

La infracción administrativa en torno a la política de seguridad municipal: análisis pendientes

Magnolia Berenice Ortega Sarabia ¹

Resumen

La política de seguridad pública municipal en México ha dado un salto ideológico al incorporar un modelo considerado integral en la atención a los conflictos comunitarios, el llamado Modelo Homologado de Justicia Cívica. Si bien esta nueva política busca dejar atrás los procesos punitivistas para dar paso a una perspectiva de impartición de justicia municipal con base en la protección de los derechos humanos, están pendientes los análisis relativos a la descripción de las llamadas infracciones o faltas administrativas que describen las conductas objeto de sanción. En este documento se proponen tres elementos de análisis que faltan en la justificación de las infracciones señaladas en los reglamentos municipales, a saber: (1) la descripción objetiva y sin carácter axiológico, (2) la identificación del componente de violencia y, (3) la validación social de la conducta. En suma, la propuesta se establece para incentivar líneas de investigación que terminen de dar sustento a un modelo de atención integral que verdaderamente logre la prevención de la violencia y la reincidencia a nivel municipal.

Palabras clave: Infracción administrativa, seguridad, política pública.

Abstract

The municipal public security policy in Mexico has undergone an ideological shift by incorporating a model for addressing community conflicts, known as Modelo Homologado de Justicia Cívica. While this new policy seeks to move away from punitive processes and towards a perspective of municipal justice based on the protection of human rights, there are still pending analysis regarding the description of the so-called administrative offences or infractions that describe the behaviors subject to sanction. This document proposes three elements of analysis that are lacking the justification of the infractions indicated in the municipal regulations, namely: (1) an objective and non-axiological description (2) identification of the violence component, and (3) social validation of behaviors. In summary, this proposal is established to encourage lines of research that will provide further support for a comprehensive model that truly achieves violence prevention and recidivism reduction at the municipal level.

Keywords: Administrative offense, security, public policy.

¹ Universidad Autónoma de Nuevo León. Correo electrónico: mortegas@uanl.edu.mx

La política de seguridad pública municipal

A la luz de los derechos humanos, se considera que la obligación del Estado es la adopción de “medidas legislativas, judiciales, administrativas o de cualquier otra índole que sean apropiadas para garantizar los derechos de todas las personas bajo su jurisdicción” (Salazar, 2014:118). Dentro de las diversas obligaciones estatales adquiridas, los conceptos de seguridad y justicia se extienden como parte de dichos derechos a los que la ciudadanía debe tener acceso; para su cumplimiento, y en atención a la necesidad de crear instrumentos jurídico-normativos que los garanticen, se establecen las políticas públicas como herramientas para dar solvencia a la necesidad operativa de su aplicación (Graglia, 2012).

Es así que, la seguridad y la justicia, no solo forman parte de las condiciones abstractas de un Estado de Derecho, sino que se materializan en la construcción de políticas públicas que dan pie a su cumplimiento, cruzando los alcances de las políticas de seguridad y de las políticas sociales debido a la construcción sociocultural de los conceptos, los cuales están sujetos al desarrollo de las personas (Tudela, 2005). Baratta (1997:8) refiere que “en una visión correcta de la teoría de la constitución de los estados sociales de derecho, el concepto de política social corresponde a una concepción integral de la protección y de la seguridad de los derechos”, por lo tanto, se entiende a la seguridad como aquellos elementos de política social que se manifiestan como medios de protección de los derechos de los individuos integrantes de una sociedad determinada.

En este sentido, la propia política social establece entre sus fines, tres grandes categorías correspondientes a la acción social contemporánea, a decir, la justicia social -en un sentido formal-, el bienestar social -en un sentido material- y el orden social -en un sentido legal- (Fernández y Caravaca, 2011). De aquí que emerja la seguridad ciudadana como eje transversal entre las políticas de seguridad pública y las políticas sociales, debido a la incorporación de una perspectiva de protección de los derechos humanos, en la que se establece que la seguridad -entendida como fenómeno social- no se limita a una lucha contra la delincuencia, sino que se busca crear ambientes propicios y adecuados que fomenten la convivencia pacífica de las personas, por medio de la satisfacción de sus necesidades de desarrollo integral (Comisión Interamericana de Derechos Humanos [CIDH], 2009).

La seguridad ciudadana, entonces, debe entenderse como el establecimiento de entornos libres de violencia, en los que se vive, asimismo, libre de temores y libre de necesidades -en un sentido aspiracional-. Para el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo [PNUD] (2013:61), la seguridad ciudadana “involucra la interrelación de múltiples actores, condiciones y factores entre los cuales se cuentan la historia y la estructura del Estado y la sociedad; las políticas y programas

de los gobiernos; y la vigencia de los derechos económicos, sociales, culturales”. Por ello, hablar de seguridad ciudadana es hacer referencia a la instrumentación formal, material y legal -política social- de modelos que promuevan el desarrollo integral de las personas en entornos libres de violencia -política de seguridad-.

