



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA  
DE MÉXICO**

---

---

**FACULTAD DE ESTUDIOS SUPERIORES  
ARAGÓN**

**LICENCIATURA EN DERECHO**

**TRABAJO POR ESCRITO QUE  
PRESENTA:**

**CRUZ CRUZ MANUEL ESAU Y  
ESCUTIA OLIVARES YOLANDA**

**TEMA DEL TRABAJO:**

**“ESTUDIO DEL ARRESTO ADMINISTRATIVO POR CONDUCIR  
EN ESTADO DE EBRIEDAD”**

**EN LA MODALIDAD DE “SEMINARIO DE TITULACIÓN  
COLECTIVA”**

**PARA OBTENER EL TÍTULO DE:**

**LICENCIADO EN DERECHO**



**FES Aragón**

MÉXICO, SAN JUAN DE ARAGON.

ENERO DE 2006.



Universidad Nacional  
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

**Biblioteca Central**



**UNAM – Dirección General de Bibliotecas**  
**Tesis Digitales**  
**Restricciones de uso**

**DERECHOS RESERVADOS ©**  
**PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL**

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

El uso de imágenes, 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 donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

## *DEDICATORIA MANUEL ESAU CRUZ CRUZ.*

### DEDICATORIA ESPECIAL

A mi madre Eva Cruz Santiago, la cual me ha brindado su apoyo incondicional siempre que lo he requerido, fundando la base para lograr mis cometidos académicos, y en especial en este intervalo de titulación, a ella dedico pues esta satisfacción.

### AGRADECIMIENTOS ESPECIALES

A la Licenciada Martha Rodríguez Ortiz, coordinadora del curso de investigación para la titulación, y al Licenciado Rene Alcántara Moreno, secretario técnico de la Jefatura de Derecho, por sus esfuerzos para la realización de este seminario de titulación colectiva.

A los Licenciados: Santana Garnica Renee, Mayoral Villegas José Luis y Contreras Villarreal Roberto Carlos, que con sus comentarios concretaron la presente tesina, todos ellos personajes de indudable rectitud.

### AGRADECIMIENTOS

A mis hermanas: Maribel, Ruth, Marianet, Iracema y Abigail, y a mi hermano Bernabé, por brindarme su apoyo.

A mi padre José Manuel Cruz Ruiz, el cual contribuyo para lograr este cometido.

A mis amigos por brindarme su apoyo y amistad incondicional.

A la UNAM por otorgarme la responsabilidad de ser un profesionista.

*DEDICATORIA YOLANDA ESCUTIA OLIVARES*

A Dios, por todo cuanto me ha brindado en la vida.

A mis padres, Yolanda e Ignacio, por su incondicional amor y dedicación, sin los cuales este gran logro, que es de ellos también, no sería hoy posible.

A mis hermanos, Ignacio y Yared, por todo su amor y comprensión, pues son uno de los pilares en esta etapa y a lo largo de toda mi vida.

A aquella persona que siempre ha compartido mis triunfos y fracasos y ha estado ahí para apoyarme, quien además es parte de mi vida...Oscar.

A la UNAM quien se encargo de formarme en esta ardua carrera y me dio la oportunidad de ser una profesionista.

A mis Profesores, los cuales me dejaron valiosas enseñanzas, en especial a la Lic. Martha Rodríguez Ortiz, y al Lic. Rene Alcántara Moreno, por su invaluable ayuda para formar profesionistas.

A mis amigos, que a lo largo de las diferentes etapas de mi vida me brindaron su apoyo.

## **ESTUDIO DEL ARRESTO ADMINISTRATIVO, POR CONDUCIR EN ESTADO DE EBRIEDAD.**

<b>INDICE</b>	<b>PAG.</b>
<b>INTRODUCCIÓN</b>	<b>I</b>

### **1. CAPITULO PRIMERO. CONCEPTOS GENERALES.**

1.1	Concepto de arresto	1
1.2	Concepto de autoridad administrativa	1
1.3	Concepto de autoridad cívica	2
1.4	Concepto de autoridad judicial	2
1.5	Concepto de competencia	3
1.6	Concepto de delito	4
1.7	Concepto de falta administrativa	4
1.8	Concepto de multa	5
1.9	Concepto de sanción administrativa	5
1.10	Concepto de pena	6
1.11	Concepto de privación de la libertad	6
1.12	Concepto de reglamento de policía y buen gobierno	6
1.13	El arresto desde el punto de vista del derecho constitucional	7
1.14	El arresto desde el punto de vista del derecho penal	7
1.15	El arresto desde el punto de vista del derecho administrativo	8
1.16	Diferenciación entre falta administrativa y delito	9
1.17	Diferenciación entre autoridad administrativa y autoridad judicial	10

### **2. CAPITULO SEGUNDO. EL ARRESTO ADMINISTRATIVO POR CONDUCIR EN ESTADO DE EBRIEDAD ES VIOLATORIO DE GARANTIAS INDIVIDUALES. Y DERECHO COMPARADO ARGENTINO.**

2.1	Las sanciones administrativas desde el punto de vista del derecho argentino	12
2.2	Principio de legalidad	18
2.3	El arresto administrativo constituye privación de la libertad, por ende violación de las garantías individuales	22
2.4	Inconstitucionalidad del arresto establecido en el artículo 102 del reglamento de tránsito, por no mediar multa como lo establece el artículo 21 constitucional	29
2.5	El amparo como medio de defensa constitucional contra la conducta de conducir en estado de ebriedad	36
2.6	Autoridades responsables	39
2.7	Acto reclamado	40
2.8	Concepto de violación	42

### **3. CAPITULO TERCERO. IMPLEMENTACIONES DE REVISIÓN Y CONTROL CONSTITUCIONAL DE LA CONDUCTA DE CONDUCIR EN ESTADO DE EBRIEDAD.**

3.1	Inconstitucionalidad del arresto como medida preventiva por conducir en estado de ebriedad, aplicar las sanciones de forma gradual, primero la multa como lo señala el artículo 21 constitucional	47
3.2	Propuesta de reforma al artículo 21 constitucional párrafo primero	48
3.3	Modificación de la aplicación del artículo 102 del reglamento de tránsito, por ende todas las demás sanciones de la ley de cultura cívica que impliquen el arresto inconvertible	51
	<b>Conclusiones.</b>	65
	<b>Bibliografía.</b>	67

## INTRODUCCION

El presente trabajo tiene como objetivo establecer los lineamientos básicos de estudio referentes a las autoridades administrativas, para así satisfacer el punto medular referente a la diferenciación delimitada de puntos específicos sobre facultades entre la ya mencionada autoridad y la autoridad judicial.

Dada la naturaleza que entraña justificar y argumentar los puntos sobre los cuales versará el tema de Tesis que de una forma creativa y propositiva deben elaborar los proyectistas, en este caso los futuros Profesionistas del Derecho, es necesario abocarse a las siguientes características. Atendiendo de manera obligada al entorno académico de los educandos que ha de aportar las bases para el desarrollo de sus expectativas profesionales y por ende al momento que nos compete, el tema de tesina, que han de desarrollar en un sentido práctico y dialéctico.

El tema de tesina se sustenta en una premisa mayor, que se abocara en determinar en el cuerpo del texto de la tesina, como las conductas de trato social han de formar las normas de convivencia las cuales han de estar sustentadas en una ley para su cumplimiento y en caso de desacato solo han de derivar en multa y no en privación de la libertad.

Partiendo del hecho que la autoridad administrativa siendo un conjunto de normas en cuanto a estructura orgánica se refiere obligatoriamente necesita de un ente humano para su manejo, y dada su vulnerabilidad natural hacia el ego, provoca la mal interpretación de la norma, por ende su mal aplicación de la norma social, para lo cual habrá de generar una depuración en la interpretación de las facultades de una autoridad administrativa y de las leyes administrativas las cuales han de derivar en amonestación por su naturaleza jurídica, que ayude sólo a prevenir una conducta no un delito.

Su actividad debe ser guiada por medio de vigilancia e interpretación de las leyes entre las mismas autoridades y subordinados, y aplicación conforme a derecho y facultades de cada autoridad sin vulnerar o aplicar las facultades de otras como el caso en cuestión, para en lo subsiguiente no permitan a las autoridades administrativas aplicar sanciones correspondientes a una autoridad judicial.

Acotando en si la forma de aplicar sanciones y referente a que tipo de infracciones las aplican, es menester mencionar que se busca especificar sobre los reglamentos de buen gobierno y policía que se hacen mención en el artículo 21 constitucional, con referencia a las lagunas existentes sobre la interpretación de la autoridad que compete aplicar los mencionados reglamentos gubernativos.

El método a utilizar en el presente proyecto es el nombrado inductivo, el cual se asocia al explicar de manera particular la mal aplicación de privación de la libertad derivado de una conducta normada en el Reglamento de Tránsito por “conducir en estado de ebriedad”, de extracción directa de la Ley de Cultura Cívica para el Distrito Federal, para así llegar a la generalidad que nos compete la mal aplicación de justicia de las leyes administrativas en cuanto a su incompetencia para privar de la libertad.

El objetivo principal del proyecto de tesis se centra en la vulnerabilidad que manifiesta el estado en una de sus diversificaciones la Autoridad administrativa en cuanto al cuerpo de normas en que se manifiesta, el cual se representa en un ente humano, abocado al caso en particular dado que el Estado a través de la ley de cultura cívica y por ende el reglamento tránsito, transgrede garantías de la sociedad civil, ya que la conducta de conducir en estado ebriedad no es considerado un delito que merezca privación de libertad como falta administrativa, por ende requiera suspensión de derechos por hasta 36 horas.

No obstante y aparejado con la realidad dogmática y jurídica prevaleciente en nuestro sistema jurídico mexicano, es menester apoyarse en legislaciones extranjeras tal es el caso de la Argentina, en la cual existe un estudio mas relacionado hacia las facultades de las autoridades para aplicar reglamentos de policía, tomando solo de referencia la interpretación existente en ese sistema jurídico, dilatado en su ya existente cuerpo normativo de autoridad de policía.

De esta forma y sin dejar a un lado el objeto central de estudio como lo es el sistema jurídico mexicano, absorber de el a través de los estudios y resoluciones efectuados en el tema por la Suprema Corte de Justicia de la Nación y Tribunales Colegiados de Circuito que al respecto han emitido, creemos, por las laguna existentes en nuestra carta magna en su artículo 21.

Esperando cotejar las nociones fundamentales del tema para lograr así una interpretación básica que del tema en cuestión nos pretendemos enfocar.

## 1. CAPÍTULO PRIMERO

Para el presente estudio jurídico es indispensable invocar y sistematizar los conceptos básicos con la finalidad de estructurar las diferencias en relación a la competencia de la autoridad administrativa y judicial, que ha grandes rasgos coadyuvara para lograr la conceptualización de autoridad cívica la cual es eje central del presente trabajo sustentado en la laguna jurídica existente en el artículo 21 constitucional al no hacer mención de dicha autoridad.

### CONCEPTOS GENERALES

**1.1 CONCEPTO DE ARRESTO.** Acción de arrestar del latín, *ad, a y restare*, quedar; detener, poner preso. Detención con carácter provisional de una persona culpable o sospechosa, en nombre de la ley o de la autoridad.<sup>1</sup>

Debido a que el arresto, en el procedimiento penal, implica la pérdida de libertad provisional de una persona, durante la sujeción a proceso de un individuo, esta debe enfocarse estrictamente al ámbito judicial.

**1.2 AUTORIDAD ADMINISTRATIVA.** Es la persona física, trabajador del Estado dotada de poder público por la ley. Es quien representa al órgano administrativo.

Gabino Fraga define que autoridad administrativa es aquella que puede concentrar en sus facultades las de decisión y las de ejecución; pero también puede suceder que sólo tengan la facultad de decisión y que la ejecución de sus determinaciones se lleve a cabo por otro órgano diferente.<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup>INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS, Enciclopedia Jurídica Mexicana Tomo II, Editorial Porrúa, UNAM, México 2002. Pág. 362

<sup>2</sup> FERNÁNDEZ, Ruiz Jorge. Diccionario de derecho Administrativo. Instituto de Investigaciones Jurídicas, Editorial Porrúa, UNAM, México 2003. Pág. 28.

Es así como se denota por genealogía, que a la autoridad administrativa le competen las facultades de decisión, delegando mayoritariamente las de ejecución a otras autoridades, entre ellas a la autoridad judicial.

**1.3 AUTORIDAD CÍVICA.** Por autoridad cívica se debe entender aquella que va a tener las facultades de normar y prevenir las conductas derivadas de una falta.

El Juez Cívico, es ejemplo claro de lo que debe ser una autoridad cívica, para que no de lugar a controversia, en lo que toca a las competencias de una autoridad judicial y la autoridad administrativa.

**1.4 AUTORIDAD JUDICIAL.** Por autoridad judicial, se entiende la potestad que enviste a una persona o corporación para dictar leyes; aplicarlas o ejecutarlas o para imponerse a las demás por su capacidad o influencia. Es la facultad y el derecho de conducir y hacerse obedecer dentro de ciertos límites preestablecidos por la ley.

En otras palabras las autoridades son las personas investidas por la ley del mandato imperativo de cuidar que las leyes se respeten y se apliquen. y se les conoce en la historia del derecho positivo de todas las naciones, bajo el nombre de magistrados o jueces, este vocablo proviene del latín *jus* (derecho) y *dex* derivado de *vindex* (vindicador), con supresión de la primera sílaba, por lo que *judex* o juez, vindicador o restaurador del derecho. En general, el juez es todo el que juzga o forma juicio; pero más propiamente se llama así a la persona constituida en autoridad o potestad de administrar justicia a los particulares mediante el conocimiento y resolución de las cuestiones que se le encomienden.<sup>3</sup>

---

<sup>3</sup> BURGOA, Orihuela Ignacio. Diccionario de Derecho Constitucional, Garantías y Amparo. Editorial Porrúa, México 1984. Pág. 63.

Entendemos que la autoridad judicial es la encargada de imponer penas privativas de la libertad, por este motivo podemos denotar que si bien es cierto que la autoridad administrativa tiene facultades de ejecución; la autoridad cívica será la encargada de imponer sanciones por infracciones a reglamentos gubernativos, autoridad que no es contemplada por el artículo 21 párrafo primero constitucional; y no por ello creemos que la autoridad cívica pueda privar de la libertad, pues es facultad exclusiva de una autoridad judicial.

**1.5 COMPETENCIA.** El tema de la competencia no es exclusivo del derecho procesal, sino que remite a todo el derecho público. Por tanto, en un sentido *lato sensu* la competencia se define como el ámbito, la esfera o el campo dentro del cual un órgano de autoridad puede desempeñar validamente sus atribuciones y funciones.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que “nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente”. Esta referencia a la autoridad competente engloba a cualquiera de sus tipos: legislativa, administrativa o judicial. El gobernado tiene la garantía de que los actos de molestia para él deben provenir siempre de una autoridad competente, una que debe actuar en ese ámbito, esfera o campo dentro del cual puede desarrollar validamente sus atribuciones y funciones. Es el texto legal el que determina, marca o limita el ámbito competencial de cada órgano.

En sentido estricto, la competencia se refiere al órgano jurisdiccional. Así, la competencia jurisdiccional es la que primordialmente nos interesa desde el punto de vista procesal. “La competencia es, en realidad la medida del poder o facultad otorgado aun órgano jurisdiccional para entender de un determinado asunto”. Es decir, es el ámbito, esfera o campo dentro de los cuales un determinado órgano jurisdiccional puede ejercer sus funciones.

Comúnmente, determinado órgano jurisdiccional tiene jurisdicción y competencia, pero también puede darse el caso de la competencia sin jurisdicción. También puede haber ejercicio de jurisdicción sin competencia.<sup>4</sup>

En este orden de ideas, entendemos que una autoridad administrativa no tiene la facultad para conocer de asuntos judiciales, menos aún la facultad de sancionar con arresto, si no con medidas disciplinarias de acuerdo a su competencia, lo anterior atendiendo que en la actualidad una autoridad administrativa tiene facultades de arrestar por treinta y seis horas de acuerdo a lo especificado en el artículo 21 Constitucional párrafo primero.

**1.6 DELITO.** Acción u omisión ilícita y culpable expresamente descrita por la ley bajo la amenaza de una pena o sanción criminal.<sup>5</sup>

También se dice del delito que es la acción punible entendida como el conjunto de los presupuestos de la pena. Infracción culpable de la norma penal. Es la acción típica, antijurídica, culpable y punible.<sup>6</sup>

El delito es normado por autoridad judicial en estricto sentido, ya que está solo tiene la facultad de castigar estas conductas antijurídicas con privación de la libertad.

**1.7 FALTA ADMINISTRATIVA.** Se entiende genéricamente por falta las conductas ilícitas leves, que acarrear sanciones menores.<sup>7</sup>

---

<sup>4</sup> GÓMEZ, Lara Cipriano. Teoría General del Proceso. Editorial M.G.H, México 2001. Pág. 145, 146.

<sup>5</sup> DE SÁNCHEZ, Macgregor Surya Peniche. Terminología de Derecho Penal. Editorial UNAM, México 1997. Pág.16.

<sup>6</sup> DÍAZ de León, Marco Antonio. Diccionario de Derecho Procesal Penal. Editorial Porrúa, México 1989. Pág. 582.

<sup>7</sup> GARCÍA, Ramírez Sergio. El Sistema Penal Mexicano. Editorial Fondo de Cultura Económica, México 1993. Pág. 162.

