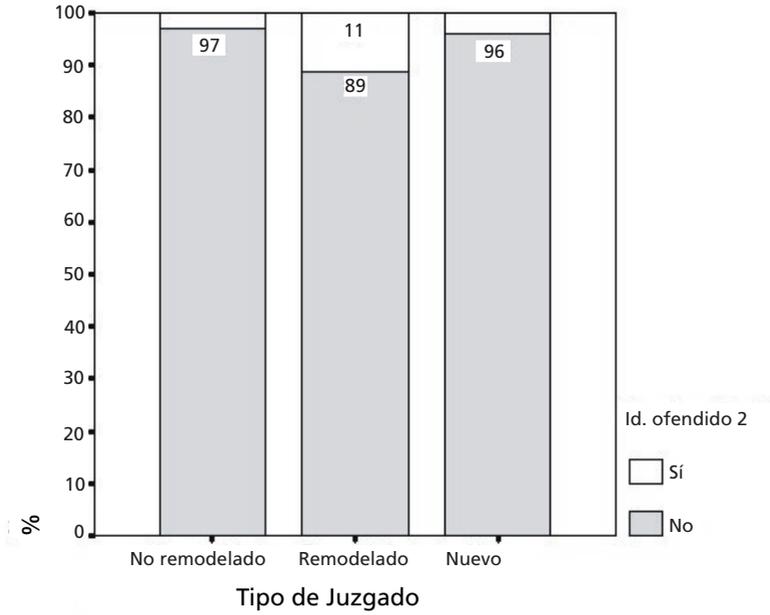
Gráfica 108. Domicilio del ofendido en la última boleta de remisión, según el tipo de Juzgado



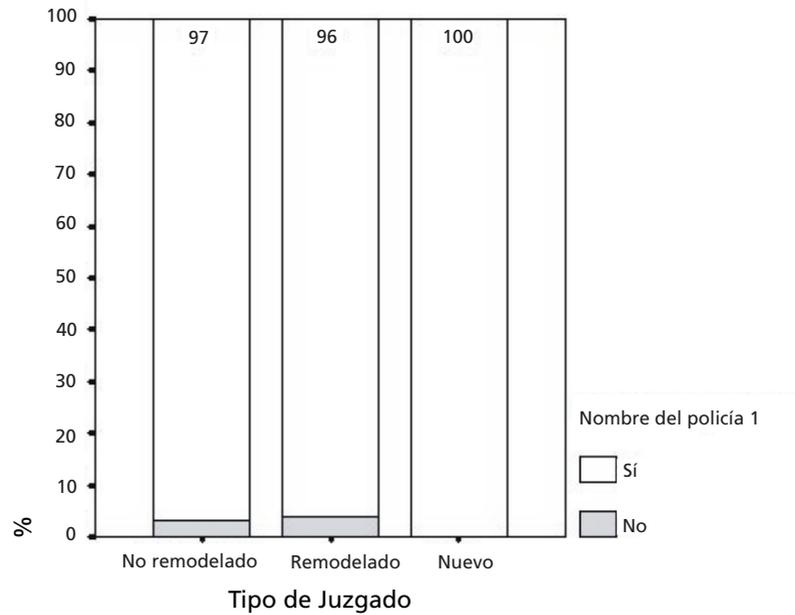
Gráfica 109. Identificación del ofendido en la primera boleta de remisión, según el tipo de Juzgado



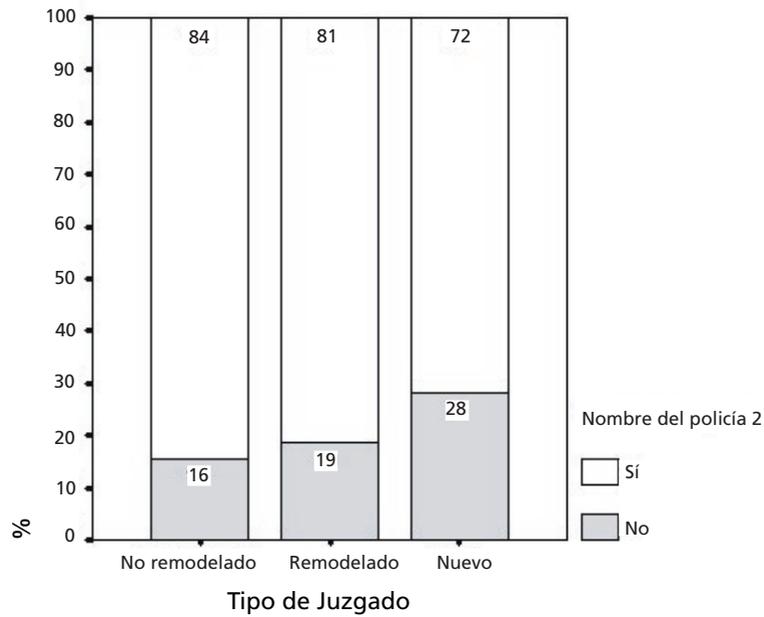
Gráfica 110. Identificación del ofendido en la última boleta de remisión, según el tipo de Juzgado