Estos modelos deberán mantener sus diferencias jerárquicas en función de la escala de gobierno en la que recaiga su competencia. Dicha competencia está dictada constitucionalmente por el artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en donde se establece que la seguridad pública es una función que está a cargo de la Federación, los Estados y los Municipios. En esta escala, los municipios deben salvaguardar la seguridad pública por medio de su policía local y mediante diversos reglamentos, los cuales dan sustento a la sanción administrativa en caso de ser contravenidos (Montero, 2021). Es en este nivel -municipal-, en donde se fija el objeto de análisis de este estudio, al tomar como base la normativa reglamentaria que sustenta la aplicación de las sanciones administrativas.

El presente documento propone el análisis desde una perspectiva de política social, del reglamento municipal que sanciona las conductas que atentan contra el bienestar social realizadas por los ciudadanos que habitan y transitan por el territorio delimitado, enfocándose en la justificación ideológica y teórica que da sustento a dichas conductas, así como en la validación que la misma población le da a la norma establecida.

Modelo Homologado de Justicia Cívica

El reglamento municipal, en el ámbito de la seguridad pública -que ha recibido nombres como Reglamento de Policía y Buen Gobierno, Reglamento Municipal de Seguridad, Bando Municipal, entre otros-, establece los lineamientos de conducta que permiten fijar las condiciones de interacción entre los individuos de la sociedad en un territorio definido como Municipio (Montero, 2021). En dicho reglamento, se definen los procesos de actuación jurídica, las conductas consideradas como violaciones que atentan contra el bien común -y que cabe decir, no llegan a ser constitutivas de delitos-, así como las sanciones aplicables a dichas violaciones. Todo lo anterior, llevándose a cabo en el marco del derecho administrativo sancionador (Garrido, 1959).

Esta facultad municipal, como se mencionó, representa un medio de control de carácter formal que busca ordenar la conducta humana para que prevalezca el orden social y, por ende, se contribuya así, al logro del bien común o bienestar social (Montero, 2021). Se cataloga como control social formal, debido a la posibilidad de coerción que ejerce el Estado por medio de las reglamentaciones

y normativas para el cumplimiento y eventual sanción ante conductas perniciosas para la sociedad (García-Pablos de Molina, 2003). Es por esto que los reglamentos municipales de policía, son considerados como parte del control social del Estado cuya finalidad última es regular la conducta de los individuos.

Este sistema sancionador formal municipal, en México, sufrió modificaciones sustanciales en sus procesos de aplicación, al proponerse en el año 2016, un nuevo modelo de actuación encaminado a modificar la impartición de justicia cotidiana, esta propuesta surge con el nombre de Justicia Cívica, la cual es definida como “el conjunto de procedimientos e instrumentos de Buen Gobierno orientados a fomentar la Cultura de la Legalidad y a dar solución de forma pronta, transparente y expedita a conflictos comunitarios en la convivencia cotidiana en una sociedad democrática” y tiene por objetivo “facilitar y mejorar la convivencia en una comunidad y evitar que los conflictos escalen a conductas delictivas o actos de violencia” (Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública [SESNSP], 2017:4), lo que sin duda, en caso de lograrse, contribuiría a alcanzar el anhelado “bienestar social”.

El modelo en cuestión, tiene cinco características distintivas:

“i) una visión sistémica que involucra al juzgado cívico como el articulador de un conjunto de actores; ii) la incorporación de audiencias públicas; iii) la actuación policial in situ con enfoque de proximidad; iv) la incorporación de las medidas para mejorar la convivencia cotidiana como un nuevo tipo de trabajo a favor de la comunidad que busca contribuir a la atención de las causas subyacentes que originan las conductas conflictivas de los infractores; y v) la implementación de mecanismos alternativos de solución de controversias (MASC)” (SESNSP, 2017:5).

Así mismo, uno de los conceptos clave en el modelo de Justicia Cívica, es el de Buen Gobierno, el cual se define como:

“Conjunto de prácticas e instituciones a través de las cuales se ejerce la autoridad para garantizar la implementación efectiva de políticas que promuevan, entre otros, la impartición óptima de la Justicia Cívica, el acercamiento de servicios y la atención de necesidades de las comunidades” (SESNSP, 2017:17).

Es así que, el modelo de Justicia Cívica, no solo busca mantener la vieja línea del derecho administrativo sancionador -de la conducta contraria al bien común- sino que prevé una articulación interinstitucional y -particularmente- comunitaria, para encausar los conflictos sociales y ofrecer alternativas de intervención a las necesidades de la población -mismas que puedan ser consideradas motivantes de la conducta infractora-, por lo tanto, el nuevo proceso de Justicia Cívica se establece como un esfuerzo de política social que promueve un modelo de seguridad ciudadana contemporáneo.

El modelo de Justicia Cívica se ha ido incorporando de forma gradual en los municipios de México, estableciendo sus bases normativas y operativas en los ahora llamados Reglamentos de Justicia Cívica. En ellos, con similitud al modelo sancionador anterior, se establecen las conductas objeto de sanción, las cuales son identificadas como faltas o infracciones administrativas, mismas que pueden hacer referencia a prohibiciones absolutas, es decir, que niegan a un sujeto toda posibilidad de hacer o actuar, o a prohibiciones relativas, en las que el policía tiene la facultad de examinar la situación y tomar una decisión de autorización (Garrido, 1959).