Específicamente una falta de policía son acciones u omisiones que alteran el orden público o afecten la seguridad pública, realizadas en los lugares de uso común, acceso público o libre tránsito o que tengan efectos en estos lugares.<sup>8</sup>

Atendiendo al sentido práctico de falta administrativa, se debe recalcar que por su no gravedad, éstas no deben acarrear sanciones homologas a las del código penal por no tratarse de delitos, si no que necesitan enfocarse a que son conductas que atacan de forma mínima la convivencia social, por lo tanto el arresto solo tendría cabida por mandato expreso de autoridad judicial.

**1.8 MULTA.** Es una sanción que se impone por violación de la ley, de algún reglamento gubernativo, por desobediencia a un mandato legítimo de autoridad o como pena pecuniaria por la comisión de algún delito. La multa tienen naturaleza económica y su monto debe fijarse en proporción a la gravedad del hecho que le da origen y a las posibilidades pecuniarias del infractor.<sup>9</sup>

La multa como eje central de sanciones por infracciones a reglamentos gubernativos y de policía debe enfocarse como la sanción principal por faltas administrativas.

**1.9 SANCIÓN ADMINISTRATIVA.** Es el castigo que imponen las autoridades administrativas a los infractores de la ley administrativa, presupone la existencia de un acto ilícito, que es la oposición o infracción de un ordenamiento jurídico-administrativo.<sup>10</sup>

Como es de observarse las autoridades administrativas tienen la facultad para imponer las sanciones correspondientes por faltas a algún reglamento, sin

---

<sup>8</sup> *Ibidem*, Pág. 163.

<sup>9</sup> BURGOA, Orihuela Ignacio. *op.cit.* , Pág. 63.

<sup>10</sup> FERNÁNDEZ, Ruiz Jorge, *op.cit.*, Pág. 248.

embargo estas sanciones no deben exceder de la multa, pues el arresto es una facultad exclusiva de la autoridad judicial.

**1.10 PENA.** Castigo impuesto por autoridad legítima al que ha cometido un delito o falta.<sup>11</sup>

Se debe entender y asociar por esta al castigo impuesto por violaciones a las leyes penales.

**1.11 PRIVACIÓN DE LA LIBERTAD.** Es el delito en que incurre la persona que reduce a otra a servidumbre o a otra condición análoga, o bien la priva de la libertad en cualquier forma. En relación directa con detención ilegal que es el delito en que incurre el funcionario público que con sus actos indebidos e injustificados se convierten en responsables de que a otra persona se le reduzca su tiempo de libertad.<sup>12</sup>

La privación de la libertad se asocia directamente a un delito, por tanto no entra dentro de las facultades de la autoridad cívica el arresto, pues incurriría en responsabilidad.

**1.12 REGLAMENTO DE POLICÍA Y BUEN GOBIERNO.** Cuerpo normativo que contiene disposiciones generales que rigen las principales actividades públicas dentro de una comunidad urbana, limitando en aras del bien general la conducta de los particulares que lo ofendan. Su contenido preceptivo versa generalmente sobre diversos aspectos del orden público dentro de las ciudades y poblaciones para preservarlo y sancionar su alteración, facultad ésta que corresponde a la autoridad administrativa.<sup>13</sup>

Es el ordenamiento de carácter general que expiden las autoridades administrativas para preservar el orden, la seguridad y la tranquilidad públicas.

---

<sup>11</sup> DE SÁNCHEZ, Macgregor Surya Peniche. *op.cit.* , Pág.39.

<sup>12</sup> *Ibidem.* *op.cit.* , Pág.41.

<sup>13</sup> BURGOA, Orihuela Ignacio. Diccionario de Derecho Constitucional, Garantías y Amparo. Editorial Porrúa, México 2000. Pág. 68.

Regula las actividades de la administración y de los particulares para asegurar esos objetivos, previendo las sanciones administrativas que corresponda aplicar a los infractores del mismo.<sup>14</sup>

Dicho reglamento debe sancionar en primera instancia amonestando, en segunda instancia pecuniariamente y finalmente arrendando, sanción con la que no concordamos y se expondrá debidamente su fundamento.

### **1.13 EL ARRESTO DESDE EL PUNTO DE VISTA DEL DERECHO CONSTITUCIONAL.**

El derecho se clasifica en público, privado y social, en esta orden de ideas tenemos que el derecho constitucional es el conjunto de disposiciones que rigen “la organización o Constitución del Estado; la Constitución del gobierno del mismo; las relaciones de los diversos poderes entres sí, y la organización y funcionamiento del poder legislativo”; el derecho constitucional es una rama del derecho público.

**CONCEPTO.** Haciendo una interpretación del artículo 21 Constitucional, párrafo primero, tenemos que el arresto es una sanción por las infracciones de los reglamentos gubernativos y policía, que compete a la autoridad administrativa aplicar.

Desde nuestro punto de vista dicha sanción escapa a la esfera de facultades de la autoridad administrativa.

### **1.14 EL ARRESTO DESDE EL PUNTO DE VISTA DEL DERECHO PENAL.**

---

<sup>14</sup> FERNÁNDEZ, Ruiz Jorge. *op.cit* ., Pág. 229.

El derecho público dentro de sus ramas conceptualiza al derecho penal como el conjunto de disposiciones que se aplican a los delincuentes, por la comisión de algún delito.<sup>15</sup>

**CONCEPTO.** Es la detención provisional que se hace del presunto reo.

Es una medida de apremio que implica privación de la libertad, dado que su imposición no obedece a la comisión de delito alguno, su naturaleza jurídica difiere de la pena, y por lo tanto, no se rige por las garantías que en materia penal consagra nuestra Constitución.<sup>16</sup>

Como medida preventiva que antecede a un procedimiento y siendo una medida de salvaguarda en el proceso penal, no considerado como pena; si partimos de este supuesto, en las faltas administrativas no debería considerarse al arresto impuesto por una autoridad administrativa.

### **1.15 EL ARRESTO DESDE EL PUNTO DE VISTA DEL DERECHO ADMINISTRATIVO**

El derecho administrativo siendo una rama del derecho público se entiende como el conjunto de reglas o disposiciones que rigen la organización del poder administrativo, ejecutivo y la forma de hacer promociones ante dicho poder.<sup>17</sup>

Como bien se ha destacado tanto el derecho constitucional, penal y administrativo forman parte del derecho público el cual tiene como fin regular las relaciones entre el Estado y los subordinados.

---

<sup>15</sup> MOTO Salazar Efraín. Elementos de derecho. Editorial Porrúa, México 1982, Pág. 19.

<sup>16</sup> DE SÁNCHEZ, Macgregor Surya Peniche. *op.cit.* , Pág.6.

<sup>17</sup> *Ídem*.

<sup>18</sup> DÍAZ, de León Marco Antonio. *op.cit.* , 234

**CONCEPTO.** Privación de la libertad, de corta duración, decretada por una autoridad administrativa.

Cuando se impone por una autoridad administrativa, es un castigo que se impone al infractor de los reglamentos de policía o gubernativos. El artículo 21 constitucional establece: “Compete a la autoridad administrativa el castigo de las infracciones de los reglamentos gubernativos y de policía, el cual únicamente consistirá en multa o arresto hasta por treinta y seis horas; pero si el infractor no pagare la multa que se le hubiese impuesto, se permutará ésta por el arresto correspondiente”.<sup>18</sup>

Consiste en una corta privación de la libertad, que se realizará en lugar distinto del destinado al cumplimiento de las penas de privación de la libertad, y cuya duración no debe exceder de treinta y seis horas.

Si bien es cierto que se esta facultando a la autoridad administrativa para imponer el arresto, está corta privación de la libertad debe ser impuesta exclusivamente por autoridad judicial, ya sea de una hora o varios días.

#### **1.16 DIFERENCIACIÓN ENTRE FALTA Y DELITO.**

La relación de faltas se localiza en un reglamento que también dispone cuáles son las sanciones aplicables a cada caso. Por su parte la ley establece casos de conmutación y suspensión de las sanciones. La misma ley procura evitar privaciones de la libertad pertinente.<sup>19</sup>

Por ello dispone que la detención y presentación del infractor ante la autoridad solo proceden “cuando se trate de falta flagrante y el agente de la policía preventiva considere bajo su más estricta responsabilidad, que es indispensable la presentación del infractor para hacer cesar la falta en virtud de las circunstancias en

---

<sup>19</sup> Ibidem.

que ésta se produzca, tomando en cuenta la preservación del orden público, el debido desarrollo del procedimiento y las condiciones en que se encuentren el infractor o la víctima”.<sup>20</sup>

Señalaremos como concepto de delito el establecido en el artículo siete del Código Penal para el Distrito Federal que establece: “delito es el acto u omisión que sancionan las leyes penales”.

Para los efectos de diferenciación entre falta administrativa y delito nos abocamos a citar forzosamente en el párrafo anterior parte del procedimiento por faltas administrativas dado que se especifica que dentro del arresto hay privación a la libertad, competencia esta de la autoridad judicial; pues creemos que el arresto es una figura jurídica que debe prevalecer, aplicado por una autoridad judicial.

### **1.17 DIFERENCIACION ENTRE AUTORIDAD ADMINISTRATIVA Y AUTORIDAD JUDICIAL.**

Cabe señalar que para realizar una distinción entre autoridad administrativa y autoridad judicial para los efectos prácticos de la problemática planteada en la presente tesina, es necesario enfocar esta diferenciación en la competencia de cada autoridad en cuestión, señalado lo anterior debemos abocarnos a lo siguiente:

La autoridad administrativa enfocada en forma genérica atiende a un silogismo universal, el Acto Administrativo el cual Narciso Sánchez Gómez define como la manifestación de voluntad que conforme a derecho debe realizar una autoridad administrativa competente en la esfera de sus atribuciones legales, y que tiende a crear, reconocer, confirmar, modificar o extinguir derechos y

---

<sup>20</sup> GARCÍA, Ramírez Sergio. *op.cit.* , Págs. 163, 164.

obligaciones en interés de la satisfacción de necesidades colectivas, sobre todo para lograr la eficiente prestación de servicios públicos que estén a cargo del poder ejecutivo del Estado.

Representa el aspecto dinámico de la administración pública, la forma o manera de exteriorizar su voluntad, bajo un régimen jurídico de derecho público, y en esa actuación debe tomarse como regla del juego la observancia del principio de legalidad, dado que las autoridades administrativas solo pueden hacer lo que la ley les permite fundando y motivando sus actos.<sup>21</sup>

La autoridad administrativa, sólo debe enfocarse para emitir su criterio o resoluciones en base a su competencia, sin invadir dicho ámbito como sucede en la actualidad, pues la Constitución le otorga facultades que no le corresponden.

La autoridad judicial enfocada a la figura del juez sostiene Fix Zamudio que “a partir de la revolución francesa y como una reacción contra invasiones legislativas de los parlamentos judiciales, se estableció en casi todos los países occidentales, con excepción de los angloamericanos, la figura del juez como un aplicador mecánico de la ley, o para decirlo con palabras del Barón de Montesquieu: “...los jueces de la nación, como es sabido, no son ni más ni menos que la boca que pronuncia las palabras de la ley, seres inanimados que no pueden mitigar la fuerza y el rigor de la misma”.<sup>22</sup>

La autoridad judicial debe acotarse como la única autoridad facultada para emitir sentencias privativas de libertad ya sea por un minuto o hasta la máxima procesal permitida, y solo ella y ninguna más podrá emitir en sus fallos esa sanción. Los conceptos mencionados anteriormente servirán de base para dar sustento a nuestro capítulo segundo.

---

<sup>21</sup> SÁNCHEZ, Gómez Narciso. Primer Curso de Derecho Administrativo. Editorial Porrúa, México 2000. Pág. 321.

<sup>22</sup> FIX, Zamudio Héctor. Justicia Constitucional OMBUSMAN y Derechos Humanos. Editorial Comisión Nacional de los Derechos Humanos, México 2001. Pág. 1.

## 2. CAPÍTULO SEGUNDO

### **EL ARRESTO ADMINISTRATIVO POR CONDUCIR EN ESTADO DE EBRIEDAD ES VIOLATORIO DE GARANTÍAS INDIVIDUALES. DERECHO COMPARADO ARGENTINO.**

En el presente capítulo se estudiarán los motivos por los cuales se considera inconstitucional al arresto administrativo por conducir en estado de ebriedad, así como los medios de defensa legales por medio de los cuales se podrá impugnar dicho arresto, paralelamente se abordará el estudio del arresto en el derecho argentino.

**2.1 LAS SANCIONES ADMINISTRATIVAS DESDE EL PUNTO DE VISTA DEL DERECHO ARGENTINO.** Analizaremos parte de la justicia administrativa Argentina para hacer una semblanza de lo que acontece en el Derecho administrativo mexicano, para conocer los puntos de vista que versan sobre el arresto como potestad del poder de policía para sancionar.

La naturaleza jurídica de las sanciones administrativas desde el punto de vista del derecho argentino establece que la creación de figuras infraccionales administrativas, así como la decisión sobre la imposición de infracciones, han involucrado a la doctrina penal y a la administrativa durante muchas décadas. Durante ese tiempo la ubicación de esta materia transitó desde el derecho penal propiamente dicho hasta el derecho penal administrativo, y más recientemente hacia el derecho administrativo sancionador.

García Pullés señala que en el ámbito de nuestro derecho aún no se ha resuelto la cuestión relativa a la legalidad del derecho administrativo sancionador, y mucho menos se ha examinado en profundidad y de modo sistemático su carácter autónomo frente a las reglas del derecho penal. Estas últimas se siguen

aplicando a aquél en la jurisprudencia y en las más variadas posiciones doctrinarias.

Las sanciones administrativas son comúnmente llamadas faltas o contravenciones. El poder de policía, que constituye una de las facultades que se han reservado las provincias al tiempo de su incorporación, cuenta con un sistema represivo que le es propio, es decir local. Delito y contravención tienen en común lo ilícito y lo incriminatorio del hecho.

Ahora bien, mientras que el delito perturba real e inmediatamente el orden jurídico o un derecho, la contravención no presupone una lesión real y actual de ellos, si no más bien la violación de una norma establecida en interés colectivo; es la falta de un deber genérico impuesto a todo miembro de la sociedad, deber que consiste en limitar su actividad en la forma que interesa a la administración. La contravención crea riesgo aumentando el peligro que la norma violada ha querido evitar.

Así, por ejemplo, el conductor que lleva su vehículo a contra sentido comete contravención por ese solo hecho, por que se expone a él y a los demás ha tener accidentes. Si en esas circunstancias se produce un percance y como consecuencia la muerte de alguien, el responsable comete delito, conforme a lo dispuesto en el artículo 84, Código Penal de la nación Argentina.

La contravención difiere sustancialmente del delito en que la falta consiste en la mera trasgresión de una reglamentación administrativa, abstracción hecha de la culpa o de la voluntad del contraventor, por lo que se dice que en la contravención existe una especie de responsabilidad objetiva, fundando su sistema represivo en una presunción de culpa. Si se admitiese la excusa de falta de voluntad se afectaría la base misma de la institución.

Si bien es cierto que el conductor que maneja su vehículo en estado de ebriedad comete una infracción, y por tal motivo se le debe aplicar una sanción, esta sanción debe ir acorde a la falta cometida y no debe nunca ser castigada como delito; haciendo notar que si a consecuencia de dicha conducta comete un acto delictuoso, este pueda ser juzgado y castigado de acuerdo al ordenamiento legal aplicable.

Enseña *Marienhoff* que la contravención se configura por una situación de hecho en cuyo mérito una persona aparece en contradicción con lo dispuesto en una norma de policía. Para que surja la contravención no es necesario que la expresada situación de hecho haya sido provocada o querida por que aparece en conflicto con la norma policial.

“La contravención no requiere indispensablemente culpa y menos aún dolo de parte de quien aparezca como infractor. La contravención puede resultar de una acción o de una omisión. Asimismo, si bien la nación puede legislar sobre delitos y en ciertos casos sobre faltas, las provincias solo pueden hacerlo sobre faltas y en modo alguno sobre delitos.

Las provincias pueden considerar como contravención o falta, dentro de sus jurisdicciones, cualquier situación, hecho o conducta que no habiendo sido considerado delito por el legislador nacional, implique una alteración efectiva del orden jurídico o de las reglas de convivencia dentro de sus respectivos ámbitos, pudiendo establecer las pertinentes penalidades o sanciones.

Las contravenciones por lo general se encuentran reguladas por su carácter local mediante ordenanzas municipales; también a nivel provincial en los respectivos códigos de faltas, o bien en las leyes nacionales respecto de materias que han sido delegadas al gobierno federal.

Dentro de los principios que rigen la materia se encuentra el principio de proporcionalidad manifestando que “la sanción administrativa debe respetar el principio de proporcionalidad entre la pena prevista en la norma y la conducta infractora sobre la base de la razonabilidad. Este vicio traduce una nulidad absoluta, y al afectar la proporcionalidad inherente al objeto del acto que impone la sanción, vulnera la garantía innominada de la razonabilidad prevista en los artículos 28 y 33 de la Constitución Nacional Argentina.”<sup>1</sup>

En el derecho argentino existen distintas clases de sanciones de policía; la pena contravencional o de policía es la sanción que la ley establece para quien incurra en una acción o en una omisión considerada como infracción o falta. Sostiene *Marienhoff* que la facultad de establecer penas por contravenciones a disposiciones policiales se considera como un complemento natural e inseparable del ejercicio del poder policía.

