



**UNIVERSIDAD POPULAR AUTÓNOMA DEL
ESTADO DE PUEBLA**

MAESTRÍA EN CIENCIA Y GESTIÓN POLÍTICA

TESIS:

**“TRABAJO A FAVOR DE LA COMUNIDAD; UN ENFOQUE HACIA LA
JUVENTUD DEL MUNICIPIO DE PUEBLA”**

**QUE PARA OBTENER EL GRADO DE
MAESTRA EN
CIENCIA Y GESTIÓN POLÍTICA**

PRESENTA:

LIC. JAQUELINE ROSAS BARRADAS

**ASESORES
DRA. MARÍA DE LOURDES ROSAS LÓPEZ
DR. ÓSCAR GUTIÉRREZ SANTOS**

PUEBLA, PUE.

SEPTIEMBRE 2015



UPAEP – Secretaría General

Dirección General de Apoyos Académicos

Dirección del Centro de Recursos para el Aprendizaje y la Investigación.

Biblioteca Central - **Karol Wojtyla**

Tesis Digitales Restricciones de uso:

DERECHOS RESERVADOS ©

PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

El uso de textos, imágenes, gráficas, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente de donde la obtuvo mencionando el autor o autores involucrados en el documento.

Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

A Dios, por tantas bendiciones.

**A Guillermo, José Antonio y Ana Sofía, por ser mi inspiración para ser una mejor
mujer cada día.**

A mis padres, por su apoyo y amor incondicional.

A mi papá por su ejemplo de fortaleza, protección y por nunca soltar mi mano.

A mi mamá porque hoy entiendo su entrega y su amor sin medida.

A mis asesores, por su confianza y apoyo en la realización de este proyecto.

ÍNDICE

Introducción.	3
Abreviaturas.	6
Capítulo I. Marco teórico y legal del trabajo a favor de la comunidad.	
1.1 Marco teórico.	7
1.1.1 Derecho Penal y Derecho Administrativo Sancionador.	7
1.1.2 Delito y Falta Administrativa.	10
1.1.3 Faltas administrativas versus cuasidelitos.	13
1.1.4 Trabajo a favor de la comunidad como consecuencia jurídica.	14
1.2 Marco legal.	17
1.2.1 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.	17
1.2.2 Código Penal Federal y Código de Penal para el Estado Libre y Soberano de Puebla.	18
1.2.3 Ley Orgánica Municipal.	19
1.2.4 Código Reglamentario para el Municipio de Puebla.	20
1.2.5 Jurisprudencia como interpretación de la ley.	22
Capítulo II. Trabajo a favor de la comunidad como política pública.	
2.1 Trabajo a favor de la comunidad a la luz de la Escuela Neoinstitucionalista.	27
2.2 Sistema Político y Política Pública.	28
2.3 Actores del Trabajo a Favor de la Comunidad.	33
2.3.1 Campo social.	34
2.3.2 Intencionalidad.	36
2.3.3 Motivaciones.	38
2.3.4 Racionalidad.	39
2.3.5 Tipos de actores.	40
2.3.6 Triángulo de actores de una política pública.	42
2.4 El trabajo a favor de la comunidad como causa.	43
Capítulo III. Situación actual del trabajo a favor de la comunidad en el Municipio de Puebla.	
3.1. Antecedentes.	44
3.2. Evolución de los recursos.	45
3.3. Limitantes de aplicación a la política pública.	46
3.4. Apreciación social.	48

Capítulo IV. Propuesta de implementación de la política pública de juventud.

4.1 Objetivo.	49
4.2 Beneficiarios.	50
4.3. Matriz Lógica como herramienta de gestión del trabajo a favor de la comunidad.	56
4.3.1 Causas, consecuencias y definición del problema (Árbol del Problema).	56
4.3.2 Fines, Situación deseada y Medios (Árbol de Objetivos).	57
4.3.3 Objetivos, Indicadores, Medios de Verificación y Supuestos.	58
4.3.4 Ciclo de la política pública.	63
 Conclusiones.	 67
 Anexo 1.	 70
 Bibliografía y fuentes consultadas.	 77

INTRODUCCIÓN

Hoy en día, es común referirnos a la impotencia o incapacidad de nuestros gobiernos para hacer frente a la complejidad que vive nuestra sociedad, por ello es momento de reflexionar sobre nuevas formas de idear políticas públicas a fin de ofrecer la máxima eficiencia en la prestación de sus servicios y de cumplir con las obligaciones que la ley les confiere.

La ignorancia y la falta de cultura de legalidad que se vive en el Municipio de Puebla con respecto a la comisión de faltas administrativas, es un tema que atañe al gobierno municipal, pues la seguridad de los ciudadanos, el orden social y el bien común son los objetivos a los que toda autoridad pública debe aspirar.

Por ello, la presente investigación, nació con la idea de desafiar la problemática que presenta nuestra sociedad con aquellas personas que presentan una conducta antisocial denominada por las disposiciones reglamentarias del Municipio de Puebla como: falta administrativa. A la par del estudio del derecho y de las políticas públicas se busca analizar una propuesta teórica de aplicación de esta figura, que logre un objetivo trascendental en nuestro Municipio permitiendo que los ciudadanos poblanos empiecen a percibir y vivir un entorno de legalidad en el ámbito de la justicia municipal.

Para adentrarnos al estudio de este trabajo es pertinente hacer referencia y analizar los conceptos doctrinarios en relación con el tema de trabajo a favor de la comunidad (en adelante emplearemos las siglas TFC), el cual nos permitirá obtener una idea más clara de conceptos claves que manejaremos a lo largo de la presente investigación. No podemos dejar a un lado el marco legal, sustento y fundamento de aplicación de la figura referida, iniciando con la propia Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos hasta las legislaciones municipales. Dichos conceptos y marco legal los encontraremos en el Capítulo I que sin duda alguna es el cimiento para el estudio de una consecuencia jurídica como lo es el TFC.

A partir del marco teórico de las políticas públicas en el Capítulo II se analiza el TFC, como nunca se ha hecho por el Cabildo Municipal desde su incorporación en el COREMUN y que sin perder de vista su fundamento jurídico, nos permite visualizarlo desde

una nueva perspectiva: como una política pública que con elementos, actores, tipos de actores, intencionalidad, motivación y racionalidad de los mismos, permite al Municipio hacer uso de esta figura a fin de aprovechar de manera más eficiente los recursos municipales, dignifica el trabajo de los infractores en beneficio de su comunidad y genera en los ciudadanos una perspectiva de mejor vida social.

No podemos permanecer al margen de una problemática que nos atañe como sociedad, porque si bien las conductas infractoras que se cometen en el Municipio de Puebla no son consideradas al mismo nivel de gravedad que los delitos, hay autores que las consideran delitos menores y pueden ser el punto de partida para la comisión de conductas antisociales de mayor relevancia, como lo es un delito del orden común o bien del orden federal.

Tomando en consideración lo anterior y teniendo como base los conceptos doctrinarios y legales, en el Capítulo III se aborda la situación actual del TFC en el Municipio de Puebla, toda vez que como se encuentra regulado en el COREMUN no es objeto de aplicación, pues existen limitantes que obstaculizan su funcionalidad y hacen imposible su aplicación, sin perder de vista por supuesto el papel tan importante y trascendente que desempeña la sociedad, ya que se requieren más acciones que la simple incorporación en un ordenamiento municipal para que los ciudadanos lo perciban como un beneficio a favor del infractor y de la misma sociedad poblana.

Por ello, en el último capítulo se hace una propuesta que a la par del marco jurídico y del marco de las políticas públicas, permita incidir directamente en un sector de la población infractora a efecto de cumplir el verdadero propósito que esta figura persigue, además de ser una propuesta con un enfoque preventivo.

En este capítulo, se hace uso de una herramienta de gestión de programas y proyectos que nos permite dar un seguimiento gerencial de la ejecución de la política pública y que facilitará la evaluación de resultados e impactos en un futuro.

La importancia de crear una cultura de legalidad y de prevención de faltas administrativas, es tarea sin duda alguna del gobierno municipal y la implementación de esta política pública, la cual no sólo se limita a ser un beneficio al infractor en el sentido de conmutar sus horas de arresto o multa, sino que busca que el infractor de una u otra forma, tome consciencia de sus acciones u omisiones por infringir una norma administrativa, es decir una conducta que legalmente y/o socialmente es reprochable.

Nuestro Municipio, a través de los Juzgados Calificadores, no puede convertirse sólo en un autoridad sancionadora y también considero que ningún sustituto del arresto, como lo es en el TFC, va a ser eficaz si no hay detrás de su establecimiento una política de prevención que la sustente, en la que se pretenda no sólo una reducción en las erogaciones por parte del gobierno municipal, sino evitar futuras reincidencias de faltas administrativas o delitos.

ABREVIATURAS

TFC- Trabajo a favor de la comunidad.

CPEUM- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

COREMUN- Código Reglamentario Municipal.

LOM- Ley Orgánica Municipal.

DJC- Dirección de Juzgados Calificadores.

SCJN- Suprema Corte de Justicia de la Nación.

LCCDF- Ley de Cultura Cívica del Distrito Federal.

Capítulo I

Marco teórico y legal del trabajo a favor de la comunidad.

1.1 Marco Teórico.

1.1.1 Derecho Penal y Derecho Administrativo Sancionador.

El Derecho Penal tiene una vinculación estrecha con otras ramas del ordenamiento jurídico, pero sin duda alguna el nexo con el Derecho Administrativo sancionador ha sido fuente de diversos análisis por juristas penalistas y administrativistas.

La doctrina ha considerado al sistema jurídico-sancionador, como un sistema de control social de reacción y el cual se puede manifestar de dos formas diferentes, calificando algunas conductas como infracciones administrativas (Derecho Administrativo sancionador), o bien pueden apreciarse como delitos (Derecho Penal).

Alejandro Nieto, señala que se ha considerado obvia la existencia de una potestad sancionadora de la Administración que es compatible con otra similar que es propia de los Tribunales de Justicia, cuyo análisis se resume en las afirmaciones siguientes:

1. (El) “Derecho Administrativo Sancionador es el «brazo armado» de una Administración Pública entendida como gestión de intereses y servicios públicos.

(...)

“Desde el punto de vista técnico-estructural las normas del Derecho Administrativo Sancionador son inseparables de las normas legales y administrativas que establecen mandatos y prohibiciones. **La infracción administrativa consiste en un incumplimiento o desobediencia de algo que está mandado o prohibido.** El delito, en cambio, es la realización, a través de una acción u omisión, de un tipo normativo en que sólo implícitamente pueden verse órdenes o prohibiciones”¹.

¹ Nieto, Alejandro, *Derecho Administrativo Sancionador*, Editorial Tecnos (Grupo Anaya S.A),

2. (El) “Derecho Penal es un derecho represor; los jueces retribuyen con una pena a los delincuentes; mientras que el fin último del Derecho Administrativo Sancionador es la prevención de las infracciones.”²
3. “Tanto el Derecho Penal como el Derecho Administrativo Sancionador atienden a resultados dañosos y a la producción de riesgo, pero en una proporción muy distinta. Porque en el Derecho Administrativo Sancionador el objetivo fundamental es la evitación de riesgos hasta tal punto que las infracciones dañosas forman parte de una categoría casi marginal y la indemnización por responsabilidad y reposición cosas al estado anterior son epifenómenos de la sanción principal”³.

Lozano Suárez, establece razones que fundamentan la primacía del Derecho Penal sobre el Derecho Administrativo Sancionador considerando que éstas:

“se encuentran fundamentalmente en la diferente intensidad de los ilícitos y sanciones de uno y otro sector del ordenamiento jurídico. Así, el Derecho Penal tiene carácter de *última ratio* y se rige por los principios de fragmentariedad y subsidiariedad, que determinan la mayor gravedad de los ilícitos penales frente a los administrativos. Esta mayor gravedad de las infracciones penales procede de que normalmente contienen ya los elementos de las infracciones administrativas, a los que añaden algún elemento de desvalor específico. Ambos ordenamientos inciden muchas veces sobre un mismo sector de la realidad, reservándose para el Derecho Penal la protección de los bienes jurídicos más importantes y frente a los ataques más intolerables a los mismos”⁴.

Tomando como base lo anteriormente expuesto, cabe citar a Navarro Cardoso quien en una descripción básica o excesivamente simplista como él la denomina, considera que:

“los ataques más graves deben quedar reservados al Derecho Penal, y los más leves al Derecho Administrativo sancionador...”⁵ consecuentemente tenemos que “la infracción administrativa cobra virtualidad, pues, para

² *Ídem*. Esta premisa será retomada con posterioridad en el Capítulo referente a la implementación de la política pública.

³ *Ídem*.

⁴ Lozano, Suarez Luis Miguel, *El principio non bis in ídem: colisión entre derecho penal y derecho administrativo sancionador*, (Revista de Derecho Penal, No. 15/2005), España, p., 62.

⁵ Navarro, Cardoso Fernando, *Infracción Administrativa y Delito: Límites a la intervención del Derecho Penal*, Vicerrectorado de Investigación y Desarrollo Tecnológico de la Universidad de Las Palmas de Gran Canaria Servicio de Publicaciones, 2001, p., 93.

flanquear el contenido esencial de un derecho fundamental, y cuando éste sufre un ataque grave e intolerable es cuando debe hacer su aparición la infracción penal.”⁶

En el mismo orden de ideas, Muñoz Conde, considera que el Derecho Penal, se ocupa de las infracciones más graves y en su obra “Derecho Penal, Parte General”, ejemplifica una conducta que en España puede ser considerada tanto una infracción (falta administrativa) o bien un delito, tal es conducir bajo el efecto de bebidas alcohólicas la cual es una conducta constitutiva de delito a partir de una determinada cantidad de alcohol en la sangre. Sin embargo cabe el peligro de que si se rebaja este hecho a la categoría de infracción administrativa, consecuentemente pasa a manos del poder sancionatorio de la Administración y ésta pueda proceder más expeditivamente que el propio Derecho Penal⁷; ejemplo que no será objeto de estudio del presente análisis, sin embargo nos servirá para explicar algunas conductas que pueden llegar a tener esta doble tipificación en las leyes tanto penales como administrativas; por ejemplo la conducta consistente en realizar *graffitis* en los inmuebles públicos o privados, sin la autorización de los propietarios o poseedores del inmueble; ya que se encuentra establecida como falta administrativa en el Código Reglamentario para el Municipio de Puebla, (en adelante emplearemos las siglas COREMUN) en su artículo 209 fracción V inciso m⁸, y a su vez el Código Penal del Estado lo tipifica como delito de daño en propiedad ajena en su artículo 413Bis.⁹

Finalmente, retomando lo que señala la doctrina jurídica, el Derecho Administrativo Sancionador como el Derecho Penal son manifestaciones de un unitario sistema jurídico-sancionador de control social de determinadas conductas antisociales, los cuales deben

⁶ *Ídem.*

⁷ Muñoz, Conde Francisco, *Derecho Penal*, Editorial Tirant lo Blilanch, Valencia España, 2004, p., 43.

⁸ Código Reglamentario para el Municipio de Puebla, (Código publicado en el Periódico Oficial del Estado de Puebla, el viernes 31 de diciembre de 2004. Última reforma publicada en el Periódico Oficial el viernes 04 de abril de 2014.), Consultado el 8 de junio de 2015, disponible en: <http://pueblacapital.gob.mx/i-marco-normativo-aplicable/marco-legal/normatividad-municipal>

⁹ Código Penal del Estado Libre y Soberano de Puebla (Se expide el Código Penal del Estado Libre y Soberano de Puebla el 22/dic/1986), Consultado el 8 de junio de 2015, disponible en: http://www.congresopuebla.gob.mx/index.php?option=com_docman&task=cat_view&gid=23&limit=10&order=name&dir=DESC&Itemid=68

responder a las mismas finalidades en orden a su intervención frente a dichos comportamientos; es decir, tanto uno como el otro persiguen los mismos fines: por un lado la prevención de ciertas conductas ilícitas y garantizar la libertad del individuo, tutelando bienes jurídicos.

1.1.2 Delito y Falta Administrativa.

¿Cómo hablar de trabajo a favor de la comunidad, sin abordar un concepto conocido por la sociedad: delito? Porque el término delito coloquialmente es bien ubicado o al menos se tiene una noción acertada del mismo por los ciudadanos, sin embargo acerca de las faltas administrativas se sabe muy poco, es un término que se confunde o incluso del cual se desconoce. En el desarrollo del presente capítulo, es menester señalar la diferencia entre una falta administrativa y delito, tomando en consideración que el trabajo a favor de la comunidad es considerado en materia penal como una figura que sustituye la pena privativa de la libertad y que para entrar al estudio de la misma a nivel municipal, en el que ubicaremos el presente trabajo, es necesario conocer y familiarizarnos con estos conceptos clave.

Muñoz Conde señala que *“el delito es toda conducta que el legislador sanciona con una pena” (...)*¹⁰ *constituye una acción o conducta especialmente peligrosa para determinados intereses o bienes de las personas y la sociedad. El desvalor de acción, su especial peligrosidad para los bienes jurídicos es, pues, la primera característica que separa una conducta delictiva de otra que no lo es.”*

Por su parte Mir Puig, al definir al Derecho penal señala que:

*“como todo medio de control social, éste tiende a evitar determinados comportamientos sociales que se reputan indeseables, acudiendo para ello a la amenaza de imposición de distintas sanciones para el caso de que dichas conductas se realicen; pero el Derecho penal se caracteriza por prever las sanciones en principio más graves —las penas y las medidas de seguridad—, como forma de evitar los comportamientos que juzga especialmente peligrosos —los delitos—.”*¹¹

¹⁰ Muñoz, Conde Francisco, *Op Cit.*, p. 43-44.

¹¹ Mir Puig, Santiago, *Derecho Penal Parte General*, Editorial Reppertor, Barcelona España, 2005, pp., 49-50.

En este sentido define al delito como ese comportamiento que se juzga especialmente peligroso, concepción que nos será de gran utilidad al diferenciarlo con las faltas administrativas.

Malo Cacho, señala que *“la conceptualización del delito y su contenido no ha sido uniforme. Al transcurso del tiempo ha sido objeto de variadas interpretaciones que han correspondido a las características histórico culturales, determinadas dentro de las coordenadas de tiempo y espacio, relacionadas con variables económicas, sociales y políticas...”*¹² y lo visualiza como un fenómeno jurídico y fáctico que aparece socialmente uniformado como conductas contrarias al interés social.

En relación a las definiciones de faltas administrativas, o infracciones como las han identificado algunos autores, Alejandro Nieto en su Obra “Derecho Administrativo Sancionador”, señala que las infracciones a diferencia de los delitos contravienen *“lo dispuesto u ordenado en la norma primaria”* y que *“la inmensa mayoría de las infracciones aparecen tipificadas en simples Ordenanzas municipales y en Reglamentos especiales.”*¹³ Tomando como base lo anteriormente expuesto, podemos empezar a definir a las faltas administrativas como una conducta que altera el orden público o social y reglas de convivencia.

Navarro Cardoso, considera que *“en la definición de las infracciones representa un papel esencial el bien jurídico, al ser éste el fundamento de aquélla.”*¹⁴, lo cual nos lleva a señalar la primera diferencia entre el delito y la falta administrativa y es precisamente el bien jurídico tutelado por las normas penales y administrativas.

Atendiendo a las diferencias ente delito y falta administrativa, cabe señalar que Mir Puig, apunta a una diferencia meramente formal entre ellas, en función del órgano que impone la consecuencia jurídica. En este caso, tenemos que la sanción administrativa es impuesta por un órgano de la administración pública, (en este caso en concreto en nuestro

¹² Malo, Camacho Gustavo, *Derecho penal mexicano*, Editorial Porrúa, México, 2000, p., 36.