Son estas conductas -traducidas en infracciones administrativas- las que resultan ser la unidad mínima de análisis en este estudio, debido a que trazan una línea divisoria entre la libertad de acción personal y la vulneración de derechos de las personas. En este caso, la regulación de las conductas está dictada -en lo general- para la protección y la salvaguarda de todos los individuos que habitan o transitan por un territorio municipal, sin embargo, al hacer un acercamiento más profundo al contenido de las normativas, se considera que se encuentran problemáticas inherentes a su fundamentación, construcción y tipo de sanción.

Infracción Administrativa

Desde una perspectiva de las ciencias sociales, el objeto social fundamental es que las personas ajusten su conducta a las reglas aprobadas por la mayoría de la sociedad organizada, lo cual, a través del derecho -sin ser éste, el único mecanismo²-, se puede obligar o incentivar a que se lleven a cabo dichas conductas, por medio de las sanciones o recompensas (Tyler, 2014). Las restricciones, es decir, las conductas consideradas como antisociales, se delimitan con el recurso de la coerción y, por tanto, con una sanción. Es así que, para que el mecanismo de control social formal adquiera su validez material, deberá estar descrito y señalado en una normativa (García-Pablos de Molina, 2003). En este caso, se hace referencia al instrumento / normativa conocido como Reglamento de Justicia Cívica, que es en el cual se establecen las conductas objeto de sanción, llamadas infracciones o faltas administrativas.

² Existiendo también el control social informal dado por los límites axiológicos de cada comunidad y núcleo social (García-Pablos de Molina, 2003).

La infracción administrativa podría definirse como aquella conducta, acto o hecho, que viola el orden público, ya sea por ir en contra del bien común o por impedir a la administración, prestar servicios eficientes (Reyes, 2012). Sin embargo, el ejercicio de este poder normativo, idealmente debería estar correctamente fundado y motivado, según lo indica la Suprema Corte de Justicia (Tesis: I.3o.C. J/47., 2008) y la propia Constitución Nacional, en caso contrario, estaríamos frente a una violación constitucional. Ahora bien, como proceso regulatorio de conductas, las infracciones administrativas presentan cierta complejidad en su definición de fondo (Reyes, 2012), lo cual dificulta su aplicación.

De Palma (1996) refiere que la diferenciación entre el ilícito penal y el ilícito administrativo radica en que, el primero, es de carácter natural, ya que vulnera bienes esenciales y afecta derechos fundamentales de las personas, mientras que el ilícito administrativo es de carácter artificial, al transgredir intereses administrativos reglamentarios de un territorio municipal. Sin embargo, cabe destacar que el concepto “ilícito”, es meramente normativo o legal, por lo que tendrá variaciones conceptuales en tanto cambie la política criminal de cada región -lo que se conoce como penalización o despenalización-, así, la facultad de considerar determinada conducta como sancionable a nivel penal o administrativa, recae finalmente, en una decisión legislativa.

Esta diferenciación es compartida por otros autores como Bielsa (1956), Apesteguía (2000) o Fernández (2002), quienes agregan que, dada la potestad del uso de fuerza pública que se le dota a la administración municipal -en vías de mantener el orden de todo acto individual o colectivo-, se ha confundido con la facultad de establecer conductas como contravenciones a la norma por una simple desobediencia, sin una tipificación específica. Por tanto, la infracción administrativa se presenta con tipologías abiertas, que emplean adjetivos calificativos genéricos a las conductas, provocando imprecisión en la conducta considerada como indeseada.

Para ejemplificar dichas tipologías, se presenta a continuación, un concentrado de las clasificaciones que refieren los Reglamentos de Justicia Cívica -o nombrados de formas diversas- vigentes de algunos municipios en la Zona Metropolitana de Monterrey con respecto a las infracciones administrativas (ver **Tabla 1.**), posteriormente, se muestran algunas de las conductas que señalan dichas clasificaciones en donde la descripción es ambigua (ver **Tabla 2.**).

Tabla 1. Clasificación de Infracciones Administrativas de acuerdo con la reglamentación municipal vigente

Clasificación de las Infracciones Administrativas	Municipio en que está presente
Contra el Orden Público o el Bienestar Colectivo	1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10
Contra la Salud y el Medio Ambiente	1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10
Contra la Propiedad	1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10
De Carácter Vial	2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10
Contra la Seguridad de la Comunidad o la Población	1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 10
Contra la Integridad y Dignidad de las Personas	2, 3, 4, 5, 6, 7, 10
Al Ejercicio del Comercio y del Trabajo	1, 8, 9
Infracciones contra las personas y su seguridad	8, 9
Infracciones contra la integridad del individuo o de la familia	8, 9
Contra la Moral y a las Buenas Costumbres	1, 4
A la Protección del Medio Ambiente y Animal	1
A la Protección Civil	1
En contra de la Autoridad	1
De carácter administrativo	2

Nomenclatura de municipios: 1. Apodaca; 2. Escobedo; 3. García; 4. Guadalupe; 5. Juárez; 6. Monterrey; 7. San Nicolás de los Garza; 8. San Pedro Garza García; 9. Santa Catarina; 10. Santiago.

Fuente: Elaboración propia con datos de los Reglamentos de Justicia Cívica vigentes.