No basta con que la Administración Pública compruebe la existencia de infracciones de tipo policial. Es necesario darle los medios para reprimir esas faltas, lo cual se logra mediante la aplicación de penas contravencionales. Todas las sanciones deben tener previa previsión legal para su aplicación, y su imposición debe encontrarse debidamente fundamentada.

En base a lo anterior podemos reafirmar que las sanciones a las infracciones deben ser proporcionales al daño que causan, y no deben ser sancionadas como delitos. Aunque a las autoridades encargadas de aplicar las sanciones por infracciones a los reglamentos gubernativos se les debe dotar de los medios coercitivos suficientes para hacer cumplir dicha sanción, esta no tendrá que rebasar su competencia.

---

<sup>1</sup> ORGAZ, Jorge. Derecho Procesal Administrativo I, Editorial Centro de estudios Políticos y Administrativos, 2ª Edición. Argentina 2003. Pág.75.

Diez expone que el cumplimiento de las disposiciones de policía se realizan por los administrados, sea en mérito de una compulsión psicológica de conminación de sanciones, sea administrativamente por medio de la coacción material de la ejecución forzada.

Las sanciones de policía pueden ser:

I.- Arresto. Es la pena más grave ante una contravención, y consiste en la privación de la libertad. Ahora bien al tratarse de una sanción aplicable por la realización de una falta a una norma de policía, debe ser de breve duración.

II.- Multa. Es una sanción pecuniaria aplicable por la infracción a una ley de policía, como son las transgresiones a la normativa de tránsito, a las normas de seguridad e higiene, etc. Es la pena típica de la contravención o falta. El acto administrativo que impone una multa carece de ejecutoriedad propia; de ahí que en caso de no pago en caso del infractor, el cobro compulsivo debe gestionarlo la administración pública ante el órgano judicial. La potestad de establecer la pena de multa tiene su límite jurídico, puesto que no puede ser confiscatoria.

Señala *Marienhoff* que cuando se impugne judicialmente la aplicación de una multa impuesta como pena de policía, y no como pena fiscal, para la promoción del recurso o acción judicial no se requiere el pago previo de la multa, no rigiendo en tal caso el principio de "*solve et repete*". La multa fiscal participa de los caracteres de los impuestos, cuya percepción tiende a asegurar que no se interrumpan los servicios del Estado. De ahí la exigencia del pago previo a la acción de repetición. Pero en materia de multas administrativas de policía, el pago previo solo procede excepcionalmente cuando la norma respectiva así lo disponga.

Cabe preguntarse si es posible convertir la pena de multa en arresto, es decir la mutación de una especie de pena por otra, como algunos ordenamientos contemplan. Esto puede llevar a una injusticia, ya que en ciertos supuestos la falta

de recursos del contraventor se podría traducir en la privación de la libertad, lo que no debería ocurrir por que no hay prisión por deudas.<sup>2</sup>

De lo anterior se desprende que las sanciones por infracciones a los reglamentos gubernativos y de policía deben ser graduales, es decir, en primer lugar se aplicara como sanción la multa, y a falta de está se computará el arresto, que por tener el carácter de administrativo tendrá que ser de breve duración, entendienddo que se esta en el supuesto de sancionar una falta administrativa, más no un delito.

El principio de legalidad del derecho argentino esta fundado en su artículo 18 constitucional, el cual hace mención de que ningún habitante de esa nación puede ser juzgado en proceso, sino por juzgados, comisiones especiales y jueces designados por ley que regule la causa legal del procedimiento; de igual forma menciona que cualquier acto de autoridad debe ser motivado, tal como lo expresa el siguiente artículo:

#### **CONSTITUCIÓN DE LA NACIÓN ARGENTINA. REFORMA DE 1994.**

Artículo 18.- Ningún habitante de la Nación puede ser penado sin juicio previo fundado en ley anterior al hecho del proceso, ni juzgado por comisiones especiales, o sacado de los jueces designados por la ley antes del hecho de la causa. Nadie puede ser obligado a declarar contra sí mismo; ni arrestado sino en virtud de orden escrito de autoridad competente. Es inviolable la defensa en juicio de la persona y de los derechos. El domicilio es inviolable, como también la correspondencia epistolar y los papeles privados; y una ley determinará en qué casos y con qué justificativos podrá procederse a su allanamiento y ocupación. Quedan abolidos para siempre la pena de muerte por causas políticas, toda especie de tormento y los azotes. Las cárceles de la Nación serán sanas y limpias, para seguridad y no para castigo de los reos detenidos en ellas, y toda medida que a pretexto de

---

<sup>2</sup> ORGAZ, Jorge. Derecho Procesal Administrativo I, Editorial Centro de estudios Políticos y Administrativos, 2ª Edición. Argentina 2003. Págs. 64-69.

precaución conduzca a mortificarlos más allá de lo que aquélla exija, hará responsable al juez que la autorice.

## 2.2 PRINCIPIO DE LEGALIDAD.

### ARTÍCULO 14 CONSTITUCIONAL

**Artículo 14.-** A ninguna ley se dará efecto retroactivo en perjuicio de persona alguna.

Nadie podrá ser privado de la vida, de la libertad o de sus propiedades, posesiones o derechos, sino mediante juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos, en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento y conforme a las leyes expedidas con anterioridad al hecho.

En los juicios del orden criminal queda prohibido imponer, por simple analogía, y aún por mayoría de razón, pena alguna que no esté decretada por una ley exactamente aplicable al delito de que se trata.

En los juicios del orden civil, la sentencia definitiva deberá ser conforme a la letra o a la interpretación jurídica de la ley, y a falta de ésta se fundará en los principios generales del derecho.

### ARTÍCULO 16 CONSTITUCIONAL

**Artículo 16.-** 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.

No podrá librarse orden de aprehensión sino por la autoridad judicial y sin que proceda denuncia, acusación o querrela de un hecho determinado que la ley señale como delito, sancionado cuando menos con pena privativa de libertad y existan datos que acrediten los elementos que integran el tipo penal y la probable responsabilidad del indiciado.

La autoridad que ejecute una orden judicial de aprehensión, deberá poner al inculcado a disposición del juez, sin dilación

alguna y bajo su más estricta responsabilidad. La contravención a lo anterior será sancionada por la ley penal.

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

Sólo en casos urgentes, cuando se trate de delito grave así calificado por la ley y ante el riesgo fundado de que el indiciado pueda sustraerse a la acción de la justicia, siempre y cuando no se pueda ocurrir ante la autoridad judicial por razón de la hora, lugar o circunstancia, el Ministerio Público podrá, bajo su responsabilidad, ordenar su detención, fundando y expresando los indicios que motiven su proceder.

En casos de urgencia o flagrancia, el juez que reciba la consignación del detenido deberá inmediatamente ratificar la detención o decretar la libertad con las reservas de ley.

Ningún indiciado podrá ser retenido por el Ministerio Público por más de cuarenta y ocho horas, plazo en que deberá ordenarse su libertad o ponérsele a disposición de la autoridad judicial; este plazo podrá duplicarse en aquellos casos que la ley prevea como delincuencia organizada. Todo abuso a lo anteriormente dispuesto será sancionado por la ley penal.

En toda orden de cateo, sólo la autoridad judicial podrá expedir y que será escrita, se expresará el lugar que ha de inspeccionarse, la persona o personas que hayan de aprehenderse y los objetos que se buscan, a lo que únicamente debe limitarse la diligencia, levantándose al concluirla, un acta circunstanciada, en presencia de dos testigos propuestos por el ocupante del lugar cateado o en su ausencia o negativa, por la autoridad que practique la diligencia.

Las comunicaciones privadas son inviolables. La Ley sancionará penalmente cualquier acto que atenté contra la libertad y privacidad de las mismas. Exclusivamente la autoridad judicial federal, a petición de la autoridad federal que faculte la ley o el titular del Ministerio Público en la entidad federativa correspondiente, podrá autorizar la intervención de cualquier comunicación privada. Para ello, la autoridad competente, por escrito, deberá fundar y motivar las causas legales de la solicitud, expresando además, el tipo de intervención, los sujetos de la misma y su duración. La autoridad judicial federal no podrá otorgar estas autorizaciones cuando se trate de materias de carácter

electoral, fiscal, mercantil, civil, laboral o administrativo, ni en el caso de las comunicaciones del detenido con su defensor.

Las intervenciones autorizadas se ajustarán a los requisitos y límites previstos en las leyes. Los resultados de las intervenciones que no cumplan con éstos, carecerán de todo valor probatorio.

La autoridad administrativa podrá practicar visitas domiciliarias únicamente para cerciorarse de que se han cumplido los reglamentos sanitarios y de policía; y exigir la exhibición de los libros y papeles indispensables para comprobar que se han acatado las disposiciones fiscales, sujetándose en estos casos, a las leyes respectivas y a las formalidades prescritas para los cateos.

La correspondencia que bajo cubierta circule por las estafetas, estará libre de todo registro, y su violación será penada por la ley.

En tiempo de paz ningún miembro del Ejército podrá alojarse en casa particular contra la voluntad del dueño, ni imponer prestación alguna. En tiempo de guerra los militares podrán exigir alojamiento, bagajes, alimentos y otras prestaciones, en los términos que establezca la ley marcial correspondiente.

El principio de legalidad esta fundamentado constitucionalmente en sus artículos 14 y 16; ya que el artículo 14 constitucional expresa en su párrafo segundo que para ser privado de la libertad por las autoridades competentes, se hará mediante el juicio que corresponda a los tribunales establecidos, asimismo deben acatar el hecho base de la acción que medie el procedimiento de acuerdo a las leyes que con anticipación sean expedidas para regular la conducta base del juicio, es decir nadie puede ser juzgado sin mediar tribunales y leyes establecidas para el hecho en concreto, ya que observando los lineamientos en el artículo 14 se fundará la causa legal de cualquier procedimiento.

De igual forma el artículo 16 constitucional es base del principio de legalidad, el cual establece en su párrafo primero que nadie puede ser molestado en su persona y bienes más que solo por orden escrita de autoridad que a sus

facultades delegue tal atribución, ya que en base a lo descrito en este precepto constitucional se motivará la causa legal de cualquier procedimiento.

Los artículos descritos anteriormente son la base fundamental del principio de legalidad, ya que sin dicho principio estaríamos en el supuesto antijurídico de que las autoridades no fundaran y motivarán sus actos, al realizar sus actos de molestia.

Como sustento del principio de legalidad atenderemos a los decretos jurisprudenciales que a continuación se citan:

Octava Época

Instancia: CUARTO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO.

Fuente: Semanario Judicial de la Federación

Tomo: XI, Enero de 1993

Página: 263

**GARANTIA DE LEGALIDAD. QUE DEBE ENTENDERSE POR.** La Constitución Federal, entre las garantías que consagra en favor del gobernado, incluye la de legalidad, la que debe entenderse como la satisfacción que todo acto de autoridad ha de realizarse conforme al texto expreso de la ley, a su espíritu o interpretación jurídica; esta garantía forma parte de la genérica de seguridad jurídica que tiene como finalidad que, al gobernado se proporcionen los elementos necesarios para que esté en aptitud de defender sus derechos, bien ante la propia autoridad administrativa a través de los recursos, bien ante la autoridad judicial por medio de las acciones que las leyes respectivas establezcan; así, para satisfacer el principio de seguridad jurídica la Constitución establece las garantías de audiencia, de fundamentación y motivación, las formalidades del acto autoritario, y las de legalidad.

CUARTO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO.

Amparo directo 734/92. Tiendas de Conveniencia, S. A. 20 de agosto de 1992. Unanimidad de votos. Ponente: Hilario Bárcenas Chávez. Secretaria: Elsa Fernández Martínez.

**AUTORIDADES INCOMPETENTES. SUS ACTOS NO PRODUCEN EFECTO ALGUNO.** La garantía que establece el artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos

Mexicanos, denota que la competencia de las autoridades es uno de los elementos esenciales del acto administrativo. Entre sus características destacan las siguientes: a) requiere siempre de un texto expreso para poder existir; b) su ejercicio es obligatorio para el órgano al cual se atribuye y c) participa de la misma naturaleza de los actos jurídicos y abstractos, en el sentido de que al ser creada la esfera de competencia, se refiere a un número indeterminado o indeterminable de casos y su ejercicio es permanente porque no se extingue en cada hipótesis. Ahora bien, estas características encuentran su fundamento en el principio de legalidad, según el cual, las autoridades del Estado sólo pueden actuar cuando la ley se los permite, en la forma y términos que la misma determina, de tal manera que esta garantía concierne a la competencia del órgano del Estado como la suma de facultades que la ley le da para ejercer ciertas atribuciones. Este principio se encuentra íntimamente administrado a la garantía de fundamentación y motivación, que reviste dos aspectos: el formal que exige a la autoridad la invocación de los preceptos en que funde su competencia al emitir el acto y el material que exige que los hechos encuadren en las hipótesis previstas en las normas. En este sentido, como la competencia de la autoridad es un requisito esencial para la validez jurídica del acto, si éste es emitido por una autoridad cuyas facultades no encuadran en las hipótesis previstas en las normas que fundaron su decisión, es claro que no puede producir ningún efecto jurídico respecto de aquellos individuos contra quienes se dicte, quedando en situación como si el acto nunca hubiera existido.

Inconformidad 292/2001. Víctor Hugo Bravo Pérez. 5 de octubre de 2001. Unanimidad de cuatro votos. Ausente: Sergio Salvador Aguirre Anguiano. Ponente: Mariano Azuela Güitrón. Secretaria: Oliva Escudero Contreras.

### **2.3 EL ARRESTO ADMINISTRATIVO CONSTITUYE PRIVACIÓN DE LA LIBERTAD, POR ENDE VIOLACIÓN DE LAS GARANTÍAS INDIVIDUALES.**

José Roldán Xopa en su artículo referido a los jueces ante la penalización de lo administrativo manifiesta que a pesar de que la protección de la libertad personal ha sido uno de los temas más sensibles en materia de derechos humanos, de que buena parte de las modificaciones al ordenamiento se han dirigido a mejorar las instituciones involucradas.

Existen todavía áreas desatendidas que propician graves violaciones a derecho humanos. Sin embargo, aún cuando es la legislación actual la que provoca la violación de los derechos fundamentales, resulta igualmente importante examinar cuál ha sido el desempeño de los órganos jurisdiccionales ante los conflictos sometidos a su conocimiento.

El aseguramiento se prevé como una medida cautelar cuyo propósito sería el de evitar que una persona se sustraiga del procedimiento administrativo, el efecto de la medida es privar a una persona de su libertad en un procedimiento administrativo y por una autoridad administrativa.

Descartando los casos en los que se puede privar de la libertad a la persona y que requieren un procedimiento judicial, artículo 21 constitucional, delimita los casos de medidas privativas de libertad por autoridad administrativa al arresto, mismo que no puede exceder de treinta y seis horas.

Como se observa, el arresto es configurado como una sanción administrativa y en tal medida, la Constitución configura el espacio de acción al que deberá constreñirse la actuación de la autoridad administrativa. En ejercicios de interpretación de conformidad con tal disposición, los tribunales federales han extendido su aplicación a las medidas de apremio aún cuando sean dictadas por autoridades judiciales.<sup>3</sup>

Novena Época  
Instancia: Pleno  
Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta  
Tomo: II, Septiembre de 1995  
Tesis: P. /J. 23/95  
Página: 5

ARRESTO COMO MEDIDA DE APREMIO. LAS LEYES O CODIGOS QUE LO ESTABLECEN POR UN TERMINO MAYOR AL DE TREINTA Y SEIS HORAS, SON VIOLATORIOS DEL ARTICULO 21 CONSTITUCIONAL. De la interpretación armónica de los artículos 17, 73 (a contrario

---

<sup>3</sup>ROLDÁN, Xopa José. Año VIII, "Los jueces ante la penalización de lo administrativo", Lex Difusión y Análisis, México Distrito Federal, No. 108, junio, 2004. Pág. 20.

sensu) y 124, de la Constitución Federal, se llega a la conclusión de que las legislaturas locales tienen facultades para establecer, en las leyes que expidan, las medidas de apremio de que dispondrán los jueces y magistrados para hacer cumplir sus determinaciones, medidas entre las cuales puede incluirse el arresto; sin embargo la duración de éste, no puede quedar al arbitrio del legislador, sino que debe sujetarse, como máximo, al término de treinta y seis horas que prevé el artículo 21 constitucional para infracciones a reglamentos gubernativos o de policía, pues si bien es cierto que la medida de apremio encuentra su fundamento en el artículo 17 constitucional y no se impone con objeto de castigar a un infractor, como sucede tratándose del arresto administrativo, sino como un medio para hacer cumplir las determinaciones judiciales, igualmente cierto resulta, que a través de ambas figuras, se priva de la libertad al afectado fuera de un procedimiento penal, por lo que si el artículo 17 constitucional no establece el límite temporal de dicha medida de apremio, debe recurrirse, por interpretación extensiva, al límite establecido por el artículo 21 constitucional para el arresto administrativo. En consecuencia, si alguna disposición de una ley o código establece el arresto como medida de apremio por un término mayor al de treinta y seis horas, es inconstitucional.

Amparo en revisión 1937/94. Adolfo Avila Soto. 3 de julio de 1995. Unanimidad de once votos. Ponente: Juan Díaz Romero. Secretaria: Maura Angélica Sanabria Martínez.

Amparo en revisión 24/95. Juan Manuel Rodríguez García. 3 de julio de 1995. Unanimidad de once votos. Ponente: Juan Díaz Romero. Secretaria: Maura Angélica Sanabria Martínez.