¹³ Nieto, Alejandro, *Op. Cit.*, p., 19.

¹⁴ Navarro, Cardoso Fernando, *Op. Cit.*, p., 69.

Municipio de Puebla es el Alcalde, a través de un Juez Calificador) mientras que la pena, la determina un órgano de la Administración judicial (un Juez o Tribunal).¹⁵

Pues afirma Navarro Cardoso que *“la doctrina y la jurisprudencia, de modo casi unánime, no pudiendo sostener que entre la infracción administrativa y la infracción penal existen diferencias sustanciales o cualitativas, llega a la conclusión de que aquéllas son sólo cuantitativas.”*¹⁶ Por lo que señala que si se establece como diferencia entre ambas la determinación de lo más grave, ésta *“...depende de un juicio de valor. Por lo tanto, siendo un problema cuantitativo, es, ante todo, un problema valorativo...”*¹⁷

Por su parte, el Código Penal del Estado Libre y Soberano de Puebla¹⁸ y el Código Penal Federal¹⁹ definen el delito como *“el acto o la omisión que sancionan las leyes penales.”*

En este sentido, entendemos al delito como toda conducta desplegada que se traduce en un actuar o una omisión y que se encuentra tipificada para el caso en concreto, en el Código Penal Federal y en Código Penal del Estado Libre y Soberano de Puebla. Entendiendo así que cada ley de carácter sustantivo, como son los diferentes Códigos de los Estados que conforman el país, establecen qué conductas consideran como delitos.

Tomando como base las definiciones y afirmaciones doctrinales mencionadas a priori, en el siguiente subcapítulo, donde establecerá la diferencia entre el Derecho Penal y el Derecho Administrativo Sancionador, definiciones que nos darán un panorama más claro para terminar de entender los conceptos ya referidos.

¹⁵ *Ídem.*

¹⁶ *Ídem.*

¹⁷ *Ibidem.* p. 87.

¹⁸ Código Penal del Estado Libre y Soberano de Puebla, (Se expide el Código Penal del Estado Libre y Soberano de Puebla el 22/dic/1986), Consultado el jueves 19 de febrero de 2015, disponible en: http://www.congresopuebla.gob.mx/index.php?option=com_docman&task=cat_view&gid=23&limit=10&order=name&dir=DESC&Itemid=68

¹⁹ Código Penal Federal, (Código publicado en el Diario Oficial de la Federación el 14 de agosto de 1931), Consultado el jueves 19 de febrero de 2015, disponible en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/9_140714.pdf

1.1.3 Faltas administrativas versus cuasidelitos

Una vez identificados los conceptos de falta administrativa y delito, es menester señalar una de las tantas concepciones que se le atribuye a las faltas administrativas o infracciones.

Hay teorías que consideran las faltas administrativas como “*delitos menores*” pues si bien es cierto que ambas son conductas antisociales, la doctrina ha establecido que su diferencia se basa en gran medida en la gravedad de las conductas y al bien jurídico que tutelan.²⁰

En este orden de ideas y retomando uno de los elementos que diferencia el delito de la falta administrativa, se reafirma la importancia del valor ético y social que se les atribuye a determinadas conductas en una sociedad. Pues si bien es cierto que la gravedad de las mismas se vuelve en algunas ocasiones un elemento un tanto subjetivo, es también indispensable para catalogar determinada conducta, que considerada antisocial, puede encuadrar en una norma penal razonada tanto como delito o como falta administrativa. Recordemos el ejemplo al que hace referencia el profesor Francisco Muñoz Conde sobre la dualidad en la tipificación de una conducta.

Finalmente, si ambas normas tanto las penales como las administrativas, tutelan bienes jurídicos y persiguen los mismos fines, la gravedad de las conductas que sancionan son producto **del juicio de valor que la misma sociedad atribuye.**

En este sentido, la falta de sanciones que cumplan con el objetivo del Derecho Administrativo Sancionador, pueden generar la reincidencia en la comisión de la misma u otras faltas administrativas o bien generar en el infractor un *modus vivendi* que lo coloque en el supuesto de reincidente o en un caso extremo, a la comisión de una conducta que se encuentre tipificada como delito, ya sea de fuero común o hasta una conducta que se encuentre tipificada como delito federal, en el Código Penal Federal.

²⁰ Vid., Zúñiga, Laura, *Relaciones entre Derecho Penal y Derecho Administrativo sancionador*, Ediciones de la Universidad de Castilla-La Mancha, Ediciones Universidad de Salamanca, España Cuenca, 2001, p., 1419.

1.1.4 Trabajo a favor de la comunidad como consecuencia jurídica.

Desde el punto de vista normativo y a efecto de entender la naturaleza jurídica del TFC, podemos hacer una breve adecuación de la teoría del delito con las faltas administrativas.

Si partimos que la teoría del delito contempla categorías que resultan fundamentales para su conformación, tales son: conducta típica, antijuridicidad, culpabilidad y punibilidad, podemos buscar si en nuestra llamada teoría de las faltas administrativas se encuentran inmersos estos elementos que harían posible su existencia.

En primer lugar tenemos la conducta, término que muchos autores defienden ya que engloba tanto la acción como la omisión, pues en efecto puede consistir en un hacer o en un no hacer por parte del sujeto activo, en este caso del delito.²¹

*“Es indudable que a fin de estar en posibilidades de sancionar a una persona por la realización de un comportamiento nocivo a los intereses de la sociedad, es necesaria la existencia de un precepto legal que contempla dicha circunstancia, así como que cumpla con el presupuesto de que el sujeto tenga conocimiento de lo antisocial de su comportamiento”, en este sentido...la delimitación de los comportamientos prohibidos o en su caso de observancia obligatoria, se han delimitado en lo que conocemos como tipo penal”.*²²

Así, en primer lugar tenemos que toda falta administrativa corresponde a una **descripción legal** que contemplan los ordenamientos jurídicos municipales de una **conducta antisocial** (hacer o no hacer) y que se sancionan por considerarse contrarias a derecho, que altera el orden público o social y reglas de convivencia, con independencia de los elementos que atribuyen a su definición diferentes autores.

²¹ Plascencia Villanueva, Raúl, Teoría del Delito, 3ª Reimpresión, Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM, México D.F, 2004, p., 47.

²² *Ibidem.* p., 90.

Consecuentemente la conducta del sujeto que encuadre en la descripción hecha por el legislador en la norma jurídica se denomina **tipicidad**. Para el caso de las faltas administrativas la única distinción que cabría hacer para entenderla, es la ausencia de la palabra “legislador”, pues hay controversia entre autores al considerar el cabildo municipal como órgano legislativo. En este orden de ideas cuando la conducta antisocial desplegada por el sujeto se encuadre en alguno de los supuestos legales descritos en el ordenamiento municipal (COREMUN) podemos hablar también de una conducta típica.

Al referirnos al término antijuridicidad, no es sólo un elemento que describa todo aquello contrario a la norma, pues contiene aspectos tanto de carácter formal, material y valorativo. Un aspecto formal en atención al ataque o contravención a lo que dispone la ley, y un aspecto material en cuanto a la lesión o a la puesta en peligro del bien jurídico protegido en la ley y finalmente valorativo en el juicio de valor que recae sobre un comportamiento humano y que indica una conducta contraria al contenido de las normas penales.

En este mismo sentido, lo que denominamos como falta administrativa en primera instancia, representa un desvalor o quebrantamiento a lo que dispone una norma administrativa, lesionando o poniendo en peligro el bien jurídico tutelado por el ordenamiento legal y en tercera instancia la norma penal que tutela dicho bien es producto del juicio de valor que la sociedad atribuye para determinar la gravedad de la conducta, de la cual ya hicimos referencia con anterioridad y por ello se encuentra regulado en una descripción legal.

Los presupuestos para la existencia de la culpabilidad son: una conducta típica y antijurídica y en cuanto a su definición podríamos decir que es “...*el juicio de reproche que se dirige en contra del sujeto activo de un delito, en virtud de haber ocasionado la lesión o puesta en peligro de un bien jurídico, no obstante, que tenía otras posibilidades de actuación menos lesivas o dañinas de bien jurídico*”.²³ Por lo que la culpabilidad se

²³ *Ibíd.* p., 158.

presenta también como consecuencia de una conducta típica y antijurídica en el campo de las faltas administrativas.

*“La culpabilidad se establece en la ley penal como el límite de la pena, es decir ésta será graduada con base en aquella...”*²⁴

Así, la punibilidad se entiende como *“la conminación de privación o restricción de bienes del autor del delito, formulada por el legislador para la prevención general, y determinada cualitativamente por la clase del bien tutelado y cuantitativamente por la magnitud del bien y del ataque a éste”*.²⁵

Por lo que esta amenaza o intimidación sobre la privación o restricción de bienes jurídicos tutelados que se hace al sujeto activo e inmersa en la descripción legal, se denomina punibilidad, pues resulta absurdo pretender tutelar un bien jurídico sin plantear una determinada punibilidad en la ley que contenga al tipo que lo describa.

Resulta adecuado hablar también de punición como *“la privación o restricción de bienes jurídicos, que se impone con apego a la ley por los órganos jurisdiccionales competentes, al culpable de la comisión de un delito”*;²⁶ pues en dicha definición se hace válido el principio de legalidad que no podemos pasar desapercibido para dar certeza jurídica a cualquier acto de autoridad que tiene su fundamento y límite en las normas jurídicas tal y como lo establece el artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (en adelante emplearemos las siglas CPEUM) todo poder público debe estar sujeto a la ley.²⁷

²⁴ *Ibidem.* p., 169.

²⁵ *Ibidem.* p., 181.

²⁶ *Ídem.*

²⁷ El artículo 16 constitucional párrafo primero establece: *“Nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento.”*

Se advierten los requisitos de mandamiento escrito, autoridad competente, fundamentación y motivación de su actuar como garantía a la seguridad jurídica a través del cual la autoridad sólo puede hacer aquello que le faculta expresamente la ley.

*“La justificación de esta garantía la explica el doctor Fix-Zamudio en función de dos elementos protectores de la libertad y la seguridad de la persona: uno, para impedir la realización de cualquier acto arbitrario; otro, constituir un instrumento eficaz en la defensa de los derechos humanos que protegen la libertad física al igual que los derechos subjetivos públicos establecidos en la Constitución”.*²⁸

Pues únicamente cuando la autoridad competente estime que existen motivos fundados para la alteración del orden habitual de una persona, quedará facultada para intervenir siempre y cuando se ajuste a lo dispuesto en los ordenamientos legales aplicables y que proceda conforme a las normas previamente establecidas.

Tal es el efecto que para la aplicación de una pena entendida como la *“privación o restricción de bienes jurídicos impuesta conforme a la ley, por los órganos jurisdiccionales competentes al culpable de una infracción penal”*²⁹ se alude al carácter privativo o restrictivo de bienes al autor del delito. Como consecuencia tenemos que al igual que en la teoría del delito, en las faltas administrativas encontramos una conducta típica, antijurídica, culpable y punible que trae como consecuencia la imposición de una sanción.

En este caso en concreto, el TFC, entendiéndose ya sea como beneficio o como sanción, se traduce en una **consecuencia jurídica** resultado de una conducta que encuadra en la descripción normativa y que por ser contraria a las normas jurídicas dota de culpabilidad al sujeto que la comete.

1.2 Marco Legal.

1.2.1 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

De acuerdo al principio de supremacía constitucional, es menester señalar en primer lugar el fundamento legal que sustenta la aplicación del trabajo a favor de la comunidad a nivel municipal y que se encuentra en la CPEUM.

²⁸ Barajas Montes de Oca, Santiago, Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos Comentada, 5A. ED., Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM, México, 1994, p., 73.

²⁹ González Tascón, María Martha, *Pasado, presente y futuro de la pena de arresto de fin de semana. Un estudio dogmático y de política criminal*, Ediciones de la Universidad De Oviedo, Oviedo, 2007, p., 50.

En este sentido, la CPEUM establece en el cuarto párrafo de su artículo 21 que:

*“Compete a la autoridad administrativa la aplicación de sanciones por las infracciones de los reglamentos gubernativos y de policía, las que únicamente consistirán en multa, arresto hasta por treinta y seis horas o en trabajo a favor de la comunidad; pero si el infractor no pagare la multa que se le hubiese impuesto, se permutará esta por el arresto correspondiente, que no excederá en ningún caso de treinta y seis horas.”*³⁰

Cabe hacer mención que la redacción del artículo 21 constitucional, en un sentido literal, refiere el trabajo a favor de la comunidad como una forma de sanción que compete a la autoridad administrativa aplicar, sin embargo en el desarrollo del presente capítulo analizaremos jurisprudencia emitida por la Suprema Corte de Justicia de la Nación (en adelante nos referiremos a ella con las siglas SCJN), fuente formal del derecho, a fin de poder entender cuál es el significado que se le da al trabajo a favor de la comunidad, pues si se interpreta sólo como una sanción podría impedir la aplicación de dicha política pública en el Municipio.

1.2.2 Código Penal Federal y Código Penal del Estado Libre y Soberano de Puebla.

Toda vez que el trabajo a favor de la comunidad, también puede ser aplicado en materia penal, cabe mencionar brevemente su aplicación en dos ordenamientos penales aunque sea única y exclusivamente para tener un conocimiento más amplio de su aplicación y poder entender con mayor claridad la jurisprudencia en el siguiente subcapítulo.

El Artículo 27 tercer párrafo del Código Penal Federal establece que el TFC consiste en:

“...la prestación de servicios no remunerados, en instituciones públicas educativas o de asistencia social o en instituciones privadas asistenciales.

³⁰ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, (Constitución publicada en el Diario Oficial de la Federación el 5 de febrero de 1917, Última reforma publicada DOF 07-07-2014), Consultada el jueves 19 de febrero de 2015, disponible en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1_07jul14.pdf

Este trabajo se llevará a cabo en jornadas dentro de períodos distintos al horario de las labores que representen la fuente de ingreso para la subsistencia del sujeto y de su familia, sin que pueda exceder de la jornada extraordinaria que determine la ley laboral y bajo la orientación y vigilancia de la autoridad ejecutora.”

En este mismo sentido, el artículo 62 del Código Penal del Estado Libre y Soberano de Puebla señala:

“El trabajo a favor de la comunidad consiste en la prestación de un servicio no remunerado, en instituciones públicas de educación, asistencia o servicio social, o en instituciones privadas asistenciales y no lucrativas, ubicadas preferentemente en la comunidad del sentenciado...”³¹

1.2.3 Ley Orgánica Municipal.

Adentrándonos al estudio del nivel de gobierno sobre el cual versa el análisis de la presente política pública, es preciso citar a la Ley Orgánica del Municipio de Puebla, a fin de señalar qué autoridad es la encargada de la impartición de la justicia municipal y así poder entender en los capítulos posteriores, cómo se regula esta figura en el COREMUN y los límites para su aplicación.

En el numeral 215 de la LOM referida a priori, se establece que *“la justicia municipal se ejercerá por los juzgados menores, juzgados de paz, **juzgados calificadores** y agentes subalternos del Ministerio Público, en los términos y plazos que establezcan, además de la presente ley, las disposiciones legales aplicables”* y en su artículo 217 se establece que *“la forma de nombramiento, organización y competencia de los jueces y juzgados calificadores, será la que se establezca en el reglamento que al efecto expida el Ayuntamiento.”³²*, es decir, el COREMUN.

³¹ Código Penal del Estado Libre y Soberano de Puebla (Se expide el Código Penal del Estado Libre y Soberano de Puebla el 22/dic/1986), Consultado el jueves 19 de febrero de 2015, disponible en: http://www.congresopuebla.gob.mx/index.php?option=com_docman&task=cat_view&gid=23&limit=10&order=name&dir=DESC&Itemid=68

³² Ley Orgánica Municipal, (Publicada el 23 de Marzo de 2001 en el Periódico Oficial del Estado de Puebla), Consultada el 18 de octubre de 2015, disponible en: <http://pueblacapital.gob.mx/i-marco-normativo-aplicable/marco-legal/normatividad-municipal>

Aunado a lo anterior, los artículos 248 y 249 de la referida LOM, a la letra dicen:

“Artículo 248.- Los Municipios que cuenten con juzgados calificadores, será el Juez Calificador el encargado de conocer de las infracciones al Bando de Policía y Gobierno.

Artículo 249.- En los Municipios que no cuenten con juzgados calificadores, conocerán de las infracciones al Bando de Policía y Gobierno, el Presidente Municipal o el de la Junta Auxiliar correspondiente.”³³

Tomando como base lo expresado con anterioridad, el Municipio de Puebla cuenta con 7 juzgados calificadores y un juzgado calificador especializado en menores, que son las autoridades administrativas que efectivamente, conocen y sancionan las conductas antisociales descritas como faltas administrativas en el COREMUN, del cual será objeto de estudio el siguiente capítulo.

1.2.4 Código Reglamentario para el Municipio de Puebla

El artículo 206 Bis del COREMUN señala:

“Corresponde al Municipio por conducto de los Jueces Calificadores, conocer de las conductas antisociales y sancionar las faltas administrativas en el presente Capítulo.

Entendiéndose para tal efecto, por conductas antisociales aquéllas que van en contra de las normas de convivencia de la sociedad, en las cuales se atenta contra el patrimonio, la vida, la salud o cualquier otro bien jurídico protegido de una persona o de la sociedad en su conjunto.”³⁴

En otro sentido, dentro de las facultades y atribuciones con las que cuentan los jueces calificadores del Municipio de Puebla, señalamos dos de las que establece el COREMUN:

- I. *“Declarar la responsabilidad o no responsabilidad de los probables infractores; incorporando en su caso a los infractores mayores de doce años y menores de dieciocho años a la comisión, dependencia, institución, órgano o cualquier otra, que*

³³ *Ibídem.* Artículos 248 y 249.

³⁴ Código Reglamentario para el Municipio de Puebla, (Código publicado en el Periódico Oficial del Estado de Puebla, el viernes 31 de diciembre de 2004. Última reforma publicada en el Periódico Oficial el viernes 04 de abril de 2014.), Consultado el 20 de febrero de 2015, disponible en: <http://pueblacapital.gob.mx/i-marco-normativo-aplicable/marco-legal/normatividad-municipal>

- para tal efecto se establezca, a fin de lograr su reinserción familiar y social;” y*
- II. *“Aplicar las sanciones establecidas en este Capítulo y las aplicables; así como vigilar la ejecución de las mismas.”*³⁵

Por consiguiente, tenemos claro que el Juez Calificador en el Municipio de Puebla es la autoridad administrativa que declara la responsabilidad de los infractores y sanciona las faltas o infracciones administrativas que establece el COREMUN en un catálogo que se adjunta al presente como anexo 1.

Por su parte el referido COREMUN es el ordenamiento municipal que señala el catálogo de faltas administrativas en su artículo 209 y que atentan contra:

1. La seguridad pública.
2. La salubridad y el medio ambiente.
3. El interés y bienestar colectivo de la sociedad.
4. La integridad física y moral de los individuos.
5. Los bienes de propiedad privada y propiedad del municipio.

Como consecuencia, en relación al bien jurídico que se tutela y respetando esta clasificación, se establecen las sanciones aplicables a cada caso en concreto pudiendo ser: Amonestación, Multa, Arresto y Trabajo a favor de la comunidad.³⁶

El COREMUN, señala en su artículo 209 Bis, fracción IV, qué se deberá entender por TFC: *“...la prestación de servicios no remunerados, en la dependencia, institución, órgano*

³⁵ *Ibídem.* Artículo 229.

