



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

FACULTAD DE DERECHO
SEMINARIO DE DERECHO ADMINISTRATIVO

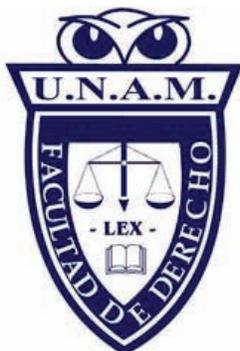
EL PROGRAMA DE CONTROL Y PREVENCIÓN DE INGESTIÓN DE ALCOHOL EN CONDUCTORES DE VEHÍCULOS. SU INCLUSIÓN EN LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

TESIS

QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE:
LICENCIADO EN DERECHO

PRESENTA:
MARCO ANTONIO LÓPEZ GOYTIA

ASESOR:
MTRO. PEDRO NOGUERÓN DE LA ROQUETTE



CIUDAD UNIVERSITARIA, MÉXICO 2016



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.



UNIVERSIDAD NACIONAL
AUTÓNOMA DE
MÉXICO

FACULTAD DE DERECHO
SEMINARIO DE DERECHO ADMINISTRATIVO
TURNO MATUTINO

DR. ISIDRO AVILA MARTÍNEZ
DIRECTOR GENERAL DE LA ADMINISTRACIÓN
ESCOLAR DE LA UNAM
P R E S E N T E

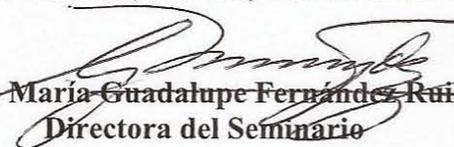
Distinguido Señor Director:

Me permito informar que la tesis para optar por el título de Licenciado en Derecho, elaborada en este Seminario por el pasante en Derecho, **Marco Antonio López Goytia** con número de cuenta **99613769** bajo la dirección del **Mtro. Pedro Noguerón de la Roquette**, denominada **“El Programa de Control y Prevención de Ingestión de Alcohol en Conductores de Vehículos. Su inclusión en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”**, satisface los requisitos establecidos por el Reglamento General de Exámenes Profesionales y de Grado de la UNAM, por lo que otorgo la aprobación correspondiente y autorizo su presentación al jurado recepcional en los términos del Reglamento de Exámenes Profesionales y de Grado de esta Universidad.

El interesado deberá iniciar el trámite para su titulación dentro de los seis meses siguientes (contados de día a día) a aquél en que le sea entregado el presente oficio, en el entendido de que transcurrido dicho lapso sin haberlo hecho, caducará la autorización que ahora se le concede para someter su tesis a examen profesional.

Sin otro particular, le envío un cordial y respetuoso saludo.

“Por mi Raza Hablará el Espíritu”
Ciudad Universitaria, Cd. Mx, a 18 de marzo de 2016


Dra. María Guadalupe Fernández Ruiz
Directora del Seminario



Agradecimientos

A la *alma mater*, y a todos aquellos que con su esfuerzo hacen posible su funcionamiento.

A mi querida Facultad de Derecho, por todos los momentos inolvidables y por brindarme la oportunidad de realizar este sueño.

A todos mis maestros.

A mi asesor de tesis, por su amabilidad y su paciencia.

A la Dra. María Guadalupe Fernández Ruíz, por creer en este proyecto de investigación y por la confianza brindada a este servidor.

A mi amigo el Ingeniero y Licenciado Rogelio Aguilar Solorio, por su apoyo esencial para alcanzar esta meta.

A mis hermanos Beatriz, Raúl, Jesús y José.

A mi abuela Cirenía.

A mis padres, por el ejemplo de honradez y trabajo, por todos sus sacrificios, y sobre todo, por regalarme mayores oportunidades a aquellas con las que contaron. En especial, a la memoria de mi padre, esperando contemple el cumplimiento de la promesa de algún modo que vaya más allá de mi entendimiento.

ÍNDICE

EL PROGRAMA DE CONTROL Y PREVENCIÓN DE INGESTIÓN DE ALCOHOL EN CONDUCTORES DE VEHÍCULOS. SU INCLUSIÓN EN LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

	Pág.
INTRODUCCIÓN.....	VI
 CAPÍTULO I. EVOLUCIÓN DE LA FIGURA DEL PROGRAMA DE CONTROL Y PREVENCIÓN DE INGESTIÓN DE ALCOHOL EN CONDUCTORES DE VEHÍCULOS, COMO ACTO ADMINISTRATIVO.	
1.1. Origen del acto administrativo.....	1
1.2. Teorías de la creación del Estado. La necesidad del ser humano de vivir en sociedad.....	14
1.2.1. Teorías del origen divino.....	15
1.2.2. Teorías de la fuerza o sometimiento.....	17
1.2.3. Teorías contractualistas.....	18
1.2.4. Teorías organicistas.....	20
1.2.5. Teorías sociológicas.....	21
1.2.6. Teoría jurídica o formalista.....	23
1.3. Elementos del Estado.....	23
1.3.1. Población.....	25
1.3.2. Territorio.....	28
1.3.3. Poder.....	29
1.3.4. El orden jurídico o sistema normativo.....	30
1.3.5. Finalidad.....	31
1.3.6. Cultura y pasado histórico.....	31
1.4. Las finalidades del Estado. Interés público y orden público.....	32
1.4.1. Características del interés público.....	32

1.4.2. El orden público.....	33
1.5. Los cuasidelitos como fuente de responsabilidad objetiva.....	34
1.6. El Programa de Control y Prevención de Ingestión de Alcohol en Conductores de Vehículos como recomendación de Giuliani.....	35
1.7. El Derecho Constitucional a un medio ambiente adecuado y a la salud....	36
1.8. La Cultura de la Prevención como el mayor éxito de la Seguridad Social...	36
1.9. La implementación del Programa de Control y Prevención de Ingestión de Alcohol en Conductores de Vehículos Automotores.....	37
1.10. Consecuencias de la interrupción del Programa en las festividades.....	38

CAPÍTULO II. FUNDAMENTO LEGAL PROGRAMA DE CONTROL Y PREVENCIÓN DE INGESTIÓN DE ALCOHOL EN CONDUCTORES DE VEHÍCULOS, COMO ACTO ADMINISTRATIVO.

2.1. El acto administrativo.....	39
2.1.1. Concepto.....	39
2.1.2. Características.....	39
2.1.3. Elementos constitutivos.....	39
2.1.4. Objeto y forma.....	41
2.1.5. Motivo y finalidad.....	41
2.1.6. Requisitos constitucionales.....	41
2.1.7. Efectos.....	43
2.2. El Programa de Control y Prevención de Ingestión de Alcohol en Conductores de Vehículos, como acto administrativo.....	44
2.2.1. El artículo 31 del Reglamento de Tránsito.....	45
2.2.2. La Ley de Cultura Cívica para el Distrito Federal.....	51

CAPÍTULO III. NATURALEZA JURÍDICA DEL PROGRAMA DE CONTROL Y PREVENCIÓN DE INGESTIÓN DE ALCOHOL EN CONDUCTORES DE VEHÍCULOS.

3.1. Fundamento constitucional del Programa.....	58
3.2. El Programa de Control y Prevención de Ingestión de Alcohol en Conductores de Vehículos como presunto acto de molestia.....	70
3.3. El Programa de Control y Prevención de Ingestión de Alcohol en Conductores de Vehículos como falta administrativa (Violación a los reglamentos gubernativos y de policía).....	77
3.4. El Alcoholímetro en otros países.....	78
3.4.1. El alcoholímetro en los Estados Unidos de América.....	78
3.4.2. El alcoholímetro en España.....	80
3.4.3. El alcoholímetro en Francia.....	81
3.4.4. El alcoholímetro en Alemania.....	82
3.5. La norma de carácter administrativo.....	82
3.6. La facultad constitucional del Estado para imponer una norma de carácter administrativo.....	83
3.6.1. Sanción.....	84
3.6.2. Infracción.....	84
3.6.3. Multa.....	85
3.7. Las facultades de la Asamblea legislativa para legislar en materias civil, penal y sobre faltas de policía y buen gobierno.....	86
3.8. Facultades del Jefe de Gobierno para promulgar y ejecutar leyes.....	87
3.9. Sujetos que intervienen en la implementación del Programa de Control y Prevención de Ingestión de Alcohol en Conductores de Vehículos.....	88
3.9.1. La Secretaría de Seguridad Pública del Distrito Federal....	89

3.9.2. El juez cívico.....	90
3.9.3. El médico legista (como perito, cuyo dictamen es esencial)...	90
3.10. El Centro de Sanciones Administrativas y de Integración Social, “El Torito”	91

CAPITULO IV. SOBRE LA CONSTITUCIONALIDAD DEL PROGRAMA DE CONTROL Y PREVENCIÓN DE INGESTIÓN DE ALCOHOL EN CONDUCTORES DE VEHÍCULOS Y LA NECESIDAD DE SU IMPLEMENTACIÓN EN EL PAÍS.

4.1. El artículo 135 constitucional, de las reformas a la Constitución.....	96
4.2. Sobre la constitucionalidad del Programa Conduce sin Alcohol	99
4.3. Presunción de violación al artículo 14 constitucional, del debido proceso.....	100
4.4. Presunción de violación al artículo 16 constitucional, el principio de legalidad.....	101
4.5. Presunción violación al artículo 21 constitucional, el derecho de opción.....	102
4.6. La Suprema Corte de Justicia y la constitucionalidad del Programa.....	103
4.7. Presunta contradicción entre el artículo 31 del Reglamento de Tránsito y el artículo 21 constitucional.....	104
4.8. La necesidad de adaptar Leyes y Reglamentos a las necesidades reales de la población.....	104
4.9. El deber del Estado de prevenir situaciones de riesgo para la población.....	105
4.10. Resultados de la implementación del Programa en diversos estados de México.....	107

CONCLUSIONES	109
BIBLIOGRAFÍA	113

INTRODUCCIÓN

México posee añeja tradición en consumo de alcohol. Desde el México prehispánico se consumía pulque durante las ceremonias religiosas, le era permitido el consumo moderado a los ancianos (considerados como tales los mayores de 50 años), e incluso se utilizaba con fines terapéuticos, para mitigar los dolores posparto de las mujeres que acababan de parir. En la cultura española, misma que se entrelaza con la mexicana, la situación no es diferente; Ramón Llull (1233-1315), escritor catalán prolífico y multifacético, describe ya el proceso de destilación.

Durante el siglo XX, los medios de comunicación juegan un importante papel en el reforzamiento de su consumo, las películas y sus estereotipos poseen una gran influencia. Símbolo de alegría, diversión, virilidad, aliado en las reconciliaciones y cómplice inspirador. Pese a todo lo anterior, el abuso en su consumo constituye un grave problema de salud pública, mismo que inicia con el deterioro del individuo; en su salud, su voluntad, en su trabajo y su bolsillo, entre otros aspectos; continúa con su familia, afectando su estabilidad, así como la seguridad y autoestima de sus integrantes, y finalmente, trasciende al deterioro del tejido social.

Entre las más severas consecuencias del consumo inmoderado del alcohol, se encuentran indudablemente los accidentes viales, mismos cuyo costo ha sido de miles y miles de vidas humanas, y el de una cantidad aún mayor de personas con lesiones permanentes que ven truncado o alterado su proyecto de vida. Amén de quienes sufren la pérdida de un ser querido o que padece algún tipo de discapacidad como consecuencia. Todo lo anterior, es parte fundamental de la razón de ser del Programa Conduce sin Alcohol, mejor conocido como “Alcoholímetro”, que hace alusión al etilómetro con el que el personal de la Secretaría de Seguridad lleva a cabo la medición de la cantidad de alcohol espirado (formaldehído, al ser metabolizado el alcohol) por quienes les es practicada la prueba de alcoholemia.

Tras su entrada en vigor, el Programa Conduce sin Alcohol es objeto de severos ataques y duras críticas; se habló de inconstitucionalidad, de violación a las garantías individuales (término correcto en el tiempo de su implementación), de un ataque injustificado a la libertad de tránsito y a los intereses de quienes sus ingresos se encontraban en función del consumo de alcohol. A pesar de todo, el Programa continúa y demuestra estadísticamente su efectividad, a través de una drástica baja en las muertes por accidentes viales reportadas por el SEMEFO, en las que se encuentra implicado el consumo de alcohol, y en la cantidad de personas ingresadas con traumatismos múltiples en hospitales locales por las mismas causas. No sería sino tras pasar por toda esa serie de circunstancias, y muchas más, que el Programa sería reconocido en su legalidad y utilidad. Constituyendo actualmente un elemento indispensable para frenar un hábito mortal: “Conducir en estado de ebriedad”.

En el capítulo primero de la presente investigación, se lleva a cabo la descripción de la evolución del Programa Conduce sin Alcohol, como acto administrativo; describiendo cómo la necesidad del ser humano de vivir en sociedad, da pie a diversas teorías de creación del Estado, como un medio para satisfacer las necesidades del individuo y lograr sus fines. Se enunciarán los elementos que conforman al Estado, de los cuales la población constituye el primero y más importante. Serán descritos también el orden e interés públicos, instituciones jurídicas fundamentales que el Estado debe tutelar. Finalmente, serán expuestos los resultados de la implementación del Programa, su especial importancia en las festividades decembrinas, y la relevancia de la Cultura de la Prevención.

En el capítulo segundo, será analizado el Programa Conduce sin Alcohol, como acto administrativo; describiendo el concepto, objeto, forma, características, elementos constitutivos, el motivo, finalidad, requisitos constitucionales y efectos de dichos actos. También serán descritos los puntos de mayor relevancia para la

implementación del Programa de los ordenamientos jurídicos con mayor vínculo al mismo: El Reglamento de Tránsito del Distrito Federal (del que se describirán los puntos de cambio más trascendentes para el citado Programa, entre el Reglamento en vigor a partir del 15 de diciembre de 2015 y el anterior), la Ley de Cultura Cívica para el Distrito Federal y la Ley de Movilidad para el Distrito Federal.

En el capítulo tercero, se analizará la naturaleza jurídica del Programa Conduce sin Alcohol; analizándolo desde el punto de vista constitucional, describiendo la serie de principios constitucionales que se implementan a partir de la reforma constitucional de 2011, y su consecuencia en la interpretación respecto a los tratados internacionales en materia de derechos humanos. Serán relatados algunos de los aspectos más relevantes de la implementación del Programa en otros países y sus peculiaridades. También se enunciarán las facultades de autoridades administrativas vinculadas al Programa, tales como: La Asamblea Legislativa, el Jefe de Gobierno y la Secretaría de Seguridad Pública. Además de los sujetos que intervienen en la implementación del programa y sus funciones. Finalmente, se hablará del Centro de Sanciones Administrativas y Readaptación Social, “Torito”, su historia, naturaleza jurídica, funcionamiento y particularidades.

En el cuarto capítulo, se enuncian brevemente los puntos más trascendentes a observar para llevar a cabo una reforma constitucional, y la tan discutida constitucionalidad del Programa Conduce sin Alcohol; analizando a lo largo del capítulo, al Programa Conduce sin Alcohol a través de algunos de nuestros derechos fundamentales más relevantes: el debido proceso, el principio de legalidad y el derecho de opción. Posteriormente, se analiza el deber del Estado de llevar a cabo la adaptación de Leyes y Reglamentos a las necesidades reales de la población, y a la prevención de las situaciones de riesgo para ésta. Para concluir, se comenta la implementación del Programa en otros estados de la República Mexicana, la propuesta del Dr. Manuel Mondragón y Kalb, ex-secretario de

Secretaría de Seguridad Pública y Comisionado Nacional Contra las Adicciones, de elevar a rango federal el Programa; así como las ventajas que representaría su elevación a rango constitucional.

CAPÍTULO PRIMERO. EVOLUCIÓN DE LA FIGURA DE CONTROL Y PREVENCIÓN DE INGESTIÓN DE ALCOHOL EN CONDUCTORES DE VEHÍCULOS, COMO ACTO ADMINISTRATIVO

1.1. Origen del acto administrativo

El hombre primitivo

Desde su aparición en la tierra, el hombre vivía sometido a los caprichos de la naturaleza, y reinaba en él el pensamiento mágico para explicar aquellos fenómenos que escapaban a su comprensión. Este particular primate poseía características únicas: se preguntaba el por qué de las cosas, aprendía con el simple hecho de observar, y lo hacía más allá de lo que le dictaban sus instintos. Sin embargo, a pesar de su manifiesta inteligencia y adaptabilidad, había cuestiones que le provocaban un gran desasosiego: la incertidumbre de lo que sucedería y su vulnerabilidad.

En la naturaleza, es posible encontrar un sinnúmero de agrupaciones animales: parvadas, cardúmenes, manadas, etc., esto, como una forma de satisfacer sus necesidades, minimizar la vulnerabilidad propia de un individuo que se encuentra solo, y además, como una forma de vida y convivencia.¹ El ser humano se encuentra en este mismo supuesto, es quizá por ello que grandes filósofos como Sócrates, Platón y Aristóteles afirman que el hombre es por naturaleza un animal social.² Desde el surgimiento de los primeros grupos sociales hasta nuestros días, han sido de vital importancia los actos realizados para satisfacer las necesidades de sus integrantes, éstos, constituyen la parte medular de la evolución del acto administrativo. Durante la primera parte de la prehistoria, el grupo contaba para su dirección con un líder, generalmente el más apto o más fuerte, tal vez el ideal para dirigir la caza de los animales. En el periodo neolítico se descubre la agricultura, el hombre se vuelve sedentario e inicia la división del trabajo. Es común en esta etapa

¹ BONNER, John Tayler, *Evolución de la cultura en los animales*, 2a. ed., Alianza Editorial, Madrid, 1982, p. 195.

² GALINDO CAMACHO, Miguel, *Teoría del Estado*, 4a. ed., Porrúa, México, 2001, p. 23.

que los líderes sean sacerdotes, debido al pensamiento divino o concepción divina de las fuerzas y fenómenos naturales.

Mesopotamia

Es junto a la civilización egipcia una de las de mayor antigüedad. Mesopotamia significa en griego “entre ríos”, pues esta gran cultura se desarrolla entre los ríos Tigris y Éufrates, en el territorio que en la actualidad comprende Iraq y el este de Siria. La abundancia de agua y el trabajo de los sumerios, iniciadores de esta civilización hacia el 3000 A.C., crean un verdadero paraíso con importantes asentamientos humanos.³

La religión mesopotámica es politeísta y está basada inicialmente en el principio de las fuerzas de la naturaleza, aunque posteriormente entrarían en sus creencias demonios y espíritus maléficos, así como la magia y la astrología dentro de sus conocimientos.⁴

Sus templos se van desarrollando a través de distintas épocas e implican la existencia de un gran aparato burocrático, aunque es el rey-sacerdote el responsable de su construcción y quien pone la primera piedra. Cabe aclarar que es sorprendente la cantidad de campos en los que destaca esta fenomenal cultura: la arquitectura con sus magníficos templos, la medicina y su técnica en cirugía, la literatura con sus poemas épicos, el cálculo matemático, el manejo de operaciones mercantiles, y sus aportaciones al derecho.⁵

Es pertinente hablar del Código de Hammurabi como la más importante de sus aportaciones jurídicas, éste, fue grabado en piedra de basalto para representar así su inmutabilidad. En él, el Dios Shamash de la justicia, da a Hammurabi las leyes a fin de que con ellas se imparta justicia en el reino. Dicho Código fue colocado en

³ ENCICLOPEDIA SALVAT, Salvat Editores, México, 1984, Tomo 8, pp. 2205 y 2206.

⁴ *Ídem.*

⁵ *Ídem.*

cada una de las plazas de las ciudades que integraban el reino, a fin de que fuera conocido por la población; pues no era válido alegar la ignorancia de la ley. El Código de Hammurabi describe la conducta delictiva y su respectivo castigo, juzga con gran dureza las faltas; pues gran parte de él está basado en la Ley del Talión: “Ojo por ojo y diente por diente”.⁶ Sin embargo, sería injusto considerar únicamente esto al hablar de este importante instrumento jurídico; pues también prevé: la distinción entre delito doloso y culposo; obligaciones tanto como para el trabajador como para el patrón, alquileres, herencias, responsabilidad profesional, propiedad, etc. A pesar de comprender penas tan severas como la mutilación y la pena de muerte, y encontrar en él un marcado revanchismo legal, es pertinente aclarar que la finalidad era mantener el orden en un tiempo en el que esto era particularmente difícil.⁷

El antiguo Egipto

Situado al noreste de África y a orillas del río Nilo, se desarrolló la primera gran civilización agrícola hacia el año 3200 A.C., la egipcia, con la unificación del Alto y Bajo Egipto, después de que el primero conquistara al segundo. El líder indiscutible por “origen divino”, era el Faraón (que significa “puerta del cielo”).⁸ Identificado inicialmente con Horus, Dios Celeste e iniciador de la civilización egipcia, y después con Ra, el Sol. La fortuna de Egipto dependía principalmente de las crecidas del río Nilo, pues ello determinaba la abundancia o escasez de las cosechas, la cantidad de alimento disponible para el ganado, y la obtención de recursos a través del intercambio con otros pueblos; por ello había agrimensores, quienes medían las superficies y los nilómetros, es decir, las marcas hechas para medir el nivel y caudal del río Nilo. La sociedad egipcia era clasista, pero con un peculiar rasgo, la igualdad entre el hombre y la mujer, considerada como complemento del hombre, caso muy diferente al de otras antiguas civilizaciones como la griega y la romana. En Egipto la mujer podía poseer bienes propios, tener su propio negocio; acceder a importantes

⁶ RODRÍGUEZ MANZANERA, Luis, *Criminología*, 15a. ed., Porrúa, México, 2011, p. 155.

⁷ *Ídem*.

⁸ GALINDO CAMACHO, Miguel, *op. cit.*, p. 81.

cargos públicos como el de escriba, el de Chaty (Vebet fue una mujer Chaty de la VI dinastía) o llegar a ser Faraón (como Hatshepsut y Nefertiti).⁹

Por otra parte, los altos funcionarios solían ser familiares del Faraón y pertenecer a su misma casta, éste, era el encargado de la construcción de edificios, templos y pirámides; así como la construcción de obra pública, como los canales, también de su mantenimiento. El Chaty o Visir tenía a su cargo las tareas de gobierno y era la cabeza de la función administrativa; pues dependía de él la distribución y aprovisionamiento del grano, así como el resguardo de los excedentes para el tiempo de malas cosechas. El Faraón contaba también con delegados encargados de cumplir sus órdenes tanto al interior como al exterior de Egipto. Existían misiones diplomáticas facultadas para realizar pactos con otros pueblos, tal vez uno de los más antiguos antecedentes del Derecho Internacional.¹⁰

Es digno de alabanza, los detallados registros que efectuaban los escribas, pues de estos dependía en gran medida la economía. En cuanto a la impartición de justicia, encontramos que los profetas del santuario fungían como magistrados, y como tales, aplicaban la ley. Existían dentro del Derecho Egipcio figuras jurídicas tales como: el juramento, los documentos como medio de prueba, los testigos al llevar a cabo actos jurídicos, las causales tales como el maltrato en el divorcio, la necesidad de una denuncia para proceder en cuanto al Derecho Penal, las adopciones, los contratos comerciales, etc. Las sanciones aplicadas por faltas cometidas eran sumamente severas:¹¹ perder la ración de trigo y cebada por atentar contra el poder central, los trabajos forzosos, la privación de la libertad, la mutilación y la pena capital. Para el caso de los sacerdotes, quienes aplicaban la ley, se aplicaba además la pérdida de sus bienes por delinquir. Aunque estos tenían asegurado, dada su función, un prestigio y una posición económica envidiable; pues los templos tenían adjudicada una importante porción de tierra para el cultivo y para el mantenimiento y explotación de ganado. Los grandes privilegios concedidos a los

⁹ ENCICLOPEDIA SALVAT, *op. cit.*, Tomo 8, p. 2205.

¹⁰ ARELLANO GARCÍA, Carlos, *Derecho Internacional Privado*, 17a. ed., Porrúa, México, 2008, pp. 432-433.

¹¹ RODRÍGUEZ MANZANERA, Luis, *op. cit.*, pp. 157-158.

dirigentes y administradores de justicia por su “origen divino”, así como sus enormes y majestuosas pirámides son parte central del encanto de esta enigmática y misteriosa civilización.

Grecia

La cultura helénica se desarrolla en la península de los Balcanes y las islas de los mares Jónico y Egeo, con una extensión mucho menor a la de la civilización egipcia, de tierra montañosa y poco fértil. Este tipo de terreno fue en gran medida la causa del aislamiento que se daría entre los grupos que se fueron asentando en diversos sitios. Tal vez por ello no llegarían a formar una unidad, pero si las *polis*, que eran la unidad política griega básica y que se reducía a los límites de una ciudad. Por otra parte, la civilización griega tuvo un notable desarrollo marítimo, aunque una precaria agricultura cuya base de producción era el trabajo de los esclavos. Una sociedad clasista, tanto para espartanos como para atenienses.¹²

Es digno de mención la trascendencia universal de esta cultura; en la filosofía, en el arte y en sus estructuras institucionales, cuyo germen llevarían prácticamente todas las formas de gobierno que conocemos. Algunas de las más notables fueron: las dicasterías o jurados populares,¹³ que arreglaban asuntos judiciales generalmente de carácter económico; la existencia de una especie de acción pública para combatir una ley que no se adecuara al marco jurídico, muy semejante al amparo contra leyes; las asambleas, como una institución democrática en la que podían votar los hombres libres, y el hecho de que en ellas se requiriera de *quórum* para su funcionamiento. También el que para desempeñar cargos o funciones de carácter público, el mayor de los requisitos fuera tener la capacidad para hacerlo.

En cuanto a las características más trascendentes del pensamiento político en Grecia, encontramos una gran cantidad de escuelas filosóficas; sin embargo, es

¹² ENCICLOPEDIA SALVAT, *op. cit.*, Tomo 6, pp. 1585-1591.

¹³ ANDRADE SÁNCHEZ, Eduardo, *Teoría general del Estado*, Oxford, México, 2000, p. 70.

posible extraer dentro de esa gran diversidad de ideas las siguientes características comunes:

- 1) Sus principales filósofos y pensadores políticos; Sócrates, Platón y Aristóteles; coincidían en que el hombre es un ser social por naturaleza.
- 2) El Monismo, es decir, la identificación del individuo con la colectividad o absorción de este por parte de la *polis*, principalmente en la escuela aristotélica.¹⁴
- 3) Como reacción al monismo aristotélico, surge el individualismo y el universalismo por parte de los estoicos.
- 4) De la conjunción del individualismo y el universalismo, surge el iusnaturalismo, siendo los estoicos considerados los fundadores del derecho natural.¹⁵
- 5) Encontramos en el antiguo pensamiento griego vínculo con prácticamente todas las concepciones políticas de la actualidad, y de épocas posteriores a la antigua Grecia y anteriores a la actualidad. Ejemplo de ello son las ideas de los sofistas de la relatividad de los valores y la valoración de las cosas en función de su utilidad; o la concepción de Calicles, quien sostiene que el Estado y las leyes son convencionalismos creados por las mentes débiles para limitar la acción natural de los fuertes, siendo el Estado un instrumento de dominación de los fuertes sobre los débiles.¹⁶

Por otra parte, dentro de sus más grandes filósofos y pensadores se encuentran:

Sócrates (470-399 A.C.)

El maestro de maestros y el primero de los grandes filósofos griegos. Su obra y pensamiento se conoce a través de sus amigos, como Jenofonte, y de sus discípulos, como Platón, quien fue el más grande de ellos.

¹⁴ GÓMEZ GALLARDO, Perla, *Filosofía del Derecho*, IURE Editores, México, 2008, pp. 71-73.

¹⁵ *Ídem*.

¹⁶ ARNÁIZ AMIGO, Aurora, *El Estado y sus fundamentos institucionales*, Trillas, México, 1995, p. 102.

Las dos frases inmortales y más conocidas de Sócrates son: “Sólo sé que no sé nada”, que hace alusión a la Teoría del Conocimiento, según la cual, la fuente del conocimiento es la razón, y la segunda, “Conócete a ti mismo”, que hace alusión a la filosofía práctica y a la ética.¹⁷ Sócrates también es creador del método conocido como Mayéutica, que a través de una serie de preguntas y respuestas con una secuencia lógica, tienen como finalidad la búsqueda de la verdad. Dicho método recibió este nombre en honor a Fenareta, madre de Sócrates, quien era partera; esto, evocando el alumbramiento de ideas y verdades obtenidas a través de ella, por medio de la cuales se obtenían nuevos conceptos.

Se le atribuye también a Sócrates la frase: “No existen hombres malos, sino ignorantes”. Pues para él, la virtud es producto de la sabiduría; por tanto, el Estado tiene un fin educativo, y el hacer que los hombres respeten las leyes.¹⁸

Sócrates muere condenado injustamente a muerte a través de la ingestión de cicuta. Fallo que acepta con enorme entereza por lealtad y congruencia a sus principios, pues consideraba que era mejor aceptar una injusticia en la aplicación de la ley por un hombre justo, a que el injusto se sustrajera a la acción de la justicia.

Platón (384-322 A.C.)

Su obra se encuentra muy ligada a la de su gran maestro Sócrates, sobre todo en “Los Diálogos de Platón”, también el espíritu moral de sus textos es parte de sus enseñanzas. Perfecciona la Mayéutica, técnica de su maestro, practicándola a través del diálogo y la crítica, para dar pie a la dialéctica o doctrina de las ideas. Trata aspectos de la Teoría del Conocimiento sosteniendo que la fuente de éste es la razón. El primer trabajo digno de ser llamado Ciencia Política es “La República de Platón”, que cuenta con un razonamiento sistemático y con una investigación crítica, en ella, Platón estructura un Estado ideal en el que la justicia es el valor supremo;

¹⁷ La primera frase mencionada completa dice: “Sólo sé que no sé nada, y al saber que no sé nada, algo sé, porque sé que no sé” y fue acuñada en la obra de Platón: “Apología de Sócrates”, quien rescata el conocimiento de su maestro.