Amparo en revisión 1631/94. Rafael Alejandro Urisquieta Carranco. 3 de julio de 1995. Unanimidad de once votos. Ponente: Juan Díaz Romero. Secretario: José Manuel Arballo Flores.

Amparo en revisión 1798/94. José Layón Aarún. 3 de julio de 1995. Unanimidad de once votos. Ponente: Juan Díaz Romero. Secretaria: Adriana Campuzano de Ortiz.

Amparo en revisión 399/95. Eleuterio Serrano Torres. 3 de julio de 1995. Unanimidad de once votos. Ponente: Sergio Salvador Aguirre Anguiano. Secretaria: Alejandra de León.

El Tribunal Pleno en su sesión privada celebrada el treinta y uno de agosto en curso, por unanimidad de once votos de los Ministros: Presidente José Vicente Aguinaco Alemán, Sergio Salvador Aguirre Anguiano, Mariano Azuela Güitrón, Juventino V. Castro y Castro, Juan Díaz Romero, Genaro David Góngora Pimentel, José de Jesús Gudiño Pelayo, Guillermo I. Ortiz Mayagoitia, Humberto Román Palacios, Olga María Sánchez Cordero y Juan N. Silva Meza; aprobó, con el número 23/1995 (9a.) la tesis de jurisprudencia que antecede; y determinó que las votaciones de los precedentes son idóneas para integrarla. México, Distrito Federal, a treinta y uno de agosto de mil novecientos noventa y cinco.

De esta suerte, si la limitación constitucional opera para las sanciones administrativas y a las medidas de apremio, resultaría igualmente aplicable a las mediadas cautelares dictadas en procedimientos administrativos. Fuera de tales supuestos, la privación de libertad solamente podría determinarse por autoridad judicial en los procedimientos ad hoc.

Si se está de acuerdo con la afirmación anterior, entonces tendríamos que la actual regulación legal del aseguramiento en el procedimiento administrativo sancionador en materia de infracciones, tiene un severo problema de constitucionalidad.

A nuestro juicio, una de las cuestiones que ha resultado relevante es el diseño de la competencia de los tribunales para conocer de este tipo de asuntos. Si se toma en cuenta que son actos de autoridad administrativa, provenientes de procedimientos administrativos, la autoridad judicial “natural” tendría que ser un juez o tribunal en materia judicial.

Sin embargo, de acuerdo con la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación artículo 51 fracción primera, cuando se afecta la libertad por cualquier autoridad conocerán los jueces de Distrito en materia penal. Si bien pudiera pensarse que los jueces en materia penal, por razón de su especialidad, y de los

bienes que se comprometen resultarían los más idóneos para conocer de afectación a la libertad.

Tal regla de competencia lleva a mezclar, como se observará, la materia administrativa y la penal, con un riesgo latente de traslapar criterios y categorías lo cual acarrea combinaciones indeseables. Las más de las veces desfavorables para las personas sujetas a las sanciones administrativas. El lindero entre lo administrativo del procedimiento de origen, pero lo penal que sustenta la competencia del tribunal ante la afectación de la libertad, da como consecuencia una serie de ambigüedades en la aplicación de los principios propios del procedimiento penal al procedimiento administrativo.<sup>4</sup>

Raúl Carranca Y Trujillo manifiesta que el arresto impuesto ¿lo ha sido por no más de quince días? Una de las más graves acusaciones que se hicieron a las autoridades porfirianas, en los primeros tiempos que siguieron a la caída del general Díaz, consistió en que a ciertos aprendidos se les imponía los arrestos autorizados constitucionalmente, y cumplido el término máximo de quince días el preso era puesto en libertad, pero a la puerta misma de la cárcel era vuelto a ella por otros quince días y así durante meses y aún años “quince y vuelta”, se llamo a este atentatorio sistema por el que burlaba gruesamente la Constitución. ¿Ha desaparecido en nuestros días burla semejante? El artículo 21 de la carta de Querétaro sería el burlado.

Si es verdad que el Estado tiene el poder de privar a una persona de su libertad de translación, por un cierto tiempo y bajo cierta disciplina, recluyéndola en un local cerrado, también lo es que tal poder solo puede ser ejercicio con un fin; la seguridad del orden social.

De acuerdo con las leyes que son su concreción, y mediante el uso de determinados medios, los adecuados para lograr la reforma del recluso,

---

<sup>4</sup> ROLDÁN, Xopa José. *op.cit.* , Pág. 22.

considerado como un ser humano, es decir, como un sujeto de derecho, entre los que no cabe desconocer su dignidad moral y su integridad física.<sup>5</sup>

En este orden de ideas estaríamos ante la necesidad básica de que el arresto por infracciones a los reglamentos gubernativos y de policía se hiciera por una autoridad facultada para tal supuesto y que no excediera sus límites al imponer como medida sancionadora el arresto.

Ahora bien, no obstante que el arresto como medida de apremio implica privación de la libertad, dado que su imposición no obedece a la comisión de delito alguno, su naturaleza jurídica difiere de la pena, y por lo tanto, no se rige por las garantías que en materia penal consagra nuestra Constitución.

Sin embargo, dado que el artículo 21 Constitucional establece como garantía el término máximo de treinta y seis horas para la imposición del arresto administrativo, el cuál tampoco tiene el carácter de pena pero implica privación de libertad por parte de la autoridad administrativa, y en virtud de que el arresto como medida de apremio también conlleva la privación de libertad fuera del procedimiento penal, consecuentemente, dicho término debe hacerse extensivo al arresto como medida de apremio en función de los valores a proteger.<sup>6</sup>

El derecho argentino manifiesta las limitaciones al poder de policía en la siguiente forma: finalmente podemos agregar que el poder de policía y la actividad policial en modo alguno constituyen potestades estatales absolutas o ilimitadas. Ello sería contrario a los postulados del Estado de Derecho.

---

<sup>5</sup> CARRANCA, y Trujillo Raúl. Año XXX, “Motín de mujeres”, Criminalía, México Distrito Federal, No. 7, julio, 1991. Págs. 455-456.

<sup>6</sup>PIÑA, Hernández Norma Lucia. Año I, “El arresto como medida de apremio su constitucionalidad”, Lex. Difusión y Análisis, Torreón Coahuila México, No. 3, septiembre, 1989. Págs. 29-30.

Se ha dicho acertadamente que el poder de policía no es el poder Omnímodo del Estado para hacer lo que le plazca con la simple invocación del interés público, en cuyo nombre podrían cometerse los más graves excesos y desconocerse todos los derechos y garantías.

La policía es tan solo un aspecto de la actividad del Estado; de ahí que el principio de legalidad se aplique a la actividad policial lo mismo que a la restante actividad del Estado. Reglamentar un derecho significa supeditar su ejercicio aun criterio razonable; en modo alguno significa cercenar o suprimir ese derecho. La reglamentación de un derecho supone pues el ejercicio de ese derecho. La pérdida de este, dispuesta por una ley reglamentaria, excede los límites conceptuales de lo que ha de entenderse constitucionalmente por reglamentación.

Toda regulación que haga el Poder Legislativo tiene que ser razonable, las regulaciones son razonables cuando fueren necesarias y apropiadas. La razonabilidad, como garantía de seguridad, se refiere a la forma, modo, manera y oportunidad de cómo debe realizarse la función policial. El principio de razonabilidad puede exponerse como realización de los medios más aptos y eficaces que utiliza la actividad policial para satisfacer las necesidades sobre las cosas comunes, respetando el ámbito de la libertad individual.

*Cassagne*, por su parte sostiene que ya se trate del ejercicio del poder normativo o de la actuación singular y concreta, la actividad del Estado que impone limitaciones a los derechos individuales precisa encuadrarse en una serie de principios y reglas de derecho que condicionan su obrar. Si bien se parte de la idea consistente en que ningún derecho es absoluto y su ejercicio debe realizarse conforme a las leyes reglamentarias artículo 14 Constitución Argentina, ni la administración ni el Congreso disponen de un poder ilimitado, y deben ajustar sus actos al llamado principio de razonabilidad artículo 28 de la Constitución Argentina.

Estando también vedado penetrar en el ámbito reservado de las acciones privadas de los hombres que no sean violatorias de la moral pública artículo 19 de la Constitución Argentina.

En general señala el autor, existen tipos o especies de conductas que despojan de razón suficiente a la pertinente actuación estatal, como ser la irrazonabilidad en los fines perseguidos que se aportan de lo preceptuado en las normas de habilitación o de los principios generales del derecho; la desproporción entre el objeto de la medida de policía y los fines perseguidos; el exceso de punición, cuando las normas y/o medidas administrativas no guardan una adecuada proporción con los fines que persigue el ordenamiento, y la violación de la igualdad, al introducirse ventajas o gravámenes que no se conceden a otras personas en similares condiciones objetivas.

Para concluir, podemos agregar que además de todas estas limitaciones, se deberá observar, respecto al procedimiento administrativo sancionador, el estricto cumplimiento de las garantías de control judicial suficiente y tutela judicial efectiva, como además las restantes garantías constitucionales del debido proceso, a lo que se agregan los principios propios del procedimiento administrativo en especial, legalidad objetiva y verdad material. Solo de este modo se podrá mantener a la potestad Sancionatoria de la Administración dentro de los cauces del derecho.<sup>7</sup>

#### **2.4 INCONSTITUCIONALIDAD DEL ARRESTO ESTABLECIDO EN EL ARTÍCULO 102 DEL REGLAMENTO DE TRÁNSITO, POR NO MEDIAR MULTA COMO LO ESTABLECE EL ARTÍCULO 21 CONSTITUCIONAL.**

Se parte de dos premisas para sustentar la inconstitucionalidad del arresto la primera desprendida del artículo 102 del Reglamento de Tránsito para el Distrito Federal secundario del Reglamento de la Ley de Cultura Cívica para el Distrito

---

<sup>7</sup> ORGAZ, Jorge. *op.cit.* , Págs. 71-73.

Federal, el cual expresa lo subsecuente: “Procede el arresto administrativo inmutable de 20 a 36 horas, al conductor que conduzca bajo cualquiera de los supuestos previstos por los artículos 99 y 100 de este reglamento.

Artículo 102. Procede el arresto administrativo inmutable de 20 a 36 horas, al conductor que conduzca bajo cualquiera de los supuestos previstos por los artículos 99 y 100 de este reglamento.

También se sancionara con arresto administrativo inmutable de 20 a 36 horas a quienes organicen o participen en competencias vehiculares de alta velocidad o “arrancones” en las vías públicas.

Cuando con motivo de la violación a las disposiciones de este reglamento deba presentarse a alguna persona ante el juez cívico, cualquier elemento de la policía del Distrito federal tiene la obligación de hacerlo, cumpliendo en todo momento con las disposiciones jurídicas y administrativas aplicables.

Artículo 99. Todos los conductores de vehículos a quienes se les encuentre cometiendo actos que violen las disposiciones del presente reglamento y muestren síntomas de que conducen en estado de ebriedad o bajo el influjo de enervantes, estupefacientes o sustancia psicotrópicas o tóxicas quedan obligados a someterse a las pruebas para la detección del grado de intoxicación que determine este reglamento o el médico del juzgado cívico ante el cual sean presentados.

Los agentes pueden detener la marcha de un vehículo cuando seguridad pública establezca y lleve a cabo programas de control y preventivos de ingestión de alcohol u otras sustancias tóxicas para conductores de vehículos. Estos programas deben ser publicados en la gaceta oficial del Distrito Federal y en dos de los diarios de mayor circulación en el Distrito Federal.

Artículo 100. Ninguna persona puede conducir vehículos por la vía pública; si tiene una cantidad de alcohol en la sangre superior a .0.8 gramos por litro o de alcohol en aire aspirado superior a 0.4 miligramos por litro.

...

Cuando los agentes cuenten con dispositivos de detección de alcohol y otras sustancias tóxicas se procederá como sigue:

- I. Los conductores tienen la obligación de someterse a las pruebas para la detección del grado de intoxicación que establezca Seguridad Pública;
- II. El agente entregará un ejemplar del comprobante de los resultados de la prueba al conductor, inmediato a su realización; y
- III. El agente entregará un ejemplar del comprobante de los resultados de la prueba al juez cívico ante quien sea presentado el conductor, documento que constituirá prueba fehaciente de la cantidad de alcohol u otra sustancia tóxica encontrada y servirá de base para el dictamen del Médico Legista que determine el tiempo.

La segunda premisa parte del artículo 21 de la constitución política de los estados Unidos Mexicanos la cual pronuncia lo siguiente:

La imposición de las penas es propia y exclusiva de la autoridad judicial. La investigación y persecución de los delitos incumbe al Ministerio Público, el cual se auxiliara con una policía que estará bajo su autoridad y mando inmediato. Compete a la autoridad administrativa la aplicación de sanciones por las infracciones de los reglamentos gubernativos y de policía, las que únicamente consistirán en multa o arresto hasta por treinta y seis horas; pero si el infractor no pagare la multa que se le hubiese impuesto, se permutara esta por el arresto correspondiente. Que no excederá en ningún caso de treinta y seis horas.

Si el infractor fuese jornalero, obrero o trabajador, no podrá ser sancionado con multa mayor del importe de su jornal o salario de un día.

Tratándose de trabajadores no asalariados, la multa no excederá del equivalente de un día de su ingreso.

Las resoluciones del Ministerio Público sobre el no ejercicio y desistimiento de la acción penal, podrán ser impugnadas por vía jurisdiccional en los términos que establezca la ley.

La seguridad pública es una función a cargo de la federación, el Distrito Federal, los Estados y los municipios, en las respectivas competencias que esta Constitución señala. La

actuación de las instituciones policiales se regirá por los principios de legalidad, eficiencia, profesionalismo y honradez.

La Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios se coordinarán, en los términos que la ley señala, para establecer un sistema nacional de seguridad pública.

Al confrontar y comparar lo que a la letra dice, por una parte el Reglamento de tránsito que es secundaria de una ley y por supuesto más aún de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos ya que se traduce literalmente que el artículo 102 del Reglamento de Tránsito para el Distrito Federal sanciona con arresto de manera inmutable por treinta y seis horas, al que conduzca en estado de ebriedad.

Contraviniendo de forma específica lo que se interpreta entre líneas del artículo 21 Constitucional que las sanciones por infracciones de los reglamentos gubernativos de policía únicamente consistirán en la multa o en su defecto en el arresto por hasta treinta y seis horas, más nunca el texto de nuestra constitución pronuncia que habrá arresto inmutable por alguna falta que determine la autoridad administrativa si no que siempre mediará la multa, anteponiendo, que solo el arresto se fijara por si el infractor no pagare la multa.

Lo anterior se explica de una muy singular práctica penal en la cual el juez por delito grave nunca va a conmutar la detención por la fianza siendo este un delito grave.

Más aún adentrándonos en materia de fondo de esta tesina una autoridad administrativa como lo es el Juez Cívico, puede hacer la detención de un infractor por no respetar un reglamento administrativo, invadiendo así la competencia de un Ministerio Público el cual fija el arresto única y exclusivamente a un delincuente como medida de salvaguarda antes de iniciar un proceso penal el cual será mediado por un Juez Penal, es ahí donde surge una interrogante de fondo y forma

de las competencias no delimitadas en la Constitución entre un juez cívico ó “autoridad cívica”, y la judicial.

En México se vive la ilegalidad de fondo, pues se publican leyes y reglamentos antijurídicos e inconstitucionales que vulneran las garantías individuales de los individuos, la ilegalidad de forma por el juez cívico el cual aplica una ley inconstitucional que sanciona con instrumentos exclusivos de la autoridad judicial como lo es el arresto.

Lo anterior se relaciona con lo suscitado en el derecho argentino que establece: “El poder de policía comunal” es esencialmente de carácter preventivo, se ejercita “sobre los vecinos, con fines esencialmente locales”, con bien lo destaca Abad, en su obra Estudios de Derecho Administrativo.

El poder de policía comunal, comprende, en principio, “la atribución de dictar las pertinente ordenanzas, reglamentos y decretos *jus edicendi*” y el de “ejecutar” las propias decisiones *jus ajendi*, ya que, como lo sostiene Bielsa y compartimos su pensamiento, se trata de actos administrativos ejecutorios por excelencia. Este “poder de policía” no puede estar integrado con la facultad de aplicar penas. Tal atribución esta restringida por dos razones:

I. Por que las provincias han delegado la facultad de dictar el “código penal”; el poder de policía que se han reservado los Estados particulares, en este orden, solo alcanza a la posibilidad de establecer penas administrativas por contravenciones, no por “delitos”.

II. Por que, considerando los límites de tal ejercicio del “poder de policía” por las provincias, la autoridad municipal, por ellas creada, debe atenerse a lo determinado en el régimen legal respectivo, que, en general no faculta “imponer penas restrictivas de la libertad” sino limitadamente el arresto.