³⁶ *Ibídem.*, Véase. Artículo 209 Bis, “...I. Amonestación.- Es la reconvención, pública o privada, que el Juez haga al infractor. La amonestación privada se realizará si se trata de la infracción primigenia y con amonestación pública en caso de reincidencia;

II. Multa.- Que se considera como la cantidad en dinero que el infractor debe pagar y que en ningún caso podrá exceder del equivalente a 100 días de salario mínimo general vigente en el Municipio de Puebla, al momento de cometerse la infracción; exceptuándose cuando se trate del responsable solidario a quien se le impondrá una multa hasta de 500 días de salario mínimo general vigente en el Municipio de Puebla, al momento de cometerse la infracción

III. Arresto.- Es la privación de la libertad por un periodo hasta por treinta y seis horas, que se cumplirá en el lugar destinado para tal efecto...”

*o cualquier otra, que para tal efecto se establezca, a fin de lograr que el infractor resarza la afectación ocasionada por la infracción cometida, y en su caso se logre la reinserción familiar y social.”*³⁷ y que las sanciones de multa y arresto, podrán conmutarse por el programa social de trabajo a favor de la comunidad, con la condición de que exista solicitud por escrito del infractor donde requiera acogerse a esta modalidad.

1.2.5 Jurisprudencia como interpretación de la ley.

La Jurisprudencia como una fuente formal indirecta del Derecho, “*es el conjunto de principios, criterios, precedentes o doctrinas que se encuentran en las sentencias o fallos de los jueces o tribunales.*”³⁸

Por ello, es relevante mencionar en este capítulo, algunas jurisprudencias y tesis jurisprudenciales emitidas por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, las cuales nos ayudarán a entender las lagunas que presenta la ley y en este caso en concreto, los ordenamientos jurídicos municipales en donde se encuentra regulado el TFC.

Como ya se hizo referencia en los capítulos anteriores, las autoridades administrativas tienen facultades para conocer y sancionar las faltas administrativas. A lo anterior sirve de apoyo, el criterio adoptado por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que aparece publicado en la página 60, Tomo III Parte SCJN, Quinta Época del Semanario Judicial de la Federación, la cual establece que también deben estar debidamente fundadas sus determinaciones:

“INFRACCIONES. SANCIONES IMPUESTAS POR AUTORIDADES ADMINISTRATIVAS. FUNDAMENTACION.

Si bien, conforme al artículo 21 constitucional, tienen facultades para castigar las faltas, también lo es que deben fundar debidamente sus determinaciones, citando la disposición municipal, gubernativa o de policía

³⁷ *Ídem.*

³⁸ Álvarez, Ledesma, Mario I, *Introducción al Derecho*, Editorial McGraw-Hill, México D.F, 2005, p., 131.

cuya infracción se atribuye al interesado, y si no cumplen con tales requisitos, violan las garantías consignadas en el artículo 16 de la Constitución.”³⁹

En relación a las diferencias entre las faltas administrativas, delitos y sus respectivas sanciones, a efecto de reforzar lo aludido al respecto, cabe mencionar la Tesis de la Primera Sala de la SCJN, que aparece publicada en la página 175, de la Novena Época del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, que a la letra dice:

“SANCIONES PENALES Y ADMINISTRATIVAS. SUS DIFERENCIAS.

*El artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece, como uno de los principios sobre los cuales descansa todo el sistema de administración de justicia en materia penal, que al Ministerio Público y a la Policía Judicial corresponde la persecución de los delitos, en tanto que a los Jueces compete en exclusiva la imposición de las penas; de donde se advierte que, para tales efectos, las penas deben considerarse como las **sanciones** derivadas de la comisión de ilícitos criminales, a fin de distinguirlas de las originadas por las **faltas a los reglamentos gubernativos y de policía, a las cuales calificó como infracciones**. En este sentido, tratándose de servidores públicos, la sanción administrativa deriva de una infracción a las reglas que deben observar en el desempeño de sus funciones, contenidas en el artículo 47 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, cuyo incumplimiento da lugar a iniciar el procedimiento respectivo y a la aplicación de las **sanciones** previstas en dicha ley; en cambio, la sanción penal deriva de la comisión, por parte de cualquier sujeto, de un acto u omisión tipificados como delito por la legislación penal, lo que implica que **por ser diferentes las causas que generan las sanciones administrativas y las penales, la naturaleza de éstas también sea distinta.**”*

Con la finalidad de eliminar la idea de que el TFC es violatorio al artículo 5 constitucional, cabe citar la siguiente jurisprudencia:

“CULTURA CÍVICA DEL DISTRITO FEDERAL. EL ARTÍCULO 9o., FRACCIÓN XVI, EN RELACIÓN CON LOS DIVERSOS 33 AL 38 DE LA

³⁹ Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena época, T. XXI, Junio de 2005, p., 175. Consultado el lunes 2 de marzo de 2015, disponible en: <http://200.38.163.161/UnaTesislnkTmp.asp?nIus=178141&cPalPrm=SANCIONES,PENALES,ADMINISTRATIVAS,SUS,DIFERENCIAS,&cFrPrm=>

LEY RELATIVA, PUBLICADA EN LA GACETA OFICIAL DE LA ENTIDAD EL 31 DE MAYO DE 2004, QUE PREVÉN LA REALIZACIÓN DE ACTIVIDADES DE APOYO A LA COMUNIDAD, NO VIOLAN LA GARANTÍA DE LIBERTAD DE TRABAJO.

*En términos de los mencionados preceptos, las actividades de apoyo a la comunidad que prestan los infractores de la Ley de Cultura Cívica del Distrito Federal como alternativa para no pagar una multa o sufrir un arresto de hasta treinta y seis horas, consisten en la prestación de servicios voluntarios y honoríficos de orientación, limpieza, conservación, restauración u ornato, en lugares localizados en la circunscripción territorial en que se hubiere cometido la infracción; **de ahí que no deben considerarse como trabajo sin justa retribución, ya que son una opción para el infractor, quien con pleno consentimiento elige su realización como una manera de conmutar la sanción de multa o arresto por la comisión de infracciones administrativas y, por tanto, deben entenderse como una prerrogativa para los infractores y no como una imposición**, en tanto que dichas actividades no pueden equipararse a un servicio público que deba ser retribuido, lo cual denota el respeto a la voluntad de quien comete la conducta indebida; máxime que el propio ordenamiento deja a su elección realizar dichas actividades u optar por el pago de la multa o cumplir el arresto por el tiempo determinado. **Además, las actividades de apoyo a la comunidad no impiden al infractor desempeñar su trabajo cotidiano y recibir a cambio una remuneración.** En ese sentido, se concluye que el artículo 9o., fracción XVI, en relación con los diversos 33 al 38 de la Ley mencionada, que prevén la realización de actividades de apoyo a la comunidad, no violan la garantía de libertad de trabajo contenida en el artículo 5o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; sin que sea válido afirmar que sólo procede la imposición de trabajos personales sin retribución y sin consentimiento como imposición de una pena por autoridad judicial, porque si bien el Juez Cívico tiene el carácter de autoridad administrativa, no se está privando al infractor del producto de su trabajo pues, por un lado, se trata de una alternativa solicitada por él y, por otro, la propia ley dispone que en ningún caso podrán realizarse dichas actividades dentro de su jornada laboral.*⁴⁰

Finalmente, citaremos una jurisprudencia del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, la cuál será fundamental en el análisis del siguiente capítulo, toda vez que será

⁴⁰ Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, T. XXVI, Diciembre de 2007, p., 976. Consultado el lunes 2 de marzo de 2015, disponible en: <http://200.38.163.161/UnaTesislnkTmp.asp?nIus=170795&cPalPrm=CULTURA,CIVICA,DEL,DISTRITO,FEDERAL,EL,ARTICULO,90,&cFrPrm=>

un parte aguas para el análisis tanto del concepto del TFC como de su aplicación a nivel municipal, la cual aparece publicada en la página 975, de la Novena Época del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Registro No. 170794, la cual señala:

“CULTURA CÍVICA DEL DISTRITO FEDERAL. EL ARTÍCULO 9o., FRACCIÓN XVI, EN RELACIÓN CON LOS DIVERSOS 33 AL 38 DE LA LEY RELATIVA, PUBLICADA EN LA GACETA OFICIAL DE LA ENTIDAD EL 31 DE MAYO DE 2004, QUE PREVÉN LA REALIZACIÓN DE ACTIVIDADES DE APOYO A LA COMUNIDAD, NO VIOLAN EL ARTÍCULO 21 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

Del análisis del citado precepto constitucional, a la luz de lo preceptuado en el numeral 122 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que faculta a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal para normar la justicia cívica sobre faltas de policía y buen gobierno, se advierte la distinción entre la autoridad judicial y la administrativa pues mientras a la primera corresponde la imposición de sanciones derivadas de delitos, a la segunda compete lo relativo a las sanciones por faltas a la policía y buen gobierno. Ahora bien, las actividades de apoyo a la comunidad a que se refiere la Ley de Cultura Cívica del Distrito Federal no pueden considerarse como sanciones, en virtud de que constituyen una opción para el infractor para no cumplir con una multa o un arresto, ya que dichas actividades son exclusivamente una forma de conmutar la sanción. En ese sentido, se concluye que el artículo 9o., fracción XVI, en relación con los diversos 33 al 38 de la Ley mencionada no violan el artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, sino que se ajustan a su texto, toda vez que prevén como sanción la imposición de una multa o el arresto como consecuencia de una conducta indebida, pero autorizan al infractor a solicitar al Juez que le permita realizar actividades de apoyo a la comunidad a efecto de no cubrir dicha multa o el arresto impuesto, lo cual no debe considerarse como una pena para el infractor, sino como una prerrogativa a su favor. Además, el referido artículo 21 impide que las faltas a los ordenamientos gubernativos sean sancionadas con medidas más gravosas que la multa y el arresto, pero no prohíbe la imposición de una sanción menor, característica que tendrían los trabajos de apoyo a la comunidad.”⁴¹

⁴¹ *Ibidem.* p., 976. Consultado el lunes dos de marzo de 2015, disponible en: <http://200.38.163.161/UnaTesislnkTmp.asp?nIus=170794&cPalPrm=CULTURA,CIVICA,DEL,DIS TRITO,FEDERAL,EL,ARTICULO,90,&cFrPrm=>

En consecuencia, es así como la interpretación jurídica que se hace sobre el TFC a través de la jurisprudencia, nos permite visualizar este concepto desde una perspectiva que los ordenamientos municipales omiten, dotando de seguridad jurídica al ciudadano y a la propia autoridad sancionadora, al momento de enfrentarse a un procedimiento administrativo.

Capítulo II

Trabajo a favor de la comunidad como política pública.

2.1 Trabajo a favor de la comunidad a la luz de la Escuela Neo institucionalista.

“Los Estados crean las instituciones a fin de solucionar problemas de acción colectiva, reducir costos de transacción, disminuir incentivos de corrupción, facilitar flujos informacionales, anticipar las sombras del futuro transparentando los retornos y distribuyendo las capacidades en forma más equitativa.”⁴²

El enfoque institucionalista de las políticas públicas se enfoca en el estudio de las normas, leyes y reglas que tienen incidencia en las mismas políticas y en el comportamiento de los beneficiados (infractores), por tanto la *“importancia de los marcos de referencia normativos y las reglas de comportamiento para guiar, constreñir y crear poder en las organizaciones las que se consideran consisten de estructuras y actividades cognitivas, normativas y regulativas que dan significado al comportamiento social.”⁴³*

En este orden de ideas, visualizando el TFC como una política pública y representando a los infractores como actores de la política, tenemos que estos toman sus decisiones en función de los diferentes ordenamientos legales que se han mencionado en el capítulo I y las decisiones públicas que toma el gobierno municipal *se legitiman por las formas en que se obtienen y no tanto por los resultados logrados,*⁴⁴ aunque en algunas ocasiones puede ocurrir también que la ciudadanía apruebe una política pública con un alto grado de satisfacción aunque no haya logrado los resultados que ésta se planteaba. Nuevamente cabe resaltar la asignación autoritaria de valores, que la autoridad a través de sus sanciones o bien de un beneficio, por la comisión de faltas administrativas, puede aplicar a los infractores.

⁴² Vargas Hernández, José Guadalupe, *Perspectivas del Institucionalismo y Neoinstitucionalismo*, (en línea) consultado el lunes 2 de marzo de 2015, p., 47, disponible en: <http://www.uv.mx/iiesca/files/2012/12/perspectivas2008-1.pdf>

⁴³ *Ibidem.* p., 51.

⁴⁴ *Ídem.*

Mendíaz remarca el atributo neo institucionalista de los Estados:

*El enfoque neoinstitucionalista plantea que el poder o la fortaleza de un Estado no depende únicamente del grado de imposición que tenga sobre la sociedad o el grado de arbitrariedad de sus decisiones, sino que el poder y la fortaleza dependen, además y, fundamentalmente, de ciertas características y/o capacidades internas del Estado. Aspectos internos del Estado que habían sido desatendidos por las tradiciones anteriores son recuperados por esta postura. Y esta recuperación tiene, de hecho, claras resonancias weberianas, conduciendo a enfatizar la necesidad de crear y/o re-crear las capacidades institucionales de los Estados.*⁴⁵

Por otra parte, ... *“los neoinstitucionalistas...conciben al Estado (como aparato) con posibilidad de acción y decisión más autónomas.”*⁴⁶

2.2 Sistema Político y Política Pública.

Para Easton, el sistema político es *“el sistema de conducta más inclusivo de una sociedad para la asignación autoritaria de valores”*⁴⁷ lo que significa, que es ese conjunto de interacciones sociales de personas o grupos abstraídas (sólo las interacciones que tienen que ver con la política) en las que la asignación autoritaria de valores no es más que la distribución de lo que las personas consideran valioso o valoran en la sociedad y que refiere Easton se da privando a la persona de algo que poseía, entorpeciendo la consecución de valores que de lo contrario se habrían alcanzado o permitiendo y negando el acceso a los valores a ciertas personas por el gobierno es decir, la autoridad política.

En este caso en concreto al hablar del TFC tenemos que la autoridad política que es el gobierno municipal a través del Juez Calificador, al privar a los infractores de algo valioso, que en este caso específico es la **libertad o su patrimonio** en caso de que la

⁴⁵ Mendíaz, María Graciela, *El Estado y las políticas públicas. Las visiones desde el Neoinstitucionalismo*, Consultado el 2 de marzo de 2015, pp., 12 -13, disponible en: http://rephip.unr.edu.ar/bitstream/handle/2133/847/Mend%c3%adaz_%20El%20Estado%20y%20las%20pol%c3%adticas%20p%c3%ablicas_A1a.pdf?sequence=1

⁴⁶ *Ibíd.* p., 14.

⁴⁷ Vid. Easton, David, *Esquema para el Análisis Político*, Editores Amorrortu, Buenos Aires, Argentina, 1999, p., 88.

calificación hecha por el Juez Calificador sea equivalente a arresto o multa, podemos identificar con claridad esta asignación autoritaria de valores de la que hacemos referencia.

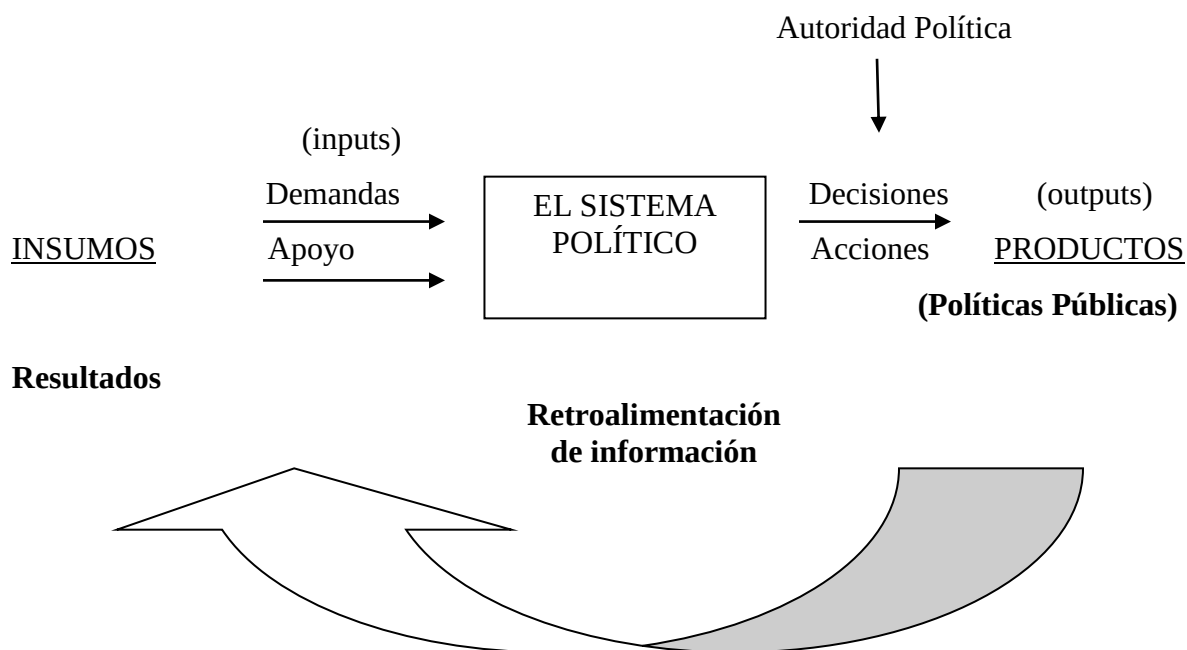
También podríamos hablar de una asignación autoritaria de valores a través de la permisión a un beneficio, el TFC, que podría ser aplicado a ciertas personas que por ejemplo sean infractores primarios, es decir que no hayan cometido la misma u otra falta administrativa con anterioridad y aquellas personas podrán acceder a este beneficio, siempre y cuando no hayan cometido las faltas administrativas que establece el COREMUN como inmutables, es decir que forzosamente su sanción consiste en arresto o multa.

En este mismo orden de ideas, cabe mencionar que las personas que intervienen en las interacciones de las que ya hemos hecho referencia, Easton los denomina miembros del sistema, los cuales se identificarán en una forma colectiva en el desempeño de sus roles políticos y los aspectos de su conducta que estén relacionados directamente con las asignaciones autoritarias de valores. Por otro lado, Easton también refiere que el sistema político es abierto y que recibe los efectos de los demás sistemas por lo que el sistema político intenta hacer frente a esas influencias, captando las necesidades y demandas del ambiente social (inputs) y generando respuestas, decisiones y acciones (outputs). También refiere que el sistema político se integra por el régimen, que es el conjunto de normas, procedimientos, principios o valores e instituciones del sistema político y las autoridades que son las que ocupan los cargos desde los que se deciden las asignaciones autoritarias de valores.⁴⁸

Lo anterior se ejemplifica en el esquema de Easton que a continuación se presenta, a efecto de explicar más a detalle el sistema político y que de igual forma, se usará como base para demostrar cómo se puede concebir el TFC en el municipio de Puebla, funcionando como respuesta a estas necesidades que la sociedad demanda al gobierno.

⁴⁸ *Ibídem.* p. 90.

ESQUEMA PARA EL ANÁLISIS POLÍTICO ⁴⁹



Los productos que aparecen en el esquema, son las políticas públicas (el TFC), las decisiones de la autoridad política como resultado a esas demandas de la sociedad que pretenden atacar el problema social.

En este sentido, tenemos que una política pública puede tener su origen en las autoridades o en la comunidad política, normada por el régimen, en este caso en concreto el trabajo a favor de la comunidad tiene su origen en el gobierno municipal, a través de los Jueces Calificadores.

En relación a la definición de política pública, Subirats señala que “*se introdujo en el lenguaje de las ciencias políticas y administrativas europeas en la década de 1970 como*

⁴⁹ Vid. *Ibidem*. p. 156.

traducción literal del término public policy...”⁵⁰ pero que no se debe entender como poder político, el término va encaminado a resolver problemas públicos o colectivos.