Se localizaron 14 categorías de infracciones administrativas en diez reglamentos municipales de la Zona Metropolitana de Nuevo León. Estas clasificaciones a su vez, contemplan las conductas específicas que son objeto de sanción. Se puede observar que la mayoría de los reglamentos se encuentran homologados con casi las mismas categorías de faltas, esto es debido a la incorporación del Modelo de Justicia Cívica, el cual contempla un listado general de la clasificación de infracciones que pueden ser considerados en los nuevos reglamentos, destacando que el municipio, tiene total facultad para incorporar o retirar categorías y/o infracciones específicas. A continuación, se muestran las conductas particulares que se encuentran descritas en dichas clasificaciones y que presentan elementos ambiguos o muy generales en su tipología (ver: **Tabla 2.**).

Tabla 2. Conductas especificadas como Infracciones Administrativas de acuerdo a la reglamentación municipal vigente

Clasificación de las Infracciones Administrativas	Conducta específica señalada como antisocial
Contra el Orden Público o el Bienestar Colectivo	<ul style="list-style-type: none"> ● Pronunciar en lugares públicos, expresiones injuriosas, despectivas, que atenten a la moral o que alteren el orden público ● Alterar el orden en lugares públicos o privados ● Participar en grupos que causen molestias a las personas o sus bienes, en lugares públicos o en la proximidad de sus domicilios, o en éstos
Contra la Seguridad de la Comunidad o la Población	<ul style="list-style-type: none"> ● Portar cualquier objeto que, por su naturaleza, denote peligrosidad y atente contra la seguridad pública, sin perjuicio de las leyes penales vigentes
Contra la Integridad y Dignidad de las Personas	<ul style="list-style-type: none"> ● Faltar el respeto hacia alguna persona de forma intencional
Infracciones contra la integridad del individuo o de la familia	<ul style="list-style-type: none"> ● Presentar y/o participar en espectáculos en la vía pública cuyo contenido atente contra las buenas costumbres ● Faltarle al respeto a cualquier persona en lugares públicos o privados ● Colocar o exhibir cartulinas o posters en lugares públicos o privados de acceso al público que atenten contra las buenas costumbres
Contra la Moral y a las Buenas Costumbres	<ul style="list-style-type: none"> ● Incitar a menores de edad a cometer faltas en contra de la moral y de las buenas costumbres ● Realizar actos inmorales en la vía o lugares públicos ● Ejercer la vagancia en forma habitual

Fuente: Elaboración propia con datos de los Reglamentos de Justicia Cívica vigentes.

De las tablas anteriores, se pueden observar conductas -identificadas como antisociales- que contienen elementos de carácter axiológico en su descripción, en las que la naturaleza del daño descrito es ambigua, por lo que queda a discrecionalidad del policía local, la validación y procedencia para su posterior sanción. Específicamente nos referimos a elementos como “faltar al respeto”, “atentados a la moral”, “alterar el orden”, “atentados a las buenas costumbres” o “actos inmorales”.

Desde una noción sociológica, la discusión gira en torno a la línea de separación que existe entre la libertad personal en acuerdo con los procesos de aprendizaje social introyectados y adecuados a la normalidad, y la vulneración de derechos

de terceros, en función de sus procesos de interacción (Melossi, 1992). Con esto nos referimos a que la noción que tiene una persona acerca de lo que es moral, buenas costumbres o respeto, es variable y puede incluso ser contradictorio con lo que representa para otro individuo, por lo que la norma entonces, está sujeta al entendimiento de cada persona según su propia concepción.

Lesmes (1997:2) señala que, como consecuencia de la multiplicidad de conductas antisociales, así como por la variación y ambigüedad -de acuerdo con cada administración pública municipal- que se presenta en la descripción de las faltas administrativas, la aplicación de la justicia social, en ocasiones “resulta ser selectiva en la persecución de infractores, lo cual conduce a la arbitrariedad y deslegitimación de la acción sancionadora administrativa”. Esta selectividad es lo que se conoce como estigmatización, en donde se anteponen prejuicios en función de características sociodemográficas o personales que resultan ser los diferenciadores entre las detenciones hacia una persona y otra, aunque realicen la misma conducta (Goffman, 1963; Wacquant, 2009).

Esto nos lleva, primero, a cuestionarnos cuál es la naturaleza ideológica que justifica la presencia de las conductas señaladas como antisociales, en este caso, desde un enfoque sociológico. Por una parte, el nuevo modelo de Justicia Cívica, como parte de la política social, está encaminado a prevenir que las conductas antisociales escalen de meras infracciones a delitos -conductas más graves-, anteponiendo la atención a las necesidades psicosociales del infractor para subsanar las carencias que son identificadas como motivantes de la conducta antisocial. Por otro lado, la tipificación de dichas conductas, con esta ambigüedad, implica llevar a cabo procesos de estigmatización que provocan un efecto cíclico en la impartición de justicia.