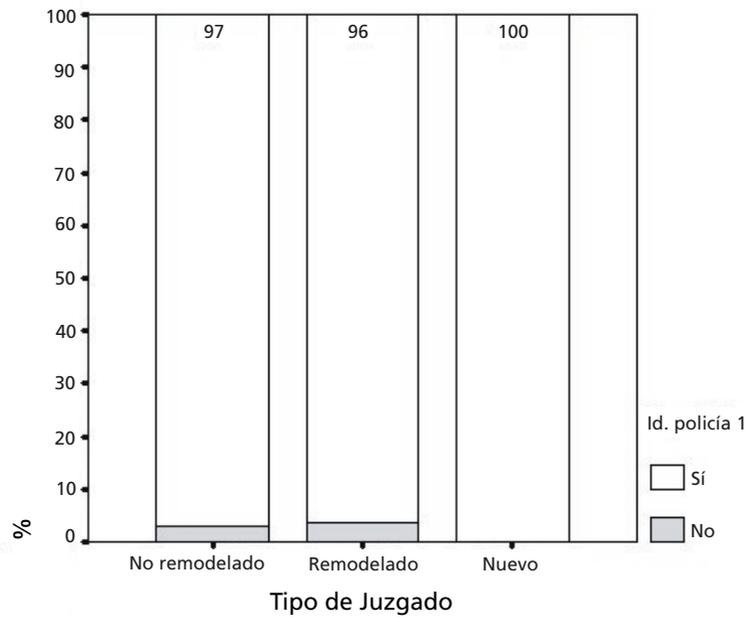
Gráfica 111. Nombre del policía en la primera boleta de remisión, según el tipo de Juzgado



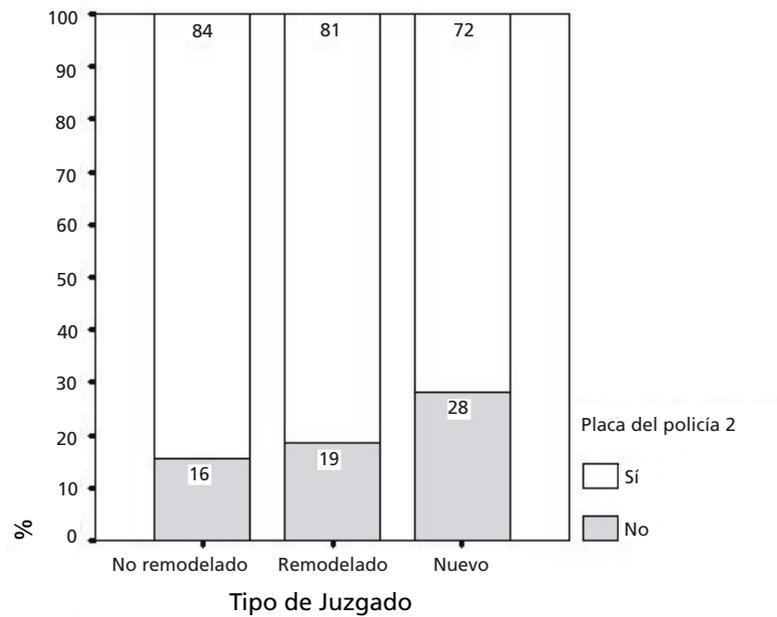
Gráfica 112. Nombre del policía en la última boleta de remisión, según el tipo de Juzgado



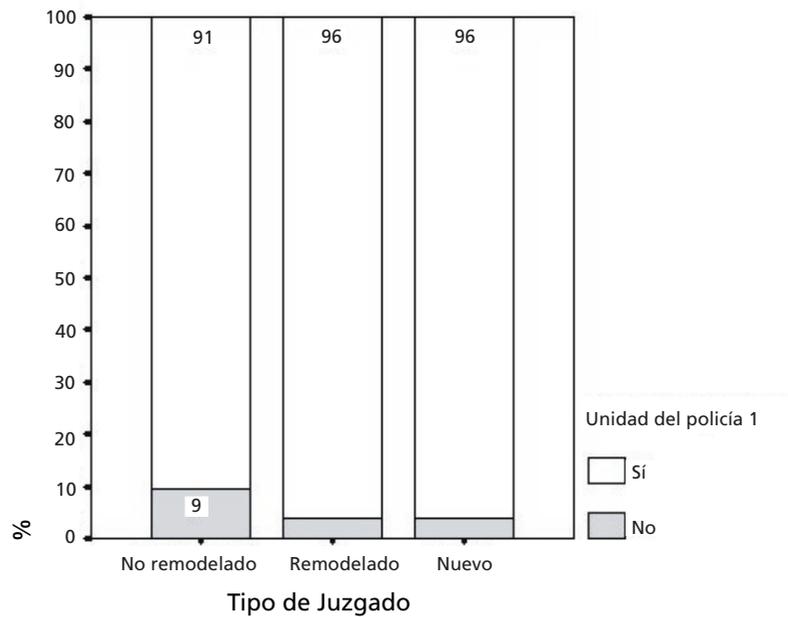
Gráfica 113. Identificación del policía en la primera boleta, según el tipo de Juzgado