¹⁸ GALINDO CAMACHO, Miguel, *op. cit.*, p. 92.

pues para él, el estado debe perseguir la justicia y la virtud, opina que es necesario moderar el poder por medio de una constitución democrática y monárquica. Platón consideraba que el Estado debía seleccionar a los hombres que debían procrear, eligiendo a aquellos que se encontraran en la plenitud de su madurez moral, física e intelectual. Opinaba que el delincuente es un enfermo mental, al que como tal, el Estado debía curar, y la medicina para hacerlo era la pena; al enfermo incurable era mejor suprimirlo. En su obra “Las leyes”, concibe la propiedad privada (a diferencia de su obra “La República”, en la que ésta debía desaparecer), pero le da al Estado las facultades para organizarla, distribuirla y limitarla. Es también precursor de la teoría organicista; pues fue el primero de los grandes pensadores que concebía el funcionamiento del Estado como el de un complejo ser vivo.¹⁹

Aristóteles (384-322 A.C.)

Elabora una doctrina política realista, es un conocedor de las ciencias naturales, y como tal, aplica la observación. Sus aportaciones a la política se encuentran en las obras: “La Política” y “Las Constituciones”; basadas ambas en la observación de datos reales. Se le considera el fundador de: la sociología política, la ciencia histórico descriptiva de la política, la teoría jurídico científica del Estado, y del Derecho Comparado; así como el descubridor del silogismo. Su doctrina se basa en la existencia de un orden natural derivado de la esencia de las cosas, a través de su análisis metafísico, llega a la conclusión de que la mejor forma de gobierno, es aquella que se adapta a las necesidades y características del pueblo.²⁰

Aristóteles fue defensor de la esclavitud, opinaba que la diferencia entre los hombres libres y esclavos radica en sus características físicas, así, el esclavo lo es por tener la fuerza para desempeñar los trabajos rudos, “justificando” con ello la esclavitud, ya que derivaba de la “desigualdad natural”. Irónicamente es él quien

¹⁹ ARNÁIZ AMIGO, Aurora, *op. cit.*, pp. 109-111.

²⁰ PORRÚA PÉREZ, Francisco, *Teoría del Estado*, 40a. ed., México, 2007, pp. 60-63.

propone la justicia distributiva, es decir, dar al individuo las cargas y bienes públicos con relación a su mérito personal.²¹

El Imperio Romano

En su historia, el Imperio Romano pasa por 4 etapas: la Monarquía, la República, el Principado o Diarquía y el Imperio.²² En Roma se desarrolla también la más completa codificación y la mejor sistematización del derecho de su tiempo, la cual trasciende hasta el nuestro, pues nuestro derecho pertenece a la familia neorromanista. Existieron también en Roma grandes y magestuosos templos, termas, coliseos, arcos de triunfo y anfiteatros; canales de miles de kilómetros de longitud que desafiaban a montañas, grandes ríos y depresiones geográficas para llevar agua al Imperio. Logros inexplicables de no contar con una brillante administración pública; para implementarla, contaba con un grupo de censores, que se encargaban de los censos de población, incluidos los ingresos; y por otro lado, los cuestores, que se encargaban de la recaudación de impuestos con base en los informes de los censores.²³ Roma contaba además con todos los servicios que necesita una persona para vivir adecuadamente, y un sinnúmero de extravagancias para el ciudadano con dinero. El Imperio Romano, en su época de esplendor, llegó a tener una extensión de más de cinco millones de kilómetros cuadrados y más de 46 millones de habitantes.

El pensamiento político romano

El pensamiento o concepción de la política por parte de los romanos no fue de corte filosófico, sino práctico. Eran apreciados por ellos los sofistas, por su carácter práctico y utilitario.²⁴ El futuro político romano debía aprender retórica, el arte del bien hablar en público, y erística, el arte de convencer. Se encuentran entre sus más importantes pensadores políticos:

²¹ GALINDO CAMACHO, Miguel, *op. cit.*, p. 104.

²² MORINEAU I DUARTE, Martha e IGLESIAS GONZÁLEZ, Román, *Derecho Romano*, 3a. ed., Harla, México, 1998, p. 5.

²³ *Ibidem*, p. 12.

²⁴ GALINDO CAMACHO, Miguel, *op. cit.*, p. 114.

- A. Marco Tulio Cicerón: gran orador y defensor de la República, recibe influencia de varias corrientes filosóficas griegas, tal vez la más importante la de los estoicos, define a la República como la *res populi*, “la cosa del pueblo”,²⁵ pues tiene como finalidad el bien común de este. Los ciudadanos laboran, según él, para el bien común, que es el Estado, y a su vez, el pueblo mismo es el soberano. Concibe la existencia de tres tipos de leyes o derecho: el derecho natural, que deriva de los estoicos en Grecia, concebido por Roma como el derecho común, inmutable y eterno. El *ius gentium*, derecho que regula las relaciones entre los extranjeros residentes en Roma, y entre éstos y los ciudadanos romanos. Así como el *ius civile*, conjunto de normas aplicables en un territorio determinado, rigiendo las relaciones entre los nacionales de Roma. Cicerón fue el más grande de los tratadistas de las ciencias políticas en Roma.²⁶
- B. Lucio Anneo Séneca: uno de los más importantes estoicos; individualista, acentúa el valor de la persona humana y sostiene la espiritualidad e inmortalidad del alma. Fue preceptor de Nerón, quien lo obliga a suicidarse. Cumple con la doctrina estoica hasta el último momento de vida, aunque acepta otras corrientes, por lo que también se le considera ecléctico.²⁷
- C. Polibio: fue un griego emigrado a Roma, estoico, historiador de las guerras púnicas. Escribe la obra “Historia de Roma”, fue prisionero político juzgado y condenado a diecisiete años, Cicerón traduce e interpreta las constituciones políticas de Polibio, aunque nacido en Grecia, lo cito como romano por su gran aportación a Roma, “La Ciudad que nunca muere”.²⁸

²⁵ GALINDO CAMACHO, Miguel, *op. cit.*, p. 117.

²⁶ PORRÚA PÉREZ, Francisco, *op. cit.*, pp. 65-68.

²⁷ ENCICLOPEDIA SALVAT, *op. cit.*, Tomo 11, p. 3009.

²⁸ *Ibidem*, Tomo 10, p. 2676.

La Edad Media

Durante la Edad Media prevalece el poder del rey por “origen divino”; pues según la Biblia, obra histórica y jurídica del pueblo de Israel; Adán fue el primer hombre sobre la tierra, y por lo tanto, el primer rey, los que le siguieron son descendientes de él. Según el Antiguo Testamento, Dios entrega en el Monte Sinaí las tablas de la ley a Moisés; es por lo tanto él quien unge y depone a los reyes. El Estado es consecuencia del orden divino y las leyes de Dios. En este pueblo de profetas, éstos tendrían gran influencia en la política al estimular el descontento ante las arbitrariedades o ineptitud del rey.²⁹

El Renacimiento

Surge a mediados del siglo XIV en Italia, y se desarrolla a lo largo de los siglos XV y XVI. Entre sus causas más importantes encontramos:³⁰

- A) La caída de Constantinopla en poder de los turcos en 1453, pues muchos filósofos griegos salieron de su país y esparcieron sus conocimientos por Occidente.
- B) La Teoría Heliocéntrica de Copérnico, que echa por tierra a la geocéntrica de Ptolomeo, y origina una nueva y más real concepción del Universo.
- C) El descubrimiento de América, motivado en gran parte por los avances científicos.
- D) La Reforma religiosa, que da mayor libertad en materia de religión.
- E) La invención de la imprenta por Juan Gutenberg, que difunde la cultura y contribuye a preservarla, terminando además con el monopolio del saber por parte de la iglesia.

El renacimiento provoca notables cambios en la vida y la cultura, algunos de los cuales son:³¹

²⁹ GALINDO CAMACHO, Miguel, *op. cit.*, p. 89.

³⁰ *Ibidem*, pp. 139-141.

-El desarrollo del Derecho Mercantil, con el advenimiento de la letra de cambio y el seguro.

-Marco Polo trae a Occidente el papel y la pólvora, esta, vuelve inoperante las fortalezas y castillos.

-Se siembran las bases del capitalismo moderno y el liberalismo político.

-La brújula permite una mejor navegación y explorar nuevos territorios.

-La doctrina heliocéntrica de Copérnico da pie a una concepción matemático-mecánica del Universo.

-Se da una ruptura entre la filosofía y la teología, sobre todo con la apologética, defensora del dogma religioso. Ahora la razón se coloca por encima de la fe.

-Existe un marcado antiescolasticismo, con severos ataques al dogmatismo religioso.

-El antropocentrismo, ahora el hombre se coloca como el centro del Universo, desplazando a Dios.

-La separación entre la política y el Estado desemboca en la lucha de las investiduras, como resultado de esta, se da la consolidación de la soberanía de los monarcas y la aparición del Estado Absoluto, con una fuerte tendencia nacionalista que lucha por librarse de las concepciones supranacionales: Emperador y Papado, inspiradores políticos de la Edad Media.

La ilustración

Se conoce como Ilustración a la revolución intelectual ocurrida en Europa entre finales del siglo XVII y mediados del XVIII, sus ideas son unas de las principales causas de las revoluciones americana y francesa. La principal característica de la Ilustración es la racionalización del conocimiento, aunque toma en cuenta también

³¹ SERRA ROJAS, Andrés, *Teoría del Estado*, 14a. ed., Porrúa, México, 1998, pp. 734-739.

a la experiencia.³² Parte de las transformaciones ideológicas del Renacimiento y se ve potencializada por las revoluciones económica y política de su tiempo. La tendencia más radical de la Ilustración la constituye el Enciclopedismo. La Ilustración critica severamente el dogma religioso, se interesa por el estudio de la naturaleza y sus leyes, los avances científicos, la comprensión de la evolución natural, las Bellas Artes; así como de emplear los conocimientos adquiridos para crear nuevas técnicas para la industria y el trabajo, de éste, plantea una revaloración, lo mismo que del ser humano. Políticamente, es la época del despotismo ilustrado, que afectado por la Ilustración, desembocará a la postre en la separación de poderes, con las ideas de racionalización del poder y del Principio Nomocrático del Estado de Derecho. Se establecen la doctrina del contrato social y de la perfectibilidad humana, las ideas republicanas anticolonialistas; pues según su concepción, contrario al dogma religioso que marca que la vida terrenal es la preparación para la vida eterna, el destino del hombre es la felicidad en la tierra.³³

Francia

Los antecedentes de la teoría correspondiente al Derecho Administrativo están en la llamada “Ciencia de la Policía”, que a diferencia del significado actual del término, hacía alusión a los asuntos de las *polis*. Se desarrolla entre la segunda década del siglo XVIII y hasta mediados del siglo XIX en Alemania y Francia, y con repercusiones en España. Ciencia ligada originalmente al Absolutismo, su fin era el procurar el bienestar de sus súbditos y mantener el orden establecido.³⁴

Por otra parte, el Derecho Administrativo surge con la racionalización del poder y con la respectiva derrota del “antiguo régimen”, expresado ya en anteriores

³² GALINDO CAMACHO, Miguel, *op. cit.*, p. 185.

³³ *Ídem.*

³⁴ ROLDAN XOLPA, José, *Derecho Administrativo*, Oxford, México, 2012, p. 31.

líneas. Con las ideas de libertad e igualdad y la de un Estado al servicio de sus súbditos que respetara además sus derechos fundamentales. Esta racionalización del poder desembocó en la división de poderes, plasmada en la Ley de separación entre la Administración y la Justicia. A partir del 24 de agosto de 1790, se aplica el Principio de Sustracción de lo Contencioso Administrativo para impedir que los tribunales comunes conocieran de asuntos que a quien interesaban o debían interesar era a la Administración Pública. Antes de emplearse la expresión “actos administrativos”, se les denominaba “actos del Rey”, de la corona o del fisco, según sus alcances.³⁵ Con esta ley, se vuelve real en Francia el Principio de separación de poderes, uno de los objetivos fundamentales de la Revolución Francesa. Por lo que respecta al legislativo, este legisla ahora para el verdadero soberano que es el pueblo, y el ejecutivo ejercerá el poder reglamentario; pues a él le corresponde la ejecución de las leyes.³⁶

1.2. Teorías de la creación del estado. La necesidad del ser humano de vivir en sociedad

Aristóteles definió hace muchos siglos al ser humano como el “Zoon politikon”, o animal político, debido a su tendencia y necesidad de vivir en sociedad. Materialmente el surgimiento del Estado obedece a factores tales como: la centralización del poder con el surgimiento del Absolutismo, los grandes descubrimientos marítimos llevados a cabo por España y Portugal; quienes ambicionaban el dominio de territorios, la aparición del nacionalismo y del mercantilismo en los grandes Estados Nacionales, el advenimiento del concepto de soberanía del Estado, entendido como la facultad de autogobernarse y expedir sus propias leyes.³⁷ Sin embargo, el origen material no es suficiente para explicar las causas subyacentes que le dieron origen. Existen innumerables teorías que tratan de hacerlo, algunas de las más importantes son:

³⁵ ROLDÁN XOLPA, José, *op. cit.*, p. 34.

³⁶ *Ídem.*

³⁷ ARNÁIZ AMIGO, Aurora, *op. cit.*, pp. 142 y 143.

1.2.1. Teorías del origen divino

Los antecedentes del origen divino pueden rastrearse desde las más antiguas civilizaciones como la egipcia y mesopotámica, anteriormente comentadas. Sus principales exponentes fueron San Agustín de Hipona por la Patrística y Santo Tomás de Aquino por la Escolástica. La esencia de la teoría del origen divino están contenidas en las frases bíblicas: “la fe es la sustancia de nuestras esperanzas, que nos convence de las cosas que no podemos ver” y “no hay potestad que no venga de Dios, y todas las que existen son ordenadas por Dios”,³⁸ que son magistralmente representativas del punto de vista de San Agustín de Hipona, la primera, y del de Santo Tomás de Aquino, la segunda. Las características más importantes de estas escuelas son:

Escuela Patrística

San Agustín de Hipona (354-430 D.C.) fue su principal exponente, su punto de vista se encuentra plasmado en su obra *Civitas Dei*. San Agustín considera que el Estado debe encontrarse subordinado a la Iglesia, por estar por encima el poder supremo del temporal.

La creación del Estado es producto del pecado original, y no de la sociabilidad del hombre. Del pecado original deriva la pasión sexual, y de ahí el matrimonio y la obligación de trabajar, el ultraje de Cam justifica la esclavitud. El Derecho Penal tiene su origen en el asesinato de Abel por parte de Caín. La doctrina de San Agustín es llamada también “Dogmatismo Ingenuo”, porque no es susceptible de debatirse o sostener sus puntos de vista racionalmente.³⁹ Justificable posiblemente por el tiempo violento y el oscurantismo propio de la época.

Escuela escolástica

Su máximo representante es Santo Tomás de Aquino (1224-1274 D.C.), su obra más importante es *Summa Theológica*. La doctrina de San Agustín, también

³⁸ SERRA ROJAS, Andrés, *op. cit.*, p. 156.

³⁹ *Ibidem*, pp. 128-130.

conocida como Tomismo, se basa en la propia interpretación que hace de Aristóteles; propone en ella la conciliación entre la razón y la fe, pues el conocimiento del mundo obtenido a través de ellos no puede ser contradictorio, ya que no se contraponen, se complementan y permiten juntos un conocimiento integral, ya que la fe es la realización plena de la razón; la culminación de las ciencias y el conocimiento es la teología.⁴⁰ Incluso para San Agustín el Estado es un medio para el desarrollo de la sociedad, mantener la paz en la tierra y preparar al hombre para la vida eterna. El hombre debe acercarse a la verdad cuya mayor manifestación es la fe, por ser esta revelada por Dios. Para Santo Tomás existen diferentes tipos de leyes: la eterna, la natural y la humana. La eterna está formada por el conjunto de principios que rigen al Universo, y cuya totalidad sólo es conocida por Dios. La natural es la parte de la eterna que le es aplicable al hombre, y finalmente, la humana, es la que realiza el legislador para procurar el bien común, y debe ser acorde a lo preceptuado por Las Sagradas Escrituras.

A pesar de que Santo Tomás no realizó construcción sistemática de Ciencia Política, analizó los problemas esenciales y permanentes de toda organización política: el origen del Estado, su naturaleza, sus fines, su justificación, forma de gobierno, las relaciones del poder temporal con el espiritual, etc.

En cuanto a la esclavitud, aunque los padres a inicios de la Iglesia católica afirmaban que era indebida en virtud de ser todos los seres humanos hijos de Dios, fue justificada por otros clérigos, como San Agustín; otros, se limitaban a afirmar que el esclavo debía obedecer al amo y este evitar golpearlo, maltratarlo o vejarse. La postura de la Iglesia sufriría cambios de una época a otra, lo mismo que de un religioso a otro. Caso similar al de la propiedad privada, que en un inicio afirmaba la Iglesia, que el dueño de todo era Dios, y por lo tanto, la propiedad privada era indebida, siendo el estado ideal la comunidad de bienes. Posteriormente la propiedad privada sería aceptada, aunque sin ser lo ideal desde el punto de vista religioso. En tiempos mucho más recientes, la postura de la Iglesia es reconocer que

⁴⁰ SERRA ROJAS, Andrés, *op. cit.*, p. 173.

la propiedad privada forma parte de la dignidad humana. Postura del Papa Juan XXIII al inicio de la segunda mitad del siglo XX, quien también sostiene “el origen divino”, y cuyos pensamientos basados en la razón y la ley natural son casi iguales a los de Santo Tomás. En su encíclica *Pacem in terris*, defiende también los derechos humanos de los abusos de autoridades y gobiernos.⁴¹

1.2.2. Teorías de la fuerza o el sometimiento

Estas teorías afirman que el Estado tuvo su origen en diversas formas de sometimiento tales como: la conquista, la agresión, el crimen, la rapiña, la explotación abusiva; incluso en la religión,⁴² utilizando como argumento “La supremacía del poder espiritual”. En cuanto al uso de la fuerza, Rousseau afirma que este tipo de dominio sólo dura mientras lo hace la fuerza. Entre los más brillantes expositores de las teorías del sometimiento encontramos a:

Lud Won Haller (1768-1854)

Jurista suizo, en los albores de la era revolucionaria y napoleónica del siglo XVIII, afirma que el gobierno se funda en la ley natural de dominio del más fuerte sobre el más débil. Aunque el Estado actúa relativamente bajo el principio de benevolencia y no de sujeción, se tiene entonces un intercambio en el que el más fuerte brinda protección y el más débil su obediencia; como padre e hijo, como el amo y el criado. Haller niega la existencia de un contrato; pues el hombre no podría pactar con el Sol para que este le brindara su luz y calor. Así, según él, se llega a la monarquía absoluta y a una sumisión ilimitada.⁴³

⁴¹ FERNÁNDEZ RUIZ, Jorge, *Derecho administrativo y administración pública*, 5a. ed., Porrúa, México, 2012, pp. 2 y 3.

⁴² GALINDO CAMACHO, Miguel, *op. cit.*, p. 308.

⁴³ Recuperado de: www.antorcha.net/biblioteca_virtual/derecho/teorias_derecho/12.html

Federico Engels (1820-1895)

Filósofo y revolucionario alemán. Su obra principal es “Manifiesto del Partido Comunista”, siendo Carlos Marx su coautor, quien fuera amigo entrañable desde la juventud de Engels hasta la muerte de Marx. En esta obra se plantea que el dominio de la clase trabajadora se da a través de la explotación abusiva por parte de los propietarios de los medios de producción, quienes defraudan a la clase trabajadora privándolos de la justa recompensa merecida por su trabajo. El Estado únicamente avala esta situación manteniéndola así mediante el uso de la fuerza. En este estado de sometimiento, Engels pronostica la lucha de clases y el triunfo del proletariado, y como consecuencia, la desaparición de las otras clases sociales; a partir de ello, la producción organizada se hará por medio de la asociación de productores libres e iguales, entonces el aparato estatal desaparecerá por obsoleto; siendo ahora su lugar el museo de antigüedades, junto a la rueca de hilar y el hacha de bronce.⁴⁴

1.2.3. Teorías contractualistas

Las teorías contractualistas tienen como común denominador el considerar que el Estado surge como consecuencia del sacrificio de la libertad natural llevada a cabo por los hombres, con la finalidad de garantizar el disfrute de las libertades y derechos restantes. Los principales representantes de la corriente contractualista son:

Thomas Hobbes (1588-1679)

Filósofo inglés, teórico por excelencia del absolutismo político. En su obra principal, “Leviatán”, afirma que el Estado es una creación humana de carácter contractual equiparable a la bestia marina de carácter bíblico *Leviatán*, “el rey de todos los más soberbios animales”, mencionado en el libro de Job. El ser humano en la naturaleza no conoce de límites a la libertad, impera el derecho del más fuerte. En consecuencia,

⁴⁴ ENGELS, Federico, *El origen de la familia, la propiedad privada y el Estado*, Editores Unidos Mexicanos, México, 1977, p. 200.

el estado natural del hombre es la violencia; pues “el hombre es el lobo del hombre”, el instinto de conservación le mueve entonces a limitar la violencia y el egoísmo; por eso transita del estado de libertad natural al de libertad civil.⁴⁵

John Locke (1632-1704)

Pensador inglés considerado padre del empirismo y del liberalismo moderno, influyó en el sistema de gobierno de Inglaterra, La Declaración de Independencia de los Estados Unidos de América y raíces ideológicas del liberalismo revolucionario francés. Según Locke, en su obra “Ensayo sobre el Gobierno Civil”, los seres humanos son por naturaleza libres, iguales e independientes, y ninguno puede dejar esa condición más que por su consentimiento, por ello se une a otros para preservar su seguridad, tranquilidad y goce pacífico de sus propiedades. Es por esto que el origen del Estado radica en la voluntad de un grupo de hombres libres y capaces para encomendar su representación a un grupo de ellos. Este es el fundamento de la democracia constitucional, en la que sus ideas tuvieron notable influencia.⁴⁶

Jean Jacques Rousseau (1712-1778)

Notable polímata, filósofo, escritor, naturalista y músico suizo; impulsor de las ideas republicanas y el nacionalismo, autor del “Discurso sobre la Desigualdad de los Hombres” y “El Contrato Social”. Según el cual, cada suscriptor del contrato social se enajena íntegramente con todas sus libertades y derechos, sin reserva alguna, en aras de la comunidad; de este modo, cada quien se compromete con todos y al darse a todos no se da a nadie; sin embargo, con esto adquiere más fuerza para conservar y defender sus derechos. Este acto de asociación entera, se manifiesta a través de la

⁴⁵ FERNÁNDEZ RUÍZ, Jorge, *op. cit.*, p. 3.

⁴⁶ *Ibidem*, p. 4.

soberanía del pueblo y la voluntad general, por medio de sufragios electorales y determinaciones judiciales y legislativas.⁴⁷

1.2.4. Teorías organicistas

Para las teorías organicistas el Estado es un organismo biológico; una unidad viviente con fuerzas espirituales y patrimonio. El primer gran organicista fue Platón,⁴⁸ aunque no el principal. En términos generales, se trata de biólogos que incursionaron en el mundo de la política; los principales impulsores de esta corriente doctrinaria son:

Herbert Spencer (1820-1904)

Notable polímata; ingeniero, biólogo, psicólogo, sociólogo y naturalista. Entre sus principales obras se encuentran: “Principios de Biología”, “Principios de Psicología”, “Principios de Sociología” y “El Hombre contra el Estado”. Concibió a la sociedad como un organismo sujeto a las leyes de la evolución; según las cuales, sobrevive el más apto o el más fuerte, pues los organismos que sobreviven son primordialmente aquellos que tienen la capacidad de adaptarse a su medio ambiente. El Estado es para Spencer un organismo vivo de gran complejidad, y como tal, cuenta con funciones múltiples: un tejido endodérmico, representado por la parte trabajadora; el mesodérmico, que distribuye la alimentación, representado por quienes realizan actividades comerciales; y un tejido esodérmico, que protege al organismo, representado por soldados y jueces.⁴⁹

Rudolf Kjellen (1864-1922)

Geógrafo y político sueco para quien los Estados son seres vivos y racionales, al igual que los seres humanos; pero más fuertes y longevos. Los Estados dialogan, negocian, pelean e incluso tienen identidad sexual; considerando así a Brasil como

⁴⁷ *Ídem*, pp. 4 y 5.

⁴⁸ GALINDO CAMACHO, Miguel, *op. cit.*, pp. 96 y 97.

⁴⁹ Recuperado de: www.biografias.com/vidas.com/biografia/s/Spencer.htm

masculino y a Francia como femenino. Al igual que los seres humanos, nacen, crecen, se reproducen y mueren.⁵⁰

Oscar Hertwing (1849-1922)

Zoólogo alemán que justifica el estudio del Estado bajo métodos biológicos, pues según Hertwing, el fenómeno estatal es un proceso natural; además, algunos organismos vivos tienen una organización avanzada y compleja, y al igual que el Estado, cuentan con principios organizacionales muy similares: la epidermis es comparable con aquellas instituciones que tienen a su cargo la defensa del Estado; el sistema óseo con el territorio y las construcciones, las empresas económicas con el sistema vascular; la clase trabajadora, compuesta por obreros y campesinos, con los músculos del Estado, y el gobierno con el cerebro, quien coordina y dirige.⁵¹

1.2.5. Teorías sociológicas

Para un importante sector de la doctrina, no es la voluntad divina ni la de los hombres expresada en un contrato el origen del Estado; sino la fuerza del acontecer social lo que determina su aparición.⁵² Esta corriente doctrinaria cuenta con notables representantes, entre ellos destacan:

Numa Denys Fustel de Coulanges (1830-1889)

Historiador francés, sociólogo y jurista; su obra principal fue “La Ciudad Antigua”. En ella, analiza sucesivas etapas de la organización social de los seres humanos, que una vez inmersos en el sedentarismo, llegarían a la postre al Estado de la antigüedad. Las etapas son cada vez más amplias y complejas: la familia, la fratría (conjunto de

⁵⁰ Recuperado de: www.biografias.com/vidas.com/biografia/k/kjellen.htm

⁵¹ Recuperado de: www.biografias.com/vidas.com/biografia/h/hertwing_oskar.htm

⁵² FERNANDEZ RUÍZ, Jorge, *op. cit.*, p. 5.

familias unidas por un culto en común), la tribu y la *polis*. Dichas etapas son creadas en torno a 3 elementos: el culto a los muertos, el fuego sagrado y la religión doméstica.

Según Numa Denys, las primitivas organizaciones sociales nómadas se agrupan en un esquema matriarcal; pero una vez asentadas en un territorio, el sistema organizacional cambiaría al sedentarismo patriarcal. Éste, tiene como base a la familia, con un culto a sus muertos propio, su fuego sagrado y su propia religión. Las primeras divinidades fueron caseras; pues los muertos al fallecer se convertían en dioses, y sus tumbas en templos. La muerte coloca al hombre en el primer misterio, le hace elevar su pensamiento de lo transitorio a lo eterno, de lo humano a lo divino,⁵³ y concebir un mundo más allá del nuestro, en el que más tarde estaremos.

En la antigüedad, en la casa de todo griego o romano debía existir su propio fuego sagrado, puro, creado con ritos específicos, y alimentado por determinadas especies de madera. De ahí la expresión: “hogar extinguido, familia extinguida”. Los muertos sólo podían ser adorados por miembros de la familia, motivo por el que se les prohíbe a los extranjeros acercarse a las tumbas. De este culto, el sacerdote era el padre, el patriarca de la familia; las tumbas contaban con altares para los sacrificios, en ellos, el fuego puro no debía dejar de arder. Así, la unión de familias formaría fratrías, las fratrías tribus, y la unión de tribus la *polis*. Todas unidas por un culto en común, aunque cada una conservaría su propio culto y religión, así como su derecho de propiedad y justicia.⁵⁴

Federico Engels

Filósofo alemán mencionado en anteriores líneas en las teorías del sometimiento, aunque existen autores que lo colocan en las teorías sociológicas de la creación del

⁵³ FUSTEL DE COULANGES, Numa Denys, *La Ciudad Antigua*, estudio preliminar de Daniel Moreno, 2a. ed., México, Porrúa, 1974, p. 14.

⁵⁴ FERNÁNDEZ RUÍZ, Jorge, *op. cit.*, pp. 5-7.

Estado; por considerar en su obra “El Origen de la Familia, la Propiedad Privada y el Estado”, al ente estatal como un producto social indispensable para la conciliación de los intereses antagónicos de los particulares dentro de éste. Desde mi particular punto de vista, lo ubicaría dentro de las teorías del sometimiento, por mencionar el propio Engels en su obra “Manifiesto del Partido Comunista”, que es el Estado quien mantiene y avala el sometimiento de la clase trabajadora por parte de los propietarios de los medios de producción.⁵⁵

1.2.6. Teoría jurídica o formalista

El principal representante de esta teoría, es por mucho Hans Kelsen (1881-1973) de la Escuela Vienesa, notable jurista, político, tratadista, profesor y filósofo del derecho. Austriaco influenciado, según sus propias palabras, por su gran maestro Jenillek. Kelsen analiza el Estado desde el punto de vista jurídico, aplicando su propia teoría, plasmada magistralmente en su más importante obra “Teoría Pura del Derecho”; según la cual, concluye que el Estado representa un orden, y este a su vez, está compuesto por un sistema de normas; entonces el Estado es un conjunto de normas, y por lo tanto, existe identidad entre el Estado y el Derecho. Con este criterio que afirma la identidad entre el Estado y el Derecho, Kelsen trata de superar las corrientes doctrinarias que afirman la superioridad del Estado sobre el Derecho, afirmando que el Derecho es sólo un mandato del soberano; así como las que sostienen la supremacía del Derecho sobre el Estado, por ser el derecho quien fundamenta su existencia.⁵⁶

1.3. Elementos del Estado

Los elementos que componen al Estado es un tema polémico, pues no existe un criterio unánime entre los tratadistas del derecho, ni entre los de la teoría del Estado.