Subirats, denomina este problema social como problema público y afirma que “*toda política pública apunta a la resolución de un problema público reconocido como tal en la agenda gubernamental (que) representa pues la respuesta del sistema político-administrativo a una situación de la realidad social juzgada políticamente como inaceptable.*” Además, agrega que son los “*síntomas de un problema social los que habitualmente constituyen el punto de partida de la toma de conciencia y del debate sobre la necesidad de una política pública...*”⁵¹ En este orden de ideas, el punto de partida para la correcta aplicación del trabajo a favor de la comunidad en el municipio de Puebla, es el problema social consistente en la falta de cultura de legalidad sobre las faltas administrativas, pues no cabe duda que la seguridad de los ciudadanos y la persecución del orden público es un tema que atañe al gobierno en sus tres niveles, empezando por el municipal.

Así, tenemos que el primer elemento constitutivo de una política pública se cumple, el buscar **la solución de un problema social**, pues donde hay un problema público puede existir una política pública.

Como segundo elemento constitutivo de una política pública para Subirats, es la **existencia de grupos-objetivo en el origen de un problema público**, pues la política pública pretenderá siempre modificar u orientar la conducta de grupos de población específicos, que en este caso en particular la aplicación del trabajo a favor de la comunidad, pretenderá modificar la conducta de los infractores y que sin duda alguna en este caso particular, **las decisiones y actividades implementadas tienen una naturaleza**

⁵⁰ Subirats, Joan, Peter Knoepfel, Corinne Larrue y Frédéric Varone, *Análisis y gestión de políticas públicas*, Ariel S.A., Barcelona, 2008, p., 37.

⁵¹ *Ibidem.* p., 39.

obligatoria, por encontrar su fundamento en un ordenamiento legal, pues la autoridad legítima (Juez Calificador) reviste del poder público.⁵²

Por lo anteriormente expuesto, la aplicación del trabajo a favor de la comunidad como decisión de la autoridad política, estará relacionado con cada acción para lograr funcionalidad logrando así una coherencia en decisiones y acciones a fin de conseguir los objetivos que se propone dicha política; Conjuntando así los elementos **de la existencia de diversas decisiones y actividades y una coherencia intencional de la política pública**.⁵³

El elemento concerniente al **programa de intervenciones**, referente al conjunto de decisiones y acciones que llevará a cabo la autoridad política, se deben concretizar e individualizar. Los veremos reflejados en el presente capítulo cuando hagamos uso de la herramienta de gestión de programas y proyectos, matriz lógica, en el esquema del árbol del problema en el cual se identificarán las acciones individualizadas a lograr y los medios.⁵⁴

La **existencia de actos formales** en la aplicación del trabajo a favor de la comunidad, se refiere a los outputs, productos o resultados que pretenden modificar el comportamiento de los infractores por la comisión de faltas administrativas, cuyas conductas son las que originan el problema social y que en ocasiones la autoridad política (juez calificador) no aplica este beneficio ya sea porque hay limitantes en la ley que se lo impiden como la edad de los infractores, la reincidencia entre otras que analizaremos.⁵⁵

Finalmente, como último elemento para considerar el TFC como una política pública, Subirats señala el **papel clave de los actores públicos**, tema que abordaremos a fondo en el punto que procede y que sin duda alguna se especificarán los actores que

⁵² *Ibidem.* p., 40.

⁵³ *Ibidem.* p., 41.

⁵⁴ *Ídem.*

⁵⁵ *Ibidem.* p., 42.

intervienen en el trabajo a favor de la comunidad como actores integrados en el sistema político-administrativo.⁵⁶

2.3 Actores del Trabajo a Favor de la Comunidad.

Tomando como referencia el Capítulo 3 de la obra denominada “*Las Políticas Públicas como respuesta a problemas sociales*” de Subirats, se analizará a la luz de dicho marco teórico la política pública sobre la cual versa el presente trabajo. Subirats define a las políticas públicas de la siguiente manera:

“un conjunto encadenado de decisiones y de interacciones estructuradas y repetidas entre diferentes actores, públicos y privados, que por diversas razones están implicados en el surgimiento, la formulación y resolución de un problema políticamente definido como público.”⁵⁷

En este sentido, considero fundamental señalar uno de los objetivos del TFC y a través de éste, explicar los argumentos que me llevan a considerarla una política pública.

Como ya se había hecho referencia en el análisis del punto que antecede, en un primer plano, el objetivo del trabajo a favor de la comunidad es brindar un beneficio al infractor, que el infractor resarza la afectación ocasionada por la conducta cometida y así tome consciencia de sus acciones u omisiones al infringir una norma administrativa, buscando crear una cultura de prevención de faltas administrativas y con ello intervenir de manera pronta e inmediata en la corrección de conductas antisociales.

En último lugar, el objetivo en el que me voy a centrar es que el TFC, pretende crear una cultura de legalidad en torno a las faltas administrativas y evitar que el infractor reincida en la comisión de la misma u otra conducta antisocial, debido a la conciencia generada en él

⁵⁶ *Ibidem.* p., 41.

⁵⁷ *Ibidem.* p., 51.

acerca de la legalidad del TFC y de las consecuencias de sus acciones u omisiones al infringir una ley administrativa.

Tomando en cuenta lo anterior, la comisión de conductas antisociales, que alteran el orden y el bienestar la sociedad, se ocupa de asuntos que importan y afectan a todos los ciudadanos, pues dichas conductas a pesar de que son consideradas faltas menores, si no se atienden y se prevén, pueden converger a la reincidencia constante de más faltas administrativas o en el peor de los casos, de conductas más graves que puedan ser consideradas delitos y de las cuales nuestro país se vea gravemente afectado.

Debido a lo anterior, el gobierno municipal debe tomar decisiones encaminadas a atacar este problema social que por su parte, la misma sociedad poblana exige para lograr la paz y el orden social. Claro está, que no es la única acción por parte del actor público para erradicar este problema social, sin embargo el TFC, **sí se puede traducir como un conjunto de decisiones estructuradas y repetidas por parte del actor público (Gobierno Municipal) y de actores privados (la sociedad) quienes exigen y actúan porque se erradique este problema social que se encuentra incorporado a la agenda gubernamental.**

2.3.1 Campo Social de los Actores.

“todo individuo, persona jurídica o grupo social, se considera actor desde el momento en que, por el solo hecho de existir, pertenece a un campo social... en este sentido todo individuo o grupo social implicado en el problema colectivo que origina la política pública se considera un actor potencial que forma parte del espacio de la mencionada política.”⁵⁸

⁵⁸ *Ibidem.* p., 52.

Los actores de las políticas públicas cuentan con distintos tipos de recursos que acompañan sus acciones y posiciones en la relación con otros actores, entre ellos fundamentalmente se encuentran:

- El Capital Económico, compuesto por los recursos monetarios.
- El Capital Cultural, integrado por el conocimiento que dota de marcos interpretativos del mundo y de cómo moverse en él e intervenir en el mismo.
- Capital Social, que es el conjunto de relaciones y redes de relaciones que tiene un individuo.

Analizar el comportamiento de los actores considerando sus recursos contribuye a definir el campo social de la política.

Tomando como base lo anterior y después de haber analizado todos los puntos del presente trabajo, el campo social del TFC se determina en base al comportamiento de los diferentes actores que la integran y que actúan de acuerdo a los capitales que poseen y la situación actual en la que se encuentran. Así tenemos que, el campo social son esas relaciones entre el actor político-administrativo que es el Gobierno Municipal, a través de Sindicatura y la Dirección de Juzgados Calificadores, los individuos que comenten una falta administrativa, es decir una conducta antisocial y finalmente la sociedad en general que se denominarán beneficiarios finales.

En base al comportamiento de los referidos grupos objetivo (infractores) el Gobierno Municipal motiva su actuar con arreglo a fines y a valores de manera indirecta, tangible y constante, sin perder de vista, por supuesto los capitales que como actor público conserva, capital económico, cultural y social planteándose como finalidad la obtención de beneficios puestos en juego en el campo, beneficios tanto para la sociedad como para el ejercicio del poder que posee. De lo anterior, no hay que perder de vista las diferentes motivaciones de cada infractor porque cada actor privado cuenta con diferentes capitales que hacen que su conducta sea movida en diferente sentido que otros.

Por supuesto que hay actores más activos en esta política pública y se identifican fácilmente, el Gobierno Municipal y los infractores, sin embargo la conducta de los beneficiarios finales es clave para el éxito de la política, además de no perder de vista esos actores más pasivos como pueden ser los padres del infractor y las dependencias involucradas para llevar a cabo el TFC, cuyas conductas pueden llegar a tener gran influencia.

2.3.2 Intencionalidad de los Actores.

En relación a la intencionalidad de los actores, Subirats señala que se desarrolla en un ámbito social en el cual la conducta del actor no puede reducirse a una función o rol, que los actores tanto colectivos como individuales explotan “zonas de incertidumbre” inherentes al funcionamiento interno de las organizaciones político-administrativas, a las reglas formales y a las normas sociales para así promover sus valores, ideas e intereses, disponiendo de un espacio de libertad y recursos que les permite elaborar técnicas, estrategias y tácticas traducidas en “comportamientos referibles a fines.”⁵⁹

Que si bien es cierto, el contexto en el que se mueven los actores tiene una influencia sobre sus decisiones y acciones, estos factores institucionales o sociales, no determinan de manera absoluta las apreciaciones, decisiones y la propia conducta de los actores públicos y privados.

Considerando lo anterior, los actores infractores actúan con esta intencionalidad de la que habla Subirats al realiza una acción u omisión derivada no sólo del rol que ocupan en la sociedad, su actuar tiene una finalidad o propósito derivado del campo social en el que cada uno se desenvuelve, en el que su conducta no refleja más que sus valores, ideología, intereses, campo cultural y económico, **cuya conducta puede derivarse de un simple actuar irresponsable que trae consigo consecuencias jurídicas por trasgredir una falta**

⁵⁹ Subirats, Joan, *et al.*, *Op. Cit.*, p., 54.

administrativa, o bien de un *modus vivendi* que han adoptado estos actores denominados grupos-objetivo.

Para ejemplificar la intencionalidad de los infractores, podemos mencionar dos faltas administrativas reguladas por el COREMUN:

“Artículo 209 fracción V inciso m) Realicen grafitis, entendiéndose por éstos los dibujos, pinturas, manchas, leyendas, logotipos, inscripción o grafismo con cualquier material (pintura, tinta, aerosoles, rotuladores o análogos) o colocación de calcomanías, emblemas o cualquier tipo de trazo en los inmuebles públicos o privados, bardas, puentes, pisos, banquetas, guarniciones, monumentos, señalamientos de tránsito o cualquier otro bien que se encuentre dentro del Municipio de Puebla, sin la autorización de los propietarios o poseedores o de la Autoridad Municipal competente”,⁶⁰

En esta acción por parte del infractor, se refleja la intencionalidad del infractor de realizar grafitis, muchas veces en el caso de menores de edad o jóvenes como un estilo de vida, mientras que en la siguiente falta administrativa se muestra una un actuar irresponsable del actor que evidentemente puede traer consecuencias jurídicas.

Artículo 209 fracción IV inciso d) *“Orinen o defequen en cualquier lugar público”⁶¹*

Así, la intencionalidad del actor público, que en este caso es el Gobierno Municipal a través de la Sindicatura Municipal, es tomar decisiones y llevar a cabo estrategias encaminadas a la solución de un problema social -la falta de cultura de legalidad y desconocimiento de los ordenamientos municipales- además de proponerlo como un beneficio al infractor generando en la sociedad una cultura de prevención de faltas administrativas y en su caso el resarcimiento del daño causado.

⁶⁰ Código Reglamentario para el Municipio de Puebla, (Última reforma publicada en el Periódico Oficial el viernes 11 de febrero de 2011.), Consultado el lunes 22 de junio de 2015, disponible en: <http://www.pueblacapital.gob.mx/work/sites/pue/resources/LocalContent/1531/4/coremun.pdf>

⁶¹ *Ibídem*. Fracción IV.

El último actor que es el beneficiario final, la sociedad, actúa exigiendo la sanción a conductas antisociales y la paz y orden social.

Considerando lo anteriormente expuesto y lo que señala Subirats, el TFC, se interpretaría como el resultado de las conductas de los actores que intervienen en ella, pues en su obra propone la interpretación de las políticas como un resultado de actores autónomos.

2.3.3 Motivaciones.

Subirats, al introducirnos a las motivaciones de los actores de las políticas públicas indica que se mueven buscando beneficios personales y motivados por razones axiológicas. Por ello podemos decir que el actor público, el Gobierno Municipal, al mismo tiempo que se interesa por brindar un beneficio al infractor, por crear una cultura de prevención de faltas administrativas e intervenir de manera pronta e inmediata en la corrección de conductas antisociales que es la *racionalidad axiológica*, es movido por mantenerse o posicionarse en el puesto de gobierno que ocupa.

Por su parte, los infractores infringen la norma, o bien para satisfacer sus necesidades personales (*racionalidad teleológica o utilitaria*) como es el caso del ejemplo que señalé al hablar de la intencionalidad de los actores o de grupo y en otras ocasiones su conducta será sólo resultado de un actuar imprudente, sin embargo es difícil encontrar en este tipo de actores un actuar motivado a partir de la defensa y promoción de valores colectivos, si lo que se hace con su conducta es infringir una norma social. Aunque las motivaciones para cada infractor serán diferentes y múltiples ya que cómo señala Subirats, éstas dependerán de su biografía y de cada individuo o grupo social en concreto (y no es motivo de este trabajo indagar en las mismas).

2.3.4 Racionalidad.

El documento de Subirats señala que se considera a los actores de una política pública, racionales, preocupados por las consecuencias de sus propias decisiones y acciones, aunque no sean capaces de anticipar y controlar los efectos inducidos de sus acciones y sobre todo los efectos negativos que resultan de la agregación de conductas individuales. Además que poseen una racionalidad situada en relación a su biografía, historia, capital social, económico y cultural lo que significa que:

- Habitualmente los actores no son claros y precisos en definir sus objetivos.
- Existe la posibilidad de definir su comportamiento usando un esquema de límites y oportunidades.
- Todos los actores tienen un “instinto estratégico” que se define por su posición ofensiva (cuando tratan de aprovechar oportunidades para mejorar su posición y hacer valer sus intereses inmediatos) y defensiva (cuando tratan de mantener o ampliar su margen de libertad).

Como señala Subirats, todo actor pondera las ganancias a corto plazo y los beneficios de una inversión a largo plazo.⁶²

En este orden de ideas, considero importante señalar la conducta desplegada, en primer lugar por los infractores quienes son actores preocupados por las consecuencias de sus acciones, aunque esto no quiera decir que anticipen y controlen los efectos negativos de las mismas tal es el caso del infractor que maneja un vehículo automotor en estado de ebriedad (si bien no controló ni previó los efectos negativos, las consecuencias jurídicas que dicha conducta podría traerle, al ser remitido ante un Juez Calificador para que determine su responsabilidad), de igual manera al estar frente al TFC, será un actor preocupado por las consecuencias de su actuar que lo llevará a elegir este TFC como un beneficio a cambio de pagar su multa o arresto al que se haya hecho acreedor.

⁶² Cfr., *Ibidem.* p., 55.

Lo anterior, no es óbice para señalar que su racionalidad se verá situada en cada caso en concreto de cada uno de los infractores que intervengan en esta política pública, por los diversos capitales que cada uno posee como se hizo referencia con anterioridad.

En el caso de la conducta del actor público, que es el Gobierno Municipal, considero importante señalar que en este caso en particular, una vez iniciada la acción derivada de sus decisiones, puede modificarse debido a las consecuencias no anticipadas de sus mismas acciones o de las de los otros actores; se va a ver obligado a reajustar su perspectiva, aunque en el fondo sus acciones tengan como propósito atacar la misma problemática. En este mismo sentido, la propia sociedad, que dentro de este grupo encontramos a los infractores, va a modificar su actuar en relación a las acciones que se implementen por parte del actor público.

En relación al “instinto estratégico” que plantea Subirats, el actor público define su posición ofensiva cuando trata de implementar esta política pública para mejorar su posición como Gobierno Municipal y mantener o aumentar esta legitimidad por parte de la sociedad, haciendo valer sus intereses inmediatos; mientras que su posición defensiva se desplegaría cuando el Gobierno Municipal trate de mantener su capacidad de actuar ante la problemática que demanda la sociedad, manteniendo y asegurando el ejercicio del poder que posee.

2.3.5 Tipos de Actores.

Subirats señala que para analizar a los actores que intervienen en una política pública, lo primero que se debe identificar y delimitar es el espacio en el cual los actores van a intervenir, en función de su carácter público o no público.

Los actores de las políticas públicas en función de su carácter público se denominan:

- Actores político-administrativos

Los actores en su carácter no público y que pertenecen a las esferas socio-económica y socio-cultural, se pueden identificar como:

- Grupos-objetivo, que son aquellos actores que cuyo comportamiento se define políticamente como la causa (in)directa del problema.
- Beneficiarios finales, que son los actores que sufren efectos negativos del mencionado problema y su situación pretende mejorarse a través de la intervención pública y,
- Grupos-terceros, que son afectados de manera indirecta por la política pública, ya sea de manera positiva (beneficiarios) o negativa (afectados)

Denominando a los tres grandes grupos de actores, como el triángulo de los actores.⁶³

En el cuadro que se observa a continuación presentamos los actores públicos y privados del TFC. En cuanto a los grupos-terceros, es importante mencionar que en esta categoría se encuentran los actores individuales o colectivos que reciben las consecuencias indirectas de la política pública en su vida cotidiana o extraordinariamente.

**Actores de la política pública del
Trabajo a Favor de la Comunidad en el municipio de Puebla**

Actores	Públicos o Político-Administrativos		Gobierno Municipal
	Privados	1. Grupos-Objetivo	Infractores
		2. Beneficiarios Finales	Sociedad
		3. Grupos-Terceros	En algunos casos los padres del infractor, ciudadanos específicos, otros grupos sociales.

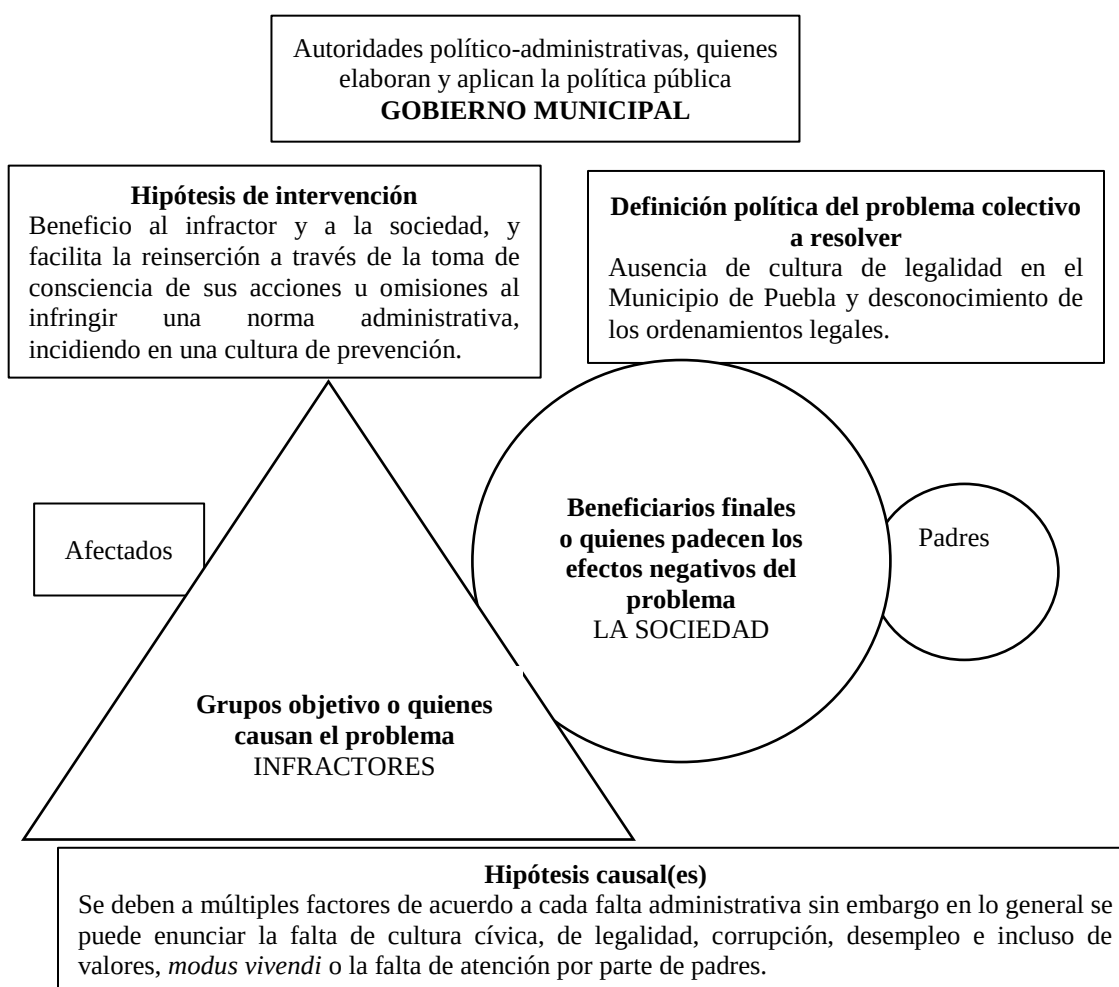
Elaboración propia considerando la definición de actores de políticas públicas de Subirats.