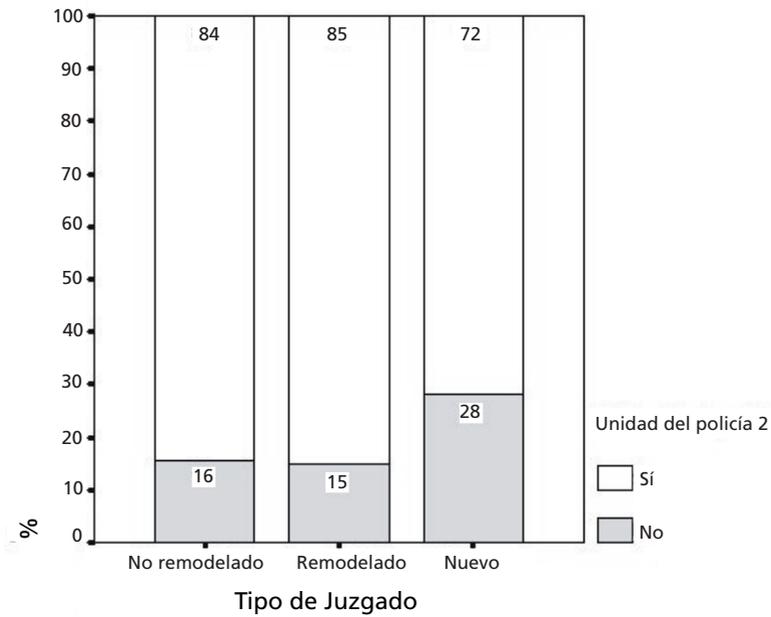
Gráfica 114. Identificación del policía en la última boleta de remisión, según el tipo de Juzgado



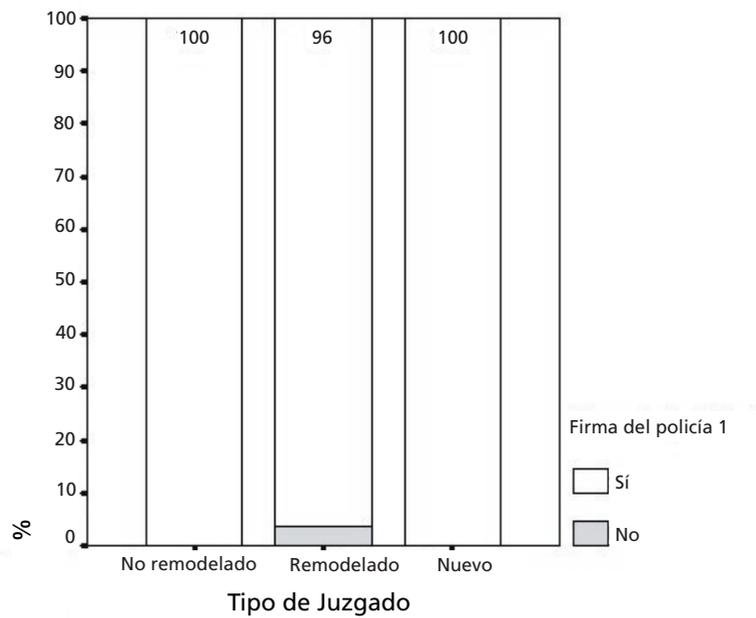
Gráfica 115. Unidad del policía en la primera boleta de remisión, según el tipo de Juzgado



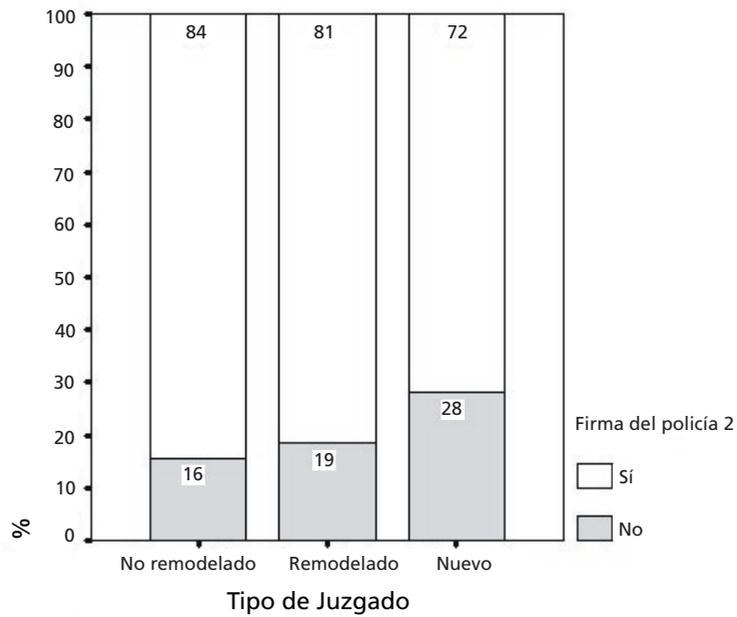
Gráfica 116. Unidad del policía en la última boleta de remisión, según el tipo de Juzgado



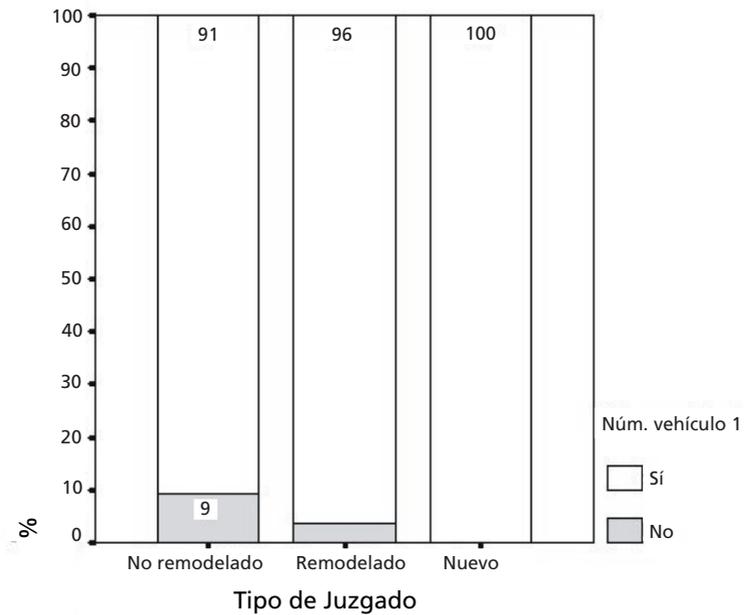
Gráfica 117. Firma del policía en la primera boleta de remisión, según el tipo de Juzgado



