

## VII. JUSTICIA DE POLICIA Y BUEN GOBIERNO

Por: DR. FERNANDO ROMAN LUGO

Coordinador

Al iniciarse las Consultas Populares convocadas por acuerdo del ciudadano Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, Licenciado Don Miguel de la Madrid Hurtado, “con el fin de recabar opiniones que permitan elaborar iniciativa de ley y promover acciones para proveer a la sociedad de un mejor sistema de administración de justicia y de seguridad pública”, los comisionados para coordinar los planteamientos y opiniones relacionados con la Justicia de Policía y Buen Gobierno, advertimos que la finalidad de nuestras tareas habría de ser el hallazgo y adecuada sistematización de medidas jurídicas, realistas y eficientes, con las que se procurará satisfacer carencias de tradicional y permanente reclamo popular.

El tema de la Justicia de Policía y Buen Gobierno, contempla un conjunto de hechos y circunstancias que lo hacen complejo y de no fácil comprensión.

De un lado, debe atenderse el aspecto descriptivo que lleva a conocer y comprender factores, instrumentos y mecanismos que intervienen en la realización del acontecimiento —conducta o hecho del transgresor de la norma— contemplando su desarrollo que generalmente culmina en la resolución del Juez Calificador de las infracciones.

Por otra parte, aparece la necesidad de analizar la normativa con criterio esencialmente jurídico, lo cual nos conduce a ponderar su ubicación constitucional.

Finalmente, procede hacer consideraciones respecto al grado de eficiencia que pudieran tener los proyectos sobre nuevas medidas para integrar correctamente el sistema.

En las respuestas populares a la Consulta, que con cabal sentido democrático ha tenido interesante desarrollo, por las expresiones abiertas y francas en las que se expusieron afanes y experiencias, destacó, de manera muy notable, la exigencia de respeto a los atributos esenciales del ser humano, reclamándose protección legal y efectiva contra actos arbitrarios de la autoridad administrativa, predominantemente efectuados por miembros de la policía.

También se hizo referencia a la falta de regulación legal del procedimiento a seguir en los casos de consignación de infractores, y en la cual se contengan normas mínimas que señalen las garantías del individuo durante la intervención de la autoridad administrativa.

Nos ha parecido preocupante la situación que en forma reiterada fue expuesta, porque el inmediato y cotidiano contacto de la colectividad con su gobierno se realiza por el trato directo con el policía y con la autoridad enjuiciadora de las conductas consideradas como faltas. La imagen que el pueblo forma de su gobierno, se dibuja con matices de solidaridad o de rechazo, de simpatía o de disgusto, con base en el trato que momento a momento se tiene con los representantes de la autoridad, con el policía atento y respetuoso o con el que hace víctima de su desigmo a quien espera, en su condición cívica, protección y ayuda, seguridad en su persona, en su familia, en su hogar y en sus bienes.

Considerando que las reclamaciones populares han sido fundadas, los miembros de la Comisión estimamos la procedencia de que, además del obligado acatamiento a los preceptos constitucionales que nos rigen, y a fin de precisar los principios que el pueblo y la autoridad deben tener como valiosos por ser factores de armonía que fundamentan la concordia, sea expedida una ley que contenga esos principios, las consecuencias aparejadas a su transgresión, los medios al alcance de las autoridades para hacerlas efectivas y las limitaciones de la propia autoridad en su actividad procedimental. Y como la normativa a contenerse en la ley será incompleta, porque la vida siempre es más rica que la imaginación, debe preceptuarse que las reglas, de formulación muy general, habrán de ser complementadas por un catálogo de conductas contenidas en los reglamentos y demás disposiciones dictadas por la autoridad administrativa competente. De esta manera se podrán

coordinar, en un todo orgánico, los diferentes factores y elementos de legal concurrencia en la integración del sistema.

La justicia de Policía y Buen Gobierno, institución, creemos que debe ser considerada como una función estatal de tendencia educacional, como enseñanzas cívicas que enmarque el cuadro de reglas de urbanidad y convivencia social que ha de comprender, con sentido lógico jurídico, el respeto a los derechos de cada uno y el cumplimiento de las obligaciones correlativas. El manejo de las sanciones, por parte del Juez Calificador, debe ser un recurso que, teniendo capacidad de defensa social, propugne la prevención general de las conductas contrarias al bienestar común; pero procediendo como lo haría "un buen padre de familia", habrá de tener a su alcance, también, la posibilidad legal de aplicar medidas correctivas y, paralelamente, las que sean conminatorias, sencillas admoniciones y otras semejantes.