⁶³ *Ibidem.* p., 56.

2.3.6 Triángulo de Actores de una política pública.

Subirats denomina “triángulo base” de una política pública a las autoridades político-administrativas (actores públicos), los grupos-objetivo y los beneficiarios finales (actores privados) e indica que el analista debe identificar los actores a quienes incumbe de manera directa e indirecta el problema colectivo a resolver, así como las hipótesis en las que se basa la acción pública.⁶⁴

En este sentido el Triángulo de actores de la política pública del TFC sería el siguiente⁶⁵:



⁶⁴ Cfr. *Ibidem.* pp., 65, 66.

⁶⁵ Subirats, Joan, *et al.*, *Op. Cit.*, p.,65

2.4 El trabajo a favor de la comunidad como causa

Como ya hice referencia arriba, las políticas públicas se visualizan como las decisiones y acciones que realizan los gobiernos, la autoridad política, en relación a los problemas que se presentan en la sociedad.

En este sentido, se pueden concebir como efectos y consecuencias de estos fenómenos sociales o bien como causas. Así tenemos que el TFC en el Municipio de Puebla se presentaría como consecuencia de la falta de cultura de legalidad, desconocimiento al tema de faltas administrativas en el Municipio y que su implementación surge a causa de un comportamiento de ciertos grupos en la sociedad.

Una vez implementada esta política pública, se podrá evaluar y analizar como variable dependiente, desde el punto de vista de las consecuencias, analizando aquello que la generó.

Capítulo III

Situación actual del trabajo a favor de la comunidad en el Municipio de Puebla.

3.1. Antecedentes.

Como ya se hizo referencia en el capítulo II, el TFC se encuentra regulado en el COREMUN a partir del día treinta y uno de octubre del año dos mil ocho, ya que fue en sesión extraordinaria de cabildo, efectuada en la misma fecha y en el punto quince del orden del día, donde se dio lectura, discutió y se aprobó el Dictamen que presentaron los Regidores integrantes de la Comisión Transitoria para el estudio y análisis de la LOM y COREMUN, por el que se aprueban las Reformas, Adiciones y Derogaciones a diversas disposiciones del COREMUN, entre esas reformas encontramos la adición de los artículos 236 Bis; 236 Ter; 236 Quáter; 236 Quinquies; 236 Sexies; 236 Septies; el subtítulo “DE LOS MENORES DE EDAD”, al CAPÍTULO 9 denominado POLICÍA Y GOBIERNO; 242 Bis; 242 Ter; Adiciones y reformas que fueron finalmente publicadas en el Periódico Oficial el día 31 de Diciembre del mismo año.

Dichas reformas se aprueban, en atención a que se presenta la necesidad de establecer una reglamentación que proporcione a los Juzgados Calificadores herramientas jurídicas, técnicas y operativas que permitan la identificación de problemas y fenómenos sociales relacionados con la ley y lograr con ello que exista mayor participación de los ciudadanos en la prevención de conductas infractoras.

Asimismo, en los considerandos del punto de acuerdo se establece que estas reformas contienen importantes aportaciones y beneficios entre los cuales se presenta la incorporación de un “*innovador modelo de sanción alternativa*” que es el servicio a favor de la comunidad, consistente en la prestación de servicios no remunerados en instituciones públicas o privadas, o en otras que se determinen; éste se llevará a cabo en jornadas fuera del horario de labores; en virtud de este innovador modelo, se canalizará la fuerza productiva de

los infractores responsables de una falta administrativa, en actividades de beneficio tangible y directo para el Municipio de Puebla.⁶⁶

Del mismo modo se argumenta que el aumento de las sanciones y de la severidad en la aplicación de éstas, inhibe la incidencia en la comisión de conductas infractoras, fortalece el cumplimiento de la ley y que promueve en la sociedad una percepción de firmeza y eficacia gubernamental, lo que llamamos legitimidad y la sociedad acepta porque lo considera valioso, por ello la necesidad de los miembros del H. Cabildo Municipal de implementar nuevos medios de sanción que permitieran alcanzar una efectividad mucho más alta, abriendo el abanico de posibilidades para sancionar efectivamente a un mayor número de infractores que anteriormente lograban evadir las consecuencias legales de sus conductas.

Por lo anteriormente expuesto, queda claro que los integrantes del Cabildo, interpretaban el trabajo a favor de la comunidad como un nuevo medio de sanción y bien una sanción alternativa para los infractores remitidos a Juzgados Calificadores. Además, cabe señalar que desde la adición de estos artículos al COREMUN en el año dos mil ocho, no ha experimentado cambios la regulación del trabajo a favor de la comunidad en el Código ya referido, asimismo es menester señalar que en la actualidad no existe registro ni expediente en la Dirección de Juzgados Calificadores que acredite que un infractor se haya acogido al beneficio del trabajo a favor a la comunidad a efecto de conmutar la multa o el arresto a la que se hubiese hecho acreedor por la comisión de una falta administrativa, tal y como lo establece el procedimiento regulado en el COREMUN.

3.2. Evolución de los recursos económicos.

Hablar de políticas públicas trae consigo hablar de recursos públicos para que operen las políticas públicas; sin embargo, como ya se ha mencionado en el punto anterior, el trabajo a favor de la comunidad desde su fecha de regulación, no se ha implementado en el

⁶⁶ Cfr., Acta de la Sesión Extraordinaria del Cabildo del H. Ayuntamiento del Municipio de Puebla, efectuada el día treinta y uno de Octubre de dos mil ocho, Consultada el lunes 27 de Julio de 2015, disponible en: <http://pueblacapital.gob.mx/iv-actas-de-cabildo/sesiones-efectuadas-en-anos-antiores>

Municipio de Puebla, lo que nos lleva a señalar que no se encuentra contemplado de forma específica en el presupuesto de egresos del Municipio, toda vez que no se visualiza como una política pública.

Por consecuencia, tampoco existe la asignación de recursos financieros en el ámbito público, empezando por la Dirección de Juzgados Calificadores ni para dependencias que podrían fungir como las autoridades ejecutoras del proyecto.

3.3. Limitantes de aplicación a la política pública.

De inicio, cabe analizar el criterio adoptado por la SCJN, el cual fue citado en el capítulo anterior, en el que establece que las actividades de apoyo a la comunidad a que se refiere la Ley de Cultura Cívica del Distrito Federal, (en adelante emplearemos las siglas LCCDF) que es el ordenamiento legal equivalente al COREMUN, **no pueden considerarse como sanciones**, en virtud de que constituyen una opción para el infractor a fin de no cumplir con una multa o un arresto, ya que dichas actividades son exclusivamente una forma de conmutar la sanción. Lo que significa que la sanción es la imposición de una multa o el arresto como consecuencia de una conducta indebida, pero autorizan al infractor a solicitar al Juez que le permita realizar actividades de apoyo a la comunidad siendo así una prerrogativa a su favor.

Por consecuencia, el TFC que se encuentra regulado en el COREMUN y a lo largo del contenido del artículo 209, que es el numeral que señala las faltas o infracciones administrativas y las sanciones equivalentes a las mismas, **NO SE PUEDE CONSIDERAR COMO UNA SANCIÓN** y mucho menos contradecirse en su texto, pues debemos tomar en consideración que el mismo COREMUN por otro lado señala el TFC en su artículo 236 Bis, **como una prerrogativa o un programa.**⁶⁷

Así mismo, el TFC no se encuentra regulado en un capítulo especial dentro del ordenamiento legal referido, lo cual nos lleva a la conclusión que el cuerpo colegiado

⁶⁷ *Ibidem.* Artículos 209 y 236 Bis.

municipal, el cabildo, extrajeron de la LCCDF los artículos referentes al TFC sin tomar en cuenta que su aplicación no se podría llevar a cabo en nuestro Municipio de igual forma que como se planteó en el Distrito Federal.

También es preciso señalar que en la LCCDF se encuentra regulada la figura de una Consejería Jurídica y de Servicios Legales del Distrito Federal, área que recibe las propuestas de actividades de apoyo a la comunidad para que sean cumplidas por los infractores, quien además supervisa las actividades de apoyo a la comunidad. Sin embargo, esta área no se encuentra contemplada en nuestro COREMUN y dificulta la aplicación de esta política, pues la vigilancia de los infractores que realicen el TFC no estará regulada por algún área facultada y capacitada para ello.

Además, si bien es cierto que en sesión extraordinaria de cabildo de fecha treinta y uno de octubre del año dos mil ocho -y de la cual ya se habló con anterioridad- la intención del cabildo municipal fue implementar un *“innovador modelo de sanción alternativa”* (como refieren al TFC), **desde la naturaleza misma de su creación en su exposición de motivos, era imposible su aplicación.**

Otra limitante que obstaculiza la funcionalidad de esta política pública, es que para poder solicitar la conmutación de la sanción por TFC, el COREMUN establece que el infractor deberá garantizar el importe de la sanción impuesta con multa equivalente a las horas de arresto, mediante depósito en efectivo o fianza que estime la autoridad, importe que deberá pagarse en la caja que para tal efecto autorice la Tesorería Municipal.⁶⁸

A lo anterior, es menester señalar que en reiteradas ocasiones el infractor no cuenta con los medios económicos para pagar el importe de su multa de inmediato, por lo que no elige conmutar sus horas de arresto por el pago de multa, en este sentido; ilógico es pensar

⁶⁸ Véase Artículo 236 Ter del Código Reglamentario para el Municipio de Puebla (Última reforma publicada en el Periódico Oficial el viernes 11 de febrero de 2011.) Consulta 6 de Julio de 2015) disponible en: <http://www.pueblacapital.gob.mx/work/sites/pue/resources/LocalContent/1531/4/coremun.pdf>.

que tendrá el monto para cubrir la garantía pues de ser así, haría el pago conmutando su arresto. Esto sin tomar en consideración que la cuenta de ingresos de la Tesorería Municipal del H. Ayuntamiento del Municipio de Puebla es única para recabar los ingresos y que no se ha presentado el caso que una vez que entren ingresos a la cuenta pública del municipio, se puedan retirar y descontarlos de la cantidad ya ingresada a la referida cuenta por concepto de garantía de la realización de TFC.

3.4. Apreciación social.

Independientemente de las contradicciones, lagunas y límites que el COREMUN señala y que hemos venido analizando a lo largo del presente trabajo, los cuales obstaculizan la funcionalidad de esta figura, es de suma importancia no perder de vista el papel que desempeña la sociedad ya que la falta de cultura de legalidad a través del trabajo comunitario impide que esta lo perciba como un beneficio a favor del infractor y de ella misma, viéndolo en reiteradas ocasiones como una violación al artículo 5° constitucional, punto que queda claramente analizado al citar el criterio de la SCJN, al aclarar que no es violatorio a este artículo constitucional ya que éste es una opción para el infractor, quien con pleno consentimiento elige su realización como una manera de conmutar la sanción de multa o arresto por la comisión de infracciones administrativas y que deben entenderse como una prerrogativa para los infractores y no como una imposición.

Cabe señalar que desde que se incorpora el TFC en el COREMUN en el año 2008, no se han llevado a cabo programas de difusión y promoción de esta prerrogativa para el infractor, lo cual considero de suma importancia ya que difícilmente un infractor va a acogerse a este beneficio en primer lugar si lo desconoce y mucho menos si no lo considera legítimo, me atrevo a decir que la difusión de esta figura es uno de los principales elementos para que tenga una respuesta positiva de apoyo por parte de la sociedad.

Capítulo IV

Propuesta de implementación del trabajo a favor a la comunidad como política pública de juventud

4.1. Objetivo que expresa la Política Pública.

En primer lugar, como ya lo he referido, el objetivo del TFC es dar un beneficio al infractor quien con pleno consentimiento elige la realización de este trabajo comunitario, como una manera de conmutar la sanción de multa o arresto que le hubiese impuesto el Juez Calificador por la comisión de una falta administrativa.

Cabe señalar la importancia de que el infractor resarza la afectación ocasionada por la conducta cometida y así tome consciencia de sus acciones u omisiones al infringir una norma administrativa. En este sentido, la asignación autoritaria de valores en la sociedad priva a los infractores de algo que tenían -que en este caso en concreto es la libertad o bien su patrimonio, si su sanción es arresto o multa respectivamente- y al mismo tiempo entorpece la consecución de los valores que de lo contrario se habrían alcanzado, ya que existe una limitante que establece el numeral 236 Bis en caso de reincidencia.⁶⁹

Lo anterior con la finalidad de crear una cultura de prevención de faltas administrativas y con ello intervenir de manera pronta e inmediata en la corrección de conductas antisociales que sin ser delictivas, pueden converger en la comisión de delitos que conducen a la alteración del orden social.

Finalmente y en un tercer lugar, el objetivo de esta política pública no sólo consiste en que el infractor no reincida en la comisión de la misma u otra falta administrativa, debido a la conciencia generada en él acerca de la legalidad del TFC y de las consecuencias de sus acciones u omisiones al infringir una ley administrativa, sino que su aplicación se convierte en un precedente en la sociedad de que la autoridad municipal, preocupada por la integridad

⁶⁹ Vid. Easton, David, *Esquema para el Análisis Político*, Editores Amorrortu, Buenos Aires, Argentina, 1999, pp., 129,130.

de los ciudadanos del Municipio, toma medidas necesarias y actúa en salvaguardar el orden social.

En este sentido será mayor el número de infractores que se acojan al beneficio del TFC, que cumplan al cien por ciento con el programa impuesto y que no reincidan en la misma o en cualquier otra falta administrativa.

¿Cómo lograr esta cultura de prevención? ¿Bastará sólo con la correcta aplicación del beneficio que señala la CPEUM? o ¿será necesaria toda una política pública que de manera integral impacte en las nuevas generaciones de nuestro Municipio?

Empecemos por considerar el TFC, no sólo como una consecuencia jurídica, sino como una verdadera política pública que apreciada desde el punto de vista a los sujetos en quien pretende incidir, puede ser una estrategia de intervención en el campo de las violencias relacionadas con los jóvenes.

4.2. Beneficiarios.

Si bien el término juventud que establece la Ley del Instituto Mexicano de la Juventud, considera jóvenes a la población de edad comprendida entre los 12 y 29 años ⁷⁰, en el caso en concreto y toda vez que ya he señalado que el procedimiento que establece el COREMUN en la comisión de una falta administrativa en menores de edad es completamente diferente al que se sigue con la población que alcanza la mayoría de edad, considero pertinente delimitar la aplicación de esta política pública a jóvenes de edad comprendida entre 18 y 29 años.

⁷⁰ Ley del Instituto Mexicano de la Juventud, (Nueva Ley publicada en el Diario Oficial de la Federación el de enero de 1999. Última reforma publicada DOF 14-05-2013), Consultada el lunes 8 de junio de 2015, disponible en: http://www.sep.gob.mx/work/models/sep1/Resource/8dec94b5-f918-45bb-8fd6-adc34a6978da/ley_instituto_mexicano_juventud.pdf

Artículo 2. Por su importancia estratégica para el desarrollo del país, la población cuya edad quede comprendida entre los 12 y 29 años, será objeto de las políticas, programas, servicios y acciones que el Instituto lleve a cabo, sin distinción de origen étnico o nacional, género, discapacidad, condición social, condiciones de salud, religión, opiniones, preferencias, estado civil o cualquier otra.

Un joven infractor al que la autoridad pública, no sólo aplica una sanción o le muestra un “beneficio” con un sinnúmero de limitantes para su aplicación, sino que le muestra una gama de actividades en la que puede involucrarse, es un joven capaz de adquirir una perspectiva de mejor vida social.

A partir de la incorporación del TFC en el Municipio de Puebla, no podemos olvidar que el segundo actor beneficiario es la sociedad, ya que el TFC permite realizar mejoras a la infraestructura del Municipio de Puebla y con ello mejorar su imagen, no obstante lo más importante es que a través de estos infractores, quienes prestan un servicio comunitario, se crea una cultura en la sociedad que traduce el respeto a la legalidad a través de este programa y que además ayuda a inhibir la incidencia en la comisión de conductas infractoras, como se ha señalado con anterioridad.

La aplicación de la política pública de juventud tendrá como población objetivo a jóvenes de 18 a 29 años de edad que al cometer alguna conducta antisocial tipificada como falta administrativa por el COREMUN, serán sancionados por un Juez Calificador, autoridad que determinará la sanción de acuerdo a lo establecido en el referido Código y si éste establece que el infractor se encuentra en el supuesto de conmutar su sanción consistente en multa o arresto por la posibilidad de acogerse al TFC, la autoridad al notificarle sus derechos, **estará obligada a explicarle detalladamente en qué consiste esta figura, a fin de que el infractor se encuentre debidamente informado para elegir compurgar horas de arresto, pagar su multa o acogerse a este beneficio.**

Si bien el Juez Calificador es la autoridad que determina la sanción o el “beneficio”, es necesaria la presencia de una autoridad ejecutora que cuente con todas las facilidades, tanto en estructura, personal y recursos, a fin de que permita que el infractor realice el TFC, en un ambiente que lo acoja y lo integre a ciertas actividades propias de la institución. Tal es el caso de un Instituto Municipal del Deporte, el cual pretende *“Fomentar la activación física, la recreación y el deporte en la ciudad de Puebla con el desarrollo de Programas Sociales enfocados a promover la integración familiar y participación ciudadana, así como*

combatir el ocio y mejorar la calidad de vida de los poblanos”⁷¹ o el Instituto Municipal de la Juventud cuyo objetivo es “*Promover, impulsar y fomentar la participación activa de la juventud poblana para lograr el bienestar social del Municipio de Puebla y al mismo tiempo mejorar su condición de vida*”⁷²; y entre sus funciones se destaca “*Coadyuvar con el Ayuntamiento en la planeación y programación de las políticas públicas y acciones encaminadas al desarrollo de la juventud.*”⁷³

Por lo tanto, la creación de lazos interinstitucionales se torna indispensable para que esta política se pueda aplicar y en gran medida serán claves para garantizar su funcionalidad. Los convenios de colaboración que se lleven a cabo entre estos actores establecerán el compromiso de la institución encargada de la ejecución, de integrar al infractor en alguna de las actividades propias de la institución, en horarios que el infractor pueda acudir a efecto de cumplir sus horas impuestas así como de girar oficio al Juez Calificador informando acerca del cumplimiento o incumplimiento por parte del joven.

