

**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO
FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES**

**Análisis del Programa de Control y Prevención de
Ingestión de Alcohol en Conductores de Vehículos
en el Distrito Federal: impacto y alcances**

**T E S I N A
QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE
LICENCIADO EN CIENCIA POLÍTICA Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA (AP)
P R E S E N T A**

VÍCTOR MANUEL AMEZCUA ESTRADA

ASESOR: MIGUEL ÁNGEL MÁRQUEZ ZÁRATE

Mayo 2013



Universidad Nacional
Autónoma de México



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.

**A mi madre Cleo:
Impulsora de Sueños y Anhelos.
Amorosa, Valiente e Indulgente.**

**A mi padre Víctor:
Realista, Centrado y Fuerte.
Presente en todo momento.**

**A mi hermana Mónica:
Competidora Acérrima.
Amorosa sin Fronteras.**

**A mi hermano Luis y a mi tía Ana:
Familia Chiquita, llena de optimismo
y Buen Humor.**

**A mi compañera Lorena:
Apoyo Incondicional.
Tolerante y la Mejor Amante.**

**A mis sobrinos Emilio y Victoria:
La luz en Oscuros Momentos.
Certeros en Tiempos de Duda.**

**A mi cuñado Rey David:
Fiel, Honesto y Gentil.
Ejemplo a Seguir.**

**A todos los compañeros
de la Facultad de Polakas:
En especial a mi queridísimo amigo
Bernardo Navarro.**

**Y a todos mis amigos:
Con los que juntos Aprendí,
Crecí y pase Increíbles Experiencias.
En especial a Rodolfo Álvarez,
Jahveh Alejo y David Jiménez.**

ÍNDICE

Introducción.....	1
Apartado I. Elementos Teóricos.....	5
1.1. El Concepto de la Administración Pública.....	5
1.1.1. La Administración Pública y su Acción Social.....	5
1.1.2. La Administración Pública como Estructura Gubernamental.....	8
1.2. El Concepto del Acto Administrativo.....	9
1.2.1. Elementos del Acto Administrativo.....	10
1.2.2. Clasificación de los Actos Administrativos.....	15
1.2.3. Efectos del Acto Administrativo.....	17
1.2.4. Ejecución del Acto Administrativo.....	18
Apartado II. Normatividad de la Administración Pública del Distrito Federal en relación al llamado Operativo Alcoholímetro.....	20
2.1. Facultades y Funciones del Gobierno del Distrito federal.....	20
2.1.1. Secretaría de Seguridad Pública del Distrito Federal con relación al Operativo Alcoholímetro.....	22
2.1.2. Secretaría de Transporte y Vialidad del Distrito Federal con relación al Operativo Alcoholímetro.....	23
2.2. Disposiciones legales que se aplican en el Programa de Control y Prevención de Ingestión de Alcohol en Conductores de Vehículos en el Distrito Federal...	24
2.2.1. Reglamento de Tránsito Metropolitano.....	25
2.2.2. Reglamento para el Control Vehicular y de Licencias y Permisos para Conducir en el Distrito Federal.....	27
Apartado III. Implementación del Programa de Control y Prevención de Ingestión de Alcohol en Conductores de Vehículos en el Distrito Federal, como Acto Administrativo de la Administración Pública.....	31
3.1. Análisis de la implementación del Programa de Control y Prevención de Ingestión de Alcohol en Conductores de Vehículos en el Distrito Federal.....	31
3.1.1. Acciones del Programa Conduce sin Alcohol.....	34
3.2. El Programa Conduce sin Alcohol como Acto Administrativo.....	39
3.2.1. Controversia Constitucional sobre el Operativo Alcoholímetro.....	40
3.2.2. El Programa Conduce sin Alcohol como Acto Administrativo.....	44
3.3. Alcances.....	46
Conclusiones.....	50
Bibliografía.....	53

Introducción

El presente trabajo tiene como objetivo, desde el ángulo de la Administración Pública, analizar el Programa de Control y Prevención de Ingestión de Alcohol en Conductores de Vehículos en el Distrito Federal, el cual es implementado desde el año 2003 por la Secretaría de Seguridad Pública del DF y la Secretaría de Transportes y Vialidad con fundamento en el Reglamento de Tránsito Metropolitano y La Ley de Transporte y Vialidad del DF.

Considerando el alto índice de accidentes ocasionados por conductores de vehículos en estado de ebriedad, el Gobierno local se vio en la necesidad de crear el Programa conocido como: Conduce sin Alcohol, controversial por la sanción única de arresto inmutable, pero esencial para la seguridad vial de la capital. El Programa tiene como responsabilidad máxima, prevenir los accidentes automovilísticos relacionados al consumo de alcohol y cumplir su objetivo de proteger la vida y la salud pública.

En su etapa inicial el Programa sufrió de un sin número de amparos, basados en el artículo 21° de la Constitución Política de los Estado Unidos Mexicanos, el cual expresa la posibilidad de cubrir sanciones administrativas de forma económica, los inconformes argumentaban la inconstitucionalidad del arresto inmutable. Esta controversia puso al Programa al borde de la anulación, pero en 2007, la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió a favor del Programa y la continuidad de su aplicación.