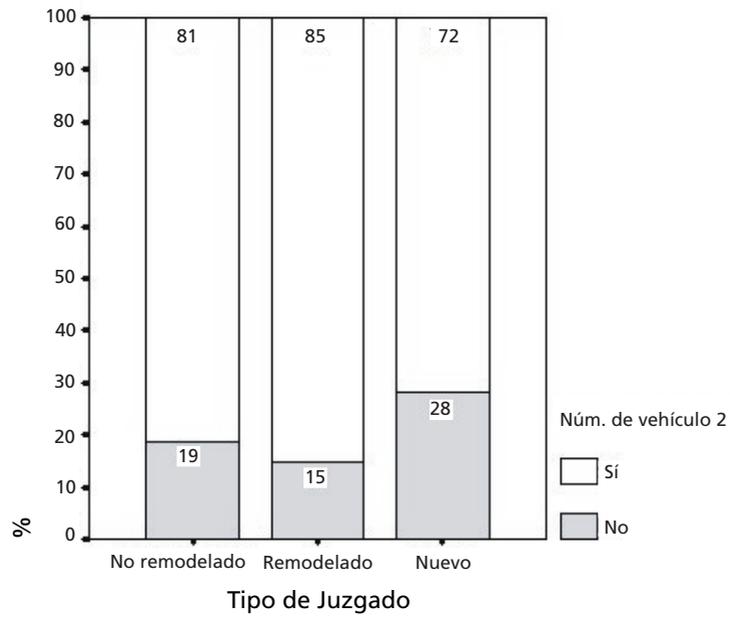
Gráfica 118. Firma del policía en la última boleta de remisión, según el tipo de Juzgado



Gráfica 119. Número del vehículo en la primera boleta de remisión, según el tipo de Juzgado

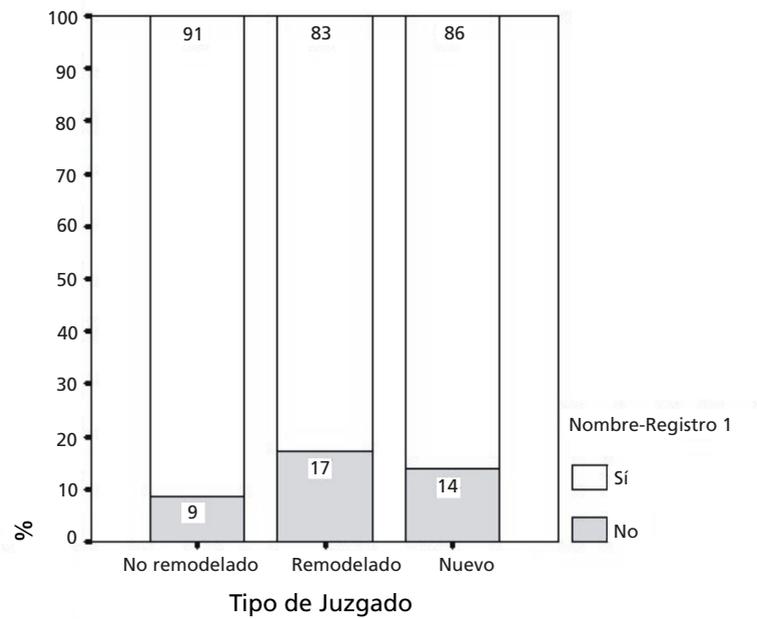


Gráfica 120. Número del vehículo en la última boleta de remisión, según el tipo de Juzgado