Porque existe la posibilidad de que no se cumpla con las horas señaladas para realizar el TFC, el Juez Calificador, previo oficio de colaboración girado por la institución ejecutora, que informa el incumplimiento del joven infractor, comunicará a la Secretaría de Seguridad Pública y Tránsito Municipal, a efecto de que pongan a su disposición al joven infractor y cumpla con la sanción de arresto o multa, toda vez que perdió el derecho al beneficio que él mismo eligió.

Es importante señalar que al ser autoridades ejecutoras el Instituto Municipal de la Juventud, el Instituto Municipal del Deporte, Instituto Municipal de la Mujer o el Instituto Municipal de Arte y Cultura y por los programas que por su propia naturaleza implementan,

⁷¹ Véase objetivo del Instituto Municipal del Deporte, Consulta 1 de Agosto de 2015, disponible en: <http://pueblacapital.gob.mx/iii-funciones-objetivos-y-actividades-relevantes/111-funciones-objetivos-y-actividades-relevantes/468-instituto-municipal-del-deporte>

⁷² Véase objetivo del Instituto Municipal de la Juventud, Consulta 1 de Agosto de 2015, disponible en:

<http://pueblacapital.gob.mx/iii-funciones-objetivos-y-actividades-relevantes/111-funciones-objetivos-y-actividades-relevantes/466-instituto-de-la-juventud-del-municipio-de-puebla>

⁷³ *Ídem.*

el joven percibe el TFC no como una actividad denigrante, como se pudiera ver por la sociedad al establecer como actividades, barrer las calles, podar plantas, pintar etc. Enfrentándonos además con el hecho de que en el desempeño de ciertas actividades los infractores pudieran no contar con la habilidad, capacitación, materiales de trabajo y de seguridad para desempeñarlas convirtiéndose en un riesgo para el Municipio la aplicación de dicho TFC; situación que se resuelve con las autoridades ejecutoras que proponemos.

También considero importante señalar que de no ser estas instituciones quienes se encarguen de ejecutar en sus programas el TFC, representaría un aumento de costos para el Municipio al tener que modificar su estructura orgánica, a fin de que exista un área que se encargara de llevar a cabo programas en donde se pueda cumplir las horas del TFC.

En este sentido, no podemos visualizar la implementación de la política pública sin un enfoque preventivo, por ello considero que el Instituto Municipal de Arte y Cultura, puede ser otro actor clave en la ejecución de la misma, toda vez que lleva a cabo programas artísticos, recreativos y culturales que benefician a un gran número de ciudadanos poblanos, como es el Festival Internacional 5 de Mayo y el Festival de Teatro Héctor Azar, por mencionar algunos que cada año engalanan diversos recintos culturales de la ciudad y en los que se requieren un gran número de personas para que estos eventos se puedan organizar y llevar a cabo.

Considero que es momento de explotar las aptitudes de los jóvenes en actividades que dignifiquen su vida y a la comunidad, sin dejar a un lado la certeza jurídica que se da al infractor cumpliendo en todo momento el principio de legalidad.

Autoridades ejecutoras como las que se han mencionado, llevan a cabo actividades y programas que fomentan no sólo la participación de jóvenes en actividades deportivas, recreativas y culturales sino que hay actividades que brindan a jóvenes la posibilidad de aprender un oficio que les permita insertarse en el mundo laboral y en este sentido la posibilidad de modificar su *modus vivendi*, permitiéndoles que una vez que termine con sus horas de TFC se interese por permanecer en alguna de estas actividades.

Definitivamente la labor de estas instituciones no inicia al recibir al joven y al informar a la Dirección de Juzgados Calificadores, (en adelante emplearemos las siglas DJC) sobre el cumplimiento de sus horas, es una labor más compleja que conlleva el desarrollo e implementación de una etapa de inducción (integrada, por ejemplo, por pláticas y talleres) acerca de la legalidad con relación a las faltas administrativas y de las virtudes del TFC.

Nuestra propuesta concibe el TFC como una oportunidad de **participación y de construcción de ciudadanía**, campos de gran relevancia para las nuevas generaciones que permiten lograr resultados tangibles en las estrategias de intervención enfocadas a los jóvenes.

Considerando el valioso enfoque que presenta la Fundación Kaleidos.Red⁷⁴ acerca de la transversalidad, entendida como corriente principal y referida a aquellos proyectos que usan como piedra angular algún contenido que pueda orientar y/o condicionar las actuaciones del conjunto de la estructura organizativa⁷⁵, podemos entender la aplicación de esta política pública bajo un enfoque transversal en donde se busca la coherencia y la coordinación de las actuaciones para construir una nueva forma de hacer políticas públicas que pueda dar respuesta a una nueva sociedad, como lo señala Brugué:

*Debemos, en definitiva, tener muy claro que la transversalidad no es ni un capricho ni una moda. Se trata de una necesidad, de un imperativo ineludible (a pesar de sus dificultades) para algo tan obvio como tomar las decisiones adecuadas y aplicarlas eficientemente.*⁷⁶

En función de un proyecto transversal converge la participación de múltiples actores (áreas o servicios municipales), actores que deben compartir unos objetivos mínimos

⁷⁴ Desde la Fundación Kaleidos.red, formada por 17 ayuntamientos de España entre los que se encuentra el de Zaragoza, se desarrolla un trabajo en colaboración con distintos ayuntamientos a nivel nacional, para posibilitar que las políticas y servicios de proximidad reviertan en la calidad de vida de la ciudadanía.

⁷⁵ Brugué, Quim, *Transversalidad: del concepto a la práctica, de las ideas a los resultados*, Fundación Kaleidos Red, Consultado el lunes 10 de agosto de 2015, disponible en: <https://www.tarragona.cat/serveis-a-la-persona/serveis-socials/observatori-social-de-la-ciutat-de-tarragona/fitxers/altres/treballem-en-xarxa/transversalitat-del-concepte-a-la-practica>

⁷⁶ Ídem.

comunes para alcanzarlos, se necesitan mutuamente, las relaciones entre los actores deben ser continuadas (basadas en la negociación y la confianza), se trata de un modelo de relaciones de interdependencia que funciona de manera autónoma y autorregulada, la reciprocidad y la colaboración han de regir las relaciones que se dan en el seno de un proyecto transversal.

Fundación Kaleidos.Red destaca tres fases que concentran el problema a la hora de diseñar y ejecutar políticas públicas:

- *“Solos somos impotentes”. La eficiencia de un profesional, de un servicio o de un área sectorial no es suficiente para construir las respuestas que los ciudadanos exigen a sus instituciones públicas.*⁷⁷

El claro ejemplo de ello, es el hecho de que se encuentre regulado e TFC en el COREMUN, sin embargo por la falta de estructura orgánica, personal, recursos, limitantes en la ley y desconocimiento por parte de los infractores de sus derechos durante el procedimiento, es imposible su aplicación. Así, la labor de la Sindicatura Municipal a través de la DJC, no ha sido suficiente para dar soluciones en tema de faltas administrativas.

- *“La suma no suma”. La simple superposición, acumulación o suma de actuaciones tampoco es suficiente. No se trata poner junto lo que se hace separadamente sino de hacer algo nuevo juntos.*⁷⁸

La creación de lazos interinstitucionales, a través de convenios de colaboración entre los actores que participan en la propuesta y la visualización del TFC como una política pública es un modelo innovador en la aplicación de la justicia municipal.

- *“El reto es como juntarnos para multiplicar”. Al hacerlo juntos multiplicaremos nuestros potenciales. No estamos simplemente sumando sino generando una suma positiva.*⁷⁹

⁷⁷ Ídem.

⁷⁸ Ídem.

⁷⁹ Ídem.

A partir de las facultades que les confieren los ordenamientos municipales a los actores de la política pública (autoridad sancionadora y ejecutora), cumplen a la par con los objetivos que sus programas operativos anuales les demandan y a su vez se generan actividades de beneficio tangible y directo para el Municipio de Puebla.

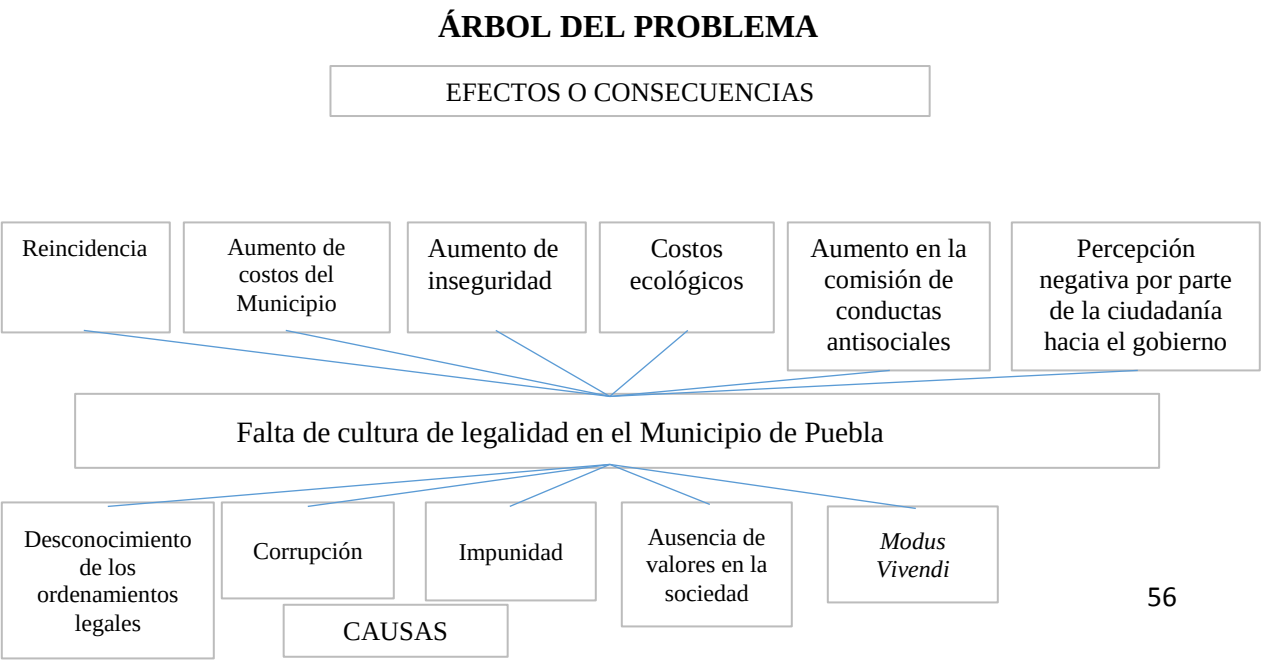
4.3. Matriz Lógica como herramienta de gestión del trabajo a favor de la comunidad

La Matriz lógica o de indicadores, en un instrumento de gestión de programas y proyectos, la cual permite fortalecer la preparación y ejecución de los mismos, que resume los principales resultados de su preparación, permitiendo un seguimiento gerencial de la ejecución y que facilita la evaluación de resultados e impactos.

Esta herramienta se usará a lo largo de este último capítulo como apoyo para la propuesta de implementación del TFC en el Municipio de Puebla, como una política pública de juventud que permita satisfacer las necesidades de la sociedad y que ataque el problema identificado como social.

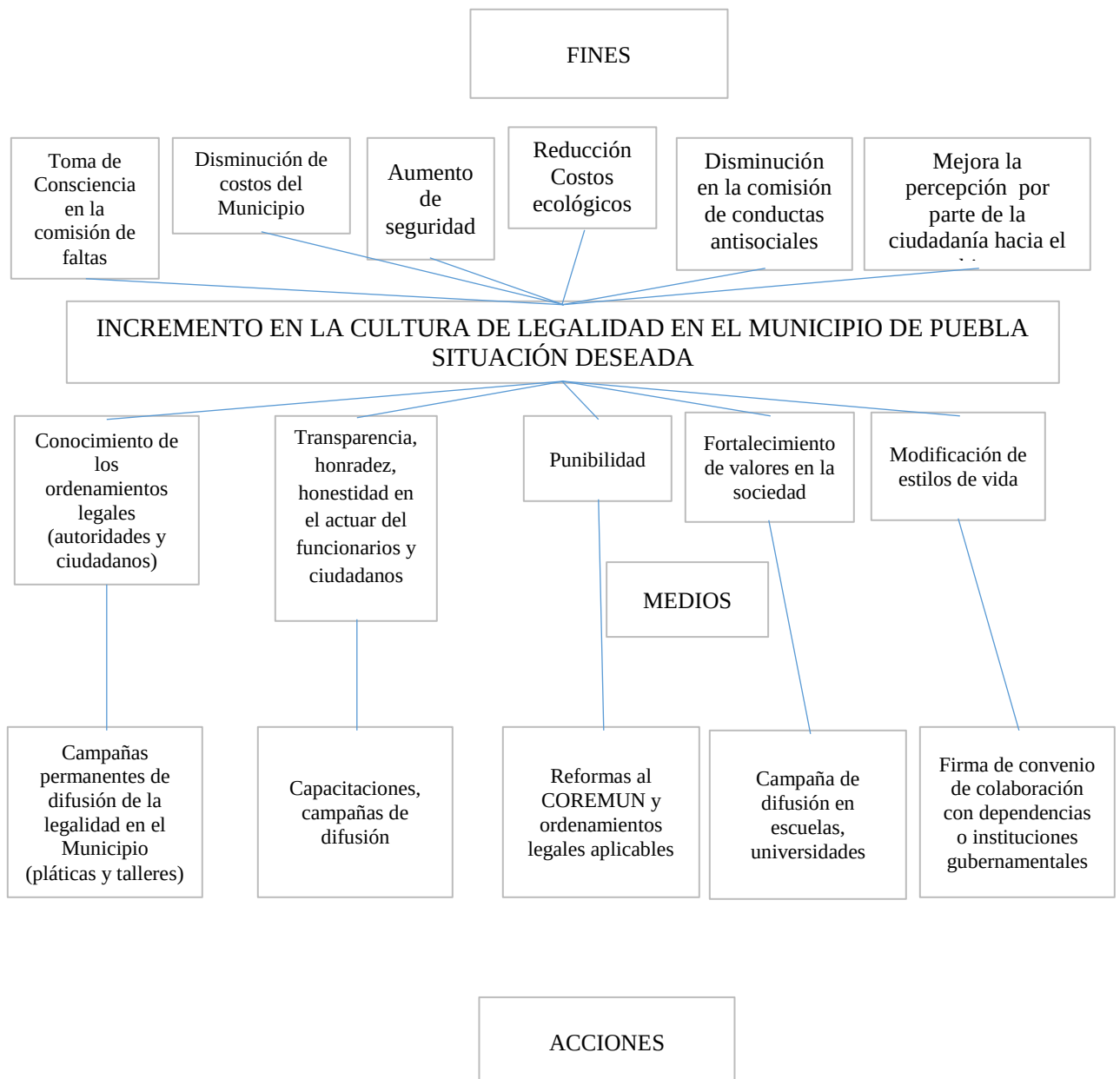
4.3.1. Causas, consecuencias y definición del problema (Árbol del Problema)

De inicio, será a través de un Árbol del Problema y Árbol de Objetivos, como obtendremos un resumen narrativo del proyecto de implementación con una lógica vertical.



4.3.2. Fines, Situación deseada y Medios (Árbol de Objetivos).

ÁRBOL DE OBJETIVOS



4.3.3. Objetivos, Indicadores, Medios de Verificación y Supuestos.

Una vez presentado el árbol de objetivos, se trasladará al resumen narrativo del proyecto de implementación de la política pública.

Los fines del árbol de objetivos se trasladan al recuadro denominado FIN, la situación deseada se representa como PROPÓSITO, los medios expuestos integran los COMPONENTES y finalmente las acciones conforman las ACTIVIDADES del resumen narrativo.

	Resumen Narrativo	Indicadores	Medios de verificación	Supuestos
Fin	Toma de conciencia por parte de los infractores en la comisión de faltas administrativas, disminución de costos para la administración municipal, mayor seguridad en el Municipio de Puebla, obtener una mejor percepción por parte de la ciudadanía en el actuar de	El porcentaje de reincidentes, del total de infractores que cumplieron sus horas de TFC. Grado de satisfacción de la ciudadanía poblana de la aplicación del TFC: FÓRMULA -No. de beneficiarios del municipio que declaran un grado de satisfacción superior del proyecto / No. total de beneficiados del municipio	Los datos que se capturan en el sistema denominado SINDINET de la DJC. Resultados de la encuesta que refleje la percepción de la ciudadanía con la aplicación del proyecto.	

	gobierno municipal y a largo plazo una disminución en la comisión de conductas antisociales.	encuestados)*100 ⁸⁰		
Propósito	Incremento en la cultura de legalidad en el Municipio de Puebla a través del beneficio del TFC.	Estadísticas de remisiones de Juzgados Calificadores. Del total de infractores que se acogen al beneficio del TFC, ¿Qué porcentaje de infractores cumplen con las horas impuestas? ⁸¹	Los datos que se capturan en el sistema SINDINET de la DJC. Fotografías de infractores realizando el TFC.	Buen funcionamiento del sistema SINDINET. La autorización por parte de los infractores para tomar fotografías realizando TFC.
Componentes	Conocimiento de la ley por parte de la autoridad y los ciudadanos.	Estadísticas de remisiones de Juzgados Calificadores. ⁸²	Sistema denominado SINDINET de la DJC. Trípticos, mamparas. Expedientes de Quejas	Buen funcionamiento del sistema SINDINET.

⁸⁰ Tendría que generarse con una encuesta de percepciones, aunque ya se propone una fórmula para medir el porcentaje de reincidentes del total de infractores que cumplieron sus horas de TFC así como el grado de satisfacción de la ciudadanía poblana de la aplicación del TFC.

⁸¹ Estos datos se obtienen a través del sistema SINDINET, que es el sistema de cómputo que permite determinar con precisión la reincidencia de los infractores, consulta en cada delegación de los infractores que han ingresado a las mismas y otros datos relacionados con los procedimientos administrativos seguidos en Juzgados Calificadores.

⁸² Estos datos se obtienen a través del sistema SINDINET.

			presentadas Convenios celebrados con otras dependencias. Oficios de canalización de infractores a dependencias gubernamentales	
	Transparencia, honradez y honestidad en el actuar del personal que labora en Juzgados Calificadores y en la ciudadanía poblana	Medios de difusión de las faltas administrativas y de funciones y procedimiento en el Juzgado Calificador.		Suficiencia presupuestal
	Punibilidad.	Número de quejas presentadas en contra de jueces calificadores por actos de corrupción.		Disposición por parte de instituciones o dependencias para firmar el convenio.
	Fortalecimiento de valores en la sociedad.	Estadística del número de infractores remitidos a Juzgados Calificadores por faltas administrativas que de una u otra forma sean consideradas un <i>modus vivendi</i> . ⁸³		

⁸³Estos datos se obtienen a través del sistema SINDINET.