La integración normativa del sistema de justicia administrativa, limitada a los preceptos reguladores de la actividad policial y de buen gobierno, debe ser consecuente con los preceptos constitucionales. En la Norma Fundamental se propugna mantener protegido al individuo contra el abuso de la autoridad administrativa, limitando las facultades de ésta a la posibilidad de sancionar con multa o con arresto, en cuantía y duración estrechamente limitadas. En el Constituyente de Querétaro se defendió, con verdadera pasión, esta garantía contra el arbitrario e incontrolado autoritarismo; la norma aprobada entonces perfectible como toda obra humana, fue mejorada con la reforma del artículo 21 constitucional vigente a partir del día 4 de febrero del corriente año, porque se ha consignado un más realista intento de equidad para esta forma de administración de justicia que es eminentemente popular. Con el propósito de armonizar la aplicación de los preceptos constitucionales, y tal como se ha indicado antes, consideramos pertinente la expedición de una Ley Ordinaria que, constituyendo acto de aplicación del artículo 21 constitucional, en su parte relativa, proyecte y sirva de apoyo a los reglamentos gubernativos y de policía, los cuales han sido, hasta ahora, normativa flotante por no ceñirse al régimen de subordinación jerárquica, consustancial en nuestro ordenamiento jurídico nacional. Además, tomando en cuenta la disposición gubernamental ahora prevaeciente, importa que, al estructurarse los nuevos sistemas de administración de la justicia

en sus diversas manifestaciones, se fortalezca la vinculación concordante y armónica con los principios filosóficos enmarcados dentro de la Constitución.

En síntesis: sugerimos la expedición de una ley que al reglamentar la parte relativa del artículo 21 constitucional, señale las conductas cuya comisión será sancionada por la autoridad administrativa competente; que expresamente precise el carácter enunciativo y no limitativo de sus preceptos, indicando que los reglamentos de policía y gubernativos adicionarán con otras disposiciones y a manera de complementación, las normas legales tipificadoras; también indicará la ley el procedimiento a cumplirse hasta llegar a la resolución del Juez Calificador.

Además, y esto nos parece de especial importancia, la ley debe prohibir a la policía detener a las personas a quienes se atribuya una infracción, concretándose a citarlas formalmente para que comparezcan ante el Juez Calificador, salvo en casos de faltas graves que la ley precisará. Esta recomendación se funda en que si dentro de la aplicación del Derecho Penal se ha considerado por nuestra Jurisprudencia que en los delitos sancionados con penas alternativas de prisión o multa, no procede decretar la aprehensión, y en las faltas administrativas la sanción imponible también es alternativa —multa o arresto—, resulta improcedente la detención antes del juicio. Ello, salvo que en la ley se fije únicamente el arresto como sanción para determinadas faltas y cuando el infractor, en esa hipótesis, sea sorprendido en plena flagrancia. No se trata de una concesión graciosa, sino del reconocimiento de errores o inadvertencias que nos han mantenido frente a una situación viciada —la reglamentación actual— marginal o francamente contraria a preceptos consignados en nuestro sistema jurídico constitucional.

En términos de gran generalidad, y como ejemplo de conductas a consignarse en la Ley cuya expedición se propone, nos limitamos a sugerir que los problemas derivados del tránsito de vehículos sean contemplados dentro del ámbito de la Justicia de Policía y Buen Gobierno, propiciándose la oportunidad de implantar el Seguro Obligatorio respecto a los conductores y a los vehículos cuyo registro corresponde a las autoridades de tránsito. En este supuesto, habría que estudiar las formas menos onerosas posibles, quizá con

la concurrencia del Estado por medio de sus instituciones ya establecidas

Por último, se propone que al redactarse la que bien podría denominarse "Ley sobre Infracciones, Faltas y Contravenciones, se atienda a lo dispuesto por el artículo 115 constitucional, en cuya fracción segunda se hace expresa referencia a las facultades de los Ayuntamientos "para expedir DE ACUERDO CON LAS BASES NORMATIVAS QUE DEBAN ESTABLECER LAS LEGISLATURAS DE LOS ESTADOS, los bandos de policía y buen gobierno y los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones". Consideramos que sería un paso importante para la uniformidad conceptual que, en materia legislativa, debe prevalecer en la República.

Las nuevas estructuras jurídicas que se contemplan como posibilidades para la modificación sustancial de la Justicia de Policía y Buen Gobierno, constituyen reformas que romperán viejos moldes y destruirán intereses muy arraigados; sin embargo y en solidaridad con la sistematización gubernamental, apreciamos la conveniencia de introducirnos en una trascendental renovación jurídica que, siendo esencial y formalmente valiosa, corresponda a la tradición histórica mexicana constituida por dos sucesos fundamentales durante el siglo pasado —Constitución de Apatzingán y Leyes de Reforma—, el acontecimiento revolucionario del siglo actual y lo que puede ser presagio y fundamento sólido de la Renovación Moral ya en marcha. Vale recordar que el Derecho es un **mínimo ético**.