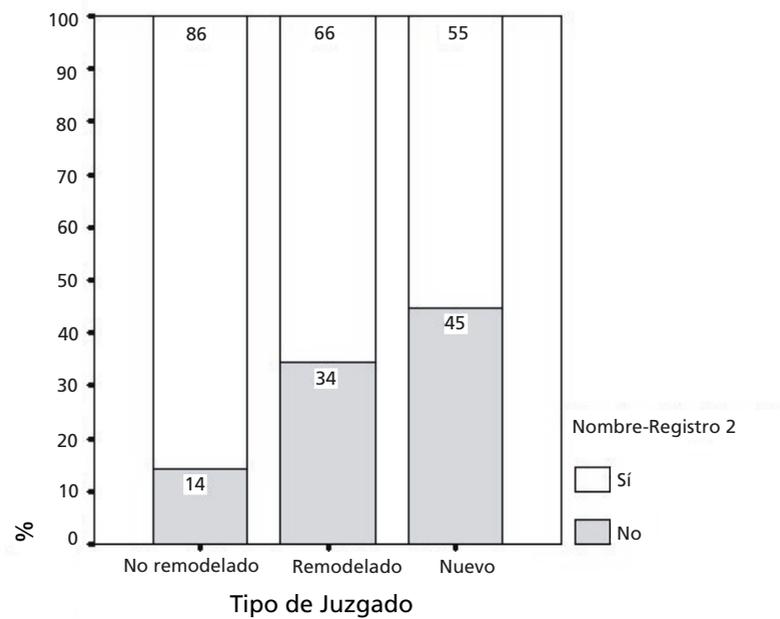


ANEXO III. REGISTRO DE INFRACTORES

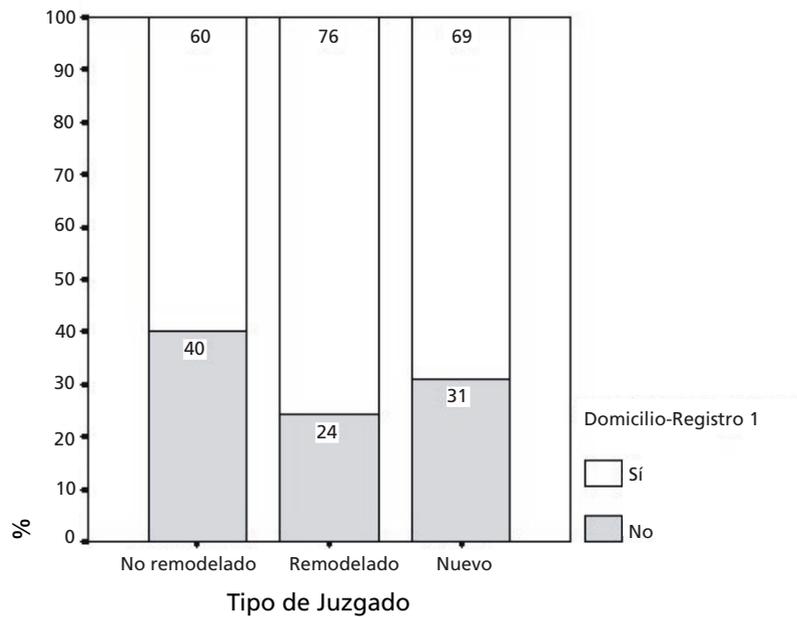
Gráfica 121. Nombre del infractor en el primer registro, según el tipo de Juzgado



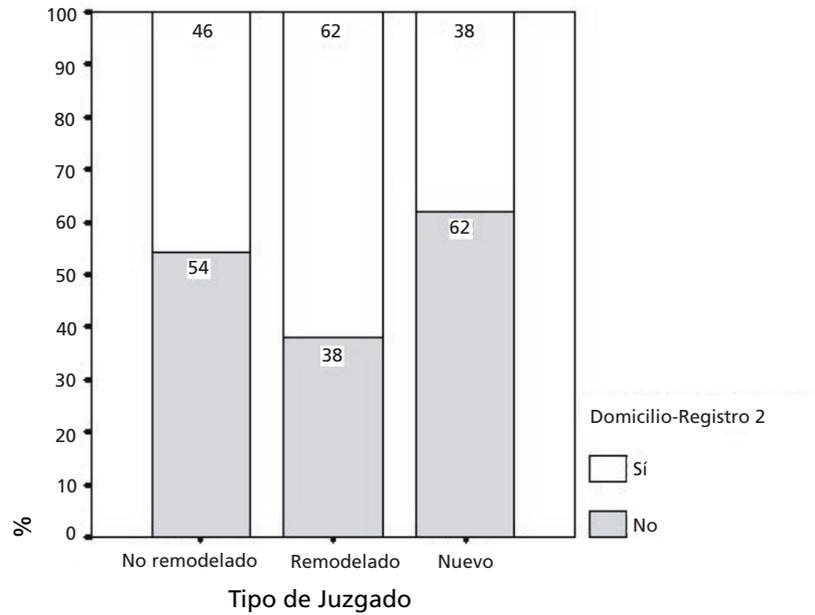
Gráfica 122. Nombre del infractor en el último registro, según el tipo de Juzgado



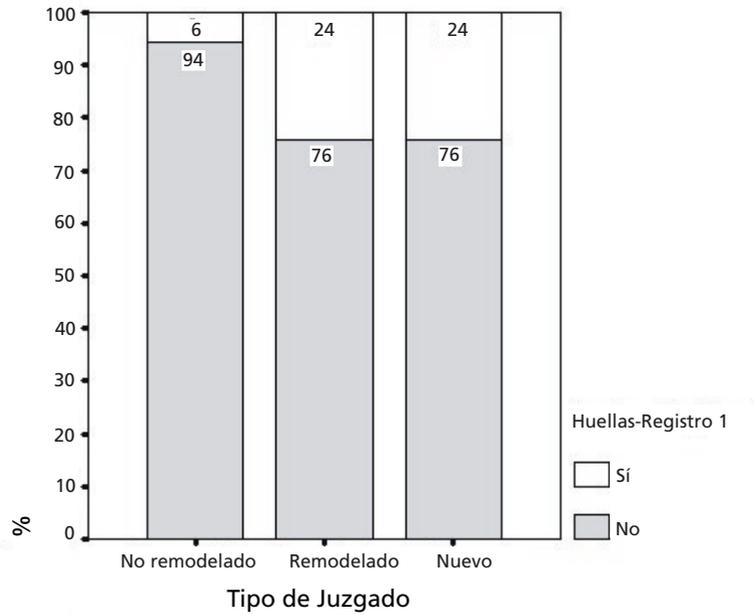
Gráfica 123. Domicilio del infractor en el primer registro, según el tipo de Juzgado