⁵⁵ ENCICLOPEDIA SALVAT, *op. cit.*, Tomo 5, pp. 1199-1200.

⁵⁶ ARNÁIZ AMIGO, Aurora, *op. cit.*, pp. 306 y 307.

Sin embargo, es posible mencionar algunos de los puntos de vista más trascendentes. Estos son:

George Jenillek (1851-1911)

Jurista y teórico alemán de origen austriaco. Célebre entre otras cosas por aportaciones a la Teoría del Estado, entre ellas encontramos su tradicional concepto jurídico de Estado: “La corporación formada por un pueblo dotado de un poder de mando originario y asentada en un determinado territorio”. Definición tripartita del Estado: territorio, población y poder. Creador de la doctrina de las dos facetas del Estado, según la cual, se le debe analizar desde dos perspectivas: la sociológica y la jurídica. La primera para aprehender la realidad, y la segunda, la ideal, la normativa, que deberá ser estudiada por la ciencia jurídica. Sin embargo, esta teoría fue víctima de severas críticas, la más dura de ellas por la incapacidad de explicar la conexión entre dichas facetas, y por la posibilidad de obtener resultados diferentes e incompatibles a través de la aplicación de dicha teoría.⁵⁷

Hans Kelsen

Jurista citado en anteriores líneas como el máximo representante de la escuela jurídica o formalista, discípulo de Jellinek, aunque se manifestó en contra de la teoría de dos facetas de su maestro; pues dentro de dicha corriente del formalismo jurídico, existe identidad entre el Derecho y el Estado; sin embargo, para Kelsen el Estado es la personificación del ordenamiento jurídico positivo, y lo define como “Un orden jurídico parcial inmediato al derecho de gentes, relativamente centralizado, con un ámbito territorial y temporal de validez sólo restringida por la reserva del Derecho Internacional”.⁵⁸

⁵⁷ ARNÁIZ AMIGO, Aurora, op. cit., pp. 269 y 270.

⁵⁸ *Ibidem*, pp. 306 y 307.

Pese a lo anterior, para la mayoría de los actuales tratadistas, sin dejar de reconocer las aportaciones de Jenillek y Kelsen, sus criterios se encuentran superados, siendo necesaria una enumeración más completa y acorde a la realidad de los elementos del Estado. Un criterio más moderno y de mayor aceptación entre los tratadistas del derecho, afirma que los elementos del Estado son:⁵⁹

1.3.1. Población

El primero y más importante de los elementos del Estado, pues sin duda su gente vinculada por lazos de raza, tradición, historia, cultura, idiosincrasia, entre otros aspectos, es el sustrato o esencia del Estado. Es también en el pueblo, de acuerdo al artículo 39 constitucional, en quien reside la soberanía nacional, de quien dimana todo poder público, y quien tiene en todo tiempo el inalienable derecho de modificar su forma de gobierno. Sin embargo, la población de un Estado no se encuentra únicamente conformada por sus nacionales, también por extranjeros. Para J.P. Niboyet, “La nacionalidad es el vínculo jurídico y político que relaciona a un individuo con un Estado”.⁶⁰ De acuerdo con el artículo 30 constitucional, la nacionalidad se adquiere por nacimiento o por naturalización; siendo mexicanos por nacimiento quienes nazcan en el territorio nacional o a bordo de embarcaciones o aeronaves mexicanas (*jus soli*) y quienes uno de sus padres sea mexicano (*jus sanguinis*). Por otra parte, son mexicanos por naturalización los extranjeros que obtengan de la Secretaría de Relaciones Exteriores su Carta de Naturalización; así como el varón o la mujer que contraiga matrimonio con un hombre o mujer mexicana y tengan o establezcan su domicilio en territorio nacional, cumpliendo con los demás requisitos que marca la ley. (Conocida también como naturalización privilegiada,⁶¹ por su mayor facilidad en el trámite legal).

Cabe destacar que el pueblo mexicano tiene una larga tradición, en términos generales, de dar un buen recibimiento al extranjero. La religión católica cuyo libro

⁵⁹ De acuerdo con el criterio del Dr. Jorge Fernández Ruiz, *op. cit.*, pp. 8-13.

⁶⁰ ARELLANO GARCIA, Carlos, *op. cit.*, p. 201.

⁶¹ *Ibidem*, pp. 293-294.

sagrado es la Biblia, herencia del pueblo español, contiene el precepto: “No entristezcáis y aflijas al extranjero, que también vosotros fuisteis extranjeros en Egipto”.⁶² Enseñanza sumamente amigable, a diferencia de otros pueblos, que hacia el extranjero denotaban gran hostilidad. Ejemplos históricos de ello hay muchos: en la India, por no contar el extranjero con la protección de los dioses, privilegio exclusivo de los nacionales. En Egipto era sometido a la esclavitud quien pedía ayuda o protección; en Grecia, se le prohibía al extranjero entrar a la ciudad, por temor a que corrompiera sus costumbres; en Roma, en la época comprendida entre la aparición de las XII tablas y la Constitución de Carcalla, el ciudadano romano tenía sobre el extranjero el poder de la vida y la muerte; durante la Edad Media, el señor feudal, dueño de la tierra, podía esclavizar a quien transitara por sus dominios sin su permiso.⁶³ Es hasta la Revolución Francesa, con la Declaración de Derechos del Hombre y del Ciudadano, que la igualdad es vista y promulgada como un derecho humano fundamental.

En México, durante la época de la colonia, se les permitía a los extranjeros ejercer el comercio, siempre que fueran artículos autorizados por España. Además, cumpliendo requisitos tales como desempeñar un trabajo lícito y vivir honestamente, se les daba la facilidad de nacionalizarse, siempre que además profesaran la religión católica, apostólica y romana. Durante la independencia, se concedía la nacionalidad mexicana a aquellos extranjeros que además de solicitarla, se encontraran avecindados en México, profesaran la religión católica, y no se opusieran a la Independencia de la Nueva España.⁶⁴

En la actualidad, el artículo 33 constitucional define por exclusión a los extranjeros, siendo aquellos que no poseen las cualidades determinadas en el artículo 30 constitucional (de los mexicanos); pero el artículo primero les reconoce el goce de todos los derechos humanos y garantías reconocidos por la Constitución. Por otra parte, regular la condición jurídica de los extranjeros es facultad del Congreso de la

⁶² ARELLANO GARCIA, Carlos, *op. cit.*, p. 433.

⁶³ *Ibidem*, p. 435.

⁶⁴ *Ibidem*, p. 450.

Unión, de conformidad al artículo 73 constitucional. Esto incluye: dictar leyes de nacionalidad, permanencia lícita en el territorio nacional, ciudadanía, nacionalización, naturalización, colonización, migración y salubridad general de la República. Este último aspecto, incluye medidas sanitarias aplicables también a los nacionales (a través del Consejo de Salubridad General), esto, con el fin de combatir o prevenir epidemias o enfermedades que afecten o puedan afectar a la población mexicana.

Otros tópicos de gran relevancia son tratados por el artículo 32 constitucional; tales como que la legislación mexicana establecerá normas para evitar conflictos de doble nacionalidad, el reservar un conjunto de cargos y funciones establecidos por la propia Constitución a los mexicanos (como el ser diputado o senador). También es importante mencionar que de conformidad al artículo 37 constitucional, ningún mexicano por nacimiento podrá ser privado de su nacionalidad, dicho artículo, también dispone los casos en los que se pierde la nacionalidad mexicana por naturalización, tales como: hacerse pasar en cualquier instrumento público como extranjero, usar pasaporte extranjero, aceptar títulos nobiliarios, residir en el extranjero durante cinco años continuos, etc.

Son también de gran importancia las características que marca el artículo 34 constitucional para considerar ciudadano a un mexicano: el haber cumplido 18 años y tener un modo honesto de vivir, esto, debido a las implicaciones que tiene el conjunto de derechos que el artículo 35 constitucional concede al ciudadano: el poder votar en las elecciones (que es a la vez una obligación de conformidad al artículo 36 constitucional), el asociarse pacíficamente para tomar parte en asuntos políticos del país, para el libre ejercicio del derecho de petición (regulado en el artículo 80. constitucional), para tomar las armas en defensa de la República, así como para fungir libremente dentro del servicio público del país.

Por otra parte, a pesar de que la propia Constitución hace la distinción entre mexicanos y extranjeros, es ella misma en su artículo primero quien declara que todas las personas dentro del territorio nacional gozarán de los derechos humanos y

garantías que establece, incluyendo los tratados internacionales de los cuales México es signatario, brindando la más amplia protección.

En el mundo, son muy pocos los países en que la gran mayoría de su población es autóctona, también existen fenómenos sociales y económicos que son imposibles de explicar sin tomar en cuenta el movimiento migratorio poblacional, como la economía mexicana y su dependencia de quienes emigran para trabajar en los Estados Unidos; por las anteriores razones, es de vital importancia considerar a los extranjeros al tratar el tema del pueblo como elemento material y tangible del Estado.

1.3.2. Territorio

El territorio es el área geográfica en donde el Estado ejerce su poder. Es también el ámbito de validez espacial de las leyes de un Estado. Del antiguo Imperio Romano proviene la máxima: *Finitas potestas, finitas actionis e imperi*, es decir, “Donde termina el poder, terminan las acciones y el Imperio”.⁶⁵ Pues el poder estatal sólo puede ejercerlo el Estado válidamente dentro de su propio territorio, ya que carecería de lógica que el legislador pretendiera que sus leyes rigieran más allá del territorio de su Estado.

De acuerdo a nuestra Carta Magna, el territorio nacional comprende: las partes integrantes de la Federación (que de conformidad al artículo 43 constitucional, son 31 estados y el Distrito Federal), islas, arrecifes, cayos en mares adyacentes, plataforma continental y zócalos submarinos. Así como el mar territorial, que de acuerdo con el Derecho Internacional, en particular el artículo 3o. de la Convención de las Naciones Unidas sobre el derecho del Mar, abarca 12 millas marinas contadas a partir de la línea de base de la costa. También forma parte del territorio nacional, el espacio terrestre situado por encima del territorio nacional, el Derecho Internacional dicta una extensión entre los 80 y los 100kms., esto, según el criterio de la OACI (Organización de la Aviación Civil Internacional).⁶⁶

⁶⁵ GARCÍA MAYNEZ, Eduardo, *Introducción al estudio del Derecho*, 38a. ed., Porrúa, México, 1986, p. 4.

⁶⁶ PEREZNIETO CASTRO, Leonel, *Introducción al Estudio del Derecho*, 3a. ed., Harla, México, 1995, p. 131.

Por otra parte, el territorio como elemento esencial del Estado, es de vital importancia por ser la base del Principio de Territorialidad, derivado directamente de la soberanía, que en el orden jurídico mexicano, permite que este imponga su normatividad. De ésta manera, puede juzgar a quienes cometen delitos en el territorio nacional, sin importar que sean nacionales o extranjeros (artículo 2o. del Código Penal Federal), al igual que le es posible disponer que los inmuebles se registren, de conformidad al artículo 121 constitucional, por la ley del lugar de su ubicación.

1.3.3. Poder

De acuerdo al Dr. Fernández Ruíz, el gobierno es un elemento ostensible y esencial del Estado, entendido como conjunto de órganos depositarios de las funciones del poder público; es a través de los responsables de esos órganos que el Estado ejerce el poder.⁶⁷ En México, de conformidad al artículo 49 constitucional, el Supremo Poder de la Federación se divide para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial. De acuerdo al artículo 50 constitucional, el Poder Legislativo Federal se deposita en el Congreso General, que a su vez se dividirá en una Cámara de senadores y otra de diputados. Preceptúa el artículo 80 constitucional, que el Supremo Poder Ejecutivo de la Unión se deposita en un solo individuo, el “Presidente de los Estados Unidos Mexicanos”, cuyas facultades y obligaciones, tales como promulgar y ejecutar las leyes que expida el Congreso de la Unión, se encuentran contenidas en el artículo 89 constitucional. En cuanto al Poder Judicial de la Federación, de acuerdo al artículo 94 constitucional; se deposita su ejercicio en la Suprema Corte de Justicia, el Tribunal Electoral, los Tribunales Colegiados y Unitarios de Circuito y en los Juzgados de Distrito. Cabe resaltar que en México, a pesar de la división de poderes, ha existido y existe una influencia más poderosa por parte del Ejecutivo. Ejemplo de esto, son las facultades extraordinarias del Ejecutivo para legislar o el indulto presidencial.

⁶⁷ Cfr. FERNÁNDEZ RUIZ, Jorge, *op. cit.*, p.11.

Dentro del ejercicio del poder a través del gobierno del Estado, la soberanía juega sin duda un papel fundamental. Según Bodino, es el poder absoluto y perpetuo del Estado, sobre el que no hay otro por encima de él.⁶⁸ Por su parte, Jenillek afirma que la soberanía de un Estado es la facultad que tiene de determinarse jurídicamente. Ambos criterios sin duda aplicables a la soberanía del Estado Mexicano. La soberanía implica también el uso legal exclusivo de la coacción para preservar el orden jurídico, cualidad indudable del Estado Moderno.

1.3.4. El orden jurídico o sistema normativo

Pueblo, territorio y poder son elementos esenciales del Estado, mas no los únicos, pues como acertadamente afirma Ekkehart Stein: “La teoría de los tres elementos no permite explicar qué es lo que hace de un territorio, el territorio estatal; de un pueblo, el pueblo estatal; de un poder, el poder estatal, y de los tres elementos heterogéneos una unidad”.⁶⁹

Los tres elementos por sí solos o en conjunto no pueden integrar al Estado, pues hace falta otro elemento que es el derecho, sin el cual, el Estado no puede existir, y tampoco el derecho sin el Estado; pues se necesitan y complementan mutuamente. Sin un orden jurídico integrado por normas generales, abstractas, impersonales, obligatorias y coercitivas; imperaría el desorden y el caos en la sociedad.

En México, nuestro sistema normativo se encuentra integrado jerárquicamente de la siguiente forma:⁷⁰

- 1) La Constitución Política de Los Estados Unidos Mexicanos, Ley Suprema en la Unión a la que todo se subordina, aun existiendo disposición en contrario.

⁶⁸ ARNÁIZ AMIGO, Aurora, *op. cit.*, p. 142.

⁶⁹ Citado por FERNÁNDEZ RUIZ, Jorge, *op. cit.*, p.12.

⁷⁰ BURGOA ORIHUELA, Ignacio, *Diccionario de Derecho Constitucional, garantías y amparo*, 6a. ed., Porrúa, México, 2000, pp. 140, 141 y 251. (La Pirámide Normativa).

(Principio de Supremacía Constitucional y orden jerárquico normativo contenido en el 133 de nuestra Carta Magna).

- 2) Tratados Internacionales, siempre que hayan sido suscritos por México, incorporados a nuestra legislación por nuestra propia Carta Magna en el artículo 1o. constitucional.
- 3) Leyes Federales.
- 4) Reglamentos Federales.
- 5) Constituciones locales.
- 6) Leyes locales.
- 7) Reglamentos locales.

1.3.5. Finalidad

Según el Dr. Héctor González Uribe, la finalidad del Estado: “Consiste en la realización de los valores individuales y sociales de la persona humana”, para otros autores como Jean Dabin, es el bien público.⁷¹ Siendo el Estado una creación teleológica del hombre, realiza una serie de actividades determinadas por la ley en la esfera de sus atribuciones, esto, con el fin de satisfacer las necesidades de su pueblo. Los fines del Estado, o en particular el objetivo principal de este, han variado a través de la historia. Para los filósofos de la cultura helénica, el fin más importante era el educativo; para los romanos, la conservación y seguridad del propio Estado. Durante la Edad Media, se le consideró un medio para que el hombre se preparara para la vida eterna, conviviendo armónicamente en la agrupación temporal del Estado, mismo que era considerado por la Iglesia católica producto del “pecado original”. Posteriormente, sería visto por los contractualistas como un ente preservador de los de los derechos y libertades del hombre.

1.3.6. Cultura y pasado histórico

Pese a no tratarse de elementos que conforman a un Estado, se hace alusión a ellos por ser elementos de construcción de éste, sin los cuales es imposible entender el origen y realidad de un Estado; su idiosincrasia, forma de vida, grupos étnicos de lo

⁷¹ Ambos autores citados por FERNANDEZ RUIZ, Jorge, *op. cit.*, pp. 12 y 13.

conforman, lengua, cultura, religión, símbolos patrios, valores y vivencias del pasado que se entrelazan y representan el alma de un país.⁷² Así, sería imposible entender por qué Egipto es un país que genera una gran riqueza debido al turismo extranjero, si se ignorara su cultura y pasado histórico; pues estos factores no sólo influyen en aspectos como la economía y el tipo de gobierno de un país, entre otros; son parte indispensable de la identidad y “magia” de un pueblo.

1.4. Las finalidades del Estado. El interés y el orden público

A pesar de la enorme variación que ha tenido la finalidad del Estado de un lugar a otro, y de una época a la otra, es posible mencionar dentro de las más importantes necesidades por cuya satisfacción debe velar el Estado: procurar la paz y la armonía social, la prestación de servicios públicos, la salud pública, la educación del pueblo, velar por el respeto a los derechos humanos, dirimir conflictos, entre otras.⁷³ Es difícil englobar en un rubro la satisfacción de todas estas necesidades, y más aún por diferencias de carácter doctrinario; sin embargo, es posible afirmar que la principal finalidad del Estado es satisfacer el interés público y el orden público, que engloban estas y otras necesidades primordiales. Ambos términos multicitados en diferentes ordenamientos jurídicos de gran relevancia, entre ellos la Constitución y el Código Civil, ambos también objeto de múltiples definiciones doctrinarias, cuyas principales características serán descritas en las siguientes líneas de la presente investigación.

1.4.1. Características del interés público

El interés público, en palabras de Francisco M. Cornejo Certucha es:

“Conjunto de pretensiones relacionadas con las necesidades colectivas de los miembros de una comunidad y protegidas mediante la intervención directa y permanente del Estado (...) pretensiones que son compartidas por la sociedad en su

⁷² ANDRADE SÁNCHEZ, Eduardo, *op. cit.*, pp. 134 y 135.

⁷³ GALINDO CAMACHO, Miguel, *op. cit.*, pp. 297 y 298.

conjunto, cuya satisfacción origina beneficios para todos los integrantes de la colectividad”.⁷⁴

Dentro de las principales características del interés público es posible mencionar:⁷⁵

- a) Se le ha llegado a considerar en diversos textos legales como sinónimo de: necesidad pública, provecho común, beneficio colectivo, interés nacional, etc. Aunque según un importante sector de la doctrina, abarca a todos los anteriores.
- b) Abarca temas de una muy diversa naturaleza, que rebasan incluso lo jurídico: intereses personales, familiares, patrimoniales, morales, religiosos, etc.
- c) Una de sus grandes misiones es la conciliación de intereses personales y legítimos en la sociedad.

1.4.2. El orden público

El orden público, en palabras de Rolando Tamayo y Salmorán es:

“Orden público designa al estado de coexistencia pacífica entre los miembros de una comunidad”. Esta idea está asociada con la idea de paz pública, objetivo específico de las medidas de gobierno y policía (Bernard). En su sentido técnico, la dogmática jurídica se refiere con “orden público” al conjunto de instituciones jurídicas que identifican o distinguen el derecho de una comunidad; principios, normas e instituciones que no pueden ser alteradas por la voluntad de los individuos (no están bajo el imperio de la autonomía de la voluntad), ni por la aplicación del derecho extranjero.⁷⁶

⁷⁴ Citado por BÉJAR RIVERA, José Luis, *El acto administrativo y su finalidad*, Porrúa, México, 2011, p. 44.

⁷⁵ MARTÍNEZ MORALES, Rafael I., *Derecho administrativo tercer y cuarto cursos*, 3a. ed., Oxford, México, pp. 157-165.

⁷⁶ Citado por BÉJAR RIVERA, Jose Luis, *op. cit.*, pp. 39 y 40.

Para Rafael I. Martínez, el orden público está compuesto por:⁷⁷

- a) El interés público. Definido en anteriores líneas.
- b) La finalidad. Que en su aspecto teleológico persigue una vida segura y confortable, esto, mediante el aseguramiento de satisfactores esenciales para el individuo, tales como: alimentación, salud, educación, etc.

Dentro de las principales características del orden público se encuentran:⁷⁸

- a) Se trata de un estándar jurídico.
- b) Es de carácter obligatorio, como lo son sus normas.
- c) Su imperio está por encima de la autonomía de la voluntad.
- d) Sus normas tienen el carácter de obligatorias e irrenunciables.
- e) Se encuentra por encima del derecho extranjero, cuya contradicción del orden público, haría imposible su aplicación en el territorio nacional.

1.5. Los cuasidelitos como fuente de responsabilidad objetiva

Los cuasidelitos son para el Derecho Romano, aquellas conductas ilícitas que la ley no calificaba como delito; sin embargo, eran productoras de obligaciones para quien realizaba el acto, con respecto al perjudicado. Entre ellos se encuentran:⁷⁹

- a) Torpeza o deshonestidad judicial: el juez que dolosa o culposamente dictaba una sentencia injusta, quedaba obligado a pagar a la parte perjudicada una indemnización.
- b) *Effusum et de ictum*: el habitante de una casa de la cual se arrojara algo a la vía pública ocasionando un daño, respondía por el doble del valor de éste.
- c) *Positum et suspensum*: también era responsable el habitante de una casa que suspendiera un objeto que con su caída causara daño.

⁷⁷ MARTÍNEZ MORALES, Rafael I., *Derecho Administrativo tercer y cuarto cursos, op. cit.*, pp. 169 y 170.

⁷⁸ *Ídem*.

⁷⁹ MORINEAU IDUARTE, Martha e IGLESIAS GONZÁLEZ, Román, *op. cit.*, pp. 151, 200 y 201.

Los cuasidelitos guardan una gran semejanza con las faltas administrativas, por ser conductas ilícitas y producir responsabilidad; pero sin encontrarse tipificadas como delitos.

1.6. El Programa de Control y Prevención de Ingestión de Alcohol en Conductores de Vehículos, como acto administrativo derivado de la recomendación de Giuliani

Giuliani, ex alcalde de Nueva York, es el creador de una prestigiosa firma privada de consultoría que integró con ex funcionarios de su administración, los cuales formaban parte del Manhattan Institute. Su prestigio y fama se da como consecuencia de haber logrado abatir en un 40% los asesinatos y un 25% los robos en la gran manzana de Nueva York. Su estrategia denominada “ventana rota” se basa en que para tener el control de las cosas grandes, primero debe enfocarse en las pequeñas;⁸⁰ pues es una analogía que afirma que si existe una ventana rota en un edificio, y no se le presta la debida atención, este continuará irremediablemente su deterioro, igual que sucede con las pequeñas faltas cometidas en la sociedad, mismas que de no ser corregidas a tiempo acarrearán el desorden y la descomposición del tejido social.

Son varios los países de América Latina que ponen en práctica las ideas de Giuliani: Honduras, Argentina, Venezuela, Chile y México. En nuestro país en particular, realiza 146 recomendaciones,⁸¹ que entre sus más importantes aspectos se encuentran: la necesidad de mejorar la policía administrativa y tecnológicamente, así como limpiarla de la corrupción, y la recomendación 117; que busca combatir la segunda causa de muerte en el Distrito Federal, los accidentes viales, cuya principal fuente se encuentra en el consumo de alcohol en los conductores de vehículos, consecuencia inequívoca de una falta de cultura de responsabilidad al conducir. Producto de dicha recomendación, es la aplicación del Programa de Control y Prevención de Ingestión de Alcohol en Conductores de Vehículos.

⁸⁰ Principio enseñado por Lao Tsé y plasmado en el Tao te King en el s. VI a. C., buscar lo grande en lo pequeño.

⁸¹ Reporte Giuliani de la Secretaría de Seguridad Pública. Recuperado de: http://ciudadanosenred.com.mx/htm/areas/2/Reporte_Giuliani.pdf

1.7. El Derecho Constitucional a un medio ambiente adecuado y a la salud

Una de las más importantes finalidades del Estado, prevista en el artículo 4o. constitucional, es sin duda el derecho a la salud y a un medio ambiente adecuado; pues el primer y más importante recurso de un Estado, es el humano. Además, el cuidarlo y velar por su seguridad, es su principal obligación y finalidad. La salud abarca en el individuo como principales aspectos el biológico, el psicológico y el social; pues son los mínimos factores a considerar para su existencia. Uno de los más importantes problemas en la actualidad, es el consumo de drogas y alcohol, mismo que no se limita a un sector socioeconómico de la población, pues ha ganado terreno entre los jóvenes, y peor aún, entre los niños y adolescentes (prevista en la fracción XVI del artículo 73 constitucional, a través del Ejecutivo Federal quien preside el Consejo General de Salubridad, la obligación de combatir el alcoholismo y la venta de sustancias que degeneran la especie humana). En éstos últimos, causa graves estragos, pues su cerebro no ha concluido su formación, esto, además de afectar su normal desarrollo, produce una mayor probabilidad de padecer enfermedades mentales, y para quienes genéticamente tienen la predisposición de padecerla, un preocupante incremento en las probabilidades de desarrollarlas.⁸² Dentro de las adecuadas medidas correctivas y preventivas, encontramos el derecho a la cultura cívica y el deporte, la adecuada nutrición y la cultura (derechos previstos también en el artículo 4o. constitucional). Por otra parte, las adicciones además de constituir una forma de convivencia que degenera físicamente al individuo y distorsiona su realidad, encierra un gran peligro: las drogas menos dañinas o socialmente aceptadas, constituyen la puerta de entrada hacia las mayores o más dañinas, además, llevan al individuo no enfrentar los problemas, sino a evadirlos, perpetuando así el siniestro ciclo.

1.8. La cultura de la prevención, el mayor éxito de la Seguridad Social

Siendo las adicciones y el consumo de alcohol un problema de salud pública, que ineludiblemente trasciende al derecho, le es aplicable el enorme Principio de Salud Pública (aplicable también a muchos otros ámbitos) que revolucionó al mundo: La

⁸² Recuperado de: <http://www.msal.gov.ar/saludmental>

Cultura de la Prevención es el mejor y más barato de los remedios; pues enfermedades consideradas mortales, como el cáncer, son curables de ser detectadas a tiempo; se han erradicado enfermedades, como la poliomielitis, a través de la vacunación; se puede controlar enfermedades mentales, logrando que el individuo lleve una vida dentro de parámetros normales y con mayor calidad. Entre las medidas elevadas a rango constitucional, como la cultura física y el deporte, éstas influyen positivamente en la disminución de adicciones, elevan el sistema inmunológico, reduciendo la incidencia de enfermedades, disminuye también con ello la aparición de enfermedades crónico-degenerativas, que además de deteriorar la calidad de vida,⁸³ constituyen una importante fuga de recursos para el Estado. Por otra parte, la cultura y la inversión en campañas para el conocimiento de los principios básicos de salud, repercuten directamente en una más adecuada toma de decisiones por parte del individuo, y en la conciencia de las situaciones de riesgo en que se coloca así mismo y a los demás; pues es innegable que un padre de familia con dependientes directos, al llevar a cabo conductas riesgosas tales como manejar en estado de ebriedad, coloca también en situación de riesgo a terceros; pero igualmente a sus dependientes, que serán directamente afectados en caso de que se accidente y fallezca o tenga que dejar de trabajar, producto de un percance automovilístico que era previsible, y sobre todo, evitable. Todo lo anterior, se encuentra vinculado con nuestro derecho, esto, a través del artículo 4o. constitucional y su Ley reglamentaria correspondiente, la Ley General de Salud, que prevé en su artículo 112 la educación para la salud, destinada a la población mexicana, mencionando explícitamente la prevención de enfermedades y la protección contra los riesgos que hacen peligrar el bienestar del individuo.

1.9. La implementación del Programa de Control y Prevención de Ingestión de Alcohol en Conductores de Vehículos

El 19 de septiembre de 2003, el entonces Secretario de Seguridad Pública Marcelo Ebrard Casaubón, establece el Programa de Control y Prevención de Ingestión de Alcohol en Conductores de Vehículos, esto, en virtud de que el 47% de defunciones

⁸³ Recuperado de: www.who.int/chp/chronic_disease_report/part1/es/

en accidentes viales se encontraban vinculadas con el consumo de alcohol. Se establecen entonces puntos de revisión aleatoria, que en sus inicios sería en los lugares de mayor incidencia de dichos accidentes viales, y en los horarios críticos, en las madrugadas de viernes a sábado y de sábado a domingo. A pesar de las severas críticas y ataques de que es objeto el Programa Conduce sin Alcohol, el Servicio Médico Forense reportó entre 2002 y 2003, un 24% de disminución en las víctimas mortales de accidentes viales en el Distrito Federal, vinculadas al consumo de alcohol.⁸⁴

1.10. Consecuencias de la interrupción del Programa Conduce sin Alcohol en las festividades

Se calcula, de acuerdo a cifras del CONAPRA, que durante las fiestas decembrinas los accidentes viales se incrementan en un 30%. De dichos accidentes, el 70% se encuentra vinculado al consumo de alcohol, el 20% al exceso de velocidad (misma que al incrementarse, se incrementan también las probabilidades de que el accidente sea de consecuencias fatales) y el resto, a violaciones al Reglamento de tránsito principalmente.