Un segundo cuestionamiento que surge a partir de la descripción de las conductas señaladas como antisociales en los reglamentos municipales, es la duplicidad que se presenta en algunas de ellas con respecto del Código Penal estatal. Todas las formas de daño posibles, son formas de violencia; esto implica aceptar las diversas clasificaciones realizadas como parte de una diferenciación en el tipo de violencia de la que se está hablando (Douglas, 2013/2015). En estas distintas manifestaciones la violencia es sancionada moral y legalmente, reconociéndose diversos grados de reproche tanto social como legal. Llamamos grados de reproche a las distintas normativas que provocan consecuencias negativas para el autor generador de la violencia, estando en el grado “bajo” (*mala prohibita*) de conducta violenta, aquellas llamadas conductas antisociales consideradas como infracciones o faltas administrativas y al nivel “grave” (*mala in se*) de conducta, aquellas tipificadas como delitos (Conyers y Calhoun, 2015; García-Máynez, 2019).

Si bien, desde la teoría se ha explicado cual es la diferencia sustancial entre un ilícito penal y un ilícito administrativo, llama la atención que exista la misma conducta definida en ambas normativas -Código Penal del Estado de Nuevo León y Reglamento de Justicia Cívica-. A continuación, se presenta una tabla en la cual se muestran ejemplos de conductas duplicadas en ambos ordenamientos (ver **Tabla 3.**).

Tabla 3. Conductas calificadas como antisociales presentes en ordenamientos de tipo penal y de tipo administrativo

Conducta señalada en Reglamentos de Justicia Cívica de la ZMM	Conducta señalada en el Código Penal del Estado de Nuevo León
Daño en propiedad ajena: “Dañar en cualquier forma bienes muebles o inmuebles pertenecientes a terceros”	Daño en propiedad ajena: “Cuando por cualquier medio se cause daño, destrucción o deterioro de cosa ajena, o de cosa propia en perjuicio de tercero”
Lesiones: “Realizar en contra de cualquier persona una agresión física sin que cause lesión que ponga en peligro la vida o deje cicatriz perpetua o visible, o bien, sin que cause lesiones pero que afecte la dignidad de la persona, humillándola o degradándola”	Lesiones: “Comete el delito de golpes y violencias físicas simples: I.- El que públicamente y fuera de riña, diere a otro una bofetada, un puñetazo, un latigazo o cualquier otro golpe en la cara; II.- El que azotare a otro para injuriarle; III.- El que infiriere cualquier otro golpe simple. Son simples los golpes y violencias físicas que no causen lesión alguna, y solo se castigarán cuando se infieran con intención de ofender a quien los recibe”
Exhibicionismo: “Realizar actos de connotación sexual en un lugar público o a la vista del público”	Exhibicionismo: “Igual pena se impondrá al que en sitio público, por cualquier medio, ejecute o haga ejecutar por otros, exhibiciones corporales contrarias al pudor o que provoquen la impudicia”

ZMM: Zona Metropolitana de Monterrey

Fuente: Elaboración propia con datos de los Reglamentos de Justicia Cívica vigentes de los municipios de San Nicolás de los Garza y San Pedro Garza García, así como del Código Penal del Estado de Nuevo León.

Si bien se observan diferencias en la redacción de las conductas descritas, el análisis de contenido hace notar la similitud entre ambas, y, por tanto, la duplicidad en su tipología. Entonces, ¿que exista duplicidad en las conductas antisociales señaladas a nivel administrativo y a nivel penal contraria la concepción diferenciada en los grados de reproche social? De acuerdo a la teoría del derecho penal, una conducta es constitutiva de delito cuando tiene en su fundamentación los elementos de conducta, tipicidad, antijuridicidad, culpabilidad, imputabilidad, condicionalidad objetiva y punibilidad (Amuchategui, 2012). Estos elementos, a nivel criminológico, obedecen a la estructura funcional de la violencia, en la que se reconoce que hay un autor, una víctima, un tipo de daño y de forma específica,

una criminodinámica³ (Rodríguez, 2020), por lo tanto, el segundo cuestionamiento se dirige a repensar si es que la conducta descrita como infracción administrativa cuenta con los elementos para ser catalogada como tal, o bien, no se tiene clara la diferenciación y por tanto, su señalamiento es inválido a nivel de antisocialidad administrativa.

El problema que surge en la ejecución operativa de las conductas duplicadas en ambos ordenamientos, es que las detenciones policiales se realizan a discreción del policía local, quien decide cuál será el curso que tomará la situación particular del detenido. Por un lado, si se detiene a la persona y la conducta se cataloga como falta administrativa, el proceso se lleva dentro del juzgado cívico municipal, el cual refiere que las sanciones a las que puede ser sujeto el infractor son: arresto hasta por 36 horas, amonestación, multa, medida cívica o trabajo en favor de la comunidad; mientras que, si el policía local procede con la detención considerándola como delito -recordemos que hablamos de la misma conducta-, entonces las consecuencias para el infractor serán más graves (Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos [CPEUM], 2021).

El tercer y último cuestionamiento que se presenta en el análisis de las conductas identificadas como infracciones administrativas tiene que ver con la procedencia de las mismas a través de una queja directa de otro ciudadano, el cual se considera que es la parte afectada o víctima del hecho. En este caso, una referencia ejemplo que presentan algunos reglamentos de Justicia Cívica es la conducta de generar ruido excesivo o que exceda los decibeles establecidos de acuerdo a un horario delimitado. Hay reglamentos municipales que expresamente indican que se sancionará la conducta cuando se presente un reporte de queja -por ejemplo, en el reglamento de Justicia Cívica del municipio de San Pedro Garza García, en el Art. 97 Fracción XV-, sin embargo, no se especifica en todos, pero en la operatividad se da por igual, es decir, se requiere que exista una queja para que la policía local acuda a realizar la medición de decibeles en el lugar señalado y proceder en su caso.