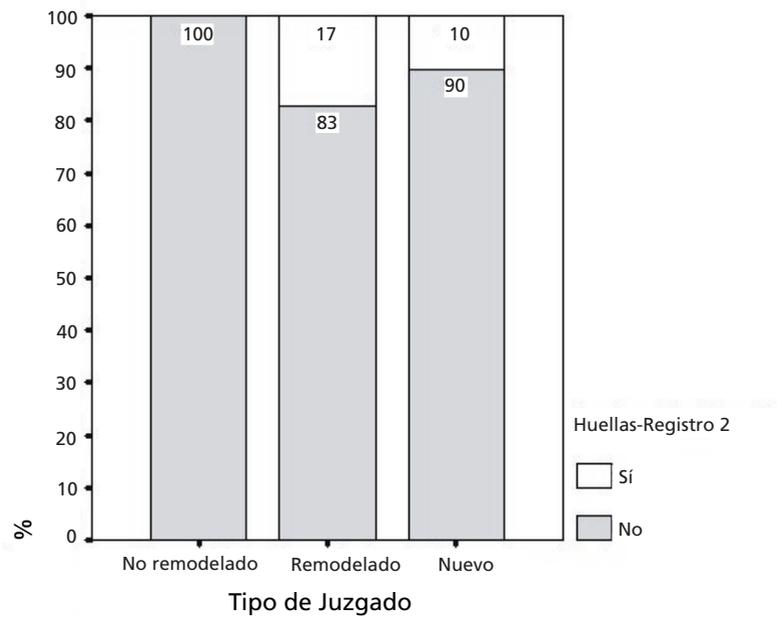
Gráfica 124. Domicilio del infractor en el último registro, según el tipo de Juzgado



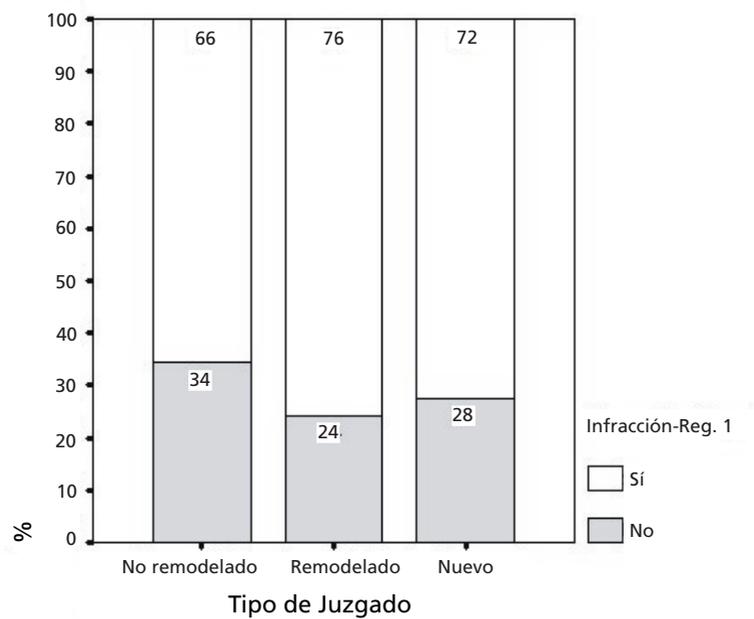
Gráfica 125. Huella digital del infractor en el primer registro, según el tipo de Juzgado



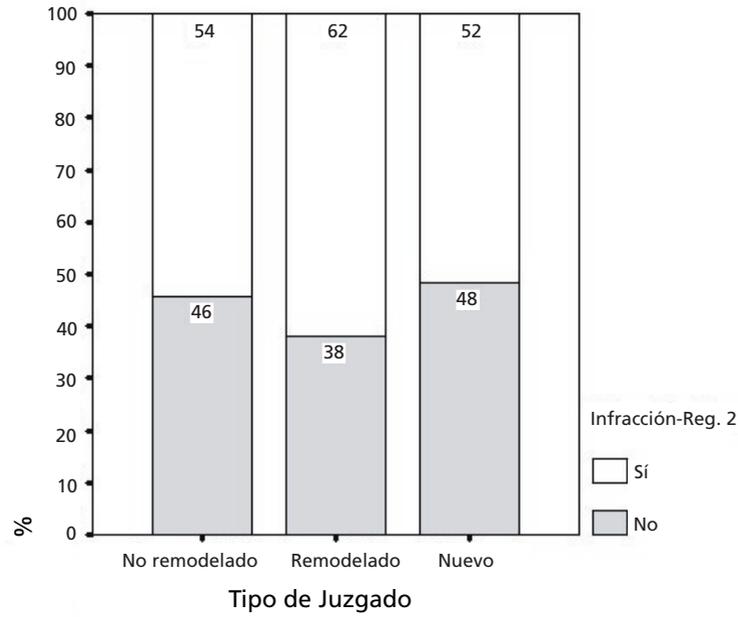
Gráfica 126. Huella digital del infractor en el último registro, según el tipo de Juzgado