Entre el 1o. de diciembre del 2014 y el 15 de enero del 2015, los Institutos de Salud Locales ofrecieron atención hospitalaria a 12,900 personas, por heridas sufridas como consecuencia de accidentes de Tránsito, en su mayoría hombres entre 14 y 29 años de edad que habían ingerido alcohol. Se considera que hasta el 75% de accidentes mortales ocurren después de las 2:30 de la madrugada, principalmente de viernes a sábado y de sábado a domingo. Situación de alto riesgo no sólo para quien ingiere alcohol y maneja, sino para todo ciudadano, y razón por la que se implementa el Programa Conduce sin Alcohol las 24 horas todo el mes de diciembre de 2015 y hasta el 6 de enero de 2016.⁸⁵

⁸⁴ Recuperado de: www.parametria.com.mx/carta_parametrica.php?cp=4519

⁸⁵ Recuperado de: www.excelsior.com.mx/comunidad/2015/12/02/1060891

CAPÍTULO SEGUNDO. FUNDAMENTO LEGAL DEL PROGRAMA DE CONTROL Y PREVENCIÓN DE INGESTIÓN DE ALCOHOL EN CONDUCTORES DE VEHÍCULOS COMO ACTO ADMINISTRATIVO.

2.1. El acto administrativo

El acto administrativo refleja la función realizada por el Estado tendiente a satisfacer el interés colectivo, se trata de una manifestación estatal que crea, modifica o extingue situaciones jurídicas preexistentes en aras del bienestar general de la población.⁸⁶

2.1.1 Concepto

Según el Dr. Roberto Báez, el acto administrativo es una declaración de voluntad, conocimiento y juicio unilateral, externa, concreta y ejecutiva que constituye una decisión ejecutoria, emanada de un sujeto, la Administración Pública, en ejercicio de una potestad administrativa y que crea, reconoce, modifica, transmite o extingue una situación jurídica subjetiva, cuya finalidad es la satisfacción del interés general.⁸⁷

2.1.2. Características

De acuerdo a Rafael I. Martínez, las características del acto administrativo son:⁸⁸

- a) Es un acto jurídico.
- b) Es de Derecho Público.
- c) Lo emite la Administración Pública, o algún otro órgano estatal en ejercicio de la función administrativa.
- d) Persigue de manera directa o indirecta, mediata o inmediata el interés público.

2.1.3. Elementos constitutivos

Para Manuel M. Diez, los elementos constitutivos son las condiciones de legitimidad del acto administrativo.⁸⁹ Aunque no existe en la doctrina uniformidad en los

⁸⁶ BÁEZ MARTÍNEZ, Roberto, *Manual de derecho administrativo*, Trillas, México, 1990, p. 104.

⁸⁷ *Ídem.*

⁸⁸ MARTÍNEZ MORALES, Rafael I., *Derecho administrativo primer y segundo cursos*, 4a ed., Oxford, México, 2000, pp. 234 y 235.

elementos que conforman el acto jurídico, de acuerdo a Rafael I. Martínez los elementos del acto jurídico son:

- a) Sujeto: debe provenir de una autoridad competente, la Administración Pública. Entendiendo por autoridad a la persona con potestad de mando frente a los gobernados, esto, por encontrarse investido de facultades de Derecho Público, en virtud de un nombramiento y de que dichas facultades le son otorgadas por la ley.
- b) Manifestación de voluntad: la exteriorización de la voluntad se encuentra representada por la firma que al calce del documento plasma el funcionario legalmente facultado para ello, esto, en virtud del cargo que desempeña y por ser un asunto vinculado a las funciones que le son propias, encontrándose además en el periodo de ejercicio.
- c) Objeto: la finalidad que persigue la administración pública con la emisión del acto, esto es; crear, modificar, extinguir o reconocer situaciones subjetivas de derecho con la finalidad de satisfacer el interés colectivo. El objeto debe contar con características tales como ser lícito, determinado, alcanzable, y estar dentro de las facultades del servidor público que emite dicho acto.
- d) Forma: el modo en que debe exteriorizarse el acto de acuerdo a la ley, esto es; por escrito, debidamente fundado y motivado, con fecha, lugar de expedición, la firma y el cargo del funcionario legalmente facultado.⁹⁰ Cabe aclarar que según algunos autores también puede hacerse por instrucciones verbales, tales como órdenes internas.

⁸⁹ Autor citado por MARTÍNEZ MORALES, Rafael I., *Derecho Administrativo primer y segundo cursos, op. cit.*, pp. 234 y 235.

⁹⁰ Características que son comunes a los actos de molestia y órdenes de aprehensión, de acuerdo con el criterio de José Antonio Becerril González. Ver: *La orden de aprehensión*, Porrúa, México, 2006, pp. 44 y 45.

- e) **Motivo:** es aquello que mueve a la Administración Pública para emitir el acto, las consideraciones de hecho y de derecho que lleva a cabo; pues la irregularidad o error en la apreciación puede provocar que el gobernado lo impugne.

- f) **Finalidad:** constituye el elemento teleológico del acto administrativo, el propósito o fin a alcanzar. Puede ser de muy variados tipos: cultural, de salud pública, etc., aunque el común denominador, es que persiga el interés público y se haga con apego a la ley.

- g) **Mérito:** que según Manuel M. Diez, es en realidad la exteriorización del principio de oportunidad, es decir, la conveniencia o utilidad del mismo.⁹¹

2.1.4. Objeto y forma

Son, de acuerdo a Manuel M. Diez, requisitos constitucionales del acto administrativo, expuestos en el punto anterior de la presente investigación.

2.1.5. Motivo y finalidad

También son, de acuerdo a Manuel M. Diez requisitos constitucionales del acto administrativo, expuestos igualmente en el punto 2.1.3. de la presente investigación.

2.1.6. Requisitos constitucionales

La regla general para el acto administrativo es el respetar los artículos 14 y 16 constitucionales, esto es, el debido proceso y el principio de legalidad. Primeramente, de conformidad al artículo 14 constitucional, para que la persona sea privada de sus derechos (libertad, posesiones, etc.), debe existir previamente un juicio en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento (garantía

⁹¹ Citado por Rafael I. Martínez Morales, *Derecho Administrativo primer y segundo cursos, op. cit.*, pp.234-239.

de audiencia), y conforme a las leyes expedidas con anterioridad al hecho (irretroactividad de la ley).

Históricamente la confiscación ha existido como una sanción a los enemigos del poder público, para privarlos de sus bienes, pasando éstos a formar parte del Estado. De acuerdo a Hugo Carrasco Iriarte, la confiscación de bienes “Es la apropiación violenta por parte de la autoridad de la totalidad de bienes de una persona o de una parte significativa de ellos, sin título legítimo y sin contraprestación”.⁹² En México, desde la Constitución de Apatzingán de 1814, se ha sancionado por nuestras leyes este tipo de actos; pues dicha Constitución los calificaba de tiránicos y arbitrarios cuando se llevaban a cabo sin observar las formalidades de ley.

En lo relativo al Principio de legalidad consagrado en el artículo 16 constitucional, el Dr. Burgoa afirma que los actos de autoridad deben sujetarse a lo consagrado en el artículo 16 constitucional en todas sus variantes posibles, y describe entre ellos a los actos materialmente administrativos, cuando importan afectación en los bienes jurídicos del gobernado o una perturbación en su esfera jurídica. También a los actos materialmente jurisdiccionales penales o civiles, y finalmente, a los actos estrictos de privación.⁹³

Dentro de las bases que deben observarse con el particular en todo procedimiento administrativo tenemos:

1. Constar por escrito

Requisito esencial que brinda certeza al acto de autoridad. Entre otras cosas, porque a través de la fecha es posible determinar si el funcionario se encontraba en funciones en el momento de emitir el acto; a través del lugar de emisión, la competencia, verificar si los razonamientos lógico-jurídicos expresados son los

⁹² CARRASCO IRIARTE, Hugo, *Derecho Fiscal I*, IURE Editores, México, 2008, p. 74.

⁹³ BURGOA ORIHUELA, Ignacio, *Las garantías Individuales*, Porrúa, México, 2009, p. 650.

correctos, y en general, si el acto administrativo cuenta con los debidos elementos para su validez.⁹⁴

2. Emitido por autoridad competente

Que es la aptitud de un órgano o servidor público para conocer de determinados asuntos que le son propios en virtud de las atribuciones que la ley le confiere.

3. Que sea fundado

El acto administrativo debe indicar las leyes, códigos, tratados internacionales y jurisprudencia que justifican su legal emisión. El conjunto de artículos que son exactamente aplicables a la situación jurídica en particular.

4. Que esté debidamente motivado

La motivación es el conjunto de supuestos de hecho que hacen que le sean aplicables los preceptos expuestos al fundamentar el acto administrativo.

5. Que brinde al gobernado garantía de audiencia

Es esencial que pueda ser oído en su defensa y aportar pruebas para este fin.

6. Que la finalidad esté prevista por la ley

Aunque pueden existir un sinnúmero de variantes en cuanto a la finalidad del acto administrativo, esta debe encontrarse prevista en la ley y tener como móvil mediato o inmediato el interés público, ya que de no ser así, daría lugar a ilícitos tales como abuso de autoridad o desvío de poder.⁹⁵

2.1.7. Efectos

El acto administrativo perfecto, es decir, aquel que reúne todos los elementos legales, tiene la presunción de validez, se trata de un acto que por su naturaleza es

⁹⁴ MARTINEZ MORALES, Rafael I., *Derecho administrativo primer y segundo cursos, op. cit.*, pp. 240 y 241.

⁹⁵ BÉJAR RIVERA, José Luis, *op. cit.*, p. 19.

erga omnes, esto es, oponible ante todos; es eficaz y susceptible de ser llevado a cabo mediante la ejecución forzosa. Crea, modifica, revoca o extingue derechos subjetivos con apego a la ley.⁹⁶

2.2. El Programa de Control y Prevención de Ingestión de Alcohol en Conductores de Vehículos como acto administrativo

A pesar de la gran cantidad de percances viales evitados por el Programa Conduce sin Alcohol, y del criterio sostenido por la segunda sala de la Suprema Corte de Justicia, en el cual declara el 20 de junio de 2007 su constitucionalidad, resolviendo la contradicción de tesis entre Tribunales Colegiados de Circuito⁹⁷, la realidad es que se encuentra muy lejos de ajustarse a los requisitos contenidos en el 16 constitucional; previsto para actos administrativos, órdenes de cateo y aun órdenes de aprehensión. Tampoco otorga garantía de audiencia, pues la lectura del etilómetro, una vez que el presunto infractor ha soplado en la boquilla, no admite prueba en contrario u oportunidad proporcionada para llevar a cabo su defensa; guarda una semejanza mucho mayor con los retenes policiacos o aquellos que son montados por las Fuerzas Armadas para la búsqueda de armas, drogas, mercancías ilícitas, etc.

La prueba de alcoholemia inicia con la detención aleatoria de vehículos, el policía, elemento de la Secretaría de Seguridad Pública, marca el alto a algunos de los automóviles que circulan por la avenida en donde se ubica el sitio donde se llevan a cabo dichas pruebas. A continuación, se le informa al conductor que se le practicará una prueba de alcoholemia, de presentar rasgos que hagan suponer que ingirió bebidas alcohólicas, y en virtud de la implementación del multicitado Programa, siguiendo para ello el procedimiento previsto en el Reglamento de Tránsito, mismo que será comentado en el siguiente punto de la presente investigación.

⁹⁶ MARTINEZ MORALES, Rafael I., *Derecho administrativo tercer y cuarto cursos, op. cit.*, p. 342.

⁹⁷ Novena Época. Registro: 172 103. Segunda Sala. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación* 117/2007 p. 277 y su *Gaceta* XXVI, Julio 2007. Materia: Constitucional Administrativa. Tesis: 2a./J.

Otra forma de analizar al Programa, es considerarlo una restricción momentánea y sumamente breve al derecho de tránsito previsto en el artículo 11 constitucional,⁹⁸ misma que se efectúa sobre el conductor del vehículo y que la Suprema Corte califica como legal, esto, debido a la obligación del Estado de salvaguardar el orden público y velar por la integridad física de las personas; pues quien maneja en estado de ebriedad, representa innegablemente un peligro para conductores y peatones que transitan en la vía pública. Es solamente cuando la persona presenta aliento alcohólico u otros síntomas que le es practicada la prueba de alcoholemia y se configura, de haber ingerido alcohol por encima del límite legal, la flagrancia que alude el artículo 16 constitucional de nuestra Carta Magna, produciéndose entonces una falta de carácter administrativo, esto, en virtud de constituir una violación a los reglamentos gubernativos y de policía.⁹⁹

2.2.1. El artículo 31 del Reglamento de Tránsito para el Distrito Federal

El artículo 31 del Reglamento de Tránsito vigente hasta el 14 de diciembre de 2015, indicaba la prohibición al conductor, en la Ciudad de México, de conducir bajo el influjo del alcohol o drogas. Prohibición que se mantiene en el actual Reglamento en el artículo 50, cuya entrada en vigor aconteció el 15 de diciembre de 2015. Modificación que brinda la oportunidad de enriquecer la presente investigación, y que será comentada a lo largo de la misma.

El Reglamento de Tránsito vigente en el Distrito Federal a partir del 20 de junio del 2007, por su naturaleza, es considerado de orden público e interés social; pues prácticamente todo individuo es conductor o peatón en incontables ocasiones, y como tal, tiene derecho a que el Estado salvaguarde su integridad física. Dicho ordenamiento, de acuerdo a su artículo primero (contenido que se mantiene en el artículo 2o. del Reglamento de Tránsito vigente), tiene por objeto establecer las normas relativas al tránsito peatonal y a la seguridad vial, así como a la circulación

⁹⁸ IZQUIERDO MUCIÑO, Martha Elba, *Garantías Individuales*, Oxford, México, 2001, p. 188 y 189.

⁹⁹ MARTÍNEZ MORALES, Rafael I., *Derecho administrativo primer y segundo cursos, op. cit.*, pp. 241 y 242.

de vehículos en el Distrito Federal. De acuerdo a él, la prioridad en el uso del espacio público debe ser en orden jerárquico de la siguiente forma:

- I. Peatones.
- II. Ciclistas.
- III. Usuarios y prestadores del servicio de transporte de pasajeros masivo, colectivo o individual.
- IV. Usuarios de transporte particular automotor.
- V. Usuarios y prestadores del servicio de transporte de carga.

Siendo de acuerdo al artículo 2o., las Secretarías de Transportes y Vialidad y la de Seguridad Pública las autoridades competentes para la aplicación del presente Reglamento (en el actual Reglamento, son autoridades competentes para su implementación: La Secretaría de Movilidad, la de Seguridad Pública y los jueces cívicos, también de conformidad a su artículo segundo); mismo que prevé también su artículo 3o. los cursos y campañas que de manera permanente realizarán las autoridades con el fin de promover en la población: la cortesía y precaución al conducir, la protección a peatones y personas con discapacidad, así como la prevención de accidentes (el actual Reglamento en su artículo segundo señala que dichas campañas serán de carácter permanente para lograr una cultura de movilidad y seguridad vial). En este punto en particular, el Reglamento de Tránsito prevé en su artículo 5o. (Ahora regulado en el artículo 9o.) una serie de medidas con el fin de lograrlo, tales como: el fijar en 70km/h la velocidad máxima en la circulación en vías primarias (actualmente 80km/h), 40km/h en vías secundarias y de 20km/h en zona de hospitales, escolares y albergues. También encontramos en el artículo 6o. otra serie de prohibiciones (contenidas actualmente en el artículo 11) con la misma finalidad: circular en banquetas, en contraflujo, invadir pasos peatonales, circular en reversa más de 50m. (30m. de acuerdo a la fracción XIII del artículo 11 del nuevo Reglamento), etc. Sin embargo, de acuerdo al CENAPRA (Centro Nacional para la Prevención de Accidentes), la cantidad de violaciones a dichas normas de seguridad vial es mucho mayor los fines de semana por la noche y madrugada por quienes

conducen en estado de ebriedad. Es por ello que el capítulo VI del Reglamento de Tránsito (actualmente el segundo) está dedicado a quienes conducen bajo el influjo del alcohol o drogas; este último punto, por el alarmante incremento de adictos a las drogas en la Ciudad de México y en el país.¹⁰⁰

El artículo 31 del Reglamento de Tránsito (actualmente artículo 50), prohíbe conducir vehículos en la vía pública a quienes tengan una cantidad de alcohol en la sangre superior a 0.8 gramos por litro o 0.4 miligramos por litro en el aire espirado, o bajo los efectos de narcóticos. Para los conductores de vehículos destinados al transporte de pasajeros o de carga, bastará con el simple aliento alcohólico o que se encuentren bajo el influjo de drogas, es decir, para ellos la tolerancia es cero, debido a la mayor responsabilidad que deben observar al conducir. Lo anterior, es sancionado de acuerdo al Reglamento con un arresto inmutable de 20 a 36 horas.

Por su parte, el artículo 32 (contenido en el artículo 50 del actual Reglamento), da el carácter de obligatorio al hecho de someterse a la prueba a quienes violen las disposiciones del presente reglamento y/o muestre síntomas de conducir en estado de ebriedad, bajo el influjo de drogas o tenga aliento alcohólico al conducir. Es importante aclarar que de negarse el individuo a someterse a la prueba de alcoholemia, se puede configurar el delito de resistencia de particulares previsto en el Código Penal para el Distrito Federal en los artículos 281 al 284, en virtud de que al haber sido declarado constitucional por la Suprema Corte de Justicia, se trata un acto legal.

De conformidad al artículo 33 del multicitado Reglamento (contenido ahora en el artículo 50), cuando los agentes cuenten con dispositivos oficiales de detección de alcohol o narcóticos, es deber legal de los conductores someterse a dicha prueba, para que el personal de la Secretaría de Seguridad Pública establezca el grado de intoxicación del individuo. Mismo que de sobrepasar el límite permitido, le será

¹⁰⁰ Recuperado de: http://www.conacid.salud.gob.mx/pdfs/publicaciones/abuso_de_bebidas.pdf

entregado un ejemplar, comprobante de la prueba practicada en el que consta su nivel de alcohol en sangre, para ser posteriormente remitido al Juzgado Cívico. Dicho comprobante será fundamental para el posterior dictamen que realizará el médico legista, y será prueba fehaciente de la cantidad de alcohol o narcóticos. De no contar con persona que conduzca el vehículo, este será remitido al depósito vehicular.

El artículo 39 del Reglamento de Tránsito describe el procedimiento a seguir (contenido en el artículo 52 del Reglamento vigente) por parte de los elementos de la Secretaría de Seguridad Pública:

- I. Indicarán al conductor que detenga la marcha.
- II. Se identificarán con nombre y número de placa.
- III. Señalarán al conductor la infracción mostrando al presunto infractor el Reglamento, dando a este el fundamento así como la sanción que procede.
- IV. Solicitarán al conductor la licencia de conducir, tarjeta de circulación y documentos que serán entregados para su revisión.
- V. El agente procederá a llenar la tarjeta de sanción, de la que extenderá una copia al interesado.
- VI. Procederá a remitir el vehículo al depósito.

Cabe aclarar que las infracciones, por constituir sanciones de carácter administrativo, de conformidad al artículo 39 BIS del multicitado reglamento deberán contener:¹⁰¹

- I. El Fundamento jurídico
 - a) Artículos que prevén la infracción cometida de la ley o del reglamento.
 - b) Artículos que establecen la sanción impuesta
- II. Motivación
 - a) Día, lugar y hora, así como la descripción de la conducta infractora.
 - b) Nombre y domicilio del infractor.

¹⁰¹ Contenido que sigue formando parte de las infracciones, ahora expresado en el artículo 60 del actual Reglamento.

- c) Placas de matrícula, y en su caso, número de permiso del vehículo para circular.
- III. Tecnología utilizada para captar la comisión de la infracción y el lugar en que se encontraba el equipo tecnológico en ese momento
- IV. Formato expedido por el propio instrumento tecnológico que captó la infracción, con imagen y/o sonido, como prueba de la comisión de la infracción.
- V. Nombre, número de placa, adscripción y firma electrónica del agente asignado y facultado para expedir la sanción administrativa.

La información obtenida con equipos y sistemas tecnológicos con los cuales se determina la imposición de la sanción, constituyen una prueba fehaciente de conformidad al artículo 34 de la Ley que regula el uso de tecnología para la Secretaría de Seguridad Pública.

Otra de las importantes consideraciones del Reglamento de Tránsito, es la prevista en el artículo 43, para aquellos casos en los que en la comisión de una infracción, se pueda cometer también un delito (previsto en el artículo 65 del Reglamento vigente); pues en tal caso, el infractor será puesto a disposición del Ministerio Público por parte de los elementos de la policía que tuvieron conocimiento, con el fin de que se resuelva lo que conforme a derecho proceda. Tratándose de menores de edad, se deberá llamar a sus padres o tutores, sin perjuicio de que dichos menores puedan ser remitidos al Consejo Tutelar de Menores Infractores, y se tomen las providencias necesarias para que se cubra la responsabilidad civil en la que hayan incurrido.¹⁰² Pues al existir por parte del menor dicha responsabilidad como consecuencia de sus actos, existe la presunción *iuris tantum* (aquella que se presume por ley, pero acepta prueba en contrario) de que existió *culpa in vigilando* (culpa en la vigilancia, también llamada responsabilidad indirecta) por parte del padre, tutor o persona encargada de él.¹⁰³

¹⁰² MARTÍNEZ ALARCON, Javier, *Teoría de las obligaciones*, Oxford, México, 2000, p. 180.

¹⁰³ *Ídem*.

Otro de los más importantes aspectos del Programa, lo constituyen las licencias de conducir, reguladas por el artículo 44 de dicho reglamento, mismas que se cancelarán al acumular doce puntos de penalización (el actual Reglamento en su artículo 50 marca una penalización de 6 puntos por conducir en estado de ebriedad, además del arresto incommutable, y el artículo 66, la cancelación al acumular 12 puntos). Es la Secretaría de Seguridad Pública la encargada de realizar el cómputo de los puntos de penalización con base en las boletas de sanción que expide. Dicha penalización por conducir en estado de ebriedad o bajo efecto de narcóticos, es de seis puntos.

Sin duda, una de las cuestiones que más preocupan al infractor remitido al Juez Cívico es su vehículo y los objetos dentro de este; de conformidad al artículo 45 del Reglamento de Tránsito (regulado en el artículo 67 del actual Reglamento), los agentes deben sellarlo antes de iniciar el arrastre, para garantizar con ello la guarda y custodia de dichos objetos. En el supuesto de que la persona que comete la infracción sea ostensiblemente menor de 16 años, mayor de 65 o con discapacidad; el agente levantará la infracción que corresponda y esperará a que llegue el conductor o persona responsable. Si la persona se opusiere a la remisión del vehículo, será puesta a disposición del Juez Cívico competente de acuerdo al lugar de los hechos.

Los agentes de Seguridad Pública que hubieran llevado acabo u ordenado la remisión del vehículo al depósito, tienen el deber legal, de conformidad al artículo 45 del Reglamento (artículo 67 del actual Reglamento), de informar de inmediato a través de los medios electrónicos de que disponga el centro de control correspondiente, los datos del depósito al que remitió el vehículo, incluyendo los datos de dicho vehículo y del lugar de donde fue retirado. Los particulares afectados podrán, de acuerdo al artículo 47 del reglamento (artículo 69 del actual Reglamento), interponer el recurso de inconformidad, en términos de la Ley del Procedimiento Administrativo del Distrito Federal, o impugnar la imposición de sanciones ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal.

Es importante hacer notar que para el Reglamento de Tránsito vigente en la Ciudad de México a partir del 15 de diciembre de 2015, son principios rectores en los que se encuentra basado, de conformidad a la fracción I de su artículo segundo:

- a) La circulación en condiciones de seguridad vial.
- b) El que las autoridades adopten las medidas para garantizar la protección de vida e integridad física de las personas.

2.2.2. La Ley de Cultura Cívica para el Distrito Federal

Antecedentes

La realización de actividades tales como mantener el orden público, garantizar la integridad de los gobernados, cuidar la moral y el entorno; son actividades que no sólo se encuentran vinculadas con la actual Ley de Cultura Cívica para el Distrito Federal, sino históricamente vinculadas al concepto de policía. Entendiendo naturalmente por este no al gendarme, persona física, sino al vinculado con la palabra que deriva del latín *politia*, que hace alusión al buen orden y guarda en las ciudades, concepto que ha ido evolucionando a través de la historia.¹⁰⁴

Para Roberto DROMI, la policía es la parte de la función administrativa que se encarga de las leyes de policía, y que encuentra sus actos concretos de aplicación en la seguridad, la moral y la salud pública; para él, en un estricto sentido, policía es administración.¹⁰⁵

Por su parte, para Rafael BIELSA, la policía es “El conjunto de servicios organizados por la administración pública con el fin de asegurar el orden público y garantizar la integridad física, y aun moral de las personas, mediante limitaciones impuestas a la actividad individual y colectiva de ellas”.¹⁰⁶

La policía, según el punto de vista de dichos autores, sólo hará acto de presencia y hará uso de su poder coaccionador, cuando fuere necesario para

¹⁰⁴ Citado por MARTÍNEZ MORALES, Rafael I., *Derecho administrativo tercer y cuarto cursos, op. cit.*, pp. 126-138.

¹⁰⁵ *Ídem.*

¹⁰⁶ *Ídem.*

guardar el buen orden y evitar males o peligros a los gobernados. Entre sus principales características encontramos:¹⁰⁷

- a) Su objeto es asegurar el orden público y jurídico.
- b) Para ello, aplica una serie de medidas restrictivas.
- c) Se identifica principalmente con el poder ejecutivo.
- d) Realiza tareas de prevención con el fin de cumplir su objetivo. Ejemplo de ello, es la labor realizada para prevenir accidentes.

Aunque diversos autores afirman que la policía no es exclusiva de la administración pública, pues la parte normativa corresponde por su naturaleza al legislativo, es al ejecutivo a quien corresponde la función, ejecución y operación. En relación a este punto, la fracción I del artículo 89 constitucional, es la que otorga al ejecutivo la facultad reglamentaria, pues a él le corresponde la promulgación y ejecución de las leyes expedidas por el Congreso.

De acuerdo a Rafael I. Martínez, la clasificación constitucional de la policía es:¹⁰⁸

- a) Policía militar: vigila instalaciones militares y denuncia las faltas y delitos propios del fuero militar.
- b) Policía judicial: dependiente del Ministerio Público, y es la encargada de investigar y perseguir delitos.
- c) Policía administrativa: encargada de cuidar el orden en los lugares y en la vía pública. Es la conocida comúnmente como gendarmería.

La justicia de barandilla

La denominada justicia de barandilla, es una actividad sancionadora del poder ejecutivo, se circunscribe de acuerdo al artículo 21 constitucional (fundamento legal de la Ley de Cultura Cívica), a la aplicación de multa, arresto o trabajo a favor de la comunidad a quienes cometen una infracción administrativa. La competencia de

¹⁰⁷ MARTÍNEZ MORALES, Rafael I., *Derecho administrativo tercer y cuarto cursos, op. cit.*, p. 127.

¹⁰⁸ *Ibidem*, p. 138.

dicha ley, es de carácter local. En el Distrito Federal, los juzgados cívicos sancionan las faltas de policía y buen gobierno, llamadas también infracciones cívicas.¹⁰⁹

La Ley de Cultura Cívica para el Distrito Federal

La Ley de Cultura Cívica vigente en el Distrito Federal a partir del 31 de mayo del 2004, es de acuerdo a su artículo 1o. de orden público e interés social, y tiene por objeto establecer las normas mínimas de comportamiento cívico; así como garantizar el respeto a las personas, y a los bienes de carácter público y privado, determinando también dentro del marco de la ley, las acciones necesarias para el cumplimiento de dichos objetivos. Fomenta también dicha ley, de acuerdo a su artículo 2o., la responsabilidad en la conservación de su entorno y el medio ambiente, y el respeto a la normatividad y a la diversidad.

Es al Jefe de Gobierno del Distrito Federal, de acuerdo al artículo 8o. de esta ley, a quien corresponde fijar el número, distribución y competencia de los Juzgados Cívicos, esto, por ser el titular local de la función administrativa de la que forman parte dichos juzgados. Por su parte, la Consejería Jurídica y de Servicios Legales del Distrito Federal, es la encargada de proponer al Jefe de Gobierno el número, distribución y competencia de dichos juzgados; así como el nombramiento, adscripción y remoción de jueces cívicos y secretarios; también es una de sus funciones, proponer los criterios de selección de este personal. Otra de sus más importantes funciones, es integrar el Registro de Infractores.

La cultura cívica, y la participación vecinal que menciona en el artículo 14, tocan aspectos de enorme relevancia para la convivencia armónica, tales como: el fomento de la participación activa de la sociedad en la preservación del orden público, el mejoramiento del ambiente y el entorno social, el respeto a la integridad física y psicológica y la salubridad general. Estos últimos puntos son de enorme relevancia para el presente estudio, ya que la preservación de la salud física y psíquica, son la razón de ser del Programa de Control y Prevención de Ingestión de

¹⁰⁹ MARTÍNEZ MORALES, Rafael I., *Derecho administrativo tercer y cuarto cursos, op. cit.*, pp. 148 y 149.