Esta ambigüedad en la procedencia hacia una sanción administrativa tiene que ver con la validación social que la población le da a la normativa. Nos referimos a que exista una percepción de daño, peligro o malestar que fundamente la tipificación administrativa, en cuyo caso, se legitima la existencia de la norma, ya que la población está de acuerdo con que la realización del acto en cuestión, contraria los objetivos de bienestar y desarrollo social y comunitarios (Melossi, 1992). De acuerdo con Hierro (2003), las reglas sociales son obedecidas en función de tres paradigmas, el primero es el jurídico, que establece las normas y conductas aceptadas y reprochadas, el segundo es el sociológico, específicamente dado por

³ La criminodinámica se refiere a los procesos seguidos para la ejecución de una conducta antisocial, lo que implica analizar el proceso que siguió el sujeto desde el inicio, hasta completar el hecho (Rodríguez, 2019).

una criminodinámica³ (Rodríguez, 2020), por lo tanto, el segundo cuestionamiento se dirige a repensar si es que la conducta descrita como infracción administrativa cuenta con los elementos para ser catalogada como tal, o bien, no se tiene clara la diferenciación y por tanto, su señalamiento es inválido a nivel de antisocialidad administrativa.

El problema que surge en la ejecución operativa de las conductas duplicadas en ambos ordenamientos, es que las detenciones policiales se realizan a discreción del policía local, quien decide cuál será el curso que tomará la situación particular del detenido. Por un lado, si se detiene a la persona y la conducta se cataloga como falta administrativa, el proceso se lleva dentro del juzgado cívico municipal, el cual refiere que las sanciones a las que puede ser sujeto el infractor son: arresto hasta por 36 horas, amonestación, multa, medida cívica o trabajo en favor de la comunidad; mientras que, si el policía local procede con la detención considerándola como delito -recordemos que hablamos de la misma conducta-, entonces las consecuencias para el infractor serán más graves (Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos [CPEUM], 2021).

El tercer y último cuestionamiento que se presenta en el análisis de las conductas identificadas como infracciones administrativas tiene que ver con la procedencia de las mismas a través de una queja directa de otro ciudadano, el cual se considera que es la parte afectada o víctima del hecho. En este caso, una referencia ejemplo que presentan algunos reglamentos de Justicia Cívica es la conducta de generar ruido excesivo o que exceda los decibeles establecidos de acuerdo a un horario delimitado. Hay reglamentos municipales que expresamente indican que se sancionará la conducta cuando se presente un reporte de queja -por ejemplo, en el reglamento de Justicia Cívica del municipio de San Pedro Garza García, en el Art. 97 Fracción XV-, sin embargo, no se especifica en todos, pero en la operatividad se da por igual, es decir, se requiere que exista una queja para que la policía local acuda a realizar la medición de decibeles en el lugar señalado y proceder en su caso.

Esta ambigüedad en la procedencia hacia una sanción administrativa tiene que ver con la validación social que la población le da a la normativa. Nos referimos a que exista una percepción de daño, peligro o malestar que fundamente la tipificación administrativa, en cuyo caso, se legitima la existencia de la norma, ya que la población está de acuerdo con que la realización del acto en cuestión, contraria los objetivos de bienestar y desarrollo social y comunitarios (Melossi, 1992). De acuerdo con Hierro (2003), las reglas sociales son obedecidas en función de tres paradigmas, el primero es el jurídico, que establece las normas y conductas aceptadas y reprochadas, el segundo es el sociológico, específicamente dado por

⁴ Para este levantamiento no se consideró diferenciar entre faltas administrativas y delitos, ya que únicamente se buscó conocer las conductas antisociales que la ciudadanía mayormente identifica.

un modelo racional – formal, en el que la población acepta el orden establecido por obedecer a sus propios intereses, y el tercero, es el económico, en el que la teoría de la elección racional define para un individuo, el costo - beneficio que supone cumplir o quebrantar las normas.

Es aquí en donde se busca conocer cuáles de las conductas antisociales a nivel administrativo son percibidas por la población como válidas para ser objeto de una sanción, ya que la normativa hace dicha diferenciación -al proceder por medio de la queja de un ciudadano, solo en ciertos casos- sin una fundamentación al respecto. Como una aproximación a este análisis, se presentan datos acerca de las conductas antisociales -de acuerdo a la encuesta que se aplicó- que la población atestiguó, lo que abona a la medición de los índices de percepción de inseguridad, dada la presencia o incidencia de dichas conductas.

De acuerdo con la Encuesta Nacional de Seguridad Pública Urbana [ENSU] (Instituto Nacional de Estadística y Geografía [INEGI], 2022), a nivel nacional, el 60.7% de la población de 18 años y más, refirió haber atestiguado el consumo de alcohol en las calles durante el primer trimestre del 2022, por lo que esta es la principal conducta antisocial presenciada, seguida de la conducta de robo / asalto -55%-, vandalismo -46%- y venta o consumo de drogas -39%-. Cabe destacar que el punto central de análisis en esta información es el hecho de que este índice refleja las conductas mayormente vistas -no fueron afectados directamente- por los ciudadanos, no significa necesariamente que cumplen con la estructura funcional de la violencia, o bien, que les provoca mayor miedo o sensación de inseguridad⁴.