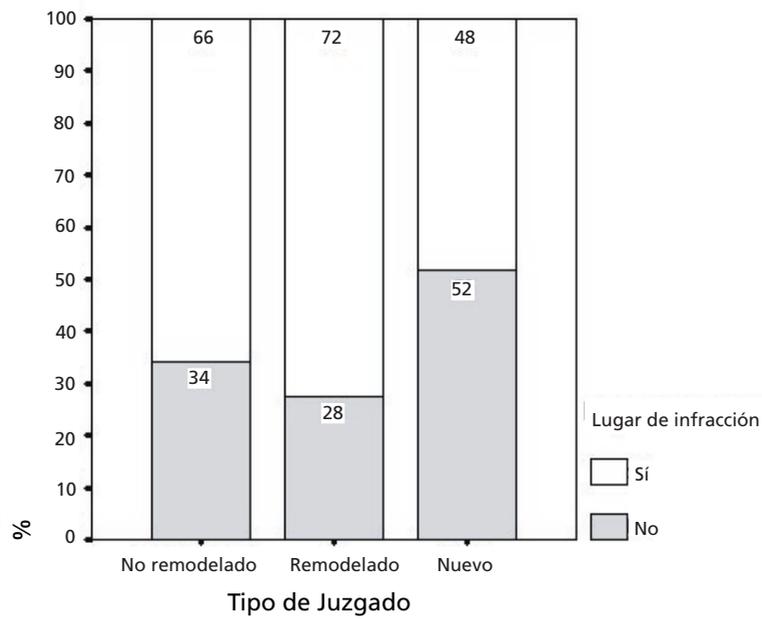
Gráfica 127. Infracción en el primer registro, según el tipo de Juzgado



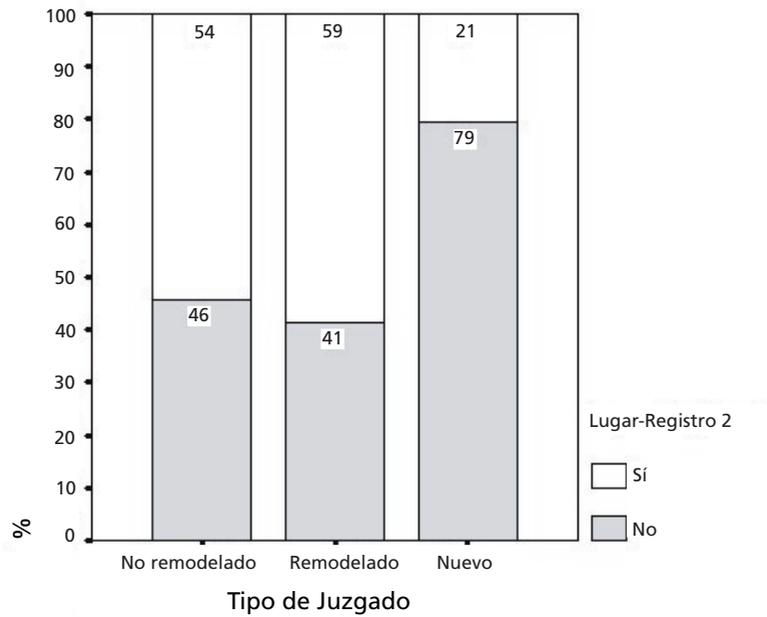
Gráfica 128. Infracción en el último registro, según el tipo de Juzgado



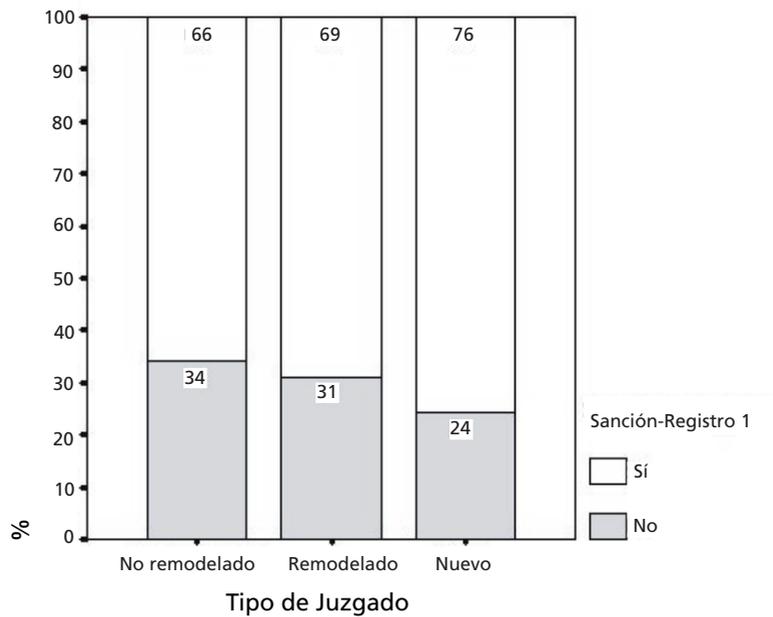
Gráfica 129. Lugar de la infracción en el primer registro, según el tipo de Juzgado