Alcohol en Conductores de Vehículos, y forman parte del fundamento legal de este. Vinculado a la misma línea, el artículo 15 otorga el carácter de deber ciudadano, a prevenir riesgos contra la integridad física de las personas,¹¹⁰ en el que innegablemente se encuentra inmerso el conducir con responsabilidad. También se encuentran entre los puntos citados, dos que son de especial relevancia para la presente investigación: el uso adecuado de la estructura vial y el ejercer los derechos sin perturbar la paz y el orden públicos. En el mismo nivel de importancia, se encuentra el deber de la Administración Pública previsto en el artículo 16 de esta ley: promover ciclos educativos, especialmente en el nivel básico, dando mayor relevancia a las conductas y a la prevención de las infracciones, mismas que podrían transformarse en delitos culposos; tales como homicidio, lesiones, daño en propiedad ajena, etc., esto, por la falta de responsabilidad en el manejo, al conducir bajo el influjo del alcohol. Recordando que en los delitos culposos o no intencionales se causa involuntariamente un daño, mismo que era previsible, y por tanto, evitable.¹¹¹

Dentro de la Ley de Cultura Cívica encontramos, de conformidad a su artículo 23, diversos tipos de infracciones:

- a) Contra la dignidad de las personas: tales como maltratar física o verbalmente a una persona, causar lesiones que a juicio del dictamen médico tarden menos de 15 días en sanar, etc.
- b) Contra la tranquilidad de las personas: entre las que se encuentran prestar algún servicio sin que sea solicitado y coaccionar el pago del mismo, poseer animales sin adoptar las medidas de higiene necesarias, producir ruidos que atenten contra la tranquilidad y/o la salud, invitar a la prostitución o solicitar el servicio (sólo se procederá por queja vecinal en este caso), etc.

¹¹⁰ Finalidad perseguida desde el reporte Giuliani, origen del alcoholímetro. Recuperado en: http://ciudadanosenred.com.mx/htm/areas/2/Reporte_Giuliani.pdf

¹¹¹ AMUCHATEGUI REQUENA, Irma G., *Derecho Penal*, Harla, México, 1998, p. 84.

- c) Contra la seguridad ciudadana: por actos como permitir que un animal circule libremente sin adoptar las medidas de seguridad, estorbar el uso de la vía pública o libertad de tránsito, ingerir bebidas alcohólicas o consumir estupefacientes en la vía pública, detonar cohetes, hacer disparos con arma de fuego al aire, solicitar servicios de emergencia cuando no se requieran, etc. Es probablemente en este tipo de infracción donde se clasificaría conducir bajo el influjo del alcohol de estar previsto en la presente ley.
- d) Contra el entorno: previstas en el artículo 26, tales como tirar en la vía pública basura, animales muertos, pintar fachadas de inmuebles sin autorización del dueño, abstenerse de recoger las heces fecales de un animal bajo su propiedad, etc.

Dentro de las sanciones previstas para las faltas administrativas por el artículo 8o., tenemos las siguientes:

- I. Amonestación: reconvención pública o privada que le hace el juez al infractor, tratándose exclusivamente de un menor de edad.
- II. Multa: cantidad de dinero que se la paga a la tesorería a través del Secretario del Juzgado.
- III. Arresto: que priva de la libertad al infractor por un periodo de hasta 36 horas.

Cabe aclarar que para el caso de conducir en estado de ebriedad o bajo el efecto de estupefacientes, la sanción es de 20 a 36 horas de arresto inmutable. Sin que de acuerdo a la Suprema Corte de Justicia, se vulnere el derecho de opción del gobernado. Durante dicho arresto, y de conformidad al artículo 10 Fracción I, le será computado el tiempo a partir del momento en que es físicamente presentado al Juzgado Cívico. Para el caso en que se presuma que el infractor es menor de 12 años, de conformidad al artículo 23 del Reglamento de la Ley de Cultura Cívica, se le solicitará al médico legista su dictamen, de opinar que es menor de 12 años, se sobreseerá el procedimiento y se procurará que acuda un familiar por el menor, de no acudir en un plazo de dos horas, se le remitirá al albergue de la Procuraduría General

de Justicia. En caso en que el infractor sea mayor de 11 años y menor de 18, se realizarán las diligencias correspondientes tratando de lograr la comparecencia de quien ejerza la custodia o tutela legal, esto, de acuerdo al artículo 24 del Reglamento de la Ley de Cultura Cívica.

En lo que respecta al procedimiento de detención y presentación del probable infractor, deberán constar en la boleta de remisión, según el artículo 56 de la Ley de Cultura Cívica los siguientes datos:

- I. Nombre y edad del probable infractor, así como los documentos con que lo acredite.
- II. La relación de los hechos que motivaron su detención; describiendo las circunstancias de modo, tiempo y lugar.
- III. Nombre y domicilio del ofendido o persona que hubiera informado de la comisión de la infracción.
- IV. La lista de objetos vinculados con la infracción, si existieran.
- V. Nombre, número de placa o jerarquía, unidad de adscripción y firma del policía que realizó la presentación del infractor.
- VI. Número de juzgado al que se hará la presentación, nombre y número telefónico.

El quejoso puede solicitar una copia de la boleta de remisión, y el policía informará a su superior de la detención efectuada. En lo relativo al procedimiento, será supletorio el Código de Procedimientos Penales para el Distrito Federal (artículo 40). La Ley de Cultura Cívica prevé también circunstancias especiales, tales como: la existencia de la sección de menores (artículo 43) para esperar al padre o tutor, el remitir al probable infractor al Ministerio Público cuando presuntamente exista la comisión de un delito (artículo 28 del Reglamento de la Ley de Cultura Cívica) o el canalizar al infractor cuando requiera servicios médicos (artículo 20 del Reglamento de la Ley de Cultura Cívica). Así como la agravante consistente en cometer la infracción en estado de ebriedad o bajo efecto de

estupeficientes, pudiendo incrementarse la sanción en una mitad, sin poder exceder el máximo de 36 horas de arresto (artículo 31).

Existe también el Registro de Infractores, éste, cuenta de acuerdo al artículo 107 de la Ley de Cultura Cívica con:

- I. El nombre, domicilio, sexo y huellas dactilares del infractor.
- II. Infracciones cometidas y el lugar de comisión.
- III. Fotografía de los infractores
- IV. Sanciones impuestas, y en su caso, el lugar de cumplimiento del arresto.¹¹²

Es importante llevar a cabo la profesionalización de los Juzgados Cívicos, en los que la garantía de audiencia y el dar un recibo que comprueba el pago de la multa al infractor son letra muerta, al igual que la realización de actividades de apoyo a la comunidad previstas en el artículo 33 de la Ley de Cultura Cívica y en nuestra Carta Magna. Así como lograr que las campañas y actividades realizadas sean planeadas para redundar en una mejor preservación del orden público y la tranquilidad ciudadana.

La Ley de movilidad

Ley en vigor publicada el 14 de julio de 2014, sus disposiciones son de conformidad a su artículo primero de orden público e interés general; tiene por objeto regular la movilidad de las personas y el transporte de bienes, permitiendo el libre tránsito de la ciudadanía en condiciones de seguridad; privilegiando la prevención del delito e incidentes de tránsito, esto, con el fin de proteger la integridad física de las personas. Regulando además la administración pública, para su cumplimiento, aspectos tan relevantes como el transporte público, la señalización, las infraestructuras de movilidad, registros vehiculares, permisos, etc.

¹¹² La persona que juzgue infundada la detención o arresto, puede presentar la Queja en la Dirección de Justicia Cívica dentro de los 15 días siguientes, de conformidad a los artículos 13 y 103 de la Ley de Cultura Cívica.

CAPÍTULO TERCERO. NATURALEZA JURÍDICA DEL PROGRAMA DE CONTROL Y PREVENCIÓN DE INGESTIÓN DE ALCOHOL EN CONDUCTORES DE VEHÍCULOS

3.1. Fundamento constitucional del Programa Conduce sin Alcohol

Derechos Humanos

Por ser el estudio de derechos humanos parte fundamental para la comprensión del tema de la siguiente tesis, es pertinente iniciar este capítulo describiendo y analizando los puntos torales de los derechos fundamentales.

El Estado Moderno de Derecho, de acuerdo al criterio de Garrido Falla,¹¹³ se fundamenta en dos ideas básicas:

- a) Las libertades o derechos fundamentales son naturales, es decir, inherentes a la condición humana, y por tanto, anteriores al Estado, quien se limita a reconocerlos; pues su fuente está en la propia dignidad humana. (El criterio jurídico-constitucional del Estado Mexicano, ha ido de una postura a la otra con respecto a si reconoce nuestros derechos fundamentales o los otorga).

- b) Las libertades y derechos fundamentales no son ilimitados; pues es conocida la afirmación: “La libertad de cada uno termina donde comienza la libertad de los demás”. Ejemplo de ello lo constituye el artículo 6o. de nuestra Carta Magna con respecto a la libertad de expresión, cuya limitante natural es no ofender o injuriar a terceros.

Breve historia de los Derechos Humanos

La primera etapa de los derechos humanos inicia con la terminación de la Revolución Francesa y la respectiva Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano

¹¹³ GARRIDO FALLA, Fernando, *Tratado de Derecho Administrativo*, Volumen 2, 10a. ed., Tecnos, México, 1992, pp. 176-178.

del 26 de agosto de 1789, también conocida como Declaración Francesa, misma que contiene los principios: democrático, individualista y liberal; siendo estos dos últimos de concepción iusnaturalista. Afirma que el origen del poder público y su fundamental sustrato se encuentra en el pueblo,¹¹⁴ declara también que la ignorancia, el olvido o el desprecio de los derechos del hombre, son las únicas causas de los males públicos y de la corrupción de los gobiernos.

La segunda etapa o movimiento contemporáneo de los derechos humanos, se da con el advenimiento de la Segunda Guerra Mundial, las libertades civiles y políticas tan defendidas a partir de la Declaración Francesa y el principio de racionalidad en el uso del poder contenido dentro de las ideas de la Ilustración, se ven seriamente pisoteados a partir del menoscabo de la dignidad humana de millones de personas, esto, debido al exilio de sus países de origen, a la separación de las familias, del confinamiento en campos de concentración, la mutilación, la pérdida de la vida y la imposibilidad de tener y poder llevar a cabo un proyecto de vida.

Los Derechos Humanos en la actualidad

Existe hoy en día en el mundo una marcada tendencia a la globalización en diferentes rubros: el económico, el político, el de las disciplinas científicas y sociales, etc., tendencia en la que sin duda se encuentra inmerso el estudio, reconocimiento e implementación de mecanismos de protección de los derechos humanos, basados indudablemente en el Principio de Dignidad Humana, que significa el reconocimiento de que la existencia de todo ser humano, sólo por el hecho de serlo, es fuente de deberes incondicionados, por razón del valor irrestricto asociado a su propia existencia;¹¹⁵ también denominado por otros autores justificación ontológica de los derechos humanos.

¹¹⁴ BURGOA ORIHUELA, Ignacio, *Las garantías individuales, op. cit.*, pp. 96 y 97.

¹¹⁵ SPAEMANN, Robert, *Ética: cuestiones fundamentales*, EUNSA, Pamplona, 2001, pp. 57-71.

Además de la justificación ontológica de los derechos humanos, que es para muchos autores la que mejor los justifica, existen otras dignas de mención:¹¹⁶ las teorías positivistas, naturalistas, objetivas, subjetivas, intersubjetivas, éticas o axiológicas, entre otras. Prácticamente todas ellas coinciden en la necesidad de su reconocimiento y positivación, es decir, el conjunto de procedimientos a través de los cuales las exigencias vinculadas a estos derechos se incorporan a un ordenamiento jurídico válido y vigente en un momento histórico y lugar determinados.¹¹⁷

Los Derechos Humanos y la reforma constitucional del 2011

A pesar de que en importantes documentos históricos, como en la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948, se menciona ya el término “Derechos Humanos”, y nuestra legislación interna también lo menciona reiteradamente, dichos ordenamientos jurídicos no los definen; pero la doctrina si lo ha hecho a través de notables tratadistas. Una de las mejores definiciones de los derechos humanos, es la realizada por el Dr. Ignacio Burgoa; para quien los derechos humanos o derechos del hombre son imperativos éticos emanados de la naturaleza del hombre que se traducen en el respeto a su vida, dignidad y libertad en su dimensión de persona o ente autoteleológico,¹¹⁸ es decir, que su finalidad radica en su propia existencia.

Aunque antes de la reforma constitucional del 11 de junio del 2011, los tratados internacionales eran ya parte fundamental de nuestro sistema jurídico, esta crucial fecha es la de mayor impacto en materia de derechos humanos en nuestra Carta Magna, y por ende, en las leyes federales y locales. Entre los más importantes principios que introduce dicha reforma en el artículo 1o. constitucional se encuentran:

¹¹⁶ Para la presente investigación, las teorías más trascendentes son las positivistas, según las cuales el Estado quien otorga los derechos humanos, y las naturalistas, para las que el hombre posee derechos humanos al nacer, debiendo limitarse el Estado a reconocerlos y garantizarlos. Véase: RAMÍREZ GARCÍA, Hugo Saúl y PALLARES YABUR, Pedro de Jesús, *Derechos Humanos*, Oxford, México, 2014, pp. 41-55.

¹¹⁷ *Ídem*.

¹¹⁸ BURGOA ORIHUELA, Ignacio, *Las garantías individuales, op. cit.*, p. 55.

- a) El Control de la Convencionalidad: es decir, en la aplicación del derecho no sólo deberá efectuar el juzgador un control interno o de la constitucionalidad; sino también un control externo o de la convencionalidad, esto es, verificar que al aplicar el derecho no se lleven a cabo violaciones de derechos humanos previstos en los tratados internacionales con carácter vinculatorio, firmados y ratificados por el Estado Mexicano.

- b) El Principio *pro persona* o *pro homine*: esto es, cuando dos o más normas jurídicas protejan un mismo derecho humano, sin importar que sean locales, federales o internacionales; prevalecerá aquella que otorgue mayor protección a la persona. Este concepto es denominado por el Dr. Miguel Carbonell el Principio de Prevalencia de Normas. También conforme a su criterio, la otra parte del Principio *pro persona*, lo constituye el Principio de Prevalencia de Interpretación, lo que significa que existiendo dos o más posibles interpretaciones de una misma norma protectora de derechos humanos, el juzgador no es libre de elegir entre ellas, pues tiene el deber legal de aplicar aquella que otorgue la mayor protección a los derechos humanos del individuo.¹¹⁹

Para nuestra Carta Magna los derechos humanos tienen cuatro características fundamentales, de acuerdo al párrafo tercero del artículo 1o. constitucional:

- a) La universalidad: lo que quiere decir que todos tenemos derechos humanos por el simple hecho de tratarse de un ser humano, esto, matizado por algunas pequeñas variantes, tales como el ser ciudadano, que implica ser mayor de 18 y tener un modo honesto de vivir, de conformidad al artículo 34 constitucional.
- b) La interdependencia: que implica que al ser los derechos humanos un mismo concepto y estar vinculados entre sí, la violación de uno generalmente implica la violación de otros. Ejemplo de esto es la violación del derecho humano a la

¹¹⁹ CARBONELL, Miguel, P. (2014), *Conferencia de Control de la Convencionalidad [en línea]*. Disponible desde: www.youtube.com/watch?v=3v73CzwmBc

integridad física, cuya violación puede perturbar incluso el derecho a tener y llevar a cabo un proyecto de vida.

- c) La indivisibilidad: la protección de un derecho humano debe ser íntegra, no sólo parcial.
- d) La progresividad: que implica el avance que debe tener la protección de los Derechos Humanos, con mayor amplitud y rapidez.

Otro de los trascendentes cambios constitucionales, es posible apreciarlo en la cumbre misma de la pirámide normativa, pues antes de dicha reforma, se encontraba La Ley Suprema de la Unión, conformada por la misma Carta Magna, los tratados internacionales y las leyes federales. Actualmente, en dicha cima se encuentra el bloque constitucional conformado por: La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Jurisprudencia del Poder Judicial de la Federación que la interpreta, los Tratados Internacionales en materia de Derechos Humanos y la Jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos que lleva a cabo su interpretación.¹²⁰

Artículos constitucionales y tratados internacionales vinculados con los derechos humanos que protege el Programa de Control y Prevención de Ingestión de Alcohol en Conductores de Vehículos

Artículo 1o. constitucional

Además de los principios y su interpretación anteriormente citados en el presente capítulo, el párrafo tercero establece la obligación de todas las autoridades de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos. Así como la obligación del Estado Mexicano de prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos en los términos establecidos por la ley.

Todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos (...) En

¹²⁰ CARBONELL, Miguel, *Conferencia de Control de la Convencionalidad*, op. cit. [en línea].

consecuencia, el Estado deberá prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos, en los términos que establezca la ley.

Artículo 3o. constitucional

Establece la obligación estatal de inculcar el respeto a los derechos humanos, y la conciencia de solidaridad internacional a través de la educación que imparte. Entre éstos derechos humanos, se encuentra indudablemente el respeto a la vida e integridad física de las personas, bienes jurídicos tutelados por el Programa de Control y Prevención de Ingestión de Alcohol en Conductores de Vehículos.

La educación que imparta el Estado tenderá a desarrollar armónicamente, todas las facultades del ser humano y fomentará en él, a la vez, el amor a la Patria, el respeto a los derechos humanos y la conciencia de solidaridad internacional...

Artículo 4o. constitucional

Tutelando entre otros puntos este artículo en su párrafo primero, el derecho a formar una familia, y a ésta, como la célula a partir de la cual se conforma la sociedad, lógicamente atentan contra ella las consecuencias sufridas por los accidentes viales, siendo aun en el caso de las personas solteras un atentado contra el proyecto de vida de quienes aspiran a constituirla; pues de sufrir lesiones permanentes, se reduce la probabilidad de ser aceptado como pareja estable; así como las oportunidades laborales y con ello su futuro ingreso económico.

El varón y la mujer son iguales ante la ley. Esta protegerá la organización y desarrollo de la familia...

Otro de los importantes derechos humanos tutelado por este artículo, es el derecho de protección de la salud, definiendo la Ley conforme al mismo, las bases y

modalidades para el acceso a este servicio. La obligación estatal de preservar el derecho a la salud abarca entre sus rubros principales:¹²¹

- a) La obligación de respetar el derecho a la salud.
- b) La obligación de proteger la salud.
- c) La obligación de satisfacer el derecho a la salud.

En lo relativo al Programa de Control y Prevención de Ingestión de Alcohol en Conductores de Vehículos, el rubro principal es sin duda la obligación estatal de proteger la salud, siendo el consumo de alcohol y sus consecuencias un problema de salud pública; que en el caso de los conductores de vehículos automotores, va más allá del conductor y la salvaguarda de su integridad, pues existen terceros implicados a quienes se debe proteger.

Toda persona tiene derecho a la protección de la salud...

Artículo 5o. constitucional

Conteniendo este artículo en su párrafo primero el derecho a decidir libremente el trabajo a desempeñar por parte de una persona, siempre y cuando sea lícito, resulta obvio que la pérdida de la vida y las lesiones que puede sufrir quien se ve involucrado en un accidente vial, perturba su fuente de ingresos, así como su estabilidad laboral y familiar.

A ninguna persona podrá impedirse que se dedique a la profesión, industria, comercio o trabajo que le acomode, siendo lícitos...

Artículo 11 constitucional

Consagrado en este importante artículo constitucional en su párrafo primero la libertad de tránsito; sin embargo, en relación con la presente investigación, es pertinente

¹²¹ RAMÍREZ GARCÍA, Hugo Saúl y PALLARES YABUR, Pedro de Jesús, *op. cit.*, p. 175.

señalar que muchas personas se autolimitan en el ejercicio de este derecho, en especial en días festivos por las noches o viernes y sábados en el mismo horario, debido al incremento de las conductas delictivas, en parte provocado por el consumo inmoderado de alcohol, y a los accidentes viales resultado de la combinación volante-alcohol; siendo un vehículo en las manos de una persona en estado de ebriedad un arma mortal para sí mismo y los demás. Vinculado a este punto, el Programa Conduce sin Alcohol no vulnera el derecho a transitar; pues la persona que rebasa el límite legal de alcohol para conducir, puede transitar caminando en la vía pública e incluso en automóvil, siempre que no sea él quien maneje.

Toda persona tiene derecho para entrar en la República, salir de ella, viajar por su territorio (...) El ejercicio de este derecho estará subordinado a las facultades de la autoridad judicial (...) y a las de la autoridad administrativa...

Artículo 14 constitucional

Conteniendo el presente las bases del debido proceso; mismo en el que se cita que nadie puede ser privado de su libertad, propiedades, posesiones o derechos sino mediante juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos en los que se sigan las formalidades esenciales del procedimiento; en los percances viales sufridos se pierden injustamente posesiones y derechos, muchas veces de manera injusta e irreparable.

Nadie podrá ser privado de su libertad, posesiones o derechos, sino mediante juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento...

Artículo 21 constitucional

Que señala en su párrafo tercero la facultad de la autoridad administrativa para imponer sanciones como arresto, multa o trabajo a favor de la comunidad por infracciones a los reglamentos gubernativos y de policía.

Compete a la autoridad administrativa la aplicación de sanciones por las infracciones de los reglamentos gubernativos y de policía, las que únicamente consistirán en multa, arresto hasta por 36 horas o en trabajo a favor de la comunidad...

Artículo 22 constitucional

Que prohíbe, entre otras cosas, la pena de muerte, la mutilación, las penas inusitadas o trascendentales; de acuerdo al criterio del Dr. Miguel Carbonell, tutela implícitamente el respeto a la vida, estableciendo también la obligación estatal de crear los mecanismos para protegerla, esto, de acuerdo al criterio de derechos implícitos¹²² expuesto por el citado jurista.

Quedan prohibidas las penas de muerte, mutilación, de infamia, la marca, los azotes, los palos (...) y cualesquiera otras penas inusitadas o trascendentales...

Artículo 73 constitucional

El citado numeral constitucional en su fracción XVI, inciso 1a, establece que el Consejo de Salubridad General dependerá directamente del Presidente de la República, siendo sus disposiciones obligatorias en el país. De acuerdo al inciso 4a del citado artículo y fracción, las medidas que el Consejo haya puesto en vigor en la campaña contra el alcoholismo y la venta de sustancias que envenenan al individuo o degeneran la especie humana, serán después revisadas por el Congreso de la Unión en los casos que le competan. Siendo para el tema de la presente investigación de suma importancia, el que de acuerdo a nuestra Carta Magna, el consumo de alcohol es un problema que se debe prevenir y combatir. Por su parte, la Ley General de Salud considera al alcoholismo y la drogadicción como problemas de salud pública, manifestando en el artículo 184 BIS la creación del Consejo Nacional Contra las

¹²² CARBONELL, Miguel, P. (2012), *Conferencia sobre La Reforma Constitucional en materia de Derechos Humanos [en línea]*. Disponible desde: www.youtube.com/watch?v=YelgfePf08Q

Adicciones. Lo anterior es posible fundamentarlo en los daños biológicos, psicológicos y sociales que el consumo inmoderado de alcohol provoca al individuo:¹²³

- a) Daños físicos: daños en la memoria, el pensamiento y el juicio, pérdida de la inhibición y coordinación motora, en la percepción espacio-sensorial; reacciones químicas adversas al organismo en el cerebro, en particular en el cerebelo, responsable de la coordinación y el equilibrio del individuo; alteraciones químicas en las neuronas, lo que interfiere con la sinápsis, proceso de comunicación interneuronal; daños hepáticos, con las enfermedades que conlleva: cirrosis hepática, pancreatitis; aumento en las posibilidades de desarrollar enfermedades tales como: cardiomiopatía alcohólica, diversas variantes de demencia, úlceras gástricas. Es común también que se presenten trastornos como: deshidratación, náuseas, mareos, etc.

- b) Daños psicológicos: ansiedad, trastornos afectivos, depresión, pérdida de límites e inhibiciones de la conducta, pérdida de la autoestima, dificultades para ordenar el pensamiento y clarificar las ideas, dificultad para concentrarse, disminución de la capacidad para resolver conflictos, entre otros.

- c) Daños sociales: ausentismo escolar y laboral, abandono de estudios, problemas legales e intrafamiliares, dificultad para reaccionar e interactuar adecuadamente, embarazos no deseados; incremento de las prácticas de riesgo tales como: mantener sexuales con múltiples personas y sin protección, manejar a alta velocidad en estado de ebriedad, etc. Además del vínculo que guarda el consumo inmoderado de alcohol con delitos violentos y diversos tipos de accidentes, entre ellos los viales.

Estos daños físicos, psicológicos y sociales, se ven agravados cuando la persona es menor a 21 años, edad en la que se considera que el cerebro concluyó su formación,

¹²³ Recuperado de: www.nlm.nih.gov>Enciclopedia Medica

y también edad legal para poder beber en los Estados Unidos. Es de vital importancia el mencionar, que en el caso de los menores, además de los mencionados daños, también se ve potencializada la posibilidad de convertirse en alcohólico, sector de la sociedad que sigue incrementando el consumo de alcohol y drogas, al igual que el sector femenino,¹²⁴ que por razones morfológicas y fisiológicas, presenta dichos daños con mayor rapidez.

Artículo 94 constitucional

Dicho numeral establece que será la Ley la que fije los términos en que sea obligatoria la jurisprudencia establecida por el Poder Judicial, en la que interpreta la Constitución y normas generales; existiendo en la jurisprudencia un importante sustento jurídico del Programa de Control y Prevención de Ingestión de Alcohol en Conductores de Vehículos.

La Ley fijará los términos en que sea obligatoria la jurisprudencia que establezcan los Tribunales del Poder Judicial de la Federación...

El derecho a la vida en los tratados internacionales

De acuerdo al artículo 6o. del Pacto Internacional de Derechos Civiles y políticos de 1966; la vida es inherente a la persona humana, y está protegida por la ley, por lo que nadie puede ser privado de ella arbitrariamente; para el caso en que un país prive legalmente de la vida a una persona, debe de cumplirse por lo menos con los siguientes requisitos:

- a) Que se imponga a un mayor de 18 años por los más graves delitos.
- b) Que exista una sentencia definitiva emitida por una autoridad competente.
- c) Que se respete su derecho a solicitar indulto, amnistía o conmutación de la pena capital.

¹²⁴ Enciclopedia Médica, *op. cit.* [en línea].

Por su parte, el artículo 4o. del Pacto de San José, enumera prácticamente los mismos requisitos para este supuesto.

En relación a la constitucionalidad del Programa Conduce sin Alcohol, la siguiente jurisprudencia pone de manifiesto el criterio de la Suprema Corte de Justicia:

Novena Época Registro: 172103 Instancia: Segunda Sala
Jurisprudencia Fuente: Semanario Judicial de la Federación
y su Gaceta XXVI, Julio de 2007 Materia(s): Constitucional,
Administrativa Tesis: 2a./J. 117/2007 Página: 277
**ALCOHOLÍMETRO. EL ARTÍCULO 102, PÁRRAFO
PRIMERO, DEL REGLAMENTO DE TRÁNSITO PARA EL
DISTRITO FEDERAL NO VIOLA EL ARTÍCULO 21
CONSTITUCIONAL.**

El citado precepto reglamentario que prevé el arresto como única sanción por incurrir en los supuestos a que se refieren los artículos 99 y 100 del Reglamento de Tránsito para el Distrito Federal, estableciendo un mínimo de 20 horas y un máximo de 36 como límites para la imposición de dicha sanción, otorgándole el carácter de inconmutable, no viola el artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que señala: "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", toda vez que se ajusta a lo dispuesto en el indicado precepto constitucional, en el sentido de otorgar a la autoridad administrativa la facultad de sancionar la infracción de alguna disposición del Reglamento mencionado, concretamente la circunstancia de que una persona conduzca un vehículo en estado de ebriedad o bajo la influencia de algún psicotrópico, en los grados ahí establecidos. Esto es, como el artículo 21 constitucional permite a la autoridad valorar la gravedad de la infracción y, en esa medida, imponer como sanción una multa o, en su caso, un arresto que no exceda de 36 horas, es evidente que el primer párrafo del artículo 102 del Reglamento de

Tránsito para el Distrito Federal cumple cabalmente con el espíritu del referido precepto constitucional, pues la imposición de esa sanción supone el ejercicio por parte de la autoridad administrativa de la facultad de optar por la multa o por el arresto, como lo dispone el artículo 21 constitucional. Además, la circunstancia de que el citado artículo 102 otorgue el carácter de inmutable a la sanción de arresto ahí prevista no conlleva una violación al referido precepto constitucional, merced a que, en primer lugar, la última parte del primer párrafo del artículo 21 constitucional no supone un derecho de opción a favor del infractor, sino la facultad de la autoridad administrativa de conmutar la multa por el arresto, con la finalidad de que no quede sin sanción la infracción cometida al Reglamento respectivo; y, en segundo, la autoridad administrativa puede calificar la gravedad de la infracción para determinar la sanción pertinente.

Contradicción de tesis 98/2007-SS. Entre las sustentadas por los Tribunales Colegiados Quinto y Décimo Quinto, ambos en Materia Administrativa del Primer Circuito. 20 de junio de 2007. Cinco votos. Ponente: Sergio Salvador Aguirre Anguiano. Secretario: Eduardo Delgado Durán. Tesis de jurisprudencia 117/2007. Aprobada por la Segunda Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada del veinte de junio de dos mil siete.¹²⁵

3.2. El Programa Conduce sin Alcohol como presunto acto de molestia

Siendo para la presente investigación de vital importancia el definir que son los actos de molestia y su origen, se desarrollará brevemente el tema en las siguientes líneas.

Históricamente, cuando la monarquía absoluta cede el paso al modelo jurídico originado a partir de la Revolución Francesa, la Independencia de los Estados Unidos

¹²⁵ Recuperado de: suprema-corte.vlex.com.mx/vid/jurisprudencial-segunda-sala-jurisprudencia-29803904

y la Revolución Industrial, la primera etapa de los derechos humanos se centra en las acciones propias del Estado; en reclamar para sí el uso legítimo de la fuerza, en el dictado de leyes, en dirimir conflictos jurisdiccionales, en representar al pueblo y en el hecho de garantizar las libertades políticas y civiles del ciudadano. En la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano, es posible advertir un freno a las arbitrariedades; pues impone como condición que el arresto o actos de molestia se encuentren previstos en la ley, y siguiendo las formas que esta marca.