Más propio de este régimen legal ha sido atribución delegada de poder imponer penas pecuniarias, o sea multas.<sup>8</sup>

De igual forma se menciona la inconstitucionalidad en el artículo 25 de la Ley de Cultura Cívica para el Distrito Federal, por no mediar multa e implantar de forma directa el arresto en las fracciones XV, XVI, XVII, estableciendo de forma implícita la inconstitucionalidad del arresto. Expresando el artículo en cita, de la siguiente forma:

**Artículo 25.- Son infracciones contra la seguridad ciudadana:**

- I. Permitir el propietario o poseedor de un animal que éste transite libremente, o transitar con él sin adoptar las medidas de seguridad necesarias, de acuerdo con las características particulares del animal, para prevenir posibles ataques a otras personas o animales, así como azuzarlo, o no contenerlo;
- II. Impedir o estorbar de cualquier forma el uso de la vía pública, la libertad de tránsito o de acción de las personas, siempre que no exista permiso ni causa justificada para ello. Para estos efectos, se entenderá que existe causa justificada siempre que la obstrucción del uso de la vía pública, de la libertad de tránsito o de acción de las personas sea inevitable y necesaria y no constituya en sí misma un fin, sino un medio razonable de manifestación de las ideas, de asociación o de reunión pacífica;
- III. Usar las áreas y vías públicas sin contar con la autorización que se requiera para ello;
- IV. Apagar, sin autorización, el alumbrado público o afectar algún elemento del mismo que impida su normal funcionamiento;
- V. Ingerir bebidas alcohólicas en lugares públicos no autorizados o consumir, ingerir, inhalar o aspirar estupefacientes, psicotrópicos, enervantes o sustancias tóxicas en lugares públicos, independientemente de los delitos en que se incurra por la posesión de los estupefacientes, psicotrópicos, enervantes o sustancias tóxicas;

---

<sup>8</sup> ABAD, Hernando José Luis. Estudios de Derecho Administrativo. Editorial Centro de Estudios Políticos y Administrativos, 2ª Edición. Argentina 1999. Pág. 190.

- VI. Portar, transportar o usar, sin precaución, objetos o sustancias que por su naturaleza sean peligrosos y sin observar, en su caso, las disposiciones aplicables;
- VII. Detonar o encender cohetes, juegos pirotécnicos, fogatas o elevar aeróstatos, sin permiso de la autoridad competente;
- VIII. Reñir con una o más personas;
- IX. Solicitar los servicios de emergencia, policía, bomberos o de establecimientos médicos o asistenciales, públicos o privados, cuando no se requieran. Asimismo, proferir voces, realizar actos o adoptar actitudes que constituyan falsas alarmas de siniestros o que puedan producir o produzcan el temor o pánico colectivos;
- X. Alterar el orden, arrojar líquidos u objetos, prender fuego o provocar altercados en los eventos o espectáculos públicos o en sus entradas o salidas;
- XI. Ofrecer o propiciar la venta de boletos de espectáculos públicos, con precios superiores a los autorizados;
- XII. Tregar bardas, enrejados o cualquier elemento constructivo semejante, para observar al interior de un inmueble ajeno;
- XIII. Abstenerse, el propietario, de bardar un inmueble sin construcción o no darle el cuidado necesario para mantenerlo libre de plagas o maleza, que puedan ser dañinas para los colindantes;
- XIV. Percutir armas de postas, diábolos, dardos o municiones contra personas o animales;
- XV. Participar de cualquier manera, organizar o inducir a otros a realizar competencias vehiculares de velocidad en vías públicas;
- XVI. Hacer disparos al aire con arma de fuego, y
- XVII. Organizar o participar en peleas de animales, de cualquier forma.

Las infracciones establecidas en las fracciones I, II, III y IV se sancionarán con multa por el equivalente de 11 a 20 días de salario mínimo o con arresto de 13 a 24 horas.

Las infracciones establecidas en las fracciones V a XIV se sancionarán con multa por el equivalente de 21 a 30 días de salario mínimo o con arresto de 25 a 36 horas.

Las infracciones establecidas en las fracciones XV, XVI y XVII se sancionarán con arresto de 20 a 36 horas.

**2.5 EL AMPARO COMO MEDIO DE DEFENSA CONSTITUCIONAL CONTRA LA CONDUCTA DE CONDUCIR EN ESTADO DE EBRIEDAD.** El conducir en estado de ebriedad de acuerdo a los lineamientos de nuestra legislación no debe ser motivo de restricción de la libertad o considerarlo un delito ya que solo se vulnera una falta administrativa más no una conducta atípica que desemboque en un delito.

“La forma de lograr una equidad en cuanto a la mala aplicación e interpretación de leyes administrativas y de la cuestión en particular es por medio del amparo indirecto contra leyes el cual es el que se inicia ante los jueces de distrito y esta sujeto a la posibilidad de ser revisado, a petición de parte, por los Tribunales Colegiados de Circuito o por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, según sea el caso.

Ya que este amparo procede: 1. Contra la ley que por su sola entrada en vigor cause perjuicio al quejoso., y 2. Contra la ley y su primer acto de aplicación que perjudiquen a un particular”.<sup>9</sup>

Las siguientes jurisprudencias sirven como fundamento a lo anteriormente dicho.

Novena Época  
Instancia: Segunda Sala  
Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta  
Tomo: XXI, Enero de 2005  
Tesis: 2ª/J.196/2004  
Página: 437

**ALCOHOLÍMETRO. LAS NORMAS  
CONTENIDAS EN EL REGLAMENTO DE  
TRÁNSITO QUE REFORMA Y ADICIONA,  
RESPECTIVAMENTE LOS ARTÍCULOS 100 Y  
102 DEL REGLAMENTO DE TRÁNSITO Y EL  
AVISO DEL ESTABLECIMIENTO DEL  
PROGRAMA DE CONTROL Y PREVENCIÓN DE**

---

<sup>9</sup> POLO, Bernal Efraín. El Juicio de Amparo contra leyes. Editorial Porrúa, México 1991. Pág. 175.

**INGESTIÓN DE ALCOHOL EN CONDUCTORES DE VEHÍCULOS, AMBOS DEL DISTRITO FEDERAL, PUBLICADOS EN LA GACETA OFICIAL DE LA ENTIDAD EL 18 DE SEPTIEMBRE DE 2003, NO SON RECLAMABLES POR AMPARO EN POR SU SOLA ENTRADA EN VIGOR.**

Las normas contenidas en el decreto y aviso citados, no crean, transforman o extinguen situaciones concretas de derecho al iniciar su vigencia, y por ende, no pueden reclamarse en amparo en ese momento, pues para que se materialicen sus efectos es requisito que las autoridades de la Secretaría de Seguridad Pública del Distrito Federal establezcan de manera aleatoria y rotativa puestos de control para llevar a cabo la detención de los vehículos en los lugares que decidan, así como la entrevista a los respectivos conductores. Lo anterior es así, por que la detención por parte de los agentes policíacos para verificar el cumplimiento de la obligación de no conducir vehículos automotores con alcohol en la sangre o en aire expirado en niveles mayores a los permitidos por el artículo 100 del Reglamento de Tránsito del Distrito Federal, no se concreta de forma automática con la sola entrada en vigor de las disposiciones mencionadas, sino que para actualizar el perjuicio se requiere de un acto diverso que es el que condiciona su aplicación, a saber: el establecimiento del puesto de control para llevar a cabo la verificación de la observancia de la norma, es decir, se trata de disposiciones heteroaplicativas impugnables en amparo con motivo del primer acto de aplicación. Además, si bien los elementos de la Secretaría de Seguridad Pública del cuentan con atribuciones para llevar a cabo la verificación que autoriza el mencionado reglamento, mientras estas no se ejerzan. No existe afectación alguna a la esfera jurídica de los gobernados, pues su solo establecimiento no les genera ninguna obligación.

Contradicción de tesis 133/2004-SS. Entre las sustentadas por los Tribunales Cuarto y Primero, ambos en materia Administrativa del Primer Circuito. 12 de noviembre de 2004. Cinco votos.

Ponente: Guillermo I. Ortiz Mayagoitia. Secretario:  
Alberto Díaz Díaz.

Tesis de jurisprudencia 195/2004. Aprobada por la  
Segunda Sala de este Alto Tribunal, en sesión  
privada del tres de diciembre de dos mil cuatro.

Cabe señalar que la jurisprudencia menciona que se puede interponer el  
juicio de amparo.

Novena Época  
Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito  
Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su  
Gaceta  
Tomo: XIX, Abril de 2004  
Tesis: I.4o.A.423 A  
Página: 1378

**ALCOHOLÍMETRO. LAS NORMAS DEL  
PROGRAMA DE CONTROL Y PREVENCIÓN DE  
INGESTIÓN DE ALCOHOL EN CONDUCTORES  
DE VEHÍCULOS EN EL DISTRITO FEDERAL,  
EMITIDO EL NUEVE DE SEPTIEMBRE DE DOS  
MIL TRES Y PUBLICADO EN LA GACETA  
OFICIAL DEL DISTRITO FEDERAL DE  
DIECIOCHO DE LOS MISMOS MES Y AÑO, SON  
AUTOAPLICATIVAS.**

Del Programa de Control y Prevención de  
Ingestión de Alcohol en Conductores de Vehículos  
en el Distrito Federal, emitido el nueve de  
septiembre de dos mil tres y publicado en la  
Gaceta Oficial del Distrito Federal de dieciocho de  
los mismos mes y año, se advierte, en primer  
lugar, que se faculta a los agentes de la Policía  
Preventiva para detener la marcha de vehículos de  
manera aleatoria en los puntos previamente  
designados que serán rotativos; en segundo lugar,  
que los conductores se encuentran obligados a  
someterse a las pruebas que se les efectúen en el  
lugar donde su vehículo sea detenido, para la  
detección del grado de intoxicación, a través del  
instrumento de medición llamado "**alcoholímetro**";  
y, en tercer lugar, que dichos agentes se  
encuentran obligados a presentar al conductor al

Juzgado Cívico en el caso de que se detecte que la ingestión de alcohol excedió la que señala el programa para que, con base en los resultados de esas pruebas, que tendrán pleno valor en cuanto a la cantidad de alcohol u otra sustancia tóxica, se le impongan las sanciones que procedan. De lo expuesto se concluye que las disposiciones en cita son normas de carácter autoaplicativo, esto es, producen efectos jurídicos por sí mismas desde el momento de su publicación, sin requerir actos concretos de aplicación, pues no es necesario que los conductores tengan un porcentaje de alcohol en la sangre mayor al permitido por dichos numerales o que se les haya impuesto una sanción (pues tales circunstancias únicamente pueden verificarse con posterioridad a la detención o a la práctica de las pruebas correspondientes), sino que es suficiente que conduzcan un vehículo de motor en el Distrito Federal y, por tanto, sólo es menester que acrediten que tienen la licencia de conducir para acreditar que se encuentran en los supuestos fácticos del programa y hacer procedente el juicio de garantías.

#### CUARTO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO.

Amparo en revisión (improcedencia) 663/2003. Aldo Alvizo Ávila. 21 de enero de 2004. Unanimidad de votos. Ponente: Hilario Bárcenas Chávez. Secretaria: Silvia Angélica Martínez Saavedra.

Si como lo señala esta jurisprudencia es procedente el juicio de garantías, esto se debe a que existe una afectación de las mismas, haciendo posible la interposición del amparo.

**2.6 AUTORIDADES RESPONSABLES.** El término autoridad, para los efectos de Amparo, comprende a todas aquellas personas que disponen de la fuerza pública, en virtud de circunstancias, ya legales, ya de hecho, y que por lo mismo estén en posibilidad material de obrar como individuos que ejerzan actos públicos,

por el hecho de ser pública la fuerza que disponen; de ahí que también pueda nombrarse autoridad a la persona revestida de algún poder, mando o magistratura.

El artículo 11 de la Ley de Amparo señala que es autoridad responsable la que dicta u ordena, ejecuta o trata de ejecutar el acto reclamado.<sup>10</sup>

Deben señalarse a las autoridades ordenadoras y a las ejecutoras. Como ordenadoras, se indicaran a los titulares de los órganos del Estado a los que la ley encomiende su expedición, promulgación, publicación y refrendo, cuando se trate de amparo contra leyes; y si es acto de aplicación, debe llamarse a la autoridad que lo ordena. Como ejecutoras, deben señalarse a las autoridades que ejecutan o tratan de ejecutar la ley o el acto de su aplicación y a sus subalternas, como lo establecen las tesis números 55 y 48, Tomo común, página 115 y 110, del último apéndice respectivamente.<sup>11</sup>

Se señalan como autoridades responsables las siguientes: como autoridad ordenadora; el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, a través de la Honorable Asamblea Legislativa del Distrito Federal. Y como autoridad ejecutora al Juez Cívico, Secretarios de Juzgado y Secretaria de Seguridad Pública del Distrito Federal.

**2.7 ACTO RECLAMADO.** Burgoa lo define como: “cualquier hecho voluntario, consiente, negativo o positivo, desarrollado por un órgano del Estado, consistente en una decisión o en una ejecución o en ambas conjuntamente, que produzcan una afectación en situaciones jurídicas o fácticas dadas, y que se impongan imperativamente”.

El acto reclamado es uno de los puntos fundamentales del juicio de Amparo. Es el acto u omisión que el quejoso imputa en su demanda a la autoridad

---

<sup>10</sup> ROSALES, Aguilar Rómulo. Formulario del Juicio de Amparo. Editorial Porrúa, México 1996. Pág. 8.

<sup>11</sup> POLO, Bernal Efraín. *op.cit.* , Pág. 178.

responsable y sostiene que es violatorio de las garantías individuales o de la soberanía federal o local en su caso.

La autoridad debe de ser nacional, es decir, que forma parte de hecho o derecho, de nuestra organización política y legal; luego entonces, los actos de autoridades extranjeras, no motivan el Amparo.<sup>12</sup>

En la demanda de Amparo el quejoso debe establecer con precisión la ley o acto que atribuya, concretamente a cada una de las autoridades responsables.

Dentro de las condiciones o requisitos constitutivos de la acción de amparo, son: un acto reclamado o sea la relación entre el hecho y la norma, una violación de las enunciadas en el artículo 103 constitucional y una parte agraviada que sufre un perjuicio derivado de la ley o el acto, a que se refiere la mencionada norma de nuestra Constitución; es decir, de una parte, debidamente legitimada, para ejercer la acción.

En esa virtud se trata de examinar el primero de los presupuestos o requisitos de la acción de amparo, o sea la relación entre el hecho y la norma objeto o materia del control, de acuerdo con la terminología de Kelsen, disposición constitucional violada, en otras palabras, formular una teoría del acto reclamado.

En consecuencia, del texto del artículo 103 de la Constitución y de las sumarias consideraciones consignadas en el punto anterior, se llega a la conclusión de que, de acuerdo con las bases constitucionales del juicio de amparo, el acto reclamado, la materia sobre la cual va a versar la controversia constitucional, puede consistir, únicamente, en una ley o bien en un acto de autoridad.

El amparo en contra de leyes, es el que tiene mayor categoría política y trascendencia jurídica, por que en el precisamente se ejerce la función de control

---

<sup>12</sup> ROSALES, Aguilar Rómulo. *op.cit.*., Pág. 9.

de la constitucionalidad y, con ello, el mantenimiento o conservación de la pureza de la ley fundamental.

Lozano desarrollo sus puntos de vista en la forma siguiente: afirmo que para que proceda el amparo en contra de una ley inconstitucional, es preciso que esta ley sea ejecutada por la autoridad y que como consecuencia de su ejecución, haya una persona que resulte perjudicada y, por tanto, reclame ante la autoridad el acto concreto que le ocasiono el daño, porque la ley en si misma, mientras no llega a aplicarse a un caso concreto, es letra muerta, no tiene ningún valor, a nadie beneficia y a nadie perjudica.<sup>13</sup>

En este sentido, los actos reclamados se derivan por la aplicación del arresto inmutable a la persona que infrinja el artículo 102 párrafo primero del Reglamento de Transito.

**2.8 CONCEPTOS DE VIOLACIÓN.** Estos los exige la fracción V del artículo 116 de la ley de amparo, y en la práctica aparecen como Capitulo VII de la demanda.

Dice Don Ignacio Burgoa, en su ameritado libro el Juicio de Amparo, Editorial Porrúa, S.A., México, 1970, que el concepto de violación no es sino la relación que el agraviado debe formular entre los hechos o actos desplegados por la autoridades responsables y las garantías individuales, demostrando y razonando jurídicamente la contravención de éstas por aquéllos; o sea, manifestando o expresando por qué la actividad autoritaria infringe o conculca los derechos públicos individuales.

El concepto de violación es, pues, un razonamiento lógico para cuya formulación es necesario observar los actos reclamados desde el punto de vista

---

<sup>13</sup> NORIEGA, Alfonso. Lecciones de Amparo. Editorial Porrúa, México 1997. Págs. 127-151.

del contenido de las garantías individuales estimadas como violadas, pareo concluir que efectivamente las infringen.

Don Ramón Palacios Vargas dice: que el concepto de violación se expresa, estableciendo como premisa mayor la Constitución, como premisa menor la ley o acto atentatorio y, como conclusión, la afirmación razonada de que la ley o el acto reclamados son opuestos a algún derecho de los otorgados por la constitución.<sup>14</sup>

Hay que tener presente que la violación a una garantía, o bien, la invasión de soberanía, puede ser directa o indirecta. Es directa o inmediata, cuando el acto de autoridad que se impugna, contraviene al texto constitucional que consigna la garantía individual, o la distribución de competencias entre la federación y los Estados, que se estimen violadas. Es indirecta o mediata, cuando la violación se cometa respecto del texto de una ley secundaria y, por tanto, se viola la garantía de exacta aplicación de la ley, esto es, el principio de legalidad que consagran los artículos 14 y 16 constitucionales.

La anterior distinción no tiene relevancia en el amparo contra leyes, pues, en este siempre e tratará e una violación directa o inmediata a la Constitución; y solo se reviste de importancia en los demás amparos, en tanto que si hay violaciones directas, el quejoso no tiene obligación de agotar los recursos o medios de defensa ordinarios previamente a la interposición del juicio de amparo.