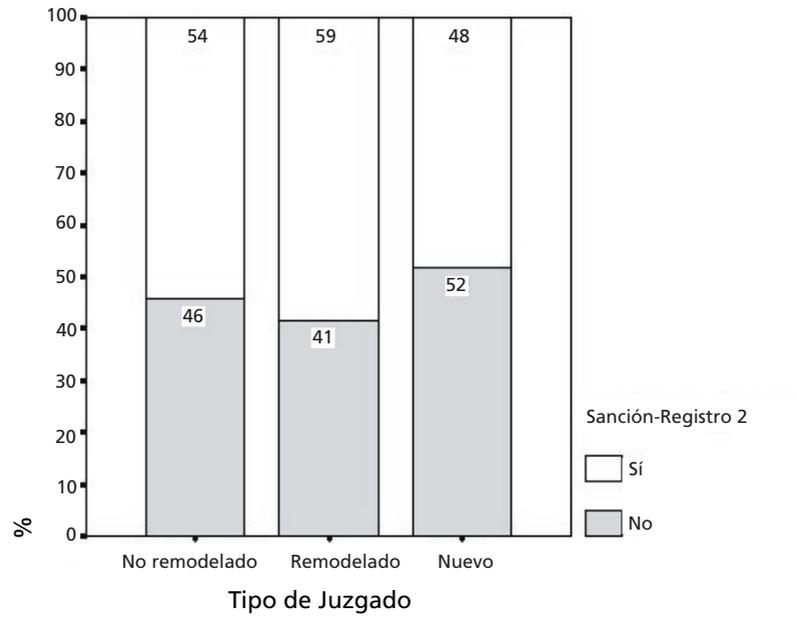
Gráfica 130. Lugar de la infracción en el último registro, según el tipo de Juzgado



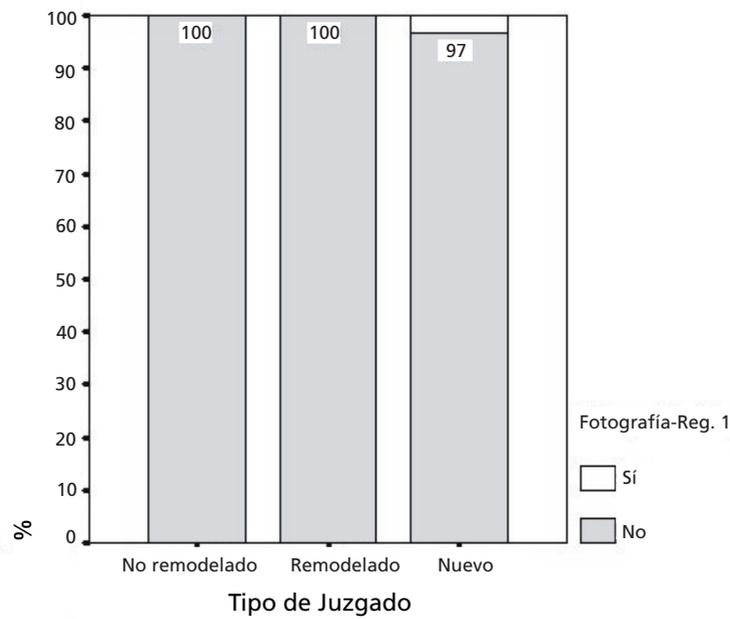
Gráfica 131. Sanción impuesta en el primer registro, según el tipo de Juzgado



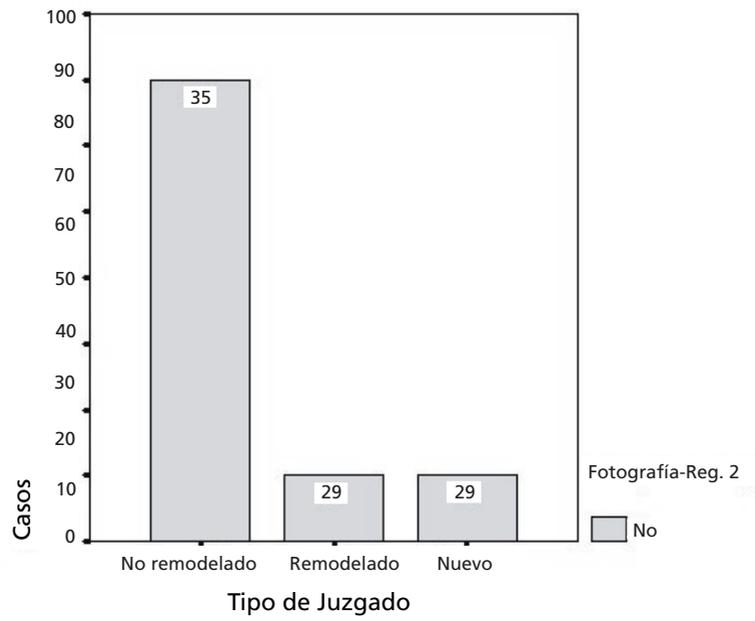
Gráfica 132. Sanción impuesta en el último registro, según el tipo de Juzgado



Gráfica 133. Fotografía del infractor en el primer registro, según el tipo de Juzgado



Gráfica 134. Fotografía del infractor en el último registro, según el tipo de Juzgado



*Informe especial sobre la situación de los juzgados
cívicos del Distrito Federal durante el 2004*

se terminó de imprimir en junio de 2005
en los talleres de Editora Milenio, S.A. de C.V.,
Rafael García Moreno Núm. 106,
Col. Cuauhtémoc, Toluca, Estado de México.
Tels. (01722) 213 35 26 y 213 02 29.
La edición constó de 500 ejemplares.