En el mismo tenor de la tendencia a imponer un freno a las arbitrariedades, la Declaración Francesa cuya esencia impregna gran cantidad de ordenamientos jurídicos actuales, entre ellos el nuestro, el artículo 16 constitucional de nuestra Carta Magna consagra el Principio de legalidad, que impone una serie de requisitos a los actos de autoridad para gozar de legalidad. Dichos actos de autoridad deben reunir por lo menos 3 condiciones:

- 1) Constar por escrito.
- 2) Provenir de autoridad competente.
- 3) Que en el documento se funde y motive la causa legal del procedimiento.

Condiciones detalladas en los requisitos constitucionales del acto jurídico, en el punto 2.1.4. Del presente trabajo; sin embargo, es pertinente hacer la distinción entre actos de privación y actos de molestia:

- 1) El artículo 14 constitucional hace alusión a los actos de privación: “Nadie podrá ser privado 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 con las Leyes expedidas con anterioridad al hecho.”
- 2) El artículo 16 constitucional alude a los actos de molestia: “Nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino en

virtud de un mandamiento escrito de la autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento.”

- 3) Los actos privativos a los que hace alusión el artículo 14 constitucional producen como efecto la disminución, menoscabo o supresión definitiva de un derecho del gobernado.
- 4) Los actos de molestia aludidos por el artículo 16 constitucional sólo restringen de manera provisional o preventiva un derecho con el objeto de proteger determinados bienes jurídicos.

Los anteriores puntos, es posible encontrarlos en los criterios que el Pleno de la Suprema Corte de Justicia establece en los amparos en revisión que a continuación se mencionan:

200080. P./J. 40/96. Pleno. Novena Época. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo IV, Julio de 1996, Pág. 5

ACTOS PRIVATIVOS Y ACTOS DE MOLESTIA. ORIGEN Y EFECTOS DE LA DISTINCION. El artículo 14 constitucional establece, en su segundo párrafo, que 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 tanto, el artículo 16 de ese mismo Ordenamiento Supremo determina, en su primer párrafo, que 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. Por consiguiente, la Constitución Federal distingue y regula de manera diferente los actos privativos respecto de los actos de molestia, pues a los primeros, que son aquellos que producen como efecto la disminución, menoscabo o supresión definitiva de un derecho del gobernado, los autoriza solamente a través del cumplimiento de determinados requisitos precisados en el artículo 14, como son, la existencia de un juicio seguido ante un tribunal previamente establecido, que cumpla con las formalidades esenciales del procedimiento y en el que se apliquen las leyes expedidas con anterioridad al hecho juzgado. En cambio, a los actos de molestia que, pese a constituir afectación a la esfera jurídica del gobernado, no producen los mismos efectos que los actos privativos, pues sólo

restringen de manera provisional o preventiva un derecho con el objeto de proteger determinados bienes jurídicos, los autoriza, según lo dispuesto por el artículo 16, siempre y cuando preceda mandamiento escrito girado por una autoridad con competencia legal para ello, en donde ésta funde y motive la causa legal del procedimiento. Ahora bien, para dilucidar la constitucionalidad o inconstitucionalidad de un acto de autoridad impugnado como privativo, es necesario precisar si verdaderamente lo es y, por ende, requiere del cumplimiento de las formalidades establecidas por el primero de aquellos numerales, o si es un acto de molestia y por ello es suficiente el cumplimiento de los requisitos que el segundo de ellos exige. Para efectuar esa distinción debe advertirse la finalidad que con el acto se persigue, esto es, si la privación de un bien material o inmaterial es la finalidad connatural perseguida por el acto de autoridad, o bien, si por su propia índole tiende sólo a una restricción provisional. Amparo en revisión 1038/94. Construcciones Pesadas Toro, S.A. de C.V. 24 de octubre de 1995. Mayoría de diez votos. Ponente: José de Jesús Gudiño Pelayo. Secretaria: Susana Alva Chimal. Amparo en revisión 1074/94. Transportes de Carga Rahe, S.A. de C.V. 24 de octubre de 1995. Mayoría de diez votos. Ponente: José de Jesús Gudiño Pelayo. Secretaria: Felisa Díaz Ordaz Vera. Amparo en revisión 1150/94. Sergio Quintanilla Cobián. 24 de octubre de 1995. Mayoría de diez votos. Ponente: José de Jesús Gudiño Pelayo. Secretaria: Susana Alva Chimal. Amparo en revisión 1961/94. José Luis Reyes Carbajal. 24 de octubre de 1995. Mayoría de diez votos. Ponente: José de Jesús Gudiño Pelayo. Secretaria: Felisa Díaz Ordaz Vera. Amparo en revisión 576/95. Tomás IruegasBuentello y otra. 30 de octubre de 1995. Mayoría de nueve votos. Ponente: Juventino V. Castro y Castro. Secretario: Teódulo Angeles Espino. El Tribunal Pleno, en su sesión privada celebrada el veinticuatro de junio en curso, aprobó, con el número 40/1996, la tesis de jurisprudencia que antecede. México, Distrito Federal, a veinticuatro de junio de mil novecientos noventa y seis.

Pese a que el Programa de Control y Prevención de Ingestión de Alcohol en Conductores de Vehículos, no cumple con el mandamiento escrito emitido por una autoridad competente que funde y motive la causa legal del procedimiento, no se trata de un acto privativo, sino de un acto de molestia, pues únicamente restringe momentáneamente la circulación del conductor en tanto se practica la prueba de alcoholemia, en cumplimiento de una norma de carácter administrativo, es únicamente cuando al realizarla y comprobar que el conductor rebasa la cantidad legal de alcohol permitido para poder conducir, que se le remite al Centro de

Sanciones Administrativas, por configurarse la flagrancia en la comisión de una violación a los reglamentos gubernativos y de policía. Al respecto, el Cuarto Tribunal en Materia Administrativa determina en la revisión del amparo 746/2003 su improcedencia, el 14 de enero de 2004.

181806. I.4o.A.422 A. Tribunales Colegiados de Circuito. Novena Época. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo XIX, Abril de 2004, Pág. 1379.

ALCOHOLÍMETRO. LOS ACTOS DE EJECUCIÓN DE LOS ARTÍCULOS 100 Y 102 DEL REGLAMENTO DE TRÁNSITO DEL DISTRITO FEDERAL VIGENTE HASTA EL TREINTA DE DICIEMBRE DE DOS MIL TRES, NO SON ACTOS FUTUROS DE REALIZACIÓN INCIERTA, SINO ACTOS FUTUROS RAZONABLEMENTE PROBABLES. De lo dispuesto en los artículos 100 y 102 del Reglamento de Tránsito del Distrito Federal, vigente hasta el treinta de diciembre de dos mil tres, en relación con los diversos del segundo al sexto del Aviso del Establecimiento del Programa de Control y Prevención de Ingestión de Alcohol en Conductores de Vehículos en el Distrito Federal, emitido con fundamento, entre otros, en aquellos preceptos reglamentarios, se advierte, en primer lugar, que los agentes de la Policía Preventiva se encuentran facultados 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 para que, con base en los resultados de esas pruebas, que tendrán pleno valor de la cantidad de alcohol u otra sustancia tóxica, se le impongan las sanciones que procedan. Ahora bien, es cierto que las disposiciones en cita no

tienen como consecuencia inmediata que se proceda en los términos indicados en contra del quejoso, ya que su aplicación se encuentra condicionada a determinadas conductas positivas, tanto de éste como de las autoridades, pero no por ello los actos de ejecución son actos futuros de realización incierta, sino más bien, constituyen actos, aunque futuros, razonablemente probables, en virtud de que derivan de la circunstancia de circular un vehículo de motor, que es uno de los supuestos necesarios para que se aplique el "alcoholímetro". CUARTO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO. Amparo en revisión (improcedencia) 746/2003. Carlos Fernando Chapela de Alvarado. 14 de enero de 2004. Unanimidad de votos. Ponente: Jesús Antonio Nazar Sevilla. Secretaria: Indira Martínez Fernández. Nota: Esta tesis contendió en la contradicción 133/2004-SS resuelta por la Segunda Sala, de la que derivó la tesis 2a./J. 196/2004, que aparece publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XXI, enero de 2005, página 437, con el rubro: "ALCOHOLÍMETRO. LAS NORMAS CONTENIDAS EN EL DECRETO 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 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 EN AMPARO POR SU SOLA ENTRADA EN VIGOR."

Los puntos más trascendentes de la jurisprudencia por contradicción de tesis derivada del citado amparo son:

- a) Los agentes de la policía preventiva se encuentran facultados para detener la marcha de vehículos de manera aleatoria en los puntos designados por el Programa Conduce sin Alcohol, mismos que serán rotativos.
- b) Los conductores se encuentran obligados a realizarse la prueba de alcoholemia.
- c) Que la sanción le será únicamente impuesta al conductor únicamente cuando rebase la cantidad de alcohol legalmente permitida para conducir.

Los datos de identificación de la citada jurisprudencia por contradicción de tesis son:

Número de registro: 18616

Novena Época

Instancia: Segunda Sala

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

Tomo: Tomo XXI, Enero de 2005

Página: 438

CONTRADICCIÓN DE TESIS 133/2004-SS. ENTRE LAS SUSTENTADAS POR LOS TRIBUNALES COLEGIADOS CUARTO Y PRIMERO, AMBOS EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO.

Existen argumentos de gran peso que sustentan jurídicamente al Programa, entre ellos:¹²⁶

- 1) La Seguridad Pública constituye una de las actividades esenciales del Estado.
- 2) El objeto de la Seguridad Pública es el mantenimiento del orden público, teniendo este carácter la protección de la integridad física y el patrimonio de las personas.
- 3) La obligación del Estado de prever aquellas situaciones que constituyan un riesgo a la integridad física, psíquica y al patrimonio de la ciudadanía.
- 4) La obligación estatal de prevenir la comisión de faltas administrativas y delitos.
- 5) El deber del Estado de implementar los mecanismos que aseguren la protección de Los Derechos Humanos a la Vida e Integridad Física.
- 6) La obligación de las autoridades de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos, en el entendido lógico de que esto no es posible sin la

¹²⁶ MARTÍNEZ MORALES, Rafael I., *Derecho administrativo tercer y cuarto cursos, op. cit.*, pp. 121-153.

cooperación y participación ciudadana, quien de acuerdo a diversos tratados internacionales, debe guardar un papel activo, y no pasivo en el respeto y difusión de los derechos fundamentales.

- 7) Dada la naturaleza de la falta administrativa consistente en conducir en estado de ebriedad, no existe otra forma de eliminar el riesgo que representa para la ciudadanía, y para el propio conductor la realización de este acto.
- 8) El deber constitucional del Consejo de Salubridad General, cuyo titular es el Presidente de la República, de combatir el alcoholismo y sus consecuencias.

3.3. El alcoholímetro como falta administrativa (Violación a los reglamentos gubernativos y de policía)

De acuerdo al artículo 21 de nuestra Carta Magna, la Seguridad Pública es una función que se encuentra a cargo de la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios; quienes para lograr mantener el orden público, tienen que preservar la integridad física y los bienes de la ciudadanía. Entre otras, las medidas tomadas para ello son:

- a) La prevención, investigación y persecución de delitos.
- b) La sanción de infracciones administrativas; que consistirán en multa, arresto hasta por 36 horas o trabajo a favor de la comunidad.

La imposición de penas por delitos, su modificación y duración, es exclusiva de la autoridad judicial, en tanto que la aplicación de sanciones por infracciones a los reglamentos gubernativos y de policía, a la autoridad administrativa.

Otro de los ordenamientos jurídicos que prevé como parte fundamental de la Seguridad Pública el salvaguardar la integridad y derechos de las personas, es la Ley del Sistema Nacional de Seguridad Pública, Reglamentaria del artículo 21 constitucional, de orden público e interés social, de acuerdo a ésta, entre sus objetivos prioritarios se encuentran de conformidad a su artículo segundo:

- a) La salvaguarda de la integridad de las personas, derechos y libertades.
- b) La preservación de la paz y el orden públicos.
- c) La prevención especial y general del delito, y conductas antisociales.
- d) La realización de programas de fomento de valores culturales y cívicos.
- e) La sanción de infracciones administrativas.

El vocablo “infracción”, indica toda transgresión, quebrantamiento de una ley, pacto o tratado; o de una norma jurídica, moral, lógica o doctrinal. Misma que generalmente trae como consecuencia una sanción. Hans Kelsen indica que la sanción es un elemento diferenciador entre la regla de derecho y la moral, y su contenido, es un acto coactivo dirigido al individuo que puede violarla, amenazándolo con infringirle un daño o carga que puede consistir, según la gravedad de la falta, desde un simple forzamiento a reparar el perjuicio causado o la imposición de una multa, hasta la privación de la libertad.¹²⁷

De acuerdo a Rodríguez Manzanera, las conductas antisociales son todos aquellos comportamientos humanos que van en contra del bien común, entre éstos, se encuentran el alcoholismo y la drogadicción,¹²⁸ siendo cuando los mismos ponen en riesgo a la seguridad de la población, una clara violación a sus derechos humanos.

3.4. El alcoholímetro en otros países

3.4.1. El alcoholímetro en los Estados Unidos de América

Para los Estados Unidos, al igual que para muchos otros, el alcoholismo no es la única adicción que representa un grave problema de salud pública; pues también existe el consumo de drogas tales como: anfetaminas, marihuana, cocaína, cannabis, etc. Siendo su política de carácter evidentemente pragmático, se faculta sin mayor

¹²⁷ MATÍNEZ MORALES, Rafael I., *Derecho administrativo tercer y cuarto cursos*, op. cit., p. 139.

¹²⁸ RODRÍGUEZ MANZANERA, Luis, op. cit., pp. 23 y 24.

problema a la Secretaría de Transportes, autoridad administrativa, para efectuar la realización de exámenes de alcoholemia a conductores de vehículos automotores, verificando con ello si violan la Ley de Gobierno de los Estados Unidos, esto, a pesar de la dura crítica por presuntamente violar sus derechos fundamentales, al ser investigado el individuo sin existir una sospecha razonable y no respetar su derecho a la no autoincriminación.

Las sanciones en Estados Unidos por conducir bajo el influjo del alcohol o las drogas varían de un estado a otro por tratarse de una jurisdicción diversa; sin embargo, es posible encontrar características comunes a prácticamente todos los estados:¹²⁹

- a) De acuerdo al consumo y reincidencia son progresivamente más severas.
- b) El Congreso ha establecido un límite legal de 0.08 para poder conducir.
- c) Las sanciones aplicables son: multa, suspensión de la licencia o arresto; pudiendo darse la combinación de ellas según el caso. Así como le existencia de sentencias en la que se impone trabajo en favor de la comunidad.
- d) En términos generales, la primera suspensión por conducir en estado de ebriedad es de un año, la segunda es de 3 años y la tercera de 5 años.
- e) La privación de la libertad le es impuesta al conductor reincidente en esta conducta.
- f) Existen licencias condicionales para mayores de 15 años y menores de 21. Para ellos, el conducir no es un derecho, sino un privilegio. Su licencia puede suspenderse de negarse a que le sea practicada la prueba de alcoholemia; así como de haber consumido alcohol, sin importar la cantidad; pues siendo la edad legal para consumir alcohol de 21 años, en un menor de esta edad es ilegal.
- g) Manejar bajo la influencia de alcohol o drogas es considerado un delito que pone en riesgo la seguridad pública.

¹²⁹ Recuperado de: abogados.lawinfo.com/recursos/transito-dui/sanciones-possibles-por-manejar-ebrio.html

3.4.2. El alcoholímetro en España

Al igual que nuestro país, España tiene una larga historia en elaboración y consumo de bebidas alcohólicas. España es uno de los principales productores de bebidas alcohólicas a nivel mundial, dentro de las cuales destaca la vid, por ello, sus habitantes cuentan con mayor facilidad para su consumo.¹³⁰

España fue uno de los primeros países en implementar y legalizar las pruebas de alcoholemia en la década de los setentas, y a partir de 1992, realiza la medición de grados con el bautizado por los españoles como “etilómetro evidencial”, contando este con valor probatorio pleno en la configuración de la flagrancia, al sobrepasar en la prueba el conductor los grados de alcohol legalmente permitidos. Antes, el policía encargado de resguardar la seguridad vial sólo contaba con la observación de reacciones físico-motoras tales como: aliento alcohólico, mirada perdida, torpeza de movimientos, etc., como medio de prueba. Para este país, acertadamente el conducir en estado de ebriedad constituye un delito contra la seguridad vial, esto, de acuerdo al artículo 379 de su Código Penal vigente, mismo que establece una pena de prisión de 3 a 6 meses a quien conduzca bajo influencia de drogas o bebidas alcohólicas. Por su parte, el numeral 381 del mismo ordenamiento, estipula pena privativa de libertad de 2 a 5 años y privación total del derecho a conducir vehículos a motor a quien condujere con manifiesto desprecio a la vida.¹³¹ Además de la sanción establecida por el Código Penal, la Ley de Tráfico y Seguridad Vial vigente, tipifica ésta conducta como muy grave, sancionándola administrativamente con una severa multa de hasta mil euros, la retención del vehículo y la pérdida de puntos en el carnet de conducir. Dichos ordenamientos castigan con verdadera dureza el tratar con desprecio los Derechos Humanos a la Vida e Integridad Física. Siendo España el país que más legislación y estudios que la sustentan tiene al respecto, es de llamar la atención sus trascendentes puntos de vista, tales como: considerar conducir en estado de ebriedad como un delito bajo la figura de riesgo, el concebir en esas condiciones al automóvil como un arma mortal; en reconocer la legalidad del Programa Conduce sin Alcohol, y

¹³⁰ ENCICLOPEDIA SALVAT, *op. cit.*, Tomo 5, pp. 1253-1277.

¹³¹ Recuperado de: <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1995-25444>

para su implementación, las facultades a los policías viales; la necesidad de considerar la configuración de la flagrantia en virtud de sobrepasar en la prueba de alcoholemia el límite legal de alcohol permitido para conducir, y en reconocer la urgencia de sacar a los conductores ebrios de las calles y carreteras.

3.4.3. El alcoholímetro en Francia

Este desarrollado país es reconocido, entre otras cosas, por la alta cantidad y calidad de sus perfumes y vinos producidos.¹³² Es quizá por ello que presenta un problema de muertes en accidentes viales vinculadas al consumo de alcohol, y personas con lesiones temporales o permanentes. A diferencia del pueblo español, su regulación en la materia data de principios de los años noventa. Siendo: *le Code de la route et Loi du 31 octobre 1990, citer par la Loi du janvier 1991 (dite Loi Evin)*, en castellano, el Código de Caminos y la Ley del 31 de octubre, mejor conocida como la “Ley Elvin”; las que regulan legalmente el consumo de bebidas alcohólicas. La tasa de alcoholemia permitida es de 0.5g. de alcohol por litro de sangre o 0.25mg. por litro de aire espirado.¹³³

Dentro de las medidas tomadas por la autoridad administrativa francesa se encuentran: la restricción en el horario a los anuncios de bebidas alcohólicas, y las multas impuestas por conducir en estado de ebriedad, que si rebasa en la prueba de alcoholemia los 0.8 gramos por litro de sangre, puede ser de hasta 4,500 euros y 2 años de prisión, así como la suspensión del permiso de conducir y llevar el automóvil al depósito vehicular; en casos de reincidencia, aunque la cantidad de gramos de alcohol por litro de sangre sea inferior a 0.8, se podrán aplicar penas privativas de libertad.¹³⁴

Entre los más recientes eventos en el tema, el gobierno francés declaró la obligatoriedad de que quien circulara en automóvil por calles y carreteras, sin importar

¹³² ENCICLOPEDIA SALVAT, *op. cit.*, Tomo 6, pp. 1449-1459.

¹³³ Recuperado de: www.diplomatie.gouv.fr/es/venir-a-francia

¹³⁴ *Ídem.*

que fuera nacional o extranjero, debía llevar un alcoholímetro portátil; para dar marcha atrás posteriormente en esta medida a principios del 2013, esto, debido a la falta de fiabilidad de los aparatos y problemas en su suministro.¹³⁵

3.4.4. El alcoholímetro en Alemania

Alemania es un gran productor de cebada, y por ende, de cerveza; sin embargo, el índice de mortalidad por accidentes viales por conducir en estado de ebriedad es sumamente bajo. Tal vez debido a una población con analfabetismo inexistente, con amplios conocimientos técnicos y perfeccionista, sus faltas son castigadas severamente. En el caso en particular del alcoholímetro, su implementación fue retirada recientemente, debido a la baja cantidad de accidentes viales vinculados al consumo de alcohol. Aunque las sanciones impuestas por conducir en estado de ebriedad incluyen: severas multas, el remolque del automóvil con cargo al infractor, suspensión de 6 meses a un año del permiso para conducir y asistencia obligatoria a cursos de reeducación ciudadana, a menos que la persona prefiera ser privada de su libertad. La policía alemana cuenta con un gran número de cámaras y radares para vigilar, ello, aunado a calles y carreteras en buen estado, facilitan el resguardo del orden público, y consecuentemente, de la vida e integridad física de la población.¹³⁶ Es digno de mencionar el caso de Alemania, ya que a pesar de haber sido retirado el Programa contra la conducción en estado de ebriedad, se hace por la baja incidencia ciudadana en este tipo de conductas, comportamiento que sólo una población educada y consciente es capaz de observar.

3.5. La norma de carácter administrativo

Una norma de carácter administrativo es aquella regla de conducta, obligatoria en su comportamiento, emitida por quien legalmente tiene facultades para ello, que rige y determina el comportamiento de los servidores públicos y de los particulares frente a

¹³⁵ Recuperado de: www.autobild.es/noticias/francia-obligatorio-alcoholimetro-179389

¹³⁶ Recuperado de: www.comoconduciren.com/alemania.php

la Administración Pública.¹³⁷ Es importante diferenciar entre una norma de carácter administrativo y una ley:¹³⁸

- a) La ley es jerárquicamente superior a la norma administrativa, existiendo una distinción de grado.
- b) Existe la reserva de ley, en temas que por su trascendencia y por disposición legal, únicamente ésta puede regular.
- c) La ley orgánicamente emana del legislativo, en tanto que la norma administrativa lo hace del ejecutivo.
- d) Su procedimiento de creación, en virtud del punto anterior, son distintos.
- e) Toda norma administrativa que se emite debe estar enmarcada dentro de la ley.

3.6. La facultad constitucional del Estado de imponer una norma de carácter administrativo

Dicha facultad deriva directamente del artículo 21 constitucional, mismo que hace la distinción entre delitos y faltas administrativas. Siendo un delito, de conformidad al artículo 7o. del Código Penal Federal vigente: “El acto u omisión que las leyes penales sancionan”, cuya imposición de penas, modificación y duración, es exclusiva de la autoridad judicial. En tanto que la aplicación de sanciones por las infracciones a los reglamentos gubernativos y de policía, competen a la autoridad administrativa, quien tiene la facultad de imponer dichas sanciones en virtud del poder coaccionador derivado de nuestra propia Carta Magna. Dicha autoridad, puede imponer al infractor la sanción consistente en multa o arresto. La doctrina afirma que el infractor posee el derecho de opción para escoger entre multa o arresto; sin embargo, en el caso en particular del alcoholímetro, la Suprema Corte declaró en 2007 (en jurisprudencia que resolvió la contradicción de tesis existente entre Tribunales Colegiados), la constitucionalidad de que sea la autoridad administrativa quien impone el arresto inmutable de 20 a 36 horas a quien conduce en estado de ebriedad, esto, debido

¹³⁷ Recuperado de: www.eco-finanzas.com/diccionario/N/NORMA_ADMINISTRATIVA.htm

¹³⁸ MARTÍNEZ MORALES, Rafael I., *Derecho administrativo primer y segundo cursos, op. cit.*, p. 310.

a la severidad de la falta administrativa, y reconociéndole, para este tipo de casos, a dicha autoridad la facultad de elección.

3.6.1. Sanción

La palabra sanción proviene del latín *sanctio*, que significa “Santidad, sagrado, inviolabilidad”,¹³⁹ lo que quiere decir algo que no debe infringirse. Para Hans Kelsen, la sanción es un elemento diferenciador entre la regla de derecho y la moral, y su contenido es un acto coactivo dirigido al individuo que puede violarla, amenazándolo con infringirle un daño o una carga.¹⁴⁰ En materia administrativa, la sanción puede consistir, de conformidad al artículo 21 constitucional, en multa, arresto o trabajo a favor de la comunidad, existiendo entonces una relación de género a especie; siendo la sanción el género, y la multa, el arresto y trabajo a favor de la comunidad, la especie.

3.6.2. Infracción

La palabra infracción proviene del latín *infractio, -tionis*. Significa el quebrantamiento de una ley o tratado; de una norma moral, doctrinal o lógica.¹⁴¹ Siendo el significado más acorde con este estudio el de quebrantamiento de una ley, en particular, el de una violación a los reglamentos gubernativos y de policía, quienes se encuentran jurídicamente sustentados en el artículo 21 constitucional.

De acuerdo a la Fracción XVIII del artículo 4o. del Reglamento de Tránsito vigente, infracción es la conducta que transgrede alguna disposición del propio Reglamento.

¹³⁹ PIMENTEL ÁLVAREZ, Julio, *Breve diccionario Latín-Español, Español-Latín*, Porrúa, México, 1999, p. 461.

¹⁴⁰ MARTÍNEZ MORALES, Rafael I., *Derecho administrativo tercer y cuarto cursos, op. cit.*, p. 139.

¹⁴¹ ENCICLOPEDIA SALVAT, *op. cit.*, Tomo 7, p. 1797.

3.6.3. Multa

La palabra proviene del latín *multa*, cuyo significado es sanción pecunaria.¹⁴² Dicha sanción, se impone en virtud de una transgresión de carácter penal, administrativo o contractual (cláusula penal en los contratos). Puede tener el carácter de pena principal o accesoria, y sustituirse, en muchos casos, por arresto o prestación de trabajo. En las multas de carácter administrativo, aunque no se impongan como sanción por un delito; las faltas administrativas constituyen conductas antisociales, violaciones a las reglas mínimas de comportamiento cívico, de ahí la importancia de sancionarlas, para lograr una convivencia más armónica entre la población, y el resguardo del orden público.

De acuerdo al artículo 3o. del Código Fiscal de la Federación las multas son aprovechamientos impuestos por las infracciones a las disposiciones legales o reglamentarias que no sean de carácter fiscal.

Otras sanciones constitucionales que puede aplicar el Estado, además de la multa, con el fin de imponer una norma de carácter administrativo son:

Arresto

El término arresto proviene del latín *ad, a, y restare, resistir*. Consiste en la detención provisional del presunto reo o infractor.¹⁴³ En México, el arresto puede tener 3 aspectos diferentes: como medio de apremio, como corrección disciplinaria y como facultad coercitiva de la autoridad administrativa.¹⁴⁴ A diferencia de la reclusión, sanción penal que priva al individuo de su libertad por un tiempo considerable, el arresto es corto, de conformidad al artículo 21 constitucional, no puede ser mayor a 36 horas. Para Rafael de Pina el arresto es: “la corta privación de la libertad que puede ser impuesta por una autoridad judicial o administrativa”.¹⁴⁵

¹⁴² ENCICLOPEDIA SALVAT, *op. cit.*, Tomo 8, p. 2309.

¹⁴³ *Ibidem*, Tomo 2, p. 290.

¹⁴⁴ DE PINA VARA, Rafael, *Diccionario de Derecho*, 30a. ed., Porrúa, México, 2001, p. 107.

¹⁴⁵ *Ídem*.

Por su parte, la Fracción III del artículo 8o. de la Ley de Justicia Cívica, define al arresto como: “La privación de la libertad del infractor por un periodo hasta de 36 horas”.

Actividades de apoyo a la comunidad

Sanción prevista en la Ley de Cultura Cívica, reglamentaria del artículo 21 constitucional y en el citado numeral de nuestra Carta Magna. El infractor a efecto de no cubrir la multa o arresto, puede solicitar al Juez Cívico que le sea permitido realizar actividades de apoyo a la comunidad, esto, con fundamento en el artículo 33 de la citada Ley, cuya duración en horas será la misma que la del arresto; para ello, debe acreditar fehacientemente su identidad y domicilio, así como no ser un reincidente. Entendiéndose por reincidencia, de acuerdo al artículo 32, cometer dos veces o más una infracción a la Ley de Cultura Cívica en un plazo inferior a 6 meses.

3.7. Facultades de la Asamblea Legislativa para legislar en materias civil, penal y sobre faltas de policía y buen gobierno

La organización en federaciones de algunos estados modernos trae consigo el problema del establecimiento de la residencia de poderes,¹⁴⁶ entre ellos nuestro Distrito Federal, cuyo poder ejecutivo local recae en el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, máxima autoridad administrativa, quien delega facultades o puede ejercerlas directamente. Sin embargo, de acuerdo al párrafo segundo del artículo 122 constitucional y 8o. del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, las otras dos autoridades locales del Distrito Federal son el Tribunal Superior de Justicia y la Asamblea Legislativa. Esta última, posee en los términos del artículo 36 del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, y de acuerdo a la Fracción V del artículo 122 constitucional, entre otras, las siguientes facultades:

- a) Expedir su ley orgánica.

¹⁴⁶ MARTÍNEZ MORALES, Rafael I., *Derecho administrativo primer y segundo cursos, op. cit.*, p.195.

- b) Examinar, discutir y aprobar la Ley de ingresos y Presupuesto de egresos del Distrito Federal.
- c) Revisar la cuenta pública.
- d) Nombrar a quien deba sustituir al Jefe de Gobierno en caso de falta absoluta.
- e) Legislar en materia de Administración Pública Local y procedimientos administrativos.
- f) Legislar en materias civil y penal, así como normar el organismo protector de los derechos humanos.
- g) Normar la protección civil y la justicia cívica sobre faltas de policía y buen gobierno.