Si solo hay violaciones indirectas a leyes secundarias, sí está obligado, y si no demuestra haber agotado los recursos o medios de defensa ordinario, el amparo interpuesto resultará improcedente, en términos de la fracción XII, párrafo tercero del artículo 73 de la ley de Amparo y se sobresee conforme con establecido por la fracción III del artículo 74 del propio ordenamiento.

---

<sup>14</sup> VARGAS, Palacios Ramón. Instituciones de Amparo, Editorial Cajica, Puebla, México 1963, Págs. 394 y 395.

La violación al artículo 21 de la constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que establece que La imposición de las penas es propia y exclusiva de la autoridad judicial. La investigación y persecución de los delitos incumbe al ministerio público, el cual se auxiliara con una policía que estará bajo su autoridad en mando inmediato.

Compete a la autoridad administrativa la aplicación de sanciones por las infracciones de los reglamentos gubernativos y de policía, las que únicamente consistirán en multa o arresto hasta por treinta y seis horas; pero si el infractor no pagare la multa que se le hubiese impuesto, se permutara ésta por el arresto correspondiente, que no excederá en ningún caso de treinta y seis horas ... Derivado de lo anterior la autoridad ordenadora no satisface la ejecución gradual de las sanciones, ya que en primer termino debe computar la multa y si esta no se cubriera daría lugar al arresto.

A través del estudio de este capítulo se denota que el arresto administrativo por conducir en estado de ebriedad tiende a ser inconstitucional, por no mediar sanciones graduales como lo establece el artículo 21 constitucional párrafo primero.

### **3. CAPITULO TERCERO**

#### **IMPLEMENTACIONES DE REVISIÓN Y CONTROL CONSTITUCIONAL DE LA CONDUCTA DE CONDUCIR EN ESTADO DE EBRIEDAD**

En el presente capítulo se detallara las posturas lógico-jurídicas que al respecto vierten de estos ilícitos normativos, de los cuales ha constado de forma expositiva-explicativa en los anteriores capítulos de estudio.

En este sentido se trata de realizar una recomendación que incumbe la genealogía de las competencias entre las autoridades judiciales, administrativas y cívicas, estructura fundamental de la competencia de cualquier cuerpo de leyes que ha desembocar en la correcta aplicación de las normas, como el principio fundamental del derecho lo debe ser la desaparición de conductas atípicas dentro de una sociedad, ya que si hacemos un ligero reposo, el derecho surge como medio de normar la convivencia social, situación expandida por la creciente población la cual hace mas complicada la convivencia.

Atendida la genealogía del derecho y competencia de las autoridades judiciales, administrativas y las que deben ser consideradas cívicas, se atenderá la inexplicable forma de operar de las facultades de las autoridades administrativas que en el presente supuesto recae en la ilegalidad y por consiguiente en un estado de anarquía, ya que no se puede legislar y mas aun aplicar una ley que contraviene el marco de derecho y toda lógica humana.

Para esto se realiza el estudio correspondiente para recordar algo tan insignificante para los legisladores y las autoridades investidas de toda ley antijurídica comparando los reglamentos que sin sustento de una ley tiene vigor como lo es el reglamento de tránsito.

Mas aun las leyes como la de cultura cívica para el Distrito Federal que aplica sanciones que no le competen y error mas grave priva de la libertad en nombre de la justicia, mas bien impericia por analizar jurídicamente si el cuerpo de leyes a aplicar es el correcto, aunque comprensible su forma de actuar ya que en una sociedad mecanizada el estudioso de las leyes ya no atiende el principio rector del derecho el ser analista social, psicológico y antropológico de las conductas humanas para su aplicación en lo normativo

Y como mal postulante del derecho se regocija al aplicar leyes que se dictan para beneplácito del gobernador en turno que al igual al ser un desconocedor de los factores ya olvidados por el estudioso del derecho, el gobernante se llena de flores putrefactas de poder con lo hecho en su administración lo que es solo la aplicación de su pensamiento pueril in abstracto.

Ante esto la cordura debe prevalecer sobre la impericia, y el mecanismo legal que tiene el gobernado para recordarle a estos su ineptitud y razonamiento antijurídico, es el amparo bondadoso recurso del derecho el cual nos permitirá soslayar ese resquicio de falacia jurídica, para lo cual en forma conclusiva se le hace la recomendación de subsanar su falta, aunque los años de ilegalidad que se han vivido y vivirán serán insuficientes por el daño social logrado con su torpeza.

Es indispensable hacer la acotación, que debido al poco margen de estudio doctrinal contemporáneo, hemos de hacer énfasis para sustentar y dar veracidad jurídica al presente capitulo, a través de tesis jurisprudenciales, que de alguna forma u otra aportan la evolución del derecho con los estudios que de ellas se desprenden.

### **3.1 INCONSTITUCIONALIDAD DEL ARRESTO COMO MEDIDA PREVENTIVA POR CONDUCIR EN ESTADO DE EBRIEDAD, APLICAR LAS SANCIONES DE FORMA GRADUAL, PRIMERO LA MULTA COMO LO SEÑALA EL ARTÍCULO 21 CONSTITUCIONAL.**

AUTORIDADES ADMINISTRATIVAS, PENAS IMPUESTAS POR LAS. Por informe justificado que las autoridades responsables están obligadas a rendir al solicitarlos los Jueces de Distrito, debe entenderse no la simple declaración que las autoridades responsables hagan, de que son ciertos los actos que de ellas se reclaman sino la demostración legal del procedimiento en que se hayan basado para ejecutar los actos reclamados; no bastando, por tanto, que la autoridad administrativa diga que impuso una multa o arresto por infracciones al reglamento de policía, sino que es necesario que cite esas disposiciones reglamentarias, ajustando sus actos a aquellas; siendo esa la jurisprudencia que ha sentado la Suprema Corte de Justicia, sobre que si bien conforme al artículo 21 constitucional las autoridades administrativas tiene facultades para castigar las faltas, también lo es que deben fundar debidamente sus determinaciones, citando la disposición gubernativa, municipal o de policía cuya infracción se atribuye al interesado, y sino se cumple con tales requisitos se violan las garantías consignadas en el artículo 16 constitucional. Por otra parte, el artículo 21 también las faculta para castigar con multa o arresto hasta de quince días, pero es inconstitucional que desde luego se imponga el arresto sin dejar al agraviado el derecho de optar entre la pena corporal o la pecuniaria.

Amparo penal en revisión 4872/38. Peniche Jaime. Tres de diciembre de mil novecientos treinta y ocho. Unanimidad de cinco votos. La publicación no menciona el nombre del ponente.

Este criterio nos es útil en el supuesto de darle mas validez jurídica a la forma de aplicación gradual de las penas, ya que como bien se menciona en el cuerpo del texto las autoridades administrativas si bien tienen la facultad de imponer al arresto por hasta 36 horas. Lo es también que debe fundar sus actos, y a la vez aplicar en un primer termino la multa sin que se aplique de forma inmutable el arresto, como en la actualidad el Juez Cívico aplica este supuesto

por conducir en estado de ebriedad, ya que ajustándose a la constitución no es valido aplicar el arresto incommutable, ya que debe hacer efectiva la multa y solo en su defecto aplicara el arresto.

### **3.2 PROPUESTA DE REFORMA AL ARTÍCULO 21 CONSTITUCIONAL PÁRRAFO PRIMERO.**

El proyecto de voto particular, y disidente de la minoría de la comisión redactora de la nueva Constitución en el año de 1842, cuando por primera vez se eleva a la categoría de garantía individual la disposición que en la actualidad constituye nuestro artículo 21 Constitucional en el artículo quinto se establece:

“la constitución otorga a los derechos del hombre, las siguientes garantías: fracción III la aplicación de las penas es propia de la autoridad Judicial y la policía solo podrá imponer en el castigo de los delitos de su resorte, las pecuniarias y de reclusión para los que expresamente los faculte la ley, y en los casos y modos que ella determine pagina 41”.<sup>1</sup>

#### **CONSTITUCIÓN FEDERAL DE LOS ESTADO UNIDOS MEXICANOS DE 1857.**

Artículo 21. La aplicación de las penas propiamente tales es exclusiva de la autoridad judicial. La política o administrativa solo podrá imponer como corrección desde diez días hasta quinientos pesos de multa, o desde ocho días hasta un mes de reclusión, en los casos y modos que expresamente determine la ley.

#### **CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS DE 1917.**

Artículo 21. - La imposición de las penas es propia y exclusiva de la autoridad judicial.

La persecución de los delitos incumbe al Ministerio Público y a la policía judicial, la cual estará bajo la autoridad y mando inmediato de aquél. Compete a la autoridad administrativa el castigo de las infracciones de los reglamentos gubernativos y de policía, el cual únicamente consistirá en multa o arresto hasta por treinta y seis horas; pero si el infractor no pagare la

---

<sup>1</sup> V. CASTRO, Juventino. Lecciones de garantía y amparo. Editorial Porrúa, México 1974. Pág. 49.

multa que se le hubiese impuesto, se permutará ésta por el arresto correspondiente, que no excederá en ningún caso de quince días.

Si el infractor fuese jornalero u obrero, no podrá ser castigado con multa mayor del importe de su jornal o sueldo en una semana.

## **REFORMA A LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS DE 1983.**

Artículo 21. La imposición de las penas es propia y exclusiva de la autoridad judicial. La persecución de los delitos incumbe al Ministerio Público y a la Policía Judicial, la cual estará bajo la autoridad y mando inmediato de aquél. Compete a la autoridad administrativa la aplicación de sanciones por las infracciones de los reglamentos gubernativos y de policía, las que únicamente consistirán en multa o arresto hasta por treinta y seis horas; pero si el infractor no pagare la multa que se le hubiese impuesto, se permutará ésta por el arresto correspondiente, que no excederá en ningún caso de treinta y seis horas.

Si el infractor fuese jornalero, obrero o trabajador, no podrá ser sancionado con multa mayor del importe de su jornal o salario de un día.

Tratándose de trabajadores no asalariados, la multa no excederá del equivalente a un día de su ingreso.

## **CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS VIGENTE (2006)**

**Artículo 21.** La imposición de las penas es propia y exclusiva de la autoridad judicial. La investigación y persecución de los delitos incumbe al Ministerio Público, el cual se auxiliará con una policía que estará bajo su autoridad y mando inmediato. Compete a la autoridad administrativa la aplicación de sanciones por las infracciones de los reglamentos gubernativos y de policía, las que únicamente consistirán en multa o arresto hasta por 36 horas; pero si el infractor no pagare la multa que se le hubiese impuesto, se permutará ésta por el arresto correspondiente, que no excederá en ningún caso de 36 horas.

Si el infractor fuese jornalero, obrero o trabajador, no podrá ser sancionado con multa mayor del importe de su jornal o salario de un día.

Tratándose de trabajadores no asalariados, la multa no excederá del equivalente a un día de su ingreso.

Las resoluciones del Ministerio Público sobre el no-ejercicio y desistimiento de la acción penal, podrán ser impugnadas por vía jurisdiccional en los términos que establezca la ley.

La seguridad pública es una función a cargo de la Federación, el Distrito Federal, los estados y los municipios, en las respectivas competencias que esta Constitución señala. La actuación de las instituciones policiales se regirá por los principios de legalidad, eficiencia, profesionalismo y honradez.

Se ha constado a través de la historia del artículo 21 Constitucional una serie de reformas relativas a la delimitación entre las facultades de la autoridad administrativa y la judicial, a su vez y de forma más notoria la aplicación de sanciones específicamente a la reclusión o arresto, que la autoridad administrativa tiene en su poder, la cual ha ido disminuyendo suponemos a la lógica de que no se encuentra dentro de sus facultades.

Por ejemplo, en el constituyente de 1842 se especifica claramente que solo la autoridad judicial tiene la facultad de la aplicación de las penas, sin hacer mención de la autoridad administrativa, pero sí de la policía que impondrá castigos por “delitos” de su resorte, al mencionar delitos no creemos que este refiriéndose a una autoridad administrativa.

En el constituyente de 1857, ya se hace mención de una autoridad administrativa o política la cual tendrá las facultades de imponer como corrección la multa desde diez días hasta quinientos pesos, o desde ocho días hasta un mes de reclusión, en este artículo ya se determina el ámbito de cómo deberá aplicar sanciones la autoridad administrativa aunque de una forma excesiva e invadiendo competencias de la autoridad judicial como lo especifica el proyecto de

constitución de 1842, pero aun no se especifica a que cuerpo normativo se aplicara.

En la Constitución de 1917 se delimita aun mas la aplicación de sanciones al especificar que consistirá en multa o arresto hasta por treinta y seis horas, pero que solo procede en caso de no pagarse la multa, y que no excederá en ningún caso de quince días, delimitando ya el cuerpo normativo a las infracciones que se señalan en el articulo las cuales señala serán a los reglamentos gubernativos y de policía, de igual forma destaca la anulación de cantidad determinada como multa, así también se observa la disminución gradual del arresto de un mes a quince días. Por lo que en la Constitución de 1983 y la actual 2006 se observa ya un estancamiento en cuanto a la reducción del arresto estancándose en las 36 horas como máximo, aunque se anulan los quince días.

Por esto creemos que si en la Constitución de 1917 y de 2005 ya se especifican los Reglamentos Gubernativos aun no se hace mención que la facultada para aplicar estas sanciones deberá ser una "Autoridad Cívica", fundamentándonos también en que una autoridad administrativa en nuestro derecho se especifica mas a las autoridades de la administración publica, por esto debe existir una distinción entre la "Autoridad Cívica" y la Autoridad Administrativa, además de especificar quien aplicara del arresto.

### **3.3 MODIFICACIÓN DE LA APLICACIÓN DEL ARTÍCULO 102 DEL REGLAMENTO DE TRÁNSITO, POR NO COMPETER A LA AUTORIDAD ADMINISTRATIVA LAS FACULTADES DE PRIVAR DE LA LIBERTAD POR FALTAS, POR ENDE TODAS LAS DEMÁS SANCIONES DE LA LEY DE CULTURA CÍVICA QUE IMPLIQUEN EL ARRESTO INCONMUTABLE.**

Reglamento de tránsito para el Distrito Federal.

Artículo 102. Procede el arresto administrativo **inconmutable** de 20 a 36 horas, al conductor que conduzca bajo cualquiera

de los supuestos previstos por los artículos 99 y 100 de este reglamento.

También se sancionara con arresto administrativo inconvertible de 20 a 36 horas a quienes organicen o participen en competencias vehiculares de alta velocidad o "arrancones" en las vías públicas.

Cuando con motivo de la violación a las disposiciones de este reglamento deba presentarse a alguna persona ante el juez cívico, cualquier elemento de la policía del Distrito Federal tiene la obligación de hacerlo, cumpliendo en todo momento con las disposiciones jurídicas y administrativas aplicables.

Artículo 99. Todos los conductores de vehículos a quienes se les encuentre cometiendo actos que violen las disposiciones del presente reglamento y muestren síntomas de que conducen en estado de ebriedad o bajo el influjo de enervantes, estupefacientes o sustancia psicotrópicas o tóxicas quedan obligados a someterse a las pruebas para la detección del grado de intoxicación que determine este reglamento o el médico del juzgado cívico ante el cual sean presentados.

Los agentes pueden detener la marcha de un vehículo cuando seguridad pública establezca y lleve a cabo programas de control y preventivos de ingestión de alcohol u otras sustancias tóxicas para conductores de vehículos. Estos programas deben ser publicados en la gaceta oficial del Distrito Federal y en dos de los diarios de mayor circulación en el Distrito Federal.

Artículo 100. Ninguna persona puede conducir vehículos por la vía pública; si tiene una cantidad de alcohol en la sangre superior a .0.8 gramos por litro o de alcohol en aire aspirado superior a 0.4 miligramos por litro.

...

Cuando los agentes cuenten con dispositivos de detección de alcohol y otras sustancias tóxicas se procederá como sigue:

IV. Los conductores tienen la obligación de someterse a las pruebas para la detección del grado de intoxicación que establezca Seguridad Pública;

V. El agente entregará un ejemplar del comprobante de los resultados de la prueba al conductor, inmediato a su realización; y

VI. El agente entregará un ejemplar del comprobante de los resultados de la prueba al juez cívico ante quien sea presentado el conductor, documento que constituirá prueba fehaciente de la cantidad de alcohol u otra sustancia tóxica encontrada y servirá de base para el dictamen del Médico Legista que determine el tiempo.

En este sentido hacemos breve mención del artículo 25 de la Ley de Cultura Cívica para el Distrito Federal, el cual especifica que:

**Artículo 25.-** Son infracciones contra la seguridad ciudadana:

XV. Participar de cualquier manera, organizar o inducir a otros a realizar competencias vehiculares de velocidad en vías públicas;

XVI. Hacer disparos al aire con arma de fuego, y

XVII. Organizar o participar en peleas de animales, de cualquier forma.

Las infracciones establecidas en las fracciones XV, XVI y XVII se sancionarán con arresto de 20 a 36 horas.

Sustentamos que debe realizarse una modificación en cuanto a la aplicación del arresto inconmutable por conducir en estado de ebriedad como lo establece el artículo 102 del Reglamento de Transito para el Distrito Federal, ya que no compete a una autoridad administrativa realizar el “arresto”, además de transgredir la aplicación gradual de las sanciones como lo especifica el artículo 21 Constitucional, y apoyados en la siguiente resolución.

De igual forma modificación a los artículos de la Ley de Cultura Cívica para el Distrito federal, que al igual que el artículo 25 fracciones XV, XVI y XVII, sancionen el arresto directo sin mediar multa, ya que consideramos se utiliza el arresto inconmutable de forma implícita.