De aquí que surja la necesidad de analizar las conductas señaladas como antisociales en los reglamentos de Justicia Cívica, desde su fundamentación ideológica, sus componentes estructurales de violencia y su validación social, en vías de legitimar la aplicación y en su caso, la introyección de la norma y con esto, cumplir con los objetivos que el nuevo modelo de Justicia Cívica prevé, en razón de ser constituida como una medida de seguridad ciudadana que, como hemos señalado, se entrecruza con las políticas sociales de atención a las necesidades de la población.

Reflexiones finales: Análisis integral de la infracción administrativa

Si bien, se concibe al Derecho como la forma más clara de control social formal al ordenar la conducta a través de la coerción, también se destaca que dicho control pasa a ser introyectado en el individuo a través de la facultad otorgada a la sociedad organizada para ejercer mecanismos de reacción naturales -lo que se describió anteriormente como control social informal- (Melossi, 1992).

En este orden de ideas, todo orden social, en alguna medida, presenta uniformidad

en las reacciones de los individuos ante situaciones más o menos similares, lo que se podría catalogar como normalidad, ya que toma como objetivo, el desarrollo, la conservación y el funcionamiento social (Fernández-Galiano y De Castro, 1995).

En este sentido, cabe retomar a Habermas y Ratzinger (2008), cuando indican que los ciudadanos deben ser coautores del Derecho, por lo que no se deben reducir a ser únicamente destinatarios de la norma. El individuo y la sociedad en su conjunto deben participar activamente de estos procesos de creación regulatoria. Por tanto, se hace necesario tener definiciones de conducta violatoria del bien común con una base teórica fundamentada y motivada, pero también, tomando en cuenta la participación ciudadana impulsada por el propio interés del individuo con relación al bienestar social. La revisión de los elementos que constituyen la construcción de la norma -en este caso, la infracción administrativa- es un debate que ha trascendido décadas y ahora, modelos de impartición de justicia, ya que se diluye la línea entre la mera definición por motivos políticos, morales o culturales (Reyes, 2012).

El establecimiento de normativas fundamentadas teórica y metodológicamente y con una validación social, se vuelve relevante entonces, debido al posible atropello a los derechos humanos que se puede dar en la población al estigmatizar conductas inherentes a la libertad personal, sobre todo si observamos que, en ocasiones, las sanciones pueden llegar a ser de tipo corporal -por ejemplo, privación de la libertad de hasta 36 horas- (CPEUM, 2021). Estos procesos de estigmatización, se generan sobre todo en grupos de población en condición de vulnerabilidad -personas en situación de calle, personas con adicción a sustancias tóxicas, niños, niñas y adolescentes sin supervisión parental, entre otras-, quienes requieren de la intervención del Estado sí, pero en términos de desarrollo y aplicación de políticas sociales y no solamente mediante la coerción con la aplicación de la fuerza policial.

En este orden de ideas, la necesidad de analizar el componente ideológico, la estructura funcional de la violencia y validar socialmente las llamadas infracciones administrativas surge para evitar la estigmatización de individuos -o criminalización de conductas- lo que -eventualmente- se genera mediante la imposición de sanciones e intervenciones a grupos de población calificados como vulnerables, lo cual contraría la concepción de impartición de justicia social igualitaria e imparcial. En acuerdo con Wendell (2012:74), “un cuerpo de Derecho será más racional y civilizado cuando toda norma que lo compone haga referencia articulada y definidamente a la finalidad que persigue y cuando las razones para desear esa finalidad puedan ser claramente expresadas”. Además, “las formas en que se desarrollan los procedimientos, la legitimidad y la cohesión social son elementos determinantes para el cumplimiento del derecho, incluso más que la pura existencia de sanciones” (Tyler, 2014:313).

Por otro lado, se pone en relieve que, dentro del modelo nacional de Justicia Cívica -como parte de un modelo de seguridad ciudadana-, es necesaria la participación multidisciplinaria de profesionistas que abonen al entendimiento e intervención del fenómeno de la desviación social, entre estos, ciencias como el trabajo social, la psicología y la criminología, se consideran fundamentales para articular los objetivos de atención primaria a los infractores. Esto, en torno a la identificación de sus necesidades psicosociales que deberán ser atendidas por medio de las políticas sociales y con ello, prevenir la reincidencia y escalamiento de la conducta violenta.

El Modelo Homologado de Justicia Cívica, Buen Gobierno y Cultura de la Legalidad para los Municipios de México (Secretaría de Gobernación [SEGOB], 2016:40), establece que la Coordinación para la ejecución de las Medidas para mejorar la convivencia cotidiana, deberá estar “a cargo de personal preferiblemente con un perfil de trabajador social”. Así también, la Guía para el Modelo Homologado para la implementación de la Justicia Cívica y Cultura de la legalidad para México (Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional [USAID], 2018:34) establece que el trabajador social, el psicólogo y el criminólogo, son parte de la plantilla mínima requerida “para la efectiva impartición y administración de la justicia cívica en el Municipio”.