	Cambio de hábitos de vida			
Actividades	Proyecto de Campaña de difusión y respeto a la legalidad.	Número de personas beneficiadas en cada una de las campañas de difusión.	Colocación de mamparas y difusión de trípticos en Juzgados Calificadores. (fotografías)	Disposición por parte de dependencias e instituciones para firmar convenios de colaboración con Sindicatura Municipal. Instituto Municipal del Deporte e Instituto Municipal de la Juventud.
	Firma de convenios de colaboración con dependencias o instituciones gubernamentales . (IMD e IMJ)	Porcentaje de servidores públicos capacitados FORMULA Número de servidores públicos capacitados por el total de funcionarios que laboran en la DJC / 100		
	Campaña de difusión a la ciudadanía con participación de personal de la DJC en escuelas, universidades acerca del Código.	Número de cursos impartidos al personal que labora en juzgados calificadores.		
	Elaborar el proyecto de Reformas al COREMUN y ordenamientos	Alto grado de satisfacción de la ciudadanía poblana de la campaña de		

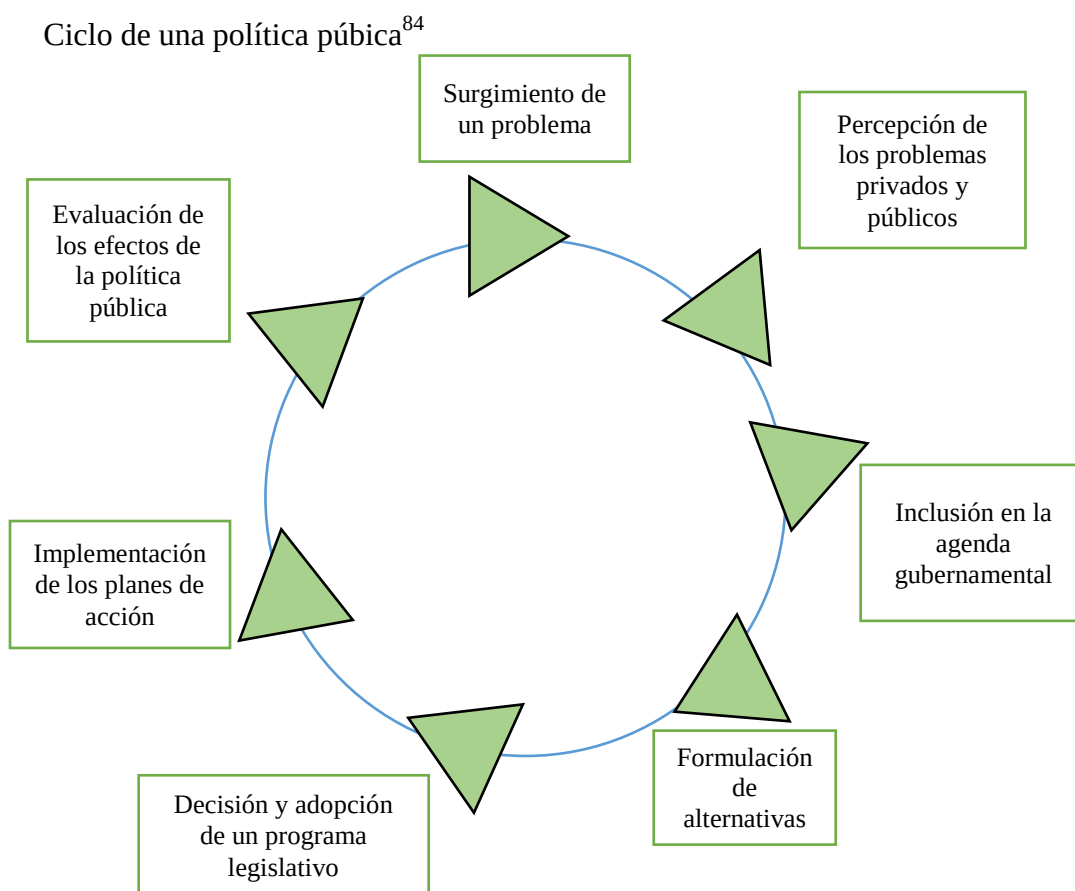
	legales aplicables.	difusión del Código y Decálogo de ética.		
	Decálogo de ética que rige el actuar del adscrito a esta área.			
	Cursos al personal que labora en Juzgados Calificadores y elementos de SSPTM y constante vigilancia por parte del Departamento de Supervisión al personal de juzgados calificadores.			
	Difusión del procedimiento de quejas y denuncias por actos de corrupción en contra de servidores públicos.			

Fuente: Elaboración propia con base en la metodología de la Matriz de Indicadores para Resultados.

Considero importante señalar que los indicadores, medios de verificación y supuestos, deben ser establecidos por las diferentes áreas y dependencias involucradas; sin embargo esta investigación establece propuestas de todos ellos que facilitarán la aplicación de esta política.

4.3.4 Ciclo de la política pública

Joan Subirats define las etapas del ciclo de una política pública visualizándolas como un flujo continuo de decisiones, por ello la propuesta de implementación de esta política debe visualizarse, en todo momento, como un esquema cíclico en el que ciertas etapas se deberán implementar en el futuro a efecto de que se complete el sentido de la misma. Usando la propuesta de Subirats, ilustramos hasta donde abarca la propuesta de implementación de la política pública. En este sentido, hacemos uso del esquema que señala Subirats sobre el ciclo de una política pública que nos permite identificar los retos y actores implicados, reduciendo la complejidad de los métodos de análisis.



⁸⁴ Subirats, Joan, *et al.*, *Op. Cit.*, p., 44.

Así, de manera más precisa se visualiza el alcance del proyecto que nuestra propuesta sustenta en el cuadro siguiente:

	FASES DE LA POLÍTICA PÚBLICA TFC EN EL MUNICIPIO DE PUEBLA
Surgimiento de un problema	Falta de cultura de legalidad y desconocimiento de los ordenamientos municipales en relación a las faltas administrativas.
Percepción de los problemas privados y públicos	Se muestran resultados de la Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública (ENVIPE) 2014, del Instituto Nacional de Estadística y Geografía, de la cual se desprende que el tema que genera mayor preocupación en la población poblana encuestada es la inseguridad. Si bien es cierto que es una encuesta a nivel estatal, cabe señalar que si no se ataca la falta de legalidad y desconocimiento de los ordenamientos municipales pueden ser el parte aguas para la reincidencia en la comisión de conductas antisociales o bien la comisión de conductas más graves tales como delitos del fuero común e incluso del fuero federal.
Inclusión en la agenda gubernamental	El 31 de octubre de 2008, en sesión extraordinaria de cabildo, se aprobó el dictamen para el estudio y análisis de a LOM y el COREMUN, por medio del cual se aprueban las reformas, adiciones y derogaciones a diversas disposiciones del referido código. Asimismo, en los considerandos del punto de acuerdo se establece que estas reformas contienen importantes aportaciones y beneficios entre los cuales se presenta la incorporación de un “innovador modelo de sanción alternativa” que es el servicio a favor de la comunidad.
	Surge la necesidad de establecer una reglamentación que proporcione a los Juzgados Calificadores herramientas jurídicas, técnicas y operativas que permitan la

	identificación de problemas y fenómenos sociales relacionados con la ley y lograr con ello que exista mayor participación de los ciudadanos en la prevención de conductas infractoras.
Formulación de alternativas Implementación de los planes de acción	La aplicación de la política pública de juventud, se empleará en jóvenes de 18 a 29 años de edad que al cometer alguna conducta antisocial tipificada como falta administrativa por el COREMUN, será sancionado por un Juez Calificador; sin embargo las autoridades ejecutoras que cuentan con estructura, personal y recursos, a fin de que se permita que el infractor realice el TFC en un ambiente que lo acoge y lo integra a ciertas actividades propias de la institución son el Instituto Municipal de la Juventud y el Instituto Municipal del Deporte. Los convenios de colaboración que se lleven a cabo entre estos actores establecerán el compromiso de la institución encargada de la ejecución, de integrar al infractor en alguna de las actividades propias de la institución, en horarios que el infractor pueda acudir a efecto de cumplir sus horas y de girar oficio al Juez Calificador informando acerca del cumplimiento o incumplimiento por parte del joven. Sin embargo la labor de estas instituciones no inicia al recibir al joven y al informar a la DJC sobre el cumplimiento de sus horas, es una labor más compleja que conlleva el desarrollo e implementación de pláticas y talleres acerca de la legalidad con relación a las faltas administrativas, que definitivamente y por su propia naturaleza estos beneficios llegarán a más jóvenes poblanos y en este sentido beneficiando a un sin número de ciudadanos.
Decisión y adopción de un programa legislativo	La vía para la implementación de esta política pública, dado que implica reformas a los ordenamientos legales municipales para su viabilidad, es a través del cabildo municipal.

Evaluación de los efectos de la política pública	Se han establecido los siguientes indicadores de medición: El porcentaje de reincidentes, del total de infractores que cumplieron sus horas de TFC. Grado de satisfacción de la ciudadanía poblana de la aplicación del TFC. FÓRMULA: $\frac{\text{No. de beneficiarios del municipio que declaran un grado de satisfacción superior del proyecto}}{\text{No. total de beneficiados del municipio encuestados}} \times 100$ Estadísticas de remisiones de Juzgados Calificadores. Del total de infractores que se acogen al beneficio del TFC, ¿Qué porcentaje de infractores cumplen con las horas impuestas? Número de quejas presentadas en contra de jueces calificadores por actos de corrupción. Estadística del número de infractores remitidos a Juzgados Calificadores por faltas administrativas que de una u otra forma sean consideradas un modus vivendi Número de personas beneficiadas en cada una de las campañas de difusión. Porcentaje de servidores públicos capacitados FÓRMULA: $\frac{\text{Número de servidores públicos capacitados}}{\text{por el total de funcionarios que laboran en la DJC}} \times 100$ Número de cursos impartidos al personal que labora en juzgados calificadores. Alto grado de satisfacción de la ciudadanía poblana de la campaña de difusión del Código y Decálogo de ética.
--	--

CONCLUSIONES

La propuesta de implementación del TFC corre de forma paralela al marco legal y al marco de las políticas públicas, recuperando el recurso virtuoso de las instituciones, al ser consideradas como recursos de los agentes y actores racionales para obtener el logro de ciertos objetivos.

El Municipio de Puebla, como institución y a través de la implementación de nuevas políticas públicas da solución a un problema colectivo, como es el de ausencia de una cultura de legalidad en el Municipio, sin embargo conlleva a su vez una reducción de costos, disminución de incentivos de corrupción, facilita flujos informacionales, anticipa las sombras del futuro, transparenta los retornos y distribuye las capacidades en forma más equitativa.

El TFC, como una política pública de juventud, tiene su fundamento en los marcos de referencia normativos y las reglas de comportamiento que permite guiar, constreñir y crear poder en las organizaciones cuyas estructuras y actividades cognitivas, normativas y regulativas dan significado al comportamiento social.

La propuesta de implementación del TFC, se convierte en una política pública que no sólo implica su aplicación como una consecuencia jurídica, sino que con un enfoque de prevención pretende incidir en el joven a efecto de que sea capaz de adquirir una perspectiva de mejor vida social.

Los convenios de colaboración que se lleven a cabo entre la autoridad sancionadora y las autoridades ejecutoras, conllevan a una reducción de costos significativos para el Municipio, ya que no se propone modificación a la estructura orgánica de las áreas involucradas, simplemente a través de la vinculación y creación de lazos interinstitucionales será posible su aplicación.

El TFC se convierte en una política pública con un enfoque transversal que permite la eficiencia y eficacia al generar espacios de interacción, comunicación y colaboración entre los actores participantes, en consecuencia se presenta un mejor aprovechamiento de los recursos.

Un joven infractor al que la autoridad pública, no sólo aplica una sanción o le muestra un “beneficio” con un sinnúmero de limitantes para su aplicación, sino que le muestra una gama de actividades en la que puede involucrarse, es un joven capaz de adquirir una perspectiva de mejor vida social.

Si bien es cierto, se presentan las virtudes que nos puede proporcionar la implementación de una política pública como ésta, pero es fundamental reconocer que podemos enfrentarnos también con ciertos obstáculos que podrían entorpecer la implementación y por tanto el éxito de la misma. Así, los actores que intervienen son clave y juegan un papel primordial en la ejecución de la política pública.

En primer lugar, se requiere que dicha política tenga un alto grado de aceptación por parte de los actores, en principio por las autoridades municipales ya que es indispensable generar la percepción de una política pública legítima, lo cual requiere de un trabajo previo y sin duda alguna, un trabajo arduo de parte del gobierno municipal pues esta tarea requiere no sólo trabajar en la reformas a los ordenamientos municipales, sino en que a través de campañas de difusión, talleres, capacitaciones, etc., tanto a Jueces Calificadores como a las autoridades ejecutoras (Instituto Municipal del Deporte, Instituto Municipal de las Mujeres, Instituto Municipal de Juventud, por sólo referir algunos) se concienticen de la trascendencia que puede implicar si se emplea con éxito el TFC en la juventud y en toda la sociedad poblana.

En este sentido, reitero que la asignación autoritaria de valores de la que hace referencia Easton, es clave en el TFC para que los ciudadanos poblanos adopten la aplicación de dicha política, pues lo que las personas consideran valioso en la sociedad se genera con la privación de algo que poseían. En este caso en concreto es a través de la

privación de la libertad hasta por 36 horas y/o una sanción económica. Así que encontrarte con la posibilidad de realizar TFC se traduce en una opción más interesante, no sólo para el infractor sino para los actores denominados “Grupos-Terceros”, padres del infractor, que en ocasiones siguen siendo los proveedores económicos del joven y en quienes recae la responsabilidad de pagar la sanción económica.

No obstante, podemos enfrentarnos a la sobreprotección familiar en donde los padres prefieran cubrir la totalidad de la sanción económica con tal de que el joven infractor no compurgue sus horas de arresto en un Juzgado Calificador; de manera que se reduce el impacto que esta política pública pudiera generar en la sociedad.

Finalmente cabe resaltar que el objetivo de este trabajo no es estimar los costos económicos que se generan con la implementación de esta política, pues hemos puntualizado que no es necesaria la modificación de la estructura orgánica del Honorable Ayuntamiento del Municipio de Puebla; toda vez que las autoridades ejecutoras se encargarán de integrar a los jóvenes infractores en sus programas operativos anuales.

Sin embargo, cabe señalar que sí hay un costo económico que no está estimado por este trabajo, pero que finalmente es absorbido por el Municipio de Puebla. No es suficiente llevar a cabo las reformas a los ordenamientos legales sino que se debe plantear la tarea de que las autoridades ejecutoras adopten nuevas responsabilidades, no sólo porque la ley las obliga, sino porque se ha generado en ellas la perspectiva de política pública legítima.

ANEXO 1

CATÁLOGO DE FALTAS ADMINISTRATIVAS QUE ESTABLECE EL COREMUN

Artículo 209.- Se consideran faltas o infracciones administrativas al presente Capítulo:

I. CONTRA LA SEGURIDAD PÚBLICA y se sancionarán administrativamente con: 1. Amonestación, 2.- Multa de cinco a sesenta días de salario mínimo general vigente en el Municipio de Puebla, al momento de determinarla, 3.- Arresto hasta treinta y seis horas o; 4.- Trabajo a favor de la comunidad a las personas que:

a) Utilicen objetos detonantes de cualquier tipo que atenten contra la seguridad pública, el orden público o el tránsito de vehículos o peatones;

b) Detonen cohetes o enciendan juegos pirotécnicos sin permiso de la autoridad competente; o bien, contando con éste, no se apeguen a lo establecido en el mismo;

c) Formen parte de grupos que causen molestia o escándalo a las personas en lugares públicos, en sus domicilios o proximidad de los mismos;

d) Organicen o participen en juegos de velocidad o arrancones con cualquier vehículo automotor, en lugares públicos no permitidos para ello, o dentro de los permitidos sin respetar las especificaciones de seguridad poniendo en riesgo la integridad física, la vida de las personas, de los demás conductores, peatones y los bienes particulares o del Municipio;

e) Ingresen, sin autorización, en zonas o lugares de acceso prohibido en los centros de espectáculos, diversiones o de recreo;

f) Soliciten por cualquier medio los servicios de la policía, de los bomberos o de instituciones médicas de emergencia, invocando dolosamente hechos que resulten total o parcialmente falsos o inexistentes; o indicando lugar, tiempo o modo diferente a los reales;

g) Obstruyan o impidan con cualquier objeto entradas o salidas de personas y/o cosas, a domicilios, instalaciones o edificios públicos o privados, o utilicen lugares reservados para personas con discapacidad sin serlo;

h) Realicen en plazas, jardines y demás sitios públicos, toda clase de juegos que constituyan un peligro para la comunidad o coloquen tiendas, cobertizos, techos o vehículos, que obstruyan el libre tránsito de peatones o vehículos, la correcta visibilidad, así como la buena imagen del lugar;

i) Impidan, dificulten o entorpezcan el ejercicio de facultades de las Autoridades municipales en general; así como la prestación de los servicios públicos municipales y de cualquier otra Autoridad administrativa;

j) Impidan, obstruyan por cualquier medio las labores de los cuerpos de Seguridad Pública y Protección Civil dentro del ejercicio de sus funciones;

k) Apaguen, sin autorización, el alumbrado público o afecten la infraestructura del mismo que impida su normal funcionamiento;

l) Cambien de lugar las señales públicas, ya sean de tránsito o de cualquier otro señalamiento oficial;
y

m) Provoquen derrumbes, incendios y demás hechos o actos similares, en lugares públicos o privados.

II. CONTRA LA SALUBRIDAD Y EL MEDIO AMBIENTE y se sancionarán administrativamente con: 1.- Amonestación, 2.- Multa de cinco a sesenta días de salario mínimo general vigente en el Municipio de Puebla, al momento de determinarla, 3.- Arresto hasta treinta y seis horas o, 4.- Trabajo a favor de la comunidad a las personas que:

a) Orinen o defequen en cualquier lugar público o privado, no autorizado para ello;

b) Hagan uso irresponsable del agua en lugares públicos o desperdicien el agua potable en la vía pública, haciendo uso irresponsable de mangueras, recipientes u otros conductos;

c) Ensucien, desvíen o retengan los cauces de agua, ya sea en depósitos, tanques, fuentes públicas, acueductos o sistemas de alcantarillado del Municipio;

d) Arrojen, en lugares públicos, lotes baldíos, drenajes o en lugares no aptos del Municipio, animales sacrificados o muertos, así como sustancias fétidas;

e) Arrojen, tiren o depositen basura, desechos o residuos de cualquier especie en lugares públicos y fuera de los sitios destinados para tal efecto, así como realizar cualquier otro acto u omisión que contribuya al desaseo de las vías públicas, áreas de uso común u otras de acceso público o libre tránsito;

f) Quemén basura, llantas, pastizales o terrenos baldíos, o cualquier similar, así como hagan fogatas, utilicen combustible o materiales flamables, sin la autorización correspondiente, provocando un trastorno al ambiente, tanto en sitios públicos o privados;

g) Fumen dentro de locales cerrados en los que se expendan al público alimentos para su consumo, hospitales, clínicas, centros de salud, salas de espera, auditorios, bibliotecas, vehículos de servicio colectivo de pasajeros, oficinas de las unidades administrativas del Municipio de Puebla, donde se proporcionen atención directa al público, tiendas de autoservicio, áreas de atención al público, oficinas bancarias, financieras, industriales, comerciales o de servicios, salones de clase de las escuelas, similares y profesionales y cualesquiera otros que por su naturaleza, se asemejen a los señalados en este inciso.

La prohibición de fumar en los lugares señalados en este inciso, no se aplicará en los casos en los que esta actividad se realice dentro de las áreas específicas para fumadores;

h) Omitan recoger las heces fecales de un animal que se encuentren bajo su custodia en lugares públicos;

i) Posean animales sin adoptar las medidas de higiene necesarias que expidan olores altamente desagradables, que éstos tengan plagas o que emitan ladridos que ocasionen molestia a los vecinos;

j) Destruyan, maltraten árboles, flores y cualquier ornamento que se encuentre en las plazas, parques y cualquier otro tipo de lugares públicos y de propiedad privada;

k) Dispongan de flores, plantas, árboles o cualquier otro tipo de objetos que pertenezca a la Autoridad Municipal o de propiedad particular, sin el permiso de quien tenga el derecho de otorgarlo; y

l) Siendo poseedores o tengan bajo su custodia animales a los cuales les permitan que beban de la fuente pública, así como pasten, defequen o hagan daños en los jardines y áreas verdes o cualquier otro lugar público.