Novena Época

Instancia: Pleno

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

Tomo: II, Septiembre de 1995

Tesis: P. /J. 23/95

Página: 5

ARRESTO COMO MEDIDA DE APREMIO. LAS LEYES O CODIGOS QUE LO ESTABLECEN POR UN TERMINO MAYOR AL DE TREINTA Y SEIS HORAS, SON VIOLATORIOS DEL ARTICULO 21 CONSTITUCIONAL. De la interpretación armónica de los artículos 17, 73 (a contrario sensu) y 124, de la Constitución Federal, se llega a la conclusión de que las legislaturas locales tienen facultades para establecer, en las leyes que expidan, las medidas de apremio de que dispondrán los jueces y magistrados para hacer cumplir sus determinaciones, medidas entre las cuales puede incluirse el arresto; sin embargo la duración de éste, no puede quedar al arbitrio del legislador, sino que debe sujetarse, como máximo, al término de treinta y seis horas que prevé el artículo 21 constitucional para infracciones a reglamentos gubernativos o de policía, pues si bien es cierto que la medida de apremio encuentra su fundamento en el artículo 17 constitucional y no se impone con objeto de castigar a un infractor, como sucede tratándose del arresto administrativo, sino como un medio para hacer cumplir las determinaciones judiciales, igualmente cierto resulta, que a través de ambas figuras, se priva de la libertad al afectado fuera de un procedimiento penal, por lo que si el artículo 17 constitucional no establece el límite temporal de dicha medida de apremio, debe recurrirse, por interpretación extensiva, al límite establecido por el artículo 21 constitucional para el arresto administrativo. En consecuencia, si alguna disposición de una ley o código establece el arresto como medida de apremio por un término mayor al de treinta y seis horas, es inconstitucional. Amparo en revisión 1937/94. Adolfo Avila Soto. 3 de julio de 1995. Unanimidad de once votos. Ponente: Juan Díaz Romero. Secretaria: Maura Angélica Sanabria Martínez.

Amparo en revisión 24/95. Juan Manuel Rodríguez García. 3 de julio de 1995. Unanimidad de once votos. Ponente: Juan Díaz Romero. Secretaria: Maura Angélica Sanabria Martínez.

Amparo en revisión 1631/94. Rafael Alejandro Urisquieta Carranco. 3 de julio de 1995. Unanimidad de once votos. Ponente: Juan Díaz Romero. Secretario: José Manuel Arballo Flores.

Amparo en revisión 1798/94. José Layón Aarún. 3 de julio de 1995. Unanimidad de once votos. Ponente: Juan Díaz Romero. Secretaria: Adriana Campuzano de Ortiz.

Amparo en revisión 399/95. Eleuterio Serrano Torres. 3 de julio de 1995. Unanimidad de once votos. Ponente: Sergio Salvador Aguirre Anguiano. Secretaria: Alejandra de León.

El Tribunal Pleno en su sesión privada celebrada el treinta y uno de agosto en curso, por unanimidad de once votos de los Ministros: Presidente José Vicente Aguinaco Alemán, Sergio Salvador Aguirre Anguiano, Mariano Azuela Güitrón, Juventino V. Castro y Castro, Juan Díaz Romero, Genaro David Góngora Pimentel, José de Jesús Gudiño Pelayo, Guillermo I. Ortiz Mayagoitia, Humberto Román Palacios, Olga María Sánchez Cordero y Juan N. Silva Meza; aprobó, con el número 23/1995 (9a.) la tesis de jurisprudencia que antecede; y determinó que las votaciones de los precedentes son idóneas para integrarla. México, Distrito Federal, a treinta y uno de agosto de mil novecientos noventa y cinco.

#### AMPARO EN REVISION 399/95. ELEUTERIO SERRANO TORRES.

##### CONSIDERANDO:

QUINTO.- Resulta parcialmente fundado y suficiente para conceder el amparo y protección de la Justicia Federal al quejoso el argumento que esgrime, consistente en que el artículo 79, fracción III, del código adjetivo civil para el Estado de Puebla, que prevé el arresto como medida de apremio, vulnera el artículo 21 constitucional.

El tenor literal del artículo 21 de la Ley Fundamental en la parte que interesa, es el siguiente:

"Artículo 21.- La imposición de las penas es propia y exclusiva de la autoridad judicial. La persecución de los delitos incumbe al Ministerio Público y a la Policía Judicial, la cual estará bajo la autoridad y mando inmediato de aquél. Compete a la autoridad administrativa la aplicación de sanciones por las infracciones de los reglamentos gubernativos y de policía, las que únicamente consistirán en multa o arresto hasta por treinta y seis horas; pero si el infractor no pagare la multa que se le hubiese impuesto, se permutará ésta por el arresto correspondiente, que no excederá en ningún caso de treinta y seis horas".

Cabe destacar que el hecho de que el Constituyente de mil novecientos diecisiete haya establecido en la primera parte del artículo 21 supraindicado que la imposición de penas es propia y exclusiva de la autoridad judicial y que la persecución de los delitos incumbe al Ministerio Público y a la Policía Judicial, puso fin al sistema inquisitivo y dio lugar al sistema acusatorio en el que existen dos órganos: Uno, el que lleva a cabo la acusación, el que procura la justicia; y otro, el que resuelve respecto a la acusación.

En la segunda parte, el artículo 21 constitucional, señala que compete a la autoridad administrativa la aplicación de sanciones por infracciones a los reglamentos gubernativos y de policía, los que únicamente consistirán en multa o arresto hasta por treinta y seis horas.

De la redacción del precepto de la Ley Fundamental que se analiza deriva la necesidad de determinar qué debe atenderse por pena y qué por sanción administrativa.

Al respecto, cabe señalar que en términos generales la doctrina señala a la pena como una acción punitiva impuesta como consecuencia de la comisión de un delito que se caracteriza por tener un contenido expiatorio; por estar condicionada a la demostración de culpabilidad del autor, y por tener un plazo de duración proporcional a la gravedad del delito.

En tanto que la sanción administrativa, en el contexto que se estudia, no se impone como consecuencia de la comisión de un delito, sino por la violación a una disposición administrativa, concretamente a reglamentos gubernativos y de policía.

Conviene destacar que los reglamentos de policía tienen como finalidad el aseguramiento de la paz, tranquilidad y orden público; en tanto los gubernativos organizan y encauzan las actividades de los particulares vinculadas directamente con los intereses sociales, por ser la comunidad misma el fin teleológico de la actividad gubernativa; de ahí que pueda afirmarse que si el Constituyente confirió a las autoridades administrativas, la facultad de sancionar las infracciones al mencionado tipo de reglamentos, lo hizo con base en el concepto de "facultad de policía", que se refiere al buen gobierno y al orden que queda a cargo de las autoridades administrativas para el bienestar de la "polis", de donde deriva el término "policía".

De los elementos hasta aquí asentados se sigue que el artículo 21 constitucional, regula dos aspectos, uno penal (persecución de delitos) y uno administrativo (infracciones a reglamentos gubernativos y de policía).

Ahora bien, por lo que atañe al aspecto administrativo, es menester precisar que al aprobarse por el Constituyente el artículo 21 constitucional, se determinó que competía a la autoridad administrativa el castigo por infracción de los reglamentos gubernativos y de policía, el cual únicamente consistiría en multa o arresto hasta por treinta y seis horas y en caso de que el infractor no pudiera pagar la multa, ésta podría permutarse por arresto que no excediera de quince días.

Efectivamente, el texto del artículo 21, originalmente aprobado, fue el siguiente:

"ARTICULO 21.- La imposición de las penas es propia y exclusiva de la autoridad judicial. La persecución de los delitos incumbe al Ministerio Público y a

la Policía Judicial, la cual estará bajo la autoridad y mando inmediato de aquél. Compete a la autoridad administrativa el castigo de las infracciones de los reglamentos gubernativos y de policía; el cual únicamente consistirá en multa o arresto hasta por treinta y seis horas; pero si el infractor no pagare la multa que se le hubiese impuesto, se permutará ésta por el arresto correspondiente, que no excederá en ningún caso de quince días. Si el infractor fuese jornalero u obrero, no podrá ser castigado con multa mayor del importe de su jornal o sueldo en una semana".

El texto aprobado en los términos supraindicados, fue resultado de múltiples debates, en los cuales la preocupación fundamental versó sobre la reducción del término de arresto y el evitar abusos por parte de la autoridad administrativa.

Ciertamente, el antecedente directo del artículo 21 constitucional en la Constitución de mil novecientos diecisiete, se encuentra en el mismo numeral de la Constitución de mil ochocientos cincuenta y siete, que preveía la facultad de la autoridad administrativa, para imponer hasta un mes de reclusión en los casos y modos determinados por la ley.

El tenor literal del artículo 21 de la Constitución, de mil ochocientos cincuenta y siete, era el siguiente:

"Artículo 21.- La aplicación de las penas propiamente tales, es exclusiva de la autoridad judicial. La política o administrativa sólo podrá imponer, como corrección, hasta quinientos pesos de multa, o hasta un mes de reclusión, en los casos y modo que expresamente determine la ley".

El precepto en cita establece en esencia, los principios recogidos por el texto actual del artículo que se examina, esto es, que corresponde en exclusiva a la autoridad judicial la imposición de penas "propiamente tales" y a la autoridad administrativa la imposición de correcciones; sin embargo, como ya se indicó en dicho precepto se establecía la posibilidad de que se impusiera hasta un mes de arresto como corrección.

Ahora bien, los motivos que se tuvieron en el Congreso Constituyente para reducir el término de arresto a quince días, se desprenden del contenido del mensaje formulado por Venustiano Carranza; del dictamen formulado por la Comisión Dictaminadora y de los Debates del Constituyente, en los que respecto al tema de los arrestos se dijo respectivamente, lo siguiente:

"El artículo 21 de la Constitución de mil ochocientos cincuenta y siete, dio a la autoridad administrativa la facultad de imponer como corrección hasta quinientos pesos de multa, o hasta un mes de reclusión en los casos y modo que expresamente determine la ley, reservando a la autoridad judicial la aplicación exclusiva de las penas propiamente tales. Este precepto abrió una amplísima puerta al abuso, pues la autoridad administrativa se consideró siempre en posibilidad de imponer sucesivamente y a su voluntad, por cualquier falta imaginaria, un mes de reclusión, mes que no terminaba en mucho tiempo. La

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

Por otra parte, la Comisión Dictaminadora expuso sobre este tema:

"La primera parte del artículo 21 del proyecto de Constitución puede considerarse como una transcripción del segundo párrafo del artículo 14, supuesto que en éste se declara que nadie puede ser privado de la vida, de la libertad o de la propiedad, sino mediante juicio seguido ante los tribunales y conforme a las leyes expedidas de antemano, declaración que incluye la de que sólo la autoridad judicial puede imponer penas. Sin embargo, en el artículo 21 la declaración parece más circunscrita y terminante y colocada como para deslindar los respectivos campos de acción de las autoridades judicial y administrativa. Tanto por esta circunstancia, como por conservar el enlace histórico, creemos que debe conservarse la primera frase del artículo 21. En la Constitución de mil ochocientos cincuenta y siete, se limitan las facultades de la autoridad política o administrativa a la imposición de multa hasta de \$500.00 y arresto hasta por treinta días, y en el proyecto se ha suprimido este límite. Es innecesario éste, ciertamente, en lo que se refiere al castigo pecuniario, supuesto que cualquier exceso de la autoridad a este respecto quedaría contenido por la prohibición que se establece en el artículo 22, de imponer multas excesivas; pero nos parece juicioso limitar las facultades de la autoridad administrativa, en lo relativo a la imposición de arresto, a lo puramente indispensable. Las infracciones de los bandos de policía son, en tesis general de tal naturaleza, que no ameritan más castigo que una multa; pero hay casos en los que se hace forzoso detener al infractor cuando menos durante algunas horas. Creemos, que a esto debe limitarse la facultad de arrestar administrativamente salvo el caso de que se haga indispensable el arresto por mayor tiempo, cuando el infractor no puede o no quiere pagar la multa que se le hubiere impuesto; pero aun en este caso es conveniente también fijar un límite; estimaríamos justo que éste sea de quince días. La institución de la policía judicial...".

De los debates parlamentarios, interesa transcribir lo siguiente:

"El C. MUGICA: La reforma que contiene el proyecto relativo a las facultades de la autoridad administrativa, es sin duda alguna muy importante; se desprende de la exposición de motivos que la funda; así como de la experiencia que todos tenemos con respecto a los procedimientos de las autoridades administrativas para castigar a los individuos que caen bajo su férula. La libertad que el proyecto mismo deja a las autoridades para imponer el arresto o la pena pecuniaria, es, como ya lo expresamos nosotros, consecuencia de las garantías que la misma Constitución establece en otro lugar, para corregir los abusos que pueden dimanarse de los fundamentos de esa facultad, porque efectivamente, a un individuo por ejemplo de nuestra categoría que ganase los quince pesos que

ganamos diariamente, una multa de quinientos pesos sería gravoso. Sería excesiva. La Constitución lo prevé en el artículo 20, y desde luego tendríamos derecho de que se nos protegiera contra actos de esa naturaleza, de cualquier autoridad administrativa. En cambio, para algún adinerado que delinquiese no sería capaz de una multa, no digamos de quinientos pesos, sino hasta de mil, para que esa pena produjera algún resultado; es indudable que tienen que ser correlativas a los individuos a quienes se aplican; hay a este respecto un proverbio que dice: `Según la urraca es la escopeta'. Efectivamente, señores diputados, para un adinerado no sería absolutamente ninguna pena mil o dos mil pesos de multa, porque por el solo gusto de satisfacer su amor propio no respetando un bando de policía, lo estaría haciendo todos los días, y sería muy curioso que una autoridad municipal no tuviese facultades para imponerle una multa mayor de quinientos pesos, que, repito, para este individuo no sería una pena. En cuanto a la restricción de la pena corporal, la Comisión tuvo en cuenta para reducir el término a un mes, esta circunstancia que se ve en la vida práctica: un individuo de nuestra categoría social, se siente profundamente lastimado cuando se le mete a la cárcel; un momento que esté preso por infracción a algún reglamento de policía, es suficiente castigo para el individuo que tiene vergüenza, para el individuo que tras de tener vergüenza, tiene empeñado su amor propio en no penetrar a una prisión, es indudable que todavía será mayor castigo aunque ese castigo se reduzca sólo a unas cuantas horas de detención. Queda el castigo corporal ¿Qué haríamos alguno de nosotros en el caso de estar en la disyuntiva de pagar una multa que no fuese excesiva o de entrar a la cárcel aunque fuese por unas cuantas horas? Señores, pagar la multa, hacer el sacrificio. Es proverbio vulgar entre nosotros decir: `Yo daría todo lo que tengo, todo lo que poseo, por no sufrir una detención en la cárcel'. Esto es cierto; es una herencia nuestra que no nos hemos de poder quitar en mucho tiempo. Queda pues, la pena de prisión y de arresto. ¿Para quién? para el individuo que no pueda pagar una multa y que en su costumbre ya ancestral de recibir todos los atropellos, no considera como pena la prisión. Pero aquí es precisamente donde surge el deber del legislador y de una manera especial de los Constituyentes; porque ese individuo no tiene suficiente delicadeza para recibir un castigo por el acto mismo de la privación de su libertad. Vamos a dejarlo en manos de la autoridad por un tiempo indefinido. La Comisión ha creído que no, y esperamos que el Congreso opine que no, y por esa razón hemos restringido el arresto administrativo a sólo quince días. Con quince días de arresto, un individuo pobre que vive de su trabajo sufre muchos perjuicios, y en cambio, la detención por sí misma constituye ya la pena impuesta por algún reglamento de policía. Estas son las razones que la Comisión ha tenido en cuenta para haber presentado el artículo 21 en la forma en que lo ha presentado".

"El C. MACIAS: ...dejar a la autoridad administrativa el castigo de esas infracciones que no pueden ser del conocimiento de la autoridad judicial, porque entonces sería un trabajo abrumador que se echara sobre ella y se conseguiría lo que la Comisión no quiere que en los reglamentos de policía puedan ponerse multas excesivas o arrestos excesivos, que es lo que el ciudadano primer jefe ha tenido en este artículo, porque él lo dice claramente en su exposición, que este artículo dio lugar durante toda la época en que ha estado vigente la Constitución

de mil ochocientos cincuenta y siete, a que se impongan hasta quinientos pesos de multa por treinta días de arresto por puros caprichos, y se daba con esto el caso de que años enteros estaba un individuo en la cárcel, porque las autoridades administrativas habían adoptado ese sistema de un mes de arresto 'y sigue' y ese mes de arresto no terminaba; de manera que si la Comisión quiere como parece que quiere hacerlo con toda razón limitar esa facultad, puede decir: 'la autoridad administrativa puede imponer, penas por la infracción a los reglamentos de policía, penas que en ningún caso excederán de tantos pesos de multa o de tantos días de arresto', y yo creo que de esta manera todos quedaríamos satisfechos".

De los antecedentes hasta aquí asentados, se advierte, como se indicó inicialmente, la preocupación del Constituyente por establecer un tiempo máximo para la privación de la libertad como consecuencia del arresto impuesto por infracciones administrativas, para evitar con ello, abusos por parte de la autoridad, así como para reducir a lo indispensable ese límite.

La anterior tendencia se vio reflejada en la reforma al artículo 21 constitucional, publicada en el Diario Oficial de la Federación el tres de febrero de mil novecientos ochenta y tres, por medio de la cual el término original de quince días, fue reducido por el de treinta y seis horas, tratándose de infracciones a reglamentos gubernativos y de policía.