Es de resaltarse que en términos del Estatuto de Gobierno, la Asamblea Legislativa tiene facultades para legislar sobre las faltas de policía y buen gobierno, así como en las materias civil y penal, esto, con las respectivas limitantes de Ley. Legislando con ello sobre puntos torales que inciden directamente en la vida del ciudadano común.

3.8. Facultades del Jefe de Gobierno de promulgar y ejecutar leyes

Una de las principales facultades y obligaciones del ejecutivo federal y local, de acuerdo a la Fracción I del artículo 89 constitucional y la Fracción IV del apartado A del 122 constitucional, respectivamente, es promulgar y ejecutar las leyes, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia. Para esto, el titular del ejecutivo puede con el fin de lograr la aplicación de la Ley, pormenorizarla y detallarla (actividad reglamentaria), a través de la emisión de normas abstractas e impersonales, productoras de efectos jurídicos previamente regulados; pero sujetándose siempre dentro del marco de la Ley.¹⁴⁷ Dentro de los grandes recursos legales de que dispone el titular del ejecutivo, se encuentran los reglamentos y decretos.

¹⁴⁷ MARTÍNEZ MORALES, Rafael I., *Derecho administrativo primer y segundo cursos, op. cit.*, pp. 305-313.

El reglamento es un conjunto de normas, principios o pautas que rigen una actividad, la expresión está reservada a un cuerpo normativo de carácter jurídico; se le estudia como fuente del derecho y aparece en la pirámide jurídica debajo de la Ley.¹⁴⁸ Es pertinente mencionar que el reglamento no puede regular materias legalmente reservadas, por ejemplo, establecer tipos penales.

Por otra parte, el decreto es una orden emitida por una autoridad, dirigida a un gobernado; es decir, es una resolución de un órgano público para un caso concreto.¹⁴⁹ A diferencia del decreto ley de que habla el artículo 70 constitucional, y que es emitido por el Congreso de la Unión, el emitido por el ejecutivo es de naturaleza administrativa, y puede regular, dentro del marco de la ley, situaciones de emergencia, sanitarias, etc.

3.9. Sujetos que intervienen en el Programa de Control y Prevención de Ingestión de Alcohol en Conductores de Vehículos

En términos generales, para efectuar el procedimiento de prueba del Programa Conduce sin Alcohol descrito por el artículo 39 del Reglamento de Tránsito del Distrito Federal, y descrito en el punto 2.2.1. del presente trabajo, el operativo se encuentra integrado por:¹⁵⁰

- a) Dos mujeres del Agrupamiento (Cisne)
- b) Seis elementos de la policía sectorial (como mínimo)
- c) Cuatro elementos de los denominados granaderos
- d) Un médico legista
- e) Cuatro elementos recién egresados del Instituto de Formación Policial
- f) Un supervisor de la Secretaría de Seguridad Pública del Distrito Federal
- g) Dos elementos del agrupamiento de grúas
- h) Personal de Derechos Humanos

¹⁴⁸ MARTÍNEZ MORALES, Rafael I., *Derecho administrativo primer y segundo cursos, op. cit.*, p. 305.

¹⁴⁹ *Ibidem*, p. 315.

¹⁵⁰ Recuperado de: <https://uclm.es/CU/sociales/pdf/documentosTrabajo/2012/20.pdf>

- i) Un Juez cívico y un Secretario Cívico.

Es pertinente aclarar que cada uno de los puntos rotativos en que se implementa el Programa Conduce sin Alcohol, tiene supervisión mediante visitas efectuadas por parte de personal de la Secretaría de Seguridad Pública, de la Dirección Ejecutiva de Justicia Cívica y de la Consejería Jurídica. Además de existir en estos puntos cámaras de video. Dichos puntos de revisión que son aproximadamente 17, son decididos por un Comité, ubicándolos generalmente en sitios considerados de alto riesgo, en muchos de los casos por su cercanía a sitios de diversión mejor conocidos como antros.

3.9.1. La Secretaría de Seguridad Pública del Distrito Federal

Dicha Secretaría, es una dependencia de la Administración Pública del Distrito Federal, que de acuerdo a la Ley de Seguridad Pública del Distrito Federal, tiene entre sus principales objetivos:

- a) Salvaguardar la integridad física y el patrimonio de las personas. (Objetivos en común con la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública).
- b) Prevenir la comisión de delitos e infracciones a los reglamentos gubernativos y de policía.
- c) Garantizar el ejercicio de las libertades de la población.
- d) La preservación de la paz y el orden públicos.

Al iniciar la implementación del Programa Conduce sin Alcohol, la Secretaría de Seguridad Pública se enfrentó a dos grandes retos: el primero de carácter interno, ¿cómo operar y organizar el Programa?, y el otro de carácter externo, ¿cómo convencer a la ciudadanía y autoridades de que el objeto del Programa era el bien común?, esto, en virtud de preservar la vida, la integridad física y bienes de la ciudadanía. El tiempo y los resultados obtenidos les darían la razón; pues las instituciones de salud en que eran ingresados los lesionados en percances viales,

reportaron unánimemente un descenso superior al 30% de personas ingresadas por lesiones sufridas en este tipo de percances.¹⁵¹

Además de efectuar los citados arrestos administrativos, los elementos de la Secretaría de Seguridad Pública realizan una labor preventiva llevando a cabo pruebas voluntarias de alcoholemia a la entrada de antros e incluso en el interior de estos. Pruebas que no implican un arresto, sólo informarle a quien bebe la cantidad de alcohol en sangre que tiene y los riesgos que para sí mismo y los demás implica si decide manejar en ese estado.¹⁵²

3.9.2. El juez cívico

Quien debe ser Licenciado en Derecho, de acuerdo al artículo 17 de la Ley Orgánica del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal; es el encargado, de conformidad a la Ley de Cultura Cívica, de verificar la existencia de la violación a los reglamentos gubernativos y de policía una vez que le es presentado el presunto infractor por parte de los elementos de la Secretaría de Seguridad Pública; debe interrogarlo, recabar sus datos generales, verificar las pruebas, testimonios o queja en su contra, tomar sus huellas dactilares y registrar al infractor en el sistema, si considera fundada la remisión; así como imponer la multa, arresto o actividades en favor de la comunidad al infractor.

3.9.3. El médico legista (como perito, cuyo dictamen es esencial)

Cuyo dictamen de comprobación del estado étílico es esencial; pues de no existir, carecería de sustento legal la falta administrativa por conducir en estado de ebriedad; además, en todos los juzgados cívicos es obligatorio contar con un médico legista,

¹⁵¹ P. (2011), *0.40 Alcohólimetro el documental [en línea]*. Disponible desde: <https://youtu.be/whatch?v=1mn1aFR4Q54>

¹⁵² *Ídem.*

mismo que verificará el estado físico en que es remitido el presunto infractor, corroborando si presenta o no lesiones o si encuentra bajo el influjo de estupefacientes; dictaminará también la edad aproximada de no existir prueba fehaciente de ella, todo esto, de conformidad al artículo 45 de la Ley de Cultura Cívica.

Es pertinente señalar que de acuerdo a la opinión médica, dos de los grandes mitos de la prueba de alcoholemia son totalmente falsos; el primero, que soplar más de una vez en la boquilla hace que se acumulen las lecturas, cuestión falsa, porque al medir la cantidad de alcohol espirado por litro, ésta no varía. El segundo; que masticando chicles, pastillas de menta, pan, etc. se modifica la lectura del alcoholímetro, supuesto que también es falso, porque si bien una pastilla de menta puede modificar el aliento, no puede modificar el contenido del aire espirado, por provenir directamente de los alveolos pulmonares el aire soplado en la boquilla entre 5 y 7 segundos, al efectuarse la prueba de alcoholemia.¹⁵³

3.10. El Centro de Sanciones Administrativas y de Integración Social, “Torito”

Historia y ubicación

Este Centro de Sanciones Administrativas debe su mote a que el lugar de su ubicación pertenecía al antiguo rastro de Tacuba, fue inaugurado el 28 de octubre de 1958 por el entonces Presidente de la República, Lic. Adolfo Ruíz Cortines y el Jefe del Departamento del Distrito Federal, Lic. Ernesto Uruchurtu. Se encuentra ubicado en la calle Aquiles Serdán s/n, Delegación Miguel Hidalgo, Col. Huichapan, Tacuba, C.P. 11290, Ciudad de México.¹⁵⁴

Naturaleza jurídica

El Centro de Sanciones Administrativas y de integración Social, es una dependencia de la administración Pública del Distrito Federal, ésta, depende de la Dirección

¹⁵³ 0.40 Alcoholímetro el documental, op. cit. [en línea].

¹⁵⁴ Recuperado de: www.reclusorios.df.gob.mx/reclusorios/torito.html

General de Prevención y Readaptación Social, la cual a su vez se encuentra adscrita a la Secretaría de Gobierno. De conformidad a la fracción XII del artículo 23 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, es a dicha Secretaría a quien le corresponde normar, operar y administrar los reclusorios, centros de readaptación social, y los centros de internamiento y tratamiento externo para adolescentes.

El propósito del Centro de Sanciones Administrativas, es llevar a cabo el cumplimiento de los arrestos, esto, con el fin de salvaguardar la integridad física y el patrimonio de las personas, previniendo la comisión de delitos e infracciones a los reglamentos gubernativos y de policía, preservando las libertades de la población; así como el mantenimiento de la paz y el orden públicos.

El cumplimiento de la sanción

Durante los primeros 8 años del funcionamiento del Programa Conduce sin Alcohol, fueron remitidos por conducir en estado de ebriedad casi 92,000 infractores, en su mayoría hombres, aunque al paso de los años el porcentaje de mujeres fue creciendo de forma alarmante.

A la entrada del Centro de Sanciones, se sitúan los pseudoabogados, mejor conocidos como “coyotes”, quienes ofrecen promover el amparo por precios que van desde los \$1, 500 en adelante; tramitándolo lamentablemente muchas personas, a pesar de existir un aviso en la puerta de dicho Centro que informa al infractor que el Programa Conduce sin Alcohol no viola sus derechos, y por tanto, a pesar de tramitarlo, tendrá que regresar a cumplir el tiempo de arresto faltante (de acuerdo al artículo 153 de la Ley de Amparo, la resolución que niega la suspensión definitiva, deja expedita la facultad de la autoridad responsable de ejecutar el acto reclamado).

Al ingresar la persona al Centro de Sanciones Administrativas, tiene que pasar al Área Jurídica, con la finalidad de que el juez cívico le informe en que consiste su falta y sus consecuencias, recabe sus datos y los ingrese al Sistema de Registro de Infractores. Posteriormente, en el Área Médica se hará un chequeo de las condiciones físicas en que ingresa el infractor; así como la confirmación del estado de ebriedad, pudiendo mandar al infractor al Área de Recuperación de ser necesario. Posterior a esto, la persona visita el Área de Valores, en donde deja su celular y demás objetos valiosos, le es entregado un recibo para que al término de su arresto le sean devueltos; también se le retiran objetos que pudieran ofrecer un peligro para su seguridad, como el cinturón y las agujetas. Pese a ello, no permanece incomunicado, pues hay cuatro casetas telefónicas que puede usar con tarjeta, y una tienda en el interior en la que puede incluso comprar utilizando su recibo, si es que en éste viene anotado el dinero que dejó depositado con sus pertenencias.

En cuanto a la comida, al infractor se le da desayuno, comida y cena; dependiendo del horario. Existe también una biblioteca a la que puede acceder, y las estancias en donde deben pernoctar los infractores, que son para cuatro personas cada una, éstas nunca están cerradas y todo el tiempo hay personal de vigilancia. En su mayoría, los infractores permanecen en el Centro de Sanciones 20 horas, sólo cuando sobrepasan por mucho el 0.4 miligramos por litro de aire espirado, es cuando el arresto impuesto es de 36 horas. Otro de los puntos positivos son las pláticas acerca de las adicciones, por parte de Alcohólicos Anónimos, y sobre violencia familiar; para que el infractor piense en las causas y consecuencias de este tipo de conductas, útiles tal vez para quien en un momento de reflexión tiene la disponibilidad de cambiar.¹⁵⁵

En conclusión, la naturaleza jurídica del Programa Conduce sin Alcohol tiene dos aristas diferentes:

¹⁵⁵ 0.40 Alcoholímetro el documental, op. cit. [en línea].

- a) Como acto de molestia: consistente en la breve interrupción al derecho de transitar libremente en automóvil, esto, cuando el conductor del vehículo muestra rasgos indicativos de la posibilidad de que su consumo de alcohol supera el límite legal, y con la única finalidad de aplicarle la prueba de alcoholemia. Si bien la detención aleatoria de vehículos no reúne los requisitos legales previstos para los actos de molestia contemplados por el artículo 16 constitucional; tales como mandamiento escrito, debidamente fundado y motivado y expedido por autoridad competente; tiene su fundamento en las facultades de los elementos de la policía de Seguridad Pública para llevarlo a cabo como parte del Programa Conduce sin Alcohol, regulado en el Reglamento de Tránsito y en la Ley de Cultura Cívica; mismos que constituyen la pormenorización preceptiva del artículo 21 constitucional.
- b) Como falta administrativa o violación a los reglamentos gubernativos y de policía: por tratarse, de acuerdo al artículo 21 constitucional, de una violación a los reglamentos gubernativos y de policía, cuya aplicación de sanciones corresponde a la autoridad administrativa, que en el caso en particular de conducir bajo el influjo del alcohol y por encima del límite legal permitido; consistirá en un arresto inconmutable de 20 a 36 horas. La aplicación del Programa Conduce sin Alcohol, se encuentra regulado por el artículo 50 del Reglamento de Tránsito para el Distrito Federal vigente, esto, con la finalidad de preservar la seguridad vial, la integridad física y los bienes de la ciudadanía.

CAPÍTULO CUARTO. SOBRE LA CONSTITUCIONALIDAD DEL PROGRAMA DE CONTROL Y PREVENCIÓN DE CONSUMO DE ALCOHOL EN CONDUCTORES DE VEHÍCULOS Y LA NECESIDAD DE SU IMPLEMENTACIÓN EN EL PAÍS

Como se ha mencionado, el alcoholímetro es un tipo especial de instrumento utilizado para medir el nivel de alcohol presente en un líquido o gas, puede determinar por tanto la cantidad de alcohol en sangre o aire exhalado.¹⁵⁶ Los alcoholímetros empleados por la policía tienen un margen de error muy pequeño, a diferencia de los comunes. El alcoholímetro digital usado en el Programa Conduce sin Alcohol, cuenta con un sensor de gas con el que le es posible saber si la persona está en condiciones de conducir, aspecto de gran importancia para la seguridad de la población en calles y carreteras.

La historia del alcoholímetro y su inventor Robert Borkenstein es por demás interesante. Borkenstein fue un forense, Jefe del Laboratorio de Criminología de Indiana, como tal, testificó las consecuencias de innumerables accidentes provocados por conductores ebrios, así como la dificultad para sancionarlos debido a las complicaciones existentes para demostrar su estado de ebriedad; pues el policía de tráfico sólo podía indicar al conductor que realizara pruebas físicas que le indicaran presuntamente su equilibrio, coordinación y percepción espacial; pese a que en los años cincuenta, conducir en estado de ebriedad era ya un acto ilegal en los Estados Unidos.

Borkenstein sabía que las moléculas de alcohol al entrar a nuestro torrente sanguíneo, llegan posteriormente a los pulmones y alveolos en su interior, que son millones de diminutos “sacos” de aire. Al exhalar, la persona que ha ingerido alcohol, expulsa sus moléculas junto con bióxido de carbono. Antes del invento de Borkenstein, se le pedía al conductor que presuntamente conducía en estado de ebriedad que soplara dentro de un globo, la muestra se examinaba utilizando productos químicos, procedimiento que solamente llevaba a cabo un médico, además

¹⁵⁶ En realidad el alcoholímetro o etilómetro mide el formaldehído espirado, resultado de la metabolización del alcohol. Véase: RODRÍGUEZ CARRANZA, Rodolfo *et al.*, *Farmacología y terapéutica*, 2a. ed., Mc Graw Hill, México, 2009, pp. 304-315.

de la dificultad que suponía el no contar con un aparato portátil. Borkenstein sustituye el globo por una cámara hermética que recoge el aliento del conductor. En cuanto a la medición de la cantidad de alcohol, se inspira en el densitómetro, un aparato fotográfico que mide los tonos en la fotografía en blanco y negro, y la de color, asignando para su medición un valor numérico. Borkenstein construía cámaras fotográficas, mismas que empleaba en su trabajo; pues fue uno de los primeros en utilizar la fotografía a color en la práctica de la Ciencia Forense. De manera similar a las reacciones químicas que permiten en la fotografía la medición de tonos, en su invento logra que los cambios de tonalidad provocados por reactivos químicos sean medibles e indicativos del porcentaje de alcohol en sangre. Denomina a su invento realizado en 1954, y perfeccionado por él mismo en 1962, “alcoholímetro”, un instrumento útil para frenar un hábito mortal, conducir en estado de ebriedad.¹⁵⁷

La singular historia del alcoholímetro, a pesar de datar de los años cincuenta en los Estados Unidos, está muy lejos de ser un problema circunscrito a dicho tiempo y lugar. En la Ciudad de México, de acuerdo a la Encuesta Nacional de Adicciones, de 2001 a 2002 menos del 15% de jóvenes universitarios reportaron abuso en el consumo de alcohol; porcentaje que se eleva dramáticamente en 2013, siendo cercano al 45%. Demandando con ello acciones prácticas sustentadas en una correcta adecuación jurídica, acorde a la magnitud del problema que representa preservar el primer y más importante elemento del Estado, su población.¹⁵⁸

4.1. El artículo 135 constitucional, de las reformas a la Constitución

Nuestra Carta Magna

El constitucionalismo surge a finales del siglo XVIII en Francia y Estados Unidos, siendo de gran importancia en este aspecto la Declaración de los Derechos del

¹⁵⁷ ESPERT, Raúl, P. (2012), *Alcoholímetro: Historia de un invento [en línea]*. Disponible desde: www.dailymotion.com/video/xv4r9o

¹⁵⁸ Recuperado de: www.excelsior.com.mx/comunidad/2015/06/24/1031173

Hombre y del Ciudadano del 26 de agosto de 1789, también conocida como Declaración Francesa, según la cual, una constitución debe contemplar al menos dos importantes aspectos: la división de poderes y los derechos del ciudadano. De acuerdo a Montesquieu en su obra “El espíritu de las leyes”, la división de poderes tiene su fundamento en la necesidad de dividir al poder para proteger la libertad. Para el Dr. Ignacio Burgoa, la Constitución es quien organiza jurídicamente a un pueblo y crea al Estado como suprema institución pública dotándolo de personalidad; sin embargo, el poder público no es un poder soberano; pese a su carácter imperativo, unilateral y coercitivo, se encuentra sometido al orden jurídico fundamental del cual deriva, la Constitución.¹⁵⁹

Es el Poder Constituyente el órgano que crea la Constitución, que en muchos países ha sido a partir de un importante movimiento social o guerra civil, situación a partir de la que el o los vencedores tiene el poder para conseguirlo. La aspiración máxima en términos generales es lograr un poder eficaz, esto es, que el conjunto de normas jurídicas que componen la Ley Suprema sean acatadas por sus destinatarios. Dentro de los principios políticos rectores de alto impacto en el ciudadano común plasmados en la Declaración Francesa, y que han trascendido a gran cantidad de ordenamientos jurídicos, incluido el nuestro, se encuentran:

- a) La meta de toda asociación política es la conservación de los derechos naturales.
- b) La libertad es poder hacer todo aquello que no dañe a los demás.
- c) La garantía de los derechos del hombre y del ciudadano necesita una fuerza pública para el beneficio de todos.

Dentro de las principales características constitucionales, además de las explicadas en el tema de derechos humanos, encontramos:¹⁶⁰

¹⁵⁹ BURGOA ORIHUELA, Ignacio, *Derecho Constitucional Mexicano*, 20a. ed., Porrúa, México, 2013, pp. 248-258.

¹⁶⁰ CARBONELL, Miguel, P. (2013), *¿Qué es la Constitución? [en línea]*. Disponible desde: <https://www.youtube.com/watch?v=R2-LROEcXgE>

- a) La Supremacía constitucional: que condiciona la validez de las demás normas que integran el sistema jurídico mexicano a la congruencia que guarden con la Constitución, esto, desde un punto de vista procedimental y sustantivo. En cuanto al punto de vista procedimental, las normas jurídicas deben ser creadas conforme a los procedimientos y las competencias que asigna el propio texto constitucional para su validez. Por lo que respecta al punto de vista sustantivo, debe ser congruente con el contenido de las normas constitucionales.

- b) La rigidez constitucional: que establece un procedimiento específico para la reforma y adición constitucional, diverso al de reforma de cualquier otra ley.

Las Reformas y adiciones a la Constitución

El objetivo esencial del Poder Constituyente es implantar el derecho fundamental y supremo que se expresa y sistematiza normativamente en la Constitución, la función legislativa es una de las tres en que el poder público se externa dinámicamente y mediante cuyo ejercicio se produce el derecho ordinario o secundario del Estado. Sin embargo, esto no significa que el derecho deba ser estático o inmodificable, debido a la concordancia que debe existir entre el mundo fáctico y el jurídico, casi todas las constituciones del mundo prevén su “reformabilidad”, en aquellos puntos que no versen sobre los principios que componen la esencia o sustancia del orden establecido por ellas.¹⁶¹

El artículo 135 constitucional deposita la facultad reformativa y de adición en el Congreso de la Unión y las legislaturas de los Estados. Procedimiento especial de reforma de la Ley Suprema en virtud de su rigidez constitucional, que a la letra dice:

La presente Constitución puede ser adicionada o reformada.

Para que las adiciones o reformas lleguen a ser parte de la misma, se requiere que el Congreso de la Unión, por voto de

¹⁶¹ BURGOA ORIHUELA, Ignacio, *Derecho constitucional mexicano, op. cit.*, pp. 258-377.

las dos terceras partes de individuos presentes, acuerden las reformas o adiciones, y que éstas sean aprobadas por la mayoría de las legislaturas de los Estados...

4. 2. Sobre la constitucionalidad del Programa Conduce sin Alcohol

Desde su entrada en vigor el Programa Conduce sin Alcohol fue sumamente polémico, se habló de inconstitucionalidad, incluso por notables tratadistas del derecho, tales como Raúl Carrancá y Rivas, quien afirmó que viola la libertad de tránsito y la privacidad del individuo, realizando además un llamado público para interponer amparos con la finalidad de obtener la suspensión provisional del arresto inmutable; cuestión que fue apoyada por la Comisión Nacional de Derechos Humanos, quien cuestionó la legalidad del Programa, y la fracción de la Asamblea Legislativa del Partido Revolucionario Institucional; sin faltar por supuesto, un sinnúmero de personas que se veían beneficiadas por la venta de alcohol; como dueños de antros, productores y vendedores de bebidas alcohólicas.¹⁶²

Pese a las severas críticas y cuestionamientos, la sensible baja en accidentes viales, muertes reportadas en el Servicio Médico Forense y lesionados ingresados en hospitales como consecuencia de dichos accidentes es indiscutible. Por otra parte, el 20 de junio de 2007 la tesis de jurisprudencia 117/2007¹⁶³ decide la contradicción de tesis suscitada entre los Tribunales Colegiados Quinto y Décimo Quinto en Materia Administrativa del Primer Circuito, fallo emitido por la Segunda Sala del Alto Tribunal que confirma la constitucionalidad del Programa Conduce sin Alcohol. Sin embargo, el sustento jurídico del citado Programa va mucho más allá de este fallo, entre sus principales puntos se encuentran:

- a) El deber del Estado de preservar la integridad física de la ciudadanía, previsto en tratados internacionales con carácter vinculante, como el Pacto de San

¹⁶² Recuperado de: www.fisac.org.mx/infoalcohol2.cfm?anio=2003&inicio=1301

¹⁶³ Cfr. La nota al pie de página número 125.

José, entre otros, y que de acuerdo al párrafo segundo del artículo 1o. constitucional, forma parte de esta, por ser norma protectora de derechos humanos.

- b) La obligación de la autoridad administrativa de aplicar los reglamentos gubernativos y de policía previstos en el artículo 21 constitucional, entre ellos, el Reglamento de Tránsito para el Distrito Federal y la ley de Cultura Cívica.
- c) La legislación interna, en leyes tales como la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública y la Ley de Seguridad Pública del Distrito Federal, ambas prevén la protección de la integridad física de la ciudadanía.
- d) La obligación estatal de llevar a cabo la prevención especial y general del delito y conductas antisociales, prevista en la Ley del Sistema Nacional de Seguridad Pública.

Por otra parte, la interposición de amparos interpuestos solicitando la suspensión del acto reclamado, sólo fomenta la aparición de pseudoabogados o “coyotes”, pues el infractor tiene que regresar a pagar las horas de arresto inmutable al ser declarados improcedentes los amparos que alegan la inconstitucionalidad del Programa Conduce sin Alcohol.

4.3. Presunción de violación al artículo 14 constitucional, del debido proceso

Como se explicó en anteriores líneas de la presente investigación, en el capítulo tercero, el artículo 14 constitucional hace alusión a la privación de derechos:

Nadie podrá ser privado 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 con las Leyes expedidas con anterioridad al hecho.

El hecho de que el conductor del vehículo sea detenido por breves instantes para verificar que no presente signos de encontrarse en estado de ebriedad, supone un acto de molestia, no un acto de privación. Además, la prueba de alcoholemia sólo se aplica en caso de presentar dichos signos, de no haber consumido alcohol o haberlo hecho dentro del límite legal para conducir, puede continuar con libertad su camino; únicamente cuando conduce habiendo ingerido alcohol por encima del límite legal, le es aplicado el arresto inmutable de 20 a 36 horas, por configurarse la flagrancia en la violación a los reglamentos gubernativos y de policía. Reiterando que el individuo posee en todo momento el derecho de circular, aún en estado de ebriedad, caminando o a bordo de un automóvil, siempre que no sea él quien maneja, atacando con ello un hábito mortal, conducir en estado de ebriedad.

4.4. Presunción de violación al artículo 16 constitucional, el principio de legalidad

Expuesto en el capítulo tercero de la presente investigación los actos de molestia, y a pesar de la imposibilidad, dada la naturaleza del Programa Conduce sin Alcohol, de contar con un mandamiento escrito fundado, motivado y emitido por autoridad competente para cada una de las personas que presenten signos de encontrarse en estado de ebriedad al manejar, mismas a las que se les aplica la prueba de alcoholemia en los diversos puntos rotativos que integran al Programa Conduce sin Alcohol; dichas personas son revisadas únicamente para verificar que al conducir, no lo hagan en estado de intoxicación etílica. Siendo el acto de molestia: “La perturbación o afectación en la esfera jurídica de los individuos”,¹⁶⁴ constituye uno de los puntos más atacados del Programa Conduce sin Alcohol la ausencia de mandamiento escrito que cumpla con las formalidades de Ley, al respecto, es importante reflexionar en todos los puntos expuestos que apoyan la necesidad del

¹⁶⁴ *Constitución Comentada*, 13a. ed., UNAM-Porrúa, México, 1999, p. 151.

Programa, tanto jurídicos como fácticos. La cantidad de vidas salvadas, las personas que no tendrán que lidiar con lesiones permanentes, las que podrán tener y llevar a cabo un proyecto de vida que sería mucho más difícil de lograr con sus facultades mermadas, la necesidad y obligación estatal de proteger la integridad física y la vida, tal vez el bien jurídico máspreciado; pues de no existir, poco o nulo interés tendría el dedicar esfuerzos a la tutela jurídica de los derechos de las personas fallecidas.

4.5. Presunción de violación al artículo 21 constitucional, el derecho de opción

De acuerdo al artículo 21 constitucional, las autoridades administrativas tienen la facultad constitucional para sancionar las infracciones que se cometen a los reglamentos gubernativos y de policía, es decir, para imponer como sanción: multa, arresto hasta por 36 horas o trabajo en favor de la comunidad.

Cuando las citadas infracciones tienen el carácter de flagrante, los agentes de la autoridad administrativa deben concretarse a presentar al infractor al órgano administrativo que corresponda. La autoridad administrativa debe respetar la garantía constitucional de legalidad y audiencia, debiendo fundar sus determinaciones.¹⁶⁵

Cabe señalar que en el Programa Conduce sin Alcohol, el comprobante que indica que el consumo de alcohol excede el límite legal para conducir, constituye una presunción *iuris tantum* (aquella que acepta prueba en contrario) de la flagrancia en la violación a los reglamentos gubernativos y de policía. Dichos reglamentos tienen como antecedente necesario una ley, la cual es precisamente el objeto de su pormenorización preceptiva, es decir, el reglamento es materialmente una ley, esto es, un acto jurídico creador, modificativo o extintivo de situaciones abstractas e impersonales, que expide la autoridad administrativa para dar bases detalladas

¹⁶⁵ BURGOA ORIHUELA, Ignacio, *Las garantías individuales, op. cit.*, p. 650.

conforme a las cuales deben aplicarse o ejecutarse dichas leyes.¹⁶⁶ Siendo el Reglamento de Tránsito y la Ley de Cultura Cívica reglamentarios del artículo 21 constitucional de nuestra Carta Magna, realizan la mencionada pormenorización preceptiva del citado artículo.