III. CONTRA EL INTERÉS Y BIENESTAR COLECTIVO DE LA SOCIEDAD, y se sancionarán administrativamente con: 1.- Amonestación, 2.- Multa de cinco a cincuenta días de salario mínimo general vigente en el Municipio de Puebla, al momento de determinarla, 3.- Arresto hasta treinta y seis horas o, 4.- Trabajo a favor de la comunidad; a las personas que:

a) Siendo propietarios o responsables de cualquier especie de animales permitan que éstos transiten, sin tomar las medidas de seguridad necesarias como bozal, cadena, entre otras, según la especie, para prevenir y evitar cualquier posible ataque a las personas, o daños y perjuicios a terceros; independientemente de la sanciones en otras materias;

b) Alteren el orden o la tranquilidad de las personas en lugares públicos, privados o espectáculos públicos;

c) Realicen u organicen el comercio en la vía pública o en lugares públicos sin contar con la autorización previa de la autoridad municipal correspondiente, o teniéndola, no se sujeten a las especificaciones que dicha autorización contenga;

d) Promuevan, organicen, o participen en juegos de azar o apuesta en lugar público no autorizado para ello, o aun contando con autorización no se sujeten a las especificaciones que dicha autorización la misma contenga;

e) Vendan, ofrezcan o por cualquier medio distribuyan bebidas alcohólicas en forma clandestina o en días no permitidos por las leyes;

f) Ofrezcan, fomenten o propicien la venta de boletos de espectáculos públicos a precios superiores a los autorizados; no cuenten con la autorización previa de la autoridad municipal correspondiente para ello, o aun contando con autorización, no se sujeten a las especificaciones que la misma contenga;

g) Alteren el orden, arrojen cualquier objeto o provoquen disturbios en los espectáculos públicos o en las entradas y salidas a ellos;

h) Produzcan ruido con cualquier herramienta, vehículo o aparato electrónico que por su volumen o estruendo provoquen alteración a la paz social y tranquilidad de las personas; siempre que no se trate del cumplimiento, realización o desarrollo de una obra de servicios públicos o privados que cuente con la autorización correspondiente;

i) Alteren, rompan, dañen o mutilen los sellos de clausura o las boletas de infracciones de tránsito, giros comerciales, normatividad entre otras o cualquier tipo de notificación, que sea realizada por la Autoridad Municipal y de cualquier otra Autoridad administrativa; independientemente de la sanción penal a que se haga acreedor;

j) Arrojen a la vía pública, lotes baldíos, ríos o barrancas, basura u objetos que puedan causar molestia a los vecinos, transeúntes o vehículos;

k) Impidan el acceso a perros guía que asistan a invidentes, débiles visuales o personas con cualquier otra discapacidad, en los lugares públicos y privados o transporte público;

l) Ejercen actos de comercio dentro del área de cementerios, templos, monumentos, edificios públicos, en aquellos lugares que por su tradición y costumbre deberán ser respetadas, y en lugares no autorizados; a menos que cuenten con la autorización y el permiso correspondiente para tal efecto;

m) Vendan o proporcionen a los menores de edad, bebidas alcohólicas y/o tóxicos y/o cigarros en cualquiera de sus modalidades;

n) Vendan, ofrezcan sus productos o mercancías, sin el permiso de la Autoridad competente en lugares distintos al giro comercial autorizado, independientemente de la sanción que se imponga a los establecimientos que les permitan la entrada a los mismos, en términos de las leyes y disposiciones jurídicas correspondientes;

ñ) Siendo propietarios, poseedores o arrendadores permitan o autoricen la comercialización a terceros; como responsables solidarios, independientemente de la sanción que se le imponga a los establecimientos que les permitan la entrada a los mismos, en términos de las leyes y disposiciones jurídicas correspondientes;

o) Impidan u obstruyan con objetos o vehículos los accesos, usos de las rampas y demás infraestructura urbana que permite el libre tránsito a las personas con discapacidad; y

p) impidan u obstruyan con objetos o vehículos los accesos y uso de las rampas y demás infraestructura urbana que permite el libre tránsito a las personas con discapacidad.

IV. CONTRA LA INTEGRIDAD FÍSICA Y MORAL DE LOS INDIVIDUOS, se sancionarán con:

1.- Amonestación, 2.- Multa de diez a cien días de salario mínimo general vigente en el Municipio de Puebla, al momento de determinarla, 3.- Arresto hasta treinta y seis horas o, 4.- Trabajo a favor de la comunidad, a las personas que:

a) Sostengan relaciones sexuales o actos eróticos sexuales en la vía pública, en áreas comunes, o en el interior de un vehículo automotor mientras permanezcan en lugares públicos;

b) Induzcan u obliguen que una persona ejerza la mendicidad;

c) Encontrándose en estado de embriaguez o bajo el influjo de estupefacientes o que produzcan cualquier efecto similar, circulen o caminen en lugares públicos, causando escándalo o molestia a las personas;

d) Manejen un vehículo automotor de combustión interna o eléctricos, motocicleta, motocicletas adaptadas, bicicleta, bicicletas adaptadas, bici motos, triciclos, automotores, motonetas, remolques, semovientes cuando se utilicen como medio de transporte, vehículos agrícolas, de maquinaria pesada o para la construcción, en estado de embriaguez o bajo el influjo de cualquier estupefaciente o sustancia psicotrópica, u otras sustancias que causen efectos similares;

En el caso exclusivo de la conducta a la que se refiere el inciso d) en el rubro de multa; ésta deberá ser sancionada de cincuenta a cien días de salario mínimo general vigente en el Municipio de Puebla.

- e)** Ingieran bebidas alcohólicas o alguna otra que cause efectos similares en lugares públicos no autorizados para ello, o bien dentro de un vehículo automotor, mientras permanezcan en lugares públicos;
- f)** Ejercen, permitan o sean usuarios de la prostitución, en lugares públicos;
- g)** Consuman, ingieran, inhalen estupefacientes, psicotrópicos, enervantes o cualquier sustancia tóxica en lugares públicos o privados, incluyendo a menores de edad; independientemente que en el caso de venta serán puestos a disposición inmediata de las autoridades competentes;
- h)** Golpeen o traten con evidente violencia a otra persona, en lugares públicos, privados o de espectáculos;
- i)** Arrojen contra otra persona líquidos, polvos o sustancias, que puedan mojarla, mancharla o causar algún daño físico;
- j)** Provoquen a un perro o cualquier otro animal para que ataque a una persona;
- k)** Estando encargados de la guarda o custodia de un enfermo mental, deje a éste deambular libremente en lugares públicos y ponga en peligro su integridad;
- l)** Los padres, tutores o persona que legalmente tenga bajo su custodia, cuidado o responsabilidad a un menor de edad que reincida en la comisión de una falta administrativa, si habiendo sido apercibido en anterior ocasión, no demostraren que tomaron medidas preventivas y de orientación correspondiente para evitar la reincidencia del menor;
- l Bis.)** Los padres, tutores o persona que legalmente tenga bajo su custodia, cuidado o responsabilidad a un menor de edad y que no acuda al programa de reinserción familiar y social que para tal efecto el Juez Calificador canalizó a alguna comisión, dependencia, institución, órgano o cualquier otra, habiendo sido apercibidos de lo anterior;
- m)** Que permitan el acceso a centros de entretenimiento, bares, pulquerías o cualquier otro lugar a los que se refiere el artículo 611 de este Código Reglamentario, a menores de dieciocho años de edad, independientemente de la sanción que se imponga a los establecimientos que les permitan la entrada a los mismos, en términos de las leyes y disposiciones jurídicas correspondientes;
- n)** Comercialicen, difundan o exhiban en lugares públicos en cualquier forma material visual o auditivo pornográfico u obsceno;
- ñ)** Coloquen cables u otros objetos en la vía pública, que pongan en riesgo la integridad física de las personas que circulan por la misma, sin la autorización de la Autoridad competente, o excediendo aquella con la que contaren;
- o)** Se les sorprenda en posesión o custodia ilegal de cualquier especie de animal feroz, peligroso, para seguridad, guardia o protección, que pueda atacar contra la vida de las personas; o dejen que deambule sólo en la vía pública;
- p)** Transporten animales feroces y de espectáculos sin jaulas o camiones que garanticen la seguridad e integridad de la ciudadanía; y

q) Inciten a los animales para que se acometan entre ellos o hacer peleas provocadas en un espectáculo público o privado; quedando exceptuadas de esta sanción las corridas de toros, novillos y becerros, así como las peleas de gallos.

V. CONTRA LOS BIENES DE PROPIEDAD PRIVADA Y PROPIEDAD DEL MUNICIPIO y se sancionará con: 1.- Amonestación, 2.- Multa de quince a cien días de salario mínimo general vigente en el Municipio de Puebla, al momento de determinarla, 3.- Arresto hasta treinta y seis horas o, 4.- Trabajo a favor de la comunidad, a las personas que:

a) Utilicen el servicio público de transporte y se negasen a pagar el importe correspondiente;

b) Por cualquier medio causen molestias que impidan el legítimo uso o disfrute de un inmueble;

c) Por cualquier medio deterioren, ensucien o hagan uso indebido de inmuebles públicos o privados, murales, pisos, puentes, puentes peatonales, banquetas, contenedores de basura, postes, arbotantes, semáforos, buzones, tomas de agua, señalizaciones viales o de obras, y en general cualquier bien que forme parte del mobiliario e infraestructura urbana;

d) Realicen actos u omisiones que pudiesen provocar el deterioro de la imagen de carácter público, tales como en: iglesias, hospitales, escuelas, comercios; y bienes de carácter privado como casas habitación, condominios, edificios de departamentos, bardas de lotes baldíos o cualquier otro; ubicado dentro del Municipio.

Así como a aquellos que de igual naturaleza causen daños materiales, o que omitan los trabajos de mantenimiento debidos conforme a la ley, sin consentimiento previo o autorización por escrito del propietario o legítimo poseedor, debidamente notificado a la Autoridad Municipal;

e) Ofrezcan prestar algún servicio, solicitando un pago ilegítimo o bien ofrezca realizar trámites en dependencias municipales, violando los procedimientos establecidos para el mismo;

f) Utilicen, cambien, condicionen o exploten de cualquier forma, el uso o destino de la vía pública, sin la autorización correspondiente, solicitando o no remuneración para ello;

g) Mantengan estacionados por más de quince días o abandonen en las proximidades del domicilio particular, vehículos automotores en estado de inactividad o descompuestos;

h) Borren, cubran, pinten, destruyan o peguen cualquier leyenda sobre los nombres y letras de las placas, señales o números con que se identifican las calles, vías, inmuebles y lugares públicos del Municipio de Puebla;

i) Arrojen desperdicios sólidos o líquidos, basura, solventes, gas, petróleo, sus derivados, aceites, grasas, sustancias tóxicas o explosivos a los pozos, ríos, barrancas, alcantarillas, parques, jardines, vía pública o a las instalaciones de agua potable y drenaje;

j) Arranquen o maltraten las coladeras, tapas, rejillas, postes, lámparas, luminarias, semáforos, mobiliario urbano, o cualquier bien del dominio público del Municipio;

k) Practiquen el vandalismo alterando las instalaciones y buen funcionamiento de los servicios públicos municipales, o sus instalaciones o elementos sean muebles e inmuebles;

l) Dañen plantas, talen, arranquen o partan árboles, pelen o arranquen sus cortezas, deterioren el césped, zonas de jardines, estatuas, monumentos que desmerezcan su valor decorativo y artístico, incluidos en éstos la destrucción de los juegos infantiles que se encuentren en los parques o jardines públicos;

m) Realicen grafitis, entendiéndose por éstos los dibujos, pinturas, manchas, leyendas, logotipos, inscripción o grafismo con cualquier material (pintura, tinta, aerosoles, rotuladores o análogos) o colocación de calcomanías, emblemas o cualquier tipo de trazo en los inmuebles públicos o privados, bardas, puentes, pisos, banquetas, guarniciones, monumentos, señalamientos de tránsito o cualquier otro bien que se encuentre dentro del Municipio de Puebla, sin la autorización de los propietarios o poseedores o de la Autoridad Municipal competente; y

n) Rompan banquetas, pavimento, redes de agua potable y drenaje sin permiso de la Autoridad competente.

BIBLIOGRAFÍA Y FUENTES CONSULTADAS

BIBLIOGRAFÍA

- Álvarez, Ledesma, Mario I, *Introducción al Derecho*, Editorial McGraw-Hill, México D.F, 2005.
- Barajas Montes de Oca, Santiago, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos Comentada*, 5A. ED., Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM, México, 1994.
- Easton, David, *Esquema para el Análisis Político*, Editores Amorrortu, Buenos Aires, Argentina, 1999.
- González Tascón, María Martha, *Pasado, presente y futuro de la pena de arresto de fin de semana. Un estudio dogmático y de política criminal*, Ediciones de la Universidad De Oviedo, Oviedo, 2007.
- Lozano, Suarez Luis Miguel, *El principio non bis in ídem: colisión entre derecho penal y derecho administrativo sancionador*, (Revista de Derecho Penal, No. 15/2005), España, 2005.
- Malo, Camacho Gustavo, *Derecho penal mexicano*, Editorial Porrúa, México, 2000.
- Mir Puig, Santiago, *Derecho Penal Parte General*, Editorial Reppertor, Barcelona España, 2005.
- Muñoz, Conde Francisco, *Derecho Penal*, Editorial Tirant lo Blilanch, Valencia España, 2004.
- Navarro, Cardoso Fernando, *Infracción Administrativa y Delito: Límites a la intervención del Derecho Penal*, Vicerrectorado de Investigación y Desarrollo Tecnológico de la Universidad de Las Palmas de Gran Canaria Servicio de Publicaciones, 2001.
- Nieto, Alejandro, *Derecho Administrativo Sancionador*, Editorial Tecnos (Grupo Anaya S.A), Madrid, España, 2005.
- Plascencia Villanueva, Raúl, *Teoría del Delito*, 3ª Reimpresión, Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM, México D.F, 2004.
- Subirats, Joan, Peter Knoepfel, Corinne Larrue y Frédéric Varone, *Análisis y gestión de políticas públicas*, Ariel S.A., Barcelona, 2008.

Zúñiga, Laura, *Relaciones entre Derecho Penal y Derecho Administrativo sancionador*, Ediciones de la Universidad de Castilla-La Mancha, Ediciones Universidad de Salamanca, España Cuenca, 2001.

FUENTES DE INTERNET

Brugué, Quim, *Transversalidad: del concepto a la práctica, de las ideas a los resultados*, Fundación Kaleidos Red, consultado el lunes 10 de agosto de 2015, disponible en: <https://www.tarragona.cat/serveis-a-la-persona/serveis-socials/observatori-social-de-la-ciutat-de-tarragona/fitxers/altres/treballem-en-xarxa/transversalitat-del-concepte-a-la-practica>

Mendíaz, María Graciela, *El Estado y las políticas públicas. Las visiones desde el Neoinstitucionalismo*, consultado el 2 de marzo de 2015, pp., 12 -13, disponible en: http://rephip.unr.edu.ar/bitstream/handle/2133/847/Mend%20adaz_%20El%20Estado%20y%20las%20pol%20adicas%20p%20bablicas_A1a.pdf?sequence=1

Vargas Hernández, José Guadalupe, *Perspectivas del Institucionalismo y Neoinstitucionalismo*, consultado el lunes 2 de marzo de 2015, p., 47, disponible en: <http://www.uv.mx/iiesca/files/2012/12/perspectivas2008-1.pdf>

Acta de la Sesión Extraordinaria del Cabildo del H. Ayuntamiento del Municipio de Puebla, efectuada el día treinta y uno de Octubre de dos mil ocho, consultada el lunes 27 de Julio de 2015, disponible en: <http://pueblacapital.gob.mx/iv-actas-de-cabildo/sesiones-efectuadas-en-anos-anteriores>

Agenda de Desarrollo e Inversión Social en Juventud: una estrategia post 2015 para Iberoamérica, Organización Iberoamericana de Juventud, Octubre 2013, consultada el lunes 27 de julio de 2015, disponible en: http://www.oij.org/file_upload/publicationsItems/document/20131008150827_61.pdf

Objetivo del Instituto Municipal del Deporte, Consulta 1 de Agosto de 2015, disponible en: <http://pueblacapital.gob.mx/iii-funciones-objetivos-y-actividades-relevantes/111-funciones-objetivos-y-actividades-relevantes/468-instituto-municipal-del-deporte>

Objetivo del Instituto Municipal de la Juventud, Consulta 1 de Agosto de 2015, disponible en: <http://pueblacapital.gob.mx/iii-funciones-objetivos-y-actividades-relevantes/111-funciones-objetivos-y-actividades-relevantes/466-instituto-de-la-juventud-del-municipio-de-puebla>

LEYES Y CÓDIGOS

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, (Constitución publicada en el Diario Oficial de la Federación el 5 de febrero de 1917, Última reforma publicada

DOF 07-07-2014), Consultada el jueves 19 de febrero de 2015, disponible en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1_07jul14.pdf

Ley del Instituto Mexicano de la Juventud, (Nueva Ley publicada en el Diario Oficial de la Federación el de enero de 1999. Última reforma publicada DOF 14-05-2013), Consultada el lunes 8 de junio de 2015, disponible en: http://www.sep.gob.mx/work/models/sep1/Resource/8dec94b5-f918-45bb-8fd6-adc34a6978da/ley_instituto_mexicano_juventud.pdf

Código Penal Federal, (Código publicado en el Diario Oficial de la Federación el 14 de agosto de 1931), Consultado el jueves 19 de febrero de 2015, disponible en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/9_140714.pdf

Código Penal del Estado Libre y Soberano de Puebla (Se expide el Código Penal del Estado Libre y Soberano de Puebla el 22/dic/1986), Consultado el jueves 19 de febrero de 2015, disponible en: http://www.congresopuebla.gob.mx/index.php?option=com_docman&task=cat_view&gid=23&limit=10&order=name&dir=DESC&Itemid=68

Ley Orgánica Municipal, (Publicada el 23 de Marzo de 2001 en el Periódico Oficial del Estado de Puebla), Consultada el 18 de octubre de 2015, disponible en: <http://pueblacapital.gob.mx/i-marco-normativo-aplicable/marco-legal/normatividad-municipal>

Código Reglamentario para el Municipio de Puebla, (Código publicado en el Periódico Oficial del Estado de Puebla, el viernes 31 de diciembre de 2004. Última reforma publicada en el Periódico Oficial el viernes 04 de abril de 2014.), Consultado el 8 de junio de 2015, disponible en: <http://pueblacapital.gob.mx/i-marco-normativo-aplicable/marco-legal/normatividad-municipal>

JURISPRUDENCIA

Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena época, T. XXI, Junio de 2005 p. 175. Consulta: miércoles 2 de noviembre de 2011 disponible en: <http://200.38.163.161/UnaTesislnkTmp.asp?nIus=178141&cPalPrm=SANCIONES,PENALES,ADMINISTRATIVAS,SUS,DIFERENCIAS,&cFrPrm=>

Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, T. XXVI, Diciembre de 2007, p. 976. Consulta martes 1 de noviembre de 2011, disponible en: <http://200.38.163.161/UnaTesislnkTmp.asp?nIus=170795&cPalPrm=CULTURA,CIVICA,DEL,DISTRITO,FEDERAL,EL,ARTICULO,90,&cFrPrm=>

Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, T. XXVI, Diciembre de 2007, p. 976. Consulta martes 1 de noviembre de 2011, disponible en: <http://200.38.163.161/UnaTesislnkTmp.asp?nIus=170794&cPalPrm=CULTURA,CIVICA,DEL,DISTRITO,FEDERAL,EL,ARTICULO,90,&cFrPrm=>