La exposición de motivos de la iniciativa presidencial que contiene las razones que motivaron estas modificaciones, las que se acogieron en los mismos términos por las Comisiones Dictaminadoras de las Cámaras del Congreso de la Unión y por los miembros de éste sin mayor debate, dice así:

"El advenimiento de una sociedad igualitaria encuentra en la administración de la justicia su manifestación más generosa. La Norma Suprema consagra los principios que rigen y orientan la administración de justicia y que garantizan la igualdad de los ciudadanos en conflicto. La justicia junto con la libertad es el valor supremo de la convivencia social y del derecho. No hay un sistema social válido que postergue la justicia en aras de la libertad, como tampoco es legítimo cancelar la libertad con miras a extender el ámbito de justicia. La dinámica social ha puesto en entredicho el contenido justiciero del artículo 21 de la Constitución Política que, entre otras garantías, dispone que la sanción administrativa por violaciones a reglamentos gubernativos y de policía sólo podrá consistir en multa o arresto, para así erradicar otras prácticas sancionadoras repugnantes a la dignidad del hombre y a la recta impartición de la justicia y que en caso de incumplimiento de la sanción pecuniaria se sustituirá por arresto hasta de quince días. Si bien el propósito del Constituyente fue brindarle al infractor de escasos recursos la posibilidad de optar por el arresto en lugar de cubrir la multa que se le impusiere, para así proteger su patrimonio, la realidad socioeconómica del país llevó a que el cumplimiento del arresto impidiera la obtención del salario o jornal. El artículo 21, por otra parte, previene que el máximo del arresto será de 72 horas, pero permite su ampliación hasta por 15 días, si proviene de multa no pagada, lo que redundaría en perjuicio de los infractores de escasos recursos. En tal virtud y atendiendo a un reclamo recurrente del pueblo, se propone a esa H. Cámara la reforma del artículo citado

para que en todo caso el arresto, cualquiera que sea su origen sea hasta por 36 horas y en ningún caso la multa a imponer al jornalero u obrero sea mayor a un día de su salario. Con ese cambio se logrará el equilibrio entre una correcta impartición de justicia por faltas administrativas y las condiciones económicas y sociales de las grandes mayorías nacionales dentro de los anhelos de mejoramiento de la administración de justicia...".

Resulta, pues, evidente que desde el siglo XIX, el Constituyente pretendió proteger la libertad de los seres humanos, disponiendo que podían ser privados de ella únicamente en aquellos casos limitativa y expresamente autorizados por la norma jurídica.

Sentado lo anterior se procede a dilucidar si al arresto como medida de apremio es aplicable o no, el término máximo de treinta y seis horas, previsto para el arresto administrativo que regula el artículo 21 constitucional.

En primer término, debe señalarse que la palabra apremio proviene del latín "premer" que significa oprimir, apretar; de ahí que pueda afirmarse que la medida de apremio tiene como finalidad compeler a una persona para que realice un acto.

Ciertamente, el arresto como apremio previsto en el artículo 79, fracción III, del código adjetivo del Estado de Puebla, constituye un instrumento que obedece a la necesidad de que los jueces o tribunales puedan hacer cumplir sus determinaciones y que tiene por objeto obligar al contumaz al cumplimiento de sus mandatos; dicha medida encuentra su fundamento constitucional en el párrafo tercero del artículo 17 de la Carta Magna, que dispone que las legislaturas locales establecerán los medios necesarios para que se garantice la independencia de los tribunales y la plena ejecución de sus resoluciones.

De lo antes expuesto, se sigue que el arresto como medida de apremio no se impone con el objeto de castigar al individuo, como sucede tratándose del arresto administrativo impuesto por infracciones a reglamentos gubernativos y de policía; el primero como ya se indicó, se encuentra regulado por el artículo 17, párrafo tercero de la Constitución General de la República y el segundo por el multiinvocado artículo 21 de la propia Ley Fundamental; sin embargo, ambos traen como consecuencia, la privación de la libertad del individuo al que se imponen fuera de un procedimiento penal, lo que implica un punto de coincidencia esencial entre ambos.

Ahora bien, tomando en consideración que el artículo 17 constitucional, no establece en forma específica los medios que pueden establecer las legislaturas locales para hacer cumplir las determinaciones de jueces y magistrados ni en consecuencia la forma o tiempo máximo en que pueden ser impuestos, debe recurrirse, por interpretación extensiva, a lo dispuesto en el artículo 21 constitucional en cuanto atañe el arresto administrativo, por ser, se insiste en ambos casos, la libertad individual, un bien axiológico y jurídico que debe ser tomado en cuenta para su imposición.

En consecuencia, si el artículo 21 constitucional, establece el arresto administrativo por un tiempo máximo de treinta y seis horas; si la finalidad del Constituyente al redactar el invocado precepto de la Ley Fundamental fue la de evitar sanciones excesivas, hacer extensivo dicho término al arresto como medida de apremio y salvaguardar los valores de justicia y libertad; y, si el artículo 79, fracción III, del Código de Procedimientos Civiles para el Estado de Puebla, establece el arresto como medida de apremio hasta por diez días, debe concluirse que el numeral ordinario va más allá del texto de la Ley Fundamental y por ende, debe ser declarado inconstitucional.

Es menester precisar que del análisis de algunas de las disposiciones procesales civiles estatales, expedidas con anterioridad al año de mil novecientos ochenta y dos (fecha en que se reformó el artículo 21 constitucional para reducir el término de quince días por el de treinta y seis horas tratándose de infracciones a reglamentos gubernativos y de policía), se advierte en ellas la influencia del invocado artículo 21 constitucional, al establecer el arresto como medida de apremio por un término máximo de quince días, entre dichas disposiciones locales se citan las siguientes:

El artículo 73, fracción IV del Código de Procedimientos Civiles del Estado de Baja California, expedido en el año de mil novecientos setenta y dos, dispone:

"ARTICULO 73.- Los jueces, para hacer cumplir sus determinaciones, pueden emplear cualquiera de los siguientes medios de apremio que juzguen eficaz:... IV.- El arresto hasta por quince días".

El artículo 67, fracción IV, del Código de Procedimientos Civiles del Estado de Aguascalientes, expedido en el año de mil novecientos cuarenta y siete, disponía:

"ARTICULO 67.- Los jueces, para hacer cumplir sus determinaciones, podrán emplear cualquiera de los siguientes medios de apremio que juzguen eficaces:... IV.- La privación de libertad hasta por quince días".

En los mismos términos se encuentran redactados los artículos 73, fracción IV, del Código de Procedimientos Civiles del Estado de Durango; el artículo 42, fracción IV, del código adjetivo civil del Estado de Nuevo León, expedido en el año de mil novecientos setenta y tres; 110 inciso c) y 81, fracción IV, de los Códigos Procesales Civiles del Estado de Chihuahua y Campeche, respectivamente.

Debe concluirse que si las legislaturas locales se inspiraron en el texto original del artículo 21 constitucional, que estableció el arresto administrativo por quince días, plazo que fue modificado por el de treinta y seis horas a partir de mil novecientos ochenta y dos, al haber sido reformado aquel precepto de la Constitución Federal de la República, las disposiciones locales deben adecuarse a sus términos, por ser la Ley Fundamental el máximo ordenamiento normativo.

Así las cosas, debe concluirse como ya se indicó que el artículo 79, fracción III, que se reclama en el presente juicio de garantías es violatorio del artículo 21 constitucional, y por ende, procede revocar la sentencia recurrida y conceder el amparo y protección de la Justicia Federal al quejoso.

En el anterior contexto, al haber resultado inconstitucional el artículo 79, fracción III del Código de Procedimientos Civiles del Estado de Puebla, el acto de aplicación consistente en la orden de arresto decretada en los autos del juicio ejecutivo mercantil número 494/94, del índice del Juzgado Sexto de lo Civil de esa propia entidad federativa, también adolece de inconstitucionalidad y, por ende, es procedente otorgar al quejoso el amparo y protección de la Justicia Federal respecto del mismo, de conformidad con la Jurisprudencia número 13, consultable en la página 235, Primera Parte del último Apéndice de Jurisprudencia que dice:

"LEYES O REGLAMENTOS, AMPARO CONTRA, PROMOVIDO CON MOTIVO DE SU APLICACION.- Cuando se promueve un juicio de amparo en contra de una ley o reglamento con motivo de su aplicación concreta en perjuicio del quejoso, el juez no puede desvincular el estudio de la ley o reglamento del que concierne a su aplicación, acto éste que es precisamente el que causa perjuicio al promovente del juicio, y no por sí solo, considerados en abstracto, la ley o reglamento. La estrecha vinculación entre el ordenamiento general y el acto concreto de su aplicación, que impide examinar el uno prescindiendo del otro, se hace manifiesta si se considera a) que la improcedencia del juicio en cuanto al acto de aplicación necesariamente comprende a la ley o reglamento; b) que la negativa del amparo contra estos últimos, por estimarse que adolecen de inconstitucionalidad, debe abarcar el acto de aplicación si el mismo no se combate por vicios propios; y c) que la concesión del amparo contra la ley o el reglamento, por considerarlos inconstitucionales, en todo caso debe comprender también el acto de su aplicación".

Por lo expuesto y fundado, se resuelve:

PRIMERO.- Se revoca la sentencia recurrida.

SEGUNDO.- La Justicia de la Unión ampara y protege a Eleuterio Serrano Torres, en contra de las autoridades y por los actos precisados en el resultando primero de esta resolución.

Notifíquese; con testimonio de la presente resolución y vuelvan los autos del juicio de amparo al juzgado de su origen, y en su oportunidad, archívese el toca como asunto concluido.

Así lo resolvió la Suprema Corte de Justicia de la Nación en Pleno, por unanimidad de once votos de los señores Ministros: Aguirre Anguiano, Azuela Güitrón, Castro y Castro, Díaz Romero, Góngora Pimentel, Gudiño Pelayo, Ortiz Mayagoitia, Román Palacios, Sánchez Cordero, Silva Meza y Presidente Aguinaco Alemán.

El presente criterio hace un estudio particular del artículo 21 Constitucional, desde la Constitución de 1857 hasta la Constitución de edición 1983, mencionando las facultades para sancionar reglamentos gubernativos, que a la autoridad administrativa se le ha atribuido, pero que sin duda existe de igual forma criterios encontrados en cuanto a la delimitación de sus facultades, tomando en cuenta que se ha reducido el arresto de 30 días a 36 horas. Manifestando que el arresto administrativo se realiza fuera del procedimiento penal, más aun para hacer coactivo el reglamento de tránsito.

## **CONCLUSIONES.**

Hay que atender a las reformas en torno al artículo 21 Constitucional dado que ha persistido desde su promulgación hasta la transcripción actual de este artículo, las limitaciones a las facultades de las autoridades administrativas y de las autoridades judiciales ya que la barrera de competencia pareciera nula.

La Justificación del tema de Tesis versa en las siguientes:

PRIMERA. Derivado del primer capítulo, se ofrecen las bases para lograr conceptuar a una Autoridad Administrativa, encaminada a lograr prevenir conductas asóciales o contra la moral, como lo especifican las infracciones a Reglamentos de Policía y Buen Gobierno. De esta forma evitar invasión de competencias entre Autoridad Administrativa y autoridad judicial.

SEGUNDA. En el tercer capítulo, se ha señalado la controversia suscitada por lo establecido en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en su artículo 21, el cual norma que se podrá arrestar por hasta 36 horas, por ende privar de la libertad por falta administrativa, y la inconstitucionalidad de no aplicar de forma gradual las sanciones establecidas en el artículo 21 constitucional.

TERCERA. Desatendiendo lo anterior no se expresa la exacta aplicación de términos ya que si se habla implícitamente de reglamentos de Policía y Buen Gobierno se debe expresar la figura de Autoridad Cívica, para así definir el límite de competencia entre Autoridades Judiciales y las Cívicas. Es necesario delimitar la figura del arresto por ser competencia dentro de cualquier procedimiento, de Autoridad Judicial, no así del referente al de Autoridades Cívicas. Y su correcta aplicación sería el arresto, no mayor a 12 horas, mas solo tendría cabida el arresto para efecto de salvaguardar el procedimiento y/o como medida precautoria.

CUARTA. En el tercer capítulo se expresa la historia, un tanto controversial, por lo que respecta a las delimitaciones para aplicar sanciones, de la Autoridad Judicial y Autoridad Administrativa, desde el Constituyente de 1857, hasta su actual enfoque, del artículo 21 Constitucional, en su párrafo primero, por lo tanto se propone la transcripción siguiente:

**Artículo 21.** La imposición de las penas es propia y exclusiva de la autoridad judicial. La investigación y persecución de los delitos incumbe al Ministerio Público, el cual se auxiliará con una policía que estará bajo su autoridad y mando inmediato. **Compete a la autoridad administrativa a través de las autoridades cívicas** la aplicación de sanciones por las infracciones de los reglamentos gubernativos y de policía, **las que únicamente consistirán en multa; pero si el infractor no pagare la multa que se le hubiese impuesto, se le apercibirá que se podrá practicar el arresto hasta por 12 horas, por medio de autoridad judicial, por el no cumplimiento del pago, en un plazo máximo de 5 días hábiles a partir de ocurrido el acto.**

QUINTA. De forma aleatoria y por efectos de derecho el Reglamento de Transito para el Distrito Federal en su artículo 102 en su preámbulo y párrafo primero, se transcribiría en el siguiente sentido:

Artículo 102. **Procede la multa; pero si el infractor no pagare la multa que se le hubiese impuesto, se le apercibirá que se podrá practicar el arresto hasta por 12 horas, por medio de autoridad judicial, por el no cumplimiento del pago en un plazo máximo de 5 días hábiles a partir de ocurrido el acto,** al conductor que conduzca bajo cualquiera de los supuestos previstos por los artículos 99 y 100 de este reglamento.

SEXTA. Por lógica todos aquellos ordenamientos, entre ellos, la Ley de Cultura Cívica para el Distrito Federal, los cuales expresen inmutable el arresto, desaparecerían para imponer como primer sanción la multa y en su defecto por el no cumplimiento de esta, el arresto hasta por 12 horas, mediando así la aplicación gradual de las sanciones, prevista en el artículo 21 constitucional.

## BIBLIOGRAFÍA

ABAD, Hernando José Luis. Estudios de Derecho Administrativo, Editorial Centro de Estudios Políticos y Administrativos, 2ª Edición. Argentina 1999.

BURGOA, Orihuela Ignacio. Diccionario de Derecho Constitucional, Garantías y Amparo. Editorial Porrúa, México 2000.

BURGOA, Orihuela Ignacio. Diccionario de Derecho Constitucional, Garantías y Amparo. Editorial Porrúa, México 1984.

DE SÁNCHEZ, Macgregor Surya Peniche. Terminología de Derecho Penal. Editorial UNAM, México 1997

DÍAZ, de León Marco Antonio. Diccionario de Derecho Procesal Penal. Editorial Porrúa, México 1989.

FERNÁNDEZ ,Ruiz Jorge. Diccionario de derecho Administrativo. Instituto de Investigaciones Jurídicas, Editorial Porrúa. UNAM, México 2003.

FIX, Zamudio Héctor. Justicia Constitucional OMBUSMAN y Derechos Humanos. Editorial Comisión Nacional de los Derechos Humanos, México 2001.

GARCÍA, Ramírez Sergio, El Sistema Penal Mexicano. Editorial Fondo de Cultura Económica, México 1993.

GÓMEZ, Lara Cipriano. Teoría General del Proceso. Editorial M.G.H., México 2001.

NORIEGA, Alfonso, Lecciones de Amparo. Editorial Porrúa, México 1997.

ORGAZ ,Jorge. Derecho Procesal Administrativo I, Editorial Centro de Estudios Políticos y Administrativos, 2ª Edición. Argentina 2003.

POLO, Bernal Efraín. El Juicio de Amparo contra leyes. Editorial Porrúa, México 1991.

ROSALES, Aguilar Rómulo. Formulario del Juicio de Amparo. Editorial Porrúa, México 1996.

SÁNCHEZ, Gómez Narciso. Primer Curso de Derecho Administrativo. Editorial Porrúa, México 2000.

V. CASTRO, Juventino. Lecciones de Garantías y Amparo. Editorial Porrúa, Primera Edición. México 1974.

#### **HEMEROGRAFÍA.**

CARRANCA, y Trujillo Raúl. Año XXX, "Motín de mujeres", Criminalía, México Distrito Federal, No. 7, julio, 1964.

INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS, *Enciclopedia Jurídica Mexicana Tomo II*, Editorial Porrúa, UNAM, México, 2002.

PIÑA, Hernández Norma Lucia. Año I, "El arresto como medida de apremio su constitucionalidad", Lex. Difusión y Análisis, Torreón Coahuila México, No. 3, septiembre, 1989.

ROLDÁN, Xopa José. Año VIII, "Los jueces ante la penalización de lo administrativo", Lex Difusión y Análisis, México Distrito Federal, No. 108, junio, 2004.

## **LEGISLACIÓN.**

Constitución Política De Los Estados Unidos Mexicanos. Editorial Secretaria de Gobernación. México 2006.

Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1857.

Constitución Política de Los Estados Unidos Mexicanos de 1983.

Código Penal para el Distrito Federal. Editorial Delma. México 2006.

Ley de Cultura Cívica para el Distrito Federal. Editorial Sista. México 2006.

Reglamento de Tránsito para el Distrito Federal. Editorial Sista. México 2006.