Uno de los aspectos más discutidos, es si el derecho de opción constituye un derecho público subjetivo del gobernado o si es facultad de la autoridad administrativa decidirlo, de acuerdo al Dr. Burgoa, quien lo llama derecho de escogitación,¹⁶⁷ es un derecho que el Estado otorga a los gobernados; sin embargo, en el 2007 la citada tesis de jurisprudencia 117/2007¹⁶⁸ plasma la decisión del Alto Tribunal, quien decide en contradicción de tesis, que en el caso en particular de conducir en estado de ebriedad, este derecho corresponde a la autoridad administrativa, en virtud de la gravedad de la falta debido al riesgo que representa para la integridad física de la ciudadanía. Si bien es acertado el criterio del Dr. Burgoa, es él mismo quien afirma que el derecho no es algo estático o inmodificable, teniendo que estar en concordancia con el mundo fáctico y privilegiando la justicia,¹⁶⁹ misma que debe estar al servicio del bien común.

4.6. La Suprema Corte de Justicia y la constitucionalidad del Programa

Sin duda fue determinante el papel de la Suprema Corte para que el Programa Conduce sin Alcohol continuara salvando vidas, preservando la integridad física de la ciudadanía, evitando que muchas personas truncaran o vieran trastornado su proyecto de vida; incluso protegiendo el erario público, en virtud de la notable disminución de gastos médicos que representó la implementación del Programa para las instituciones que atendían a los afectados por los accidentes viales en los que se

¹⁶⁶ BURGOA ORIHUELA, Ignacio, *Las garantías individuales*, op. cit., p. 651.

¹⁶⁷ *Ibidem*, p. 148.

¹⁶⁸ Cfr. La nota de pie de página número 125.

¹⁶⁹ BURGOA ORIHUELA, Ignacio, *Derecho constitucional mexicano*, op. cit., p. 367.

encontraba implicado el consumo de alcohol. Siendo la más importante fecha para el Programa Conduce sin Alcohol, después del día de su implementación, el 20 de junio del 2007, en el que resuelve la Suprema Corte la mencionada contradicción de tesis entre Tribunales Colegiados en Materia Administrativa, decisión a favor de la constitucionalidad del Programa Conduce sin Alcohol. Indudablemente los citados puntos fueron de gran relevancia para esta importante y trascendental decisión.

4.7. Presunta contradicción entre el artículo 31 del Reglamento de tránsito y el 21 constitucional

El artículo 21 constitucional, constituyó antes de la citada resolución de la Suprema Corte, un álgido punto de discusión sobre si el derecho de opción correspondía a la autoridad administrativa o al gobernado. El artículo 31 del Reglamento de Tránsito (50 del Reglamento vigente), establece la obligación de los conductores de vehículos automotores de someterse a la prueba de detección de alcohol o narcóticos, y en caso de rebasar el límite legal de alcohol para conducir o manejar bajo el influjo de dichos narcóticos, impone como sanción el arresto inconvertible de 20 a 36 horas. De acuerdo al criterio del Alto Tribunal, dicha contradicción no existe, por ser legal que en virtud de tratarse de una falta administrativa de carácter grave, la autoridad administrativa imponga dicho arresto, salvaguardando con ello la integridad física de la ciudadanía.

4.8. La necesidad de adaptar Leyes y Reglamentos a las necesidades reales de la población

La conocida frase entre los estudiosos del derecho: *lex sequitur facts*, es decir, “el derecho sigue a los hechos”, cobra mayor fuerza en un mundo tan cambiante y globalizado como en el que vivimos. Existen importantes rubros que requieren una mayor y mejor regulación: el comercio por vía electrónica, el establecimiento claro entre los límites entre la libertad de manifestarse y el derecho de tránsito, la

simplificación de los trámites impuestos a los derechohabientes para tener acceso a la salud, etc. Debiendo ser el objetivo legislativo prioritario, que las Leyes y Reglamentos contribuyan eficazmente a resolver los problemas de la población existentes, y prevengan aquellos de surgimiento predecible.

Uno de los aspectos más importantes que regula el derecho es la salud pública, siendo las adicciones, entre ellas el alcoholismo y sus consecuencias, uno de sus problemas principales. Por eso, es de gran relevancia la reglamentación de campañas permanentes contra las adicciones en los medios masivos de comunicación y en todos los niveles educativos, la supervisión real de los lugares de rehabilitación para personas con adicciones, el fomento deportivo y de la sana convivencia; así como la implementación de campañas tendientes a disminuir la deserción escolar y el mejoramiento de la orientación vocacional, esto, con la finalidad de que el ciudadano desempeñe aquella labor útil que sea de su agrado y le proporcione además un sentimiento de autorrealización, combatiendo así un factor central en las adicciones: el vacío del individuo.¹⁷⁰

4.9. El deber del Estado de prevenir situaciones de riesgo para la población

A finales del siglo XIX, se da en Europa el auge de la Teoría del Riesgo Creado, por encontrarse en boga la actividad industrial. Teoría que proponía que si al laborar un trabajador utilizando una máquina de uso peligroso, sufría un daño sin haber obrado negligentemente, se debía a que el patrón incumplió la obligación de otorgar seguridad a su subordinado, incurriendo éste en responsabilidad civil, esto, de acuerdo a los tratadistas franceses Sauzet y Saintelette.¹⁷¹ Criterio diverso al de los tribunales de la época y lugar, cuyo punto de vista era: “No hay responsabilidad sin culpa”, debiendo el trabajador probar la conducta omisa o negligente por parte del

¹⁷⁰ ROJAS, Enrique, *La ansiedad*, 2a. ed., Booket, Madrid, España, 1998, pp. 48-57.

¹⁷¹ Citados por MARTÍNEZ ALARCÓN, Javier, *op. cit.*, pp. 132-137.

patrón. A la postre, el derecho francés incorporaría la citada teoría a su legislación a través del decreto del 9 de abril de 1898,¹⁷² para protección del trabajador. Teoría que influye en la actual obligatoriedad de contar, en diversos países, con un seguro de responsabilidad civil vigente, como requisito para manejar legalmente (previsto en el artículo 46 del Reglamento de Tránsito).

Independientemente de lo expuesto por la teoría del riesgo, es innegable que al manejar en estado de ebriedad el conductor crea un riesgo, en virtud de encontrarse presentes los siguientes elementos:

- a) La conducción de un objeto que por su masa y velocidad es capaz de causar un severo daño al conductor mismo y/o a los demás.
- b) La negligencia o falta de cuidado que supone el conducir bajo el influjo del alcohol.
- c) Los efectos del alcohol en el organismo del conductor, por ser sustancia depresora del sistema nervioso central¹⁷³ (La disminución de reflejos, de la coordinación en los movimientos, la alteración de la percepción espacio-sensorial, etc.).

Por otra parte, existen para un Estado una gran cantidad de riesgos para la población de corto, mediano y largo plazo. En el caso particular de los riesgos de salud pública y sus consecuencias, la Cultura de la Prevención representa el mayor de los éxitos en su combate. Ejemplo claro de esto son la desaparición de enfermedades como la poliomielitis, gracias a las campañas de vacunación, y la sensible baja en las enfermedades gastrointestinales, debido a los hábitos de higiene. Una persona con un estilo de vida sano, esto es, sin adicciones, con hábitos de higiene, que realiza regularmente ejercicio y lleva una dieta alimenticia aceptable; tiene mucho mayores probabilidades de ser un ciudadano productivo y que implique

¹⁷² MARTÍNEZ ALARCÓN, Javier, *op. cit.*, p. 134.

¹⁷³ Cfr. La nota al pie de página 123.

menores gastos al Sector Salud, así como un individuo con menores probabilidades de constituir un problema para las instituciones encargadas de mantener el orden público. Caso contrario a la persona con adicciones, sin cultura, ni capacitación laboral, quien tiene mayor probabilidad de constituir un problema para el Estado y un gasto en su salud. Es al tipo de ciudadanos con hábitos adecuados a los que el Estado debe aspirar, dirigiendo sus esfuerzos y recursos a ello, independientemente de los gustos que tengan, preferencias o actividad a la que se dediquen. Apostando a la salud y a la educación de la población, no sólo escolar, sino cívica; pues el ciudadano consciente de su deber cívico es el que respeta los derechos de los demás y comprende que el vivir sin transgredir la ley nos beneficia a todos. Es deber del Estado identificar los mencionados riesgos para la población e implementar las acciones tendientes a combatirlas, y obligación de todos colaborar con estas acciones cuya finalidad es el bien común.

4.10. Resultados de la implementación del Programa Conduce sin Alcohol en diversos estados de México

El Programa Conduce sin Alcohol se ha ido extendiendo debido a sus resultados a otros estados: Estado de México, Querétaro, Aguascalientes, Veracruz, Chiapas y Guerrero. Existe la propuesta por parte del titular de la CONADIC (Comisión Nacional Contra las Adicciones), Dr. Manuel Mondragón y Kalb, de implementarlo a nivel nacional. Mondragón, quien fuera también titular de la Secretaría de Seguridad Pública (2008-2012), afirma que la medida de arresto inmutable, por su experiencia, es la sanción correcta; pues no tiene el mismo impacto en el consumo de alcohol, en conductores de vehículos, el pagar la multa, que sufrir las horas de arresto inmutable. Además de que los resultados saltan a la vista, pues de 719 muertes en 2002, se pasó a 215 en 2012.¹⁷⁴ Existen en otros estados propuestas tales como que parte de las horas de arresto se sustituyan por trabajo en favor de la comunidad. Otros datos estadísticos interesantes son que de acuerdo a la encuesta realizada por

¹⁷⁴ Recuperado de: mexico.cnn.com/nacional/2014/12/04/mondragon-busca-implementar-el-alcoholimetro-en-todo-el-pais

Parametría en el Distrito Federal, el 61% de los capitalinos afirman que el Programa Conduce sin Alcohol cumplió su objetivo, reduciendo en un 70% las muertes en accidentes viales vinculadas al consumo de alcohol, y en un 30% los accidentes fatales. Aprobando así la mayoría de la población del Distrito Federal su implementación.¹⁷⁵

En conclusión, existen importantes puntos a considerar por los que el Programa Conduce sin Alcohol debe elevarse incluso a rango constitucional:

- a) Los elementos básicos de una Constitución, a partir de la Declaración Francesa, son la división de poderes y los derechos del ciudadano. Siendo el primer y más importante derecho de la población el que el Estado salvaguarde su Derecho Humano a la Vida e Integridad Física.
- b) El punto anterior, es indispensable para que la persona pueda tener y poder llevar a cabo un proyecto de vida, teniendo a partir de ello relevancia real los demás derechos humanos.
- c) La enorme disminución de personas fallecidas y con lesiones permanentes a partir de la implementación del Programa.
- d) Los recursos ahorrados por dicha disminución, mismos que podrán servir para la atención de otras personas.
- e) La aceptación de su constitucionalidad, y el que diversos instrumentos jurídicos de reciente creación, expresen literalmente entre sus objetivos prioritarios o puntos torales el salvaguardar la vida e integridad física de la población.
- f) La conciencia internacional de la necesidad de tutelar los derechos humanos, siendo indudablemente el primero el Derecho a la Vida e Integridad Física.
- g) La necesidad de concientizar a la población, en la que cada vez hay más adictos, de lo que implica un hábito mortal: “Conducir en estado de ebriedad”.

¹⁷⁵ Recuperado de: www.animalpolitico.com/2013/03/a-10-anos-del-alcoholmetro-96-de-capitalinos-esta-de-acuerdo-con-su-aplicacion-parametria

CONCLUSIONES

- 1) En la antigüedad, existieron grandes civilizaciones con una sofisticada y eficiente forma de llevar a cabo el acto administrativo. Entre ellas: la mesopotámica, la egipcia, la griega y la romana.
- 2) La principal obligación estatal varía de una época y lugar a otro. Para las *polis* griegas, la educación; para las *civitas* romanas, mantener el orden y eficiencia del Imperio; durante la Edad Media, mantener la paz para poder instruir al individuo en la fe católica, preparándolo con ello para la vida eterna.
- 3) Existen diversas teorías que explican la creación del Estado: el origen divino, el sometimiento, las teorías organicistas, las contractualistas, las sociológicas, entre otras. En todas ellas, se reconoce la necesidad del ser humano de vivir en sociedad.
- 4) El orden público, como aspecto fundamental de la actividad estatal, contempla salvaguardar el principal elemento y recurso del Estado, su población.
- 5) El 19 de septiembre de 2003 se implementa el Programa Conduce sin Alcohol, que consiste en detener de manera aleatoria a los vehículos automotores, para practicar posteriormente una prueba de alcoholemia a sus conductores, especialmente a aquellos que presentan rasgos de conducir en estado de ebriedad, esto, con la finalidad de preservar la seguridad vial y disminuir el número de víctimas mortales y personas lesionadas a consecuencia de los accidentes viales provocados por conductores en estado de ebriedad.
- 6) Desde sus inicios el Programa Conduce sin Alcohol se consideró de orden público e interés social, carácter que le otorgaron los principales cuerpos

normativos que lo regulan: La Ley de Cultura Cívica y El Reglamento de Tránsito del Distrito Federal.

- 7) El Programa Conduce sin Alcohol, como acto administrativo, busca abatir el número de personas fallecidas y lesionadas en accidentes viales, demostrando estadísticamente su efectividad al pasar de 719 víctimas mortales en 2002 a 172 en 2009.
- 8) El procedimiento llevado a cabo en la ejecución del Programa Conduce sin Alcohol, no se ajusta a las bases que deben observarse en el procedimiento administrativo: constar por escrito, ser emitido por autoridad competente, estar debidamente fundado y motivado, y brindar garantía de audiencia. Todo ello, ante la imposibilidad física y jurídica, dada su especial naturaleza. Sin embargo, cumple una finalidad estatal prioritaria: preservar la integridad física de la población.
- 9) De acuerdo al criterio de la Suprema Corte, los elementos de la Secretaría de Seguridad Pública se encuentran legalmente facultados para detener la marcha de los vehículos y practicarle a sus conductores la prueba de alcoholemia, esto, en cumplimiento al Reglamento de Tránsito, que realiza la pormenorización preceptiva de lo dispuesto por el artículo 21 constitucional.
- 10) De conformidad al criterio de la Suprema Corte, el Programa Conduce sin Alcohol no viola el derecho de opción previsto en el artículo 21 constitucional, debido a que siendo conducir en estado de ebriedad una infracción grave, es legal que el juez cívico imponga el arresto inmutable, sin opción a que el infractor opte por pagar la multa.
- 11) El objetivo del Programa Conduce sin Alcohol de preservar la integridad física de la población, se encuentra previsto en nuestra Carta Magna, Tratados Internacionales, Leyes Federales y Locales.

- 12) Conducir en estado de ebriedad representa un riesgo para el propio conductor y la ciudadanía, por ser el alcohol una sustancia depresora del sistema nervioso central que afecta las funciones motoras y la percepción espacio-sensorial, situación que el Estado debe prevenir, por constituir una situación de riesgo para la población.
- 13) El provocar lesiones permanentes a un individuo, trastoca inevitablemente su dignidad, al perturbar el que pueda tener y llevar a cabo un proyecto de vida.
- 14) De acuerdo a la legislación española, conducir en estado de ebriedad es un delito bajo la figura de riesgo, constituyendo el automóvil en manos de una persona de ebriedad un arma mortal. Siendo España un país pionero en la legalización de pruebas de alcoholemia.
- 15) El Centro de Sanciones Administrativas y de Integración Social, mejor conocido como “Torito”, tiene como finalidad llevar a cabo el cumplimiento del arresto a los infractores, salvaguardando con ello su propia integridad física y la de los demás.
- 16) Han existido diversas propuestas para elevar a rango federal el Programa Conduce sin Alcohol, entre las que es digna de mención la del Dr. Manuel Mondragón y Kalb (Médico cirujano con posgrados en medicina interna y reumatología). Actual titular de la CONADIC y ex-secretario de la Secretaría de Seguridad Pública, esto, en concordancia a su implementación en diversos estados y a la expresión literal de diversos ordenamientos jurídicos, de reconocer entre sus objetivos prioritarios, el salvaguardar la integridad física de la población.
- 17) Una alternativa viable para su inclusión constitucional, es agregar después del punto final del párrafo cuarto del artículo 21 constitucional el texto: “Cuando la infracción consista en conducir en estado de ebriedad o bajo el influjo de drogas, la sanción será de 20 a 36 horas de arresto incommutable”.

18) Entre las consecuencias deseables de su inclusión constitucional, se encuentran: su implementación a nivel federal, la disminución de víctimas mortales y personas con lesiones permanentes, y la disminución en gastos y recursos empleados en la atención de quienes sufren este tipo de accidentes; además de ser mayor la atención que se prestaría para evitar una de las principales causas de muerte y discapacidad en la población.

BIBLIOGRAFIA

Obras

1. AMUCHATEGUI REQUENA, Irma G., *Derecho Penal*, Harla, México, 1998.
2. ANDRADE SANCHEZ, Eduardo, *Teoría general del Estado*, Oxford, México, 2000.
3. ARELLANO GARCIA, Carlos, *Derecho Internacional Privado*, 17a. ed., Porrúa, México, 2008.
4. ARNÁIZ AMIGO, Aurora, *El Estado y sus fundamentos institucionales*, Trillas, México, 1995.
5. BÁEZ MARTÍNEZ, Roberto, *Manual de derecho administrativo*, Trillas, México, 1990.
6. BECERRIL GONZÁLEZ, José Antonio, *La orden de aprehensión*, Porrúa, México, 2006.
7. BÉJAR RIVERA, José Luis, *El acto administrativo y su finalidad*, Porrúa, México, 2011.
8. BONNER, John Tayler, *Evolución de la cultura en los animales*, 2a. ed., Alianza Editorial, Madrid, 1982.
9. BURGOA ORIHUELA, Ignacio, *Derecho Constitucional Mexicano*, 20a. ed., Porrúa, México, 2013.
10. _____, *Las garantía Individuales*, Porrúa, México, 2009.
11. CARRASCO IRIARTE, Hugo, *Derecho Fiscal I*, IURE Editores, México, 2008.
12. ENGELS, Federico, *El origen de la familia, la propiedad privada y el Estado*, Editores Unidos Mexicanos, México, 1977.
13. FERNANDEZ RUIZ, Jorge, *Derecho administrativo y administración pública*, 5a. ed., Porrúa, México, 2012.
14. FUSTEL DE COULANGES, Numa Denys, *La Ciudad Antigua*, estudio preliminar de Daniel Moreno, 2a. ed., México, Porrúa, 1974.
15. GALINDO CAMACHO, Miguel, *Teoría del Estado*, 4a. ed., Porrúa, México, 2001.
16. GARCIA MAYNEZ, Eduardo, *Introducción al estudio del Derecho*, 38a. ed., Porrúa, México, 1986.
17. GARRIDO FALLA, Fernando, *Tratado de Derecho Administrativo*, Volumen 2, 10a. ed., Tecnos, México, 1992.

18. GÓMEZ GALLARDO, Perla, *Filosofía del Derecho*, IURE Editores, México, 2008.
19. IZQUIERDO MUCIÑO, Martha Elba, *Garantías Individuales*, Oxford, México, 2001.
20. MARTÍNEZ ALARCÓN, Javier, *Teoría de las obligaciones*, Oxford, México, 2000.
21. MARTÍNEZ MORALES, Rafael I., *Derecho administrativo primero y segundo cursos*, 4a. ed., Oxford, México, 2001.
22. _____, *Derecho administrativo tercer y cuarto cursos*, 3a ed., Oxford, México, 2003.
23. MORINEAU IDUARTE, Martha e IGLESIAS GONZÁLEZ, Román, *Derecho Romano*, 3a. ed., Harla, México, 1998.
24. PEREZNIETO CASTRO, Leonel, *Introducción al Estudio del Derecho*, 3a. ed., Harla, México, 1995.
25. PORRÚA PÉREZ, Francisco, *Teoría del Estado*, 40a. ed., México, 2007, pp.60-63.
26. RAMÍREZ GARCÍA, Hugo Saúl y PALLARES YABUR, Pedro de Jesús, *Derechos Humanos*, Oxford, México, 2014.
27. RODRÍGUEZ CARRANZA, Rodolfo *et al.*, *Farmacología y terapéutica*, 2a. ed., Mc Graw Hill, México, 2009.
28. RODRIGUEZ MANZANERA, Luis, *Criminología*, 15a. ed., Porrúa, México, 2011.
29. ROJAS, Enrique, *La ansiedad*, 2a. ed., Booket, Madrid, España, 1998.
30. ROLDÁN XOLPA, José, *Derecho Administrativo*, Oxford, México, 2012.
31. SERRA ROJAS, Andrés, *Teoría del Estado*, 14a. ed., Porrúa, México, 1998.
32. SPAEMANN, Robert, *Ética: cuestiones fundamentales*, EUNSA, Pamplona, 2001.

Legislación

33. Código de Procedimientos Penales del el Distrito Federal, DOF, 29 de agosto de 1931.
34. Código Fiscal de la Federación, DOF, 31 de diciembre de 1981.

35. Código Penal Federal, DOF, 14 de agosto de 1931.
36. Código Penal para el Distrito Federal, GODF, 16 de julio de 2002.
37. *CONSTITUCIÓN COMENTADA*, 13a. ed., UNAM-Porrúa, México, 1999.
38. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 2015.
39. Convención Americana sobre Derechos Humanos, DOF, 7 de mayo de 1981.
40. Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar, DOF, 1 de junio de 1983.
41. Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, DOF, 26 de julio de 1994.
42. Ley de Amparo, DOF, 2 de abril del 2013.
43. Ley de Cultura Cívica del el Distrito Federal, GODF, 31 de mayo de 2004.
44. Ley General de Salud, DOF, 7 de febrero de 1984.
45. Ley de Movilidad, GODF, 14 de julio de 2014.
46. Ley del Procedimiento Administrativo del Distrito Federal, DOF, 19 de diciembre de 1995.
47. Ley de Seguridad Pública del el Distrito Federal, DOF, 19 de julio de 1993.
48. Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, DOF, 2 de enero de 2009.
49. Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, DOF, 29 de diciembre de 1976.
50. Ley Orgánica del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, GODF, 7 de febrero de 1996.
51. Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos de 1966, DOF, 9 de enero de 1981.
52. Reglamento de Tránsito del Distrito Federal, GODF, 26 de febrero de 2009 (vigente hasta el 14 de diciembre de 2015).
53. Reglamento de Tránsito del Distrito Federal, GODF, 17 de agosto de 2015 (vigente a partir del 15 de diciembre de 2015).

Jurisprudencia

54. Novena Época Registro: 172103 Instancia: Segunda Sala Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta XXVI, Julio de 2007 Materia(s): Constitucional, Administrativa Tesis: 2a./J. 117/2007 Página: 277
ALCOHOLÍMETRO. EL ARTÍCULO 102, PÁRRAFO PRIMERO, DEL REGLAMENTO DE TRÁNSITO PARA EL DISTRITO FEDERAL NO VIOLA EL ARTÍCULO 21 CONSTITUCIONAL.

55. Número de registro: 18616 Novena Época Instancia: Segunda Sala Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta Tomo: Tomo XXI, Enero de 2005 Página: 438
CONTRADICCIÓN DE TESIS 133/2004-SS. ENTRE LAS SUSTENTADAS POR LOS TRIBUNALES COLEGIADOS CUARTO Y PRIMERO, AMBOS EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO. (Obligación del conductor de someterse a la prueba de alcoholemia si le es solicitado por los elementos de la Secretaría de Seguridad Pública).

Diccionarios y enciclopedias

Generales

56. *ENCICLOPEDIA SALVAT*, Salvat Editores, México, 1984.

Especializados

57. BURGOA ORIHUELA, Ignacio, *Diccionario de Derecho Constitucional, garantías y amparo*, 6a. ed., Porrúa, México, 2000.

58. DE PINA VARA, Rafael, *Diccionario de Derecho*, 30a. ed., Porrúa, México, 2001.

59. PIMENTEL ÁLVAREZ, Julio, *Breve diccionario Latín-Español, Español-Latín*, Porrúa, México, 1999.

Sitios de internet

60. Alemania. Información básica de los caminos y requerimientos de manejo [en línea], recuperado el 10 de octubre de: www.cómoconducire.com/alemania.php

61. Biografías y vidas, La Enciclopedia biográfica [en línea], recuperado el 5 de septiembre de 2015 de: www.biografias.com y vidas

62. CARBONELL, Miguel, P. (2012), Conferencia sobre la Reforma Constitucional en Materia de Derechos Humanos [en línea], recuperado el 5 de octubre de 2012 de: www.youtube.com/watch?v=YelgfePf08Q

63. _____, P. (2013), ¿Qué es la Constitución? [en línea], recuperado el 25 de septiembre de 2015 de: <https://www.youtube.com/watch?v=R2-LROEcXgE>
64. _____, P. (2014), Conferencia de Control de la Convencionalidad [en línea], recuperado el 5 de octubre de: www.youtube.com/watch?v=3v73CzwmBc
65. Código Penal Español [en línea], recuperado el 21 de noviembre de 2015 desde: <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1995-25444>
66. Eco-finanzas, Diccionario [en línea], recuperado el 30 de octubre de 2015 de: www.eco-finanzas.com/diccionario/N/NORMA ADMINISTRATIVA.htm
67. ESPERT, Raúl, P. (2012), Alcoholímetro: Historia de un invento [en línea], recuperado el 3 de octubre de 2015 de: www.dailymotion.com/video/xv4r9o
68. France diplomatie, Drogas ilegales, alcohol y tabaco. ¿Qué nos dice la ley francesa? [en línea], recuperado el 13 de noviembre de 2015 de: www.diplomatie.gouv.fr/es/venir_a_franzia
69. Fundación de Investigaciones Sociales A.C., Alcohol-Infórmate, El alcoholímetro, una medida inconstitucional: Carrancá [en línea], recuperado el 5 de septiembre de 2015 de: www.fisac.org.mx/infoalcohol2.cfm?anio=2003&inicio=1301
70. Gobierno del Distrito Federal, Centro de Sanciones Administrativas y Readaptación Social [en línea], recuperado el 18 de octubre de 2015 de: www.reclusorios.df.gob.mx/reclusorios/torito.html
71. Gobierno Federal, Salud, Programa contra el Alcoholismo y el abuso de bebidas alcohólicas [en línea], recuperado el 15 de noviembre de 2015 de: <http://www.conacid.salud.gob.mx/pdfs/publicaciones/abuso>
72. Índice de teorías del derecho y el Estado de Rudolf Stammler, El derecho del más fuerte [en línea], recuperado el 18 de septiembre de 2015 de: www.antorcha.net/biblioteca_virtual/derecho/teorias_derecho/12.html
73. Lawinfo: Recursos legales en línea, Sanciones posibles por manejar ebrio [en línea], recuperado el 12 de octubre de 2016 de: abogados.lawinfo.com/recursos/transito-dui/sanciones-posibles-por-manejar-ebrio.html
74. Medline Plus, Información de Salud para usted, Daños por el Alcohol en las mujeres [en línea], recuperado el 8 de octubre de 2015 de: www.nlm.nih.gov/Enciclopedia Medica
75. Organización Mundial de la Salud, Enfermedades crónicas y promoción de la salud, Prevención de enfermedades crónicas [en línea], recuperado el 15 de diciembre de 2015 de: www.who.int/chp/chronic_disease_report/part1/es/

76. P (2013), Auto Bild. Es. Noticias, Deja ser obligatorio traer en el automóvil un alcoholímetro portátil [en línea], recuperado el 2 de noviembre de 2015 de: www.autobild.es/noticias/francia-obligatorio-alcoholimetro-179389
77. P. (2011), 0.40 Alcoholímetro el documental [en línea], recuperado el 13 de octubre de 2015 de: <https://www.youtube.com/watch?v=1mn1aFR4Q54>
78. P. (2013, 26 de marzo), Animal político, A 10 años del alcoholímetro, el 96% lo aprueban: Parametría [en línea], recuperado el 2 de diciembre de 2015 de: www.animalpolitico.com/2013/03/a-10-anos-del-alcoholimetro-96-de-capitalinos-esta-de-acuerdo-con-su-aplicacion-parametria
79. P. (2015), CNN México [en línea], recuperado el 20 de diciembre de 2015 de: mexico.cnn.com/nacional/2014/12/04/mondragon-busca-implementar-el-alcoholimetro-en-todo-el-pais
80. P. (2015, 2 de diciembre), Excelsior, Alcoholímetro operará las 24 horas por fiestas decembrinas [en línea], recuperado el 12 de octubre de 2015 de: www.excelsior.com.mx/comunidad/2015/12/02/1060891
81. P. (2015, 24 de junio), Excelsior, Crece el consumo de alcohol y de drogas en universidades capitalinas [en línea], recuperado el 10 de octubre de 2015 de: www.excelsior.com.mx/comunidad/2015/06/24/1031173
82. Parametría. Investigación Estratégica y Análisis de Mercado, Las cifras “Conduce sin alcohol” [en línea], recuperado el 17 de octubre de 2015 de: www.parametria.com.mx/carta_parametrica.php?cp=4519
83. Portal de la Suprema Corte de Justicia [en línea], recuperado el 10 de octubre de 2015 de: suprema-corte.vlex.com.mx/vid/jurisprudencial-segunda-sala-jurisprudencia-29803904
84. Presidencia de la Nación (Argentina), Ministerio de Salud, Se presentaron los “Lineamientos para la Mejora de la Formación de Profesionales en Salud Mental” [en línea], recuperado el 20 de noviembre de 2015 de: <http://www.msal.gov.ar/saludmental>
85. RAMÍREZ AGUILAR, José, El programa Conduce sin Alcohol “Alcoholímetro”. Falta Administrativa en México [en línea], recuperado el 21 de noviembre de 2015 de: <https://uclm.es/CU/sociales/pdf/documentosTrabajo/2012/20.pdf>
86. Secretaría de Seguridad Pública, Reporte Giuliani-SSP [en línea], recuperado el 13 de octubre de Gobierno 2016 de: <http://ciudadanosenred.com.mx/htm/areas/2/ReporteGiuliani.pdf>