Con estos requerimientos, se hace visible la participación necesaria de profesionistas de las ciencias sociales y humanas -como el trabajador social, el criminólogo o el psicólogo- no solo en el ámbito operativo de la Justicia Cívica, sino en el ámbito de análisis social de las medidas y procedimientos que tradicionalmente eran abordados únicamente por personal jurídico. Dada la intención de crear un modelo interdisciplinario que trabaje con las necesidades sociales y busque la integralidad en su actuación, el presente documento -como propuesta de análisis- sigue la misma línea de incorporación multidisciplinaria para el logro de los objetivos generales y específicos, ya que toma en cuenta el enfoque socio jurídico que se da en la fundamentación ideológica de las infracciones administrativas, así también, la sociología se manifiesta en la identificación de la validación social que otorga la población objeto de control, y, finalmente, el enfoque criminológico se presenta al analizar la estructura funcional de la violencia de las conductas referidas.

Bibliografía

Amuchategui, G. (2012). Derecho Penal (4ta Ed.). México: Oxford

Apesteagua, C. (2000). Sumarios Administrativos (2ª Ed.). Argentina: Ediciones La Rocca.

Baratta, A. (1997). Política Criminal: entre la política de seguridad y la política social. En Delito y Seguridad de los Habitantes (Elias Carranza, Coord.). México: Editorial Siglo XXI, Bielsa, R. (1956). Derecho Administrativo, Tomo IV. Argentina: Roque Depalma Editor.

Comisión Interamericana de Derechos Humanos [CIDH]. (2009). Informe sobre Seguridad Ciudadana y Derechos Humanos. OEA/Ser.L/V/II. Doc. 57

Conyers, A., y Calhoun, T. (2015). The Interactionist Approach to Deviance. En E. Goode (Ed). The Handbook of Deviance (pp. 259-262). EEUU: Wiley Blackwell.

De Palma, Á. (1996). El principio de culpabilidad en el Derecho Administrativo Sancionador. Madrid: Tecnos.

Douglas, K., Hart, S., Webster, C., y Belfrage, H. (2015). HCR-20v3. Assessing Risk for Violence. (Trad. Arbach-Lucioni, K., y Andrés-Pueyo, A.). España: Universidad de Barcelona (Trabajo original publicado en 2013).

Encuesta Nacional de Seguridad Pública Urbana [ENSU] Instituto Nacional de Estadística y Geografía [INEGI], 2022

Fernández, T. (2002). Panorama del Derecho Administrativo al comienzo de su Tercera Centuria. Argentina: La Ley.

Fernández-Galiano, A., y De Castro, B. (1995). Lecciones de Teoría del Derecho y Derecho Natural. Madrid: Universitas.

Fernández, S., y Caravaca, C. (2011). La Política Social. Presupuestos Teóricos y Horizonte Histórico. Aposta. Revista de Ciencias Sociales, núm. 50, pp. 1-46.

García – Maynez, E. (2019). Introducción al estudio del Derecho. México: Porrúa.

García – Pablos de Molina, A. (2003). Tratado de criminología (3ra Ed.). España: Tirant lo Blanch

Garrido, F. (1959). Los medios de la policía y la teoría las sanciones administrativas. *Revista de administración pública*, ISSN 0034-7639, N° 28, págs. 11-50.

Goffman, E. (1963). *Estigma. La identidad deteriorada*. Argentina: Amorrortu

Graglia, J.E. (2012). *En la búsqueda del bien común: manual de políticas públicas*. Buenos Aires: Konrad Adenauer Stiftung.

Guía para el Modelo Homologado para la implementación de la Justicia Cívica y Cultura de la legalidad para México (2018). Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional [USAID]

Habermas, J., y Ratzinger, J. (2008). *Entre la razón y religión* (trad. de Pablo Largo e Isabel Blanco). México: Fondo de Cultura Económica.

Hierro, L. (2003). *La eficacia de las normas jurídicas*. España: Ariel

Lesmes, C. (1997). *Derecho penal administrativo (Ordenación del Territorio, Patrimonio Histórico y Medio Ambiente)*. España: Comares.

Melossi, D. (1992). *El Estado del control social. Un estudio sociológico de los conceptos de estado y control social en la conformación de la democracia*. México: Siglo XXI Ed.

Modelo Homologado de Justicia Cívica, Buen Gobierno y Cultura de la Legalidad para los Municipios de México (2016) Secretaría de Gobernación [SEGOB]

Montero, C. (2021). Reflexiones en torno a la construcción de la noción de sanción jurídica: El indispensable recurso a la teoría general a objeto de distinguir la sanción administrativa de la pena judicial. *Revista de Derecho Público: Teoría y Método*. Vol. 4, pp. 125-152.

Naciones Unidas para el Desarrollo [PNUD] (2013) Informe Regional de Desarrollo Humano 2013-2014 Seguridad Ciudadana con rostro humano: diagnóstico y propuestas para América Latina.

Programa Sistema Penal Derechos Humanos de ILANUD y Comisión Europea, 1997.

Reyes, S. (2012). *Teleología de la Sanción Administrativa. Análisis crítico de la sanción contravencional desde una óptica jurídico-sociológica* [Tesis de Doctorado]. Universidad Panamericana.