Conducir bajo los efectos del alcohol viola el artículo 31° del Reglamento de Tránsito Metropolitano y el artículo 64°bis de la Ley de Transporte y Vialidad del DF por conducir un vehículo con una cantidad de alcohol en el cuerpo superior a lo permitido por la norma, lo que es causa de, como se dijo anteriormente, arresto inmutable, retiro del vehículo al depósito y suspensión de la licencia o permiso de conducir.

Para finales de 2003, el Programa Conduce sin Alcohol se materializó con el operativo Alcoholímetro, el cual se aplica todos los fines de semana a partir de las 22 horas en puntos itinerantes estratégicos de la Ciudad de México. En 2007 el Programa se extendió al área metropolitana. A través de los años se ha incrementado el número de operativos y también la confianza de los ciudadanos y la de distintos sectores la sociedad, lo que lo legitima y lo vuelve perdurable.

Los accidentes que todavía ocurren, lamentablemente, -en su mayoría a jóvenes- dejan a su paso pérdidas irreparables: lesiones de todo tipo, leves y graves; físicas y psicológicas y en el peor de los escenarios, la muerte. De ahí la importancia de este Programa, ya que está de por medio la vida, no sólo de los conductores y sus acompañantes, sino de terceros que transitan por las vialidades de la ciudad de México.

Por otro lado, las pérdidas económicas que generan estos siniestros suelen ser en exceso cuantiosas, no sólo para los responsables, que en primer orden, deben pagar sus agravios de cualquier manera, ya sea de forma económica o con la libertad e incluso con ambas; en segundo orden están los inocentes, que por el simple hecho de ser involucrados, amerita algún tipo de pérdida, en el peor de los casos, la vida y en tercer orden, los familiares, que ven la inversión de su propiedad parcial o totalmente perdida, además de todo tipo de gastos post-accidente.

Por último pero no menos importante, el gasto generado al erario, los recursos invertidos para reparar y rehabilitar las vías de comunicación están en déficit respecto a lo cobrado en multas y sanciones. Además de las controversias constitucionales y el descontento de importantes sectores de la sociedad generado por la aplicación de dicho Programa.

Por estas razones, el Programa Conduce sin Alcohol, tiene como fin, evitar el gran daño que generan los accidentes provocados por: alcohólicos, adolescentes inmaduros y jóvenes impetuosos bajo los efectos del alcohol. Con el único propósito de salvaguardar el bien máspreciado de la comunidad, la vida.

Con base en lo anterior, los objetivos de la presente investigación son: a) Determinar si el Programa de Control y Prevención de Ingestión de Alcohol en Conductores de Vehículos en el Distrito Federal ha impactado en la prevención de accidentes automovilísticos causados por conductores con ingesta de alcohol mayor a lo permitido. b) Considerar si el Programa específico para la prevención de accidentes en conductores con ingesta de alcohol no permisibles es viable con relación a otras alternativas que aseguren la seguridad vial de los habitantes de la ciudad de México. c) Establecer si los actos de la Administración Pública transforman y causan impacto en la sociedad, en los individuos y en las instituciones, más allá del descontento de sectores afectados atendiendo siempre el interés general.

En este contexto, se establecen las siguientes interrogantes: ¿Cuál es el impacto del Programa Conduce sin Alcohol, desde su implementación? ¿Cuáles son las fortalezas y debilidades del Programa? ¿Cuál es la importancia del Acto Administrativo en el Programa Conduce sin Alcohol? ¿Qué medidas se deben establecer para hacer más eficiente y eficaz el Programa Conduce sin Alcohol? ¿Cómo contribuye la ciudadanía para el desarrollo del Programa?

La presente investigación se estructura en tres apartados: El primero incluye los elementos teóricos sobre la base de dos conceptos principales; el de la Administración Pública y el del Acto Administrativo; ambos como una simbiosis que le dan sustento y legitimidad al Programa Conduce sin Alcohol. Destacando la importancia de la Administración Pública como eje rector que cumple los fines del Gobierno y de la sociedad misma. Y al Acto Administrativo como herramienta fundamental de la Administración Pública para hacer valer sus fines.

El segundo apartado engloba la normatividad de la cual se sustenta la Administración Pública del Distrito Federal, con relación a dos dependencias en las que recae la responsabilidad del Programa de Control y Prevención de Ingestión de Alcohol en Conductores de Vehículos en el Distrito Federal: principalmente la Secretaría de Seguridad Pública, que tiene como responsabilidad brindar la seguridad que la ciudadanía le demanda, en este caso, su fundamento radica en base al artículo 31° del Reglamento de Tránsito Metropolitano, el cual abordaremos detalladamente más adelante. Y en segundo nivel de responsabilidad, la Secretaría de Transportes y Vialidad del Distrito Federal, que otorga o suspende derechos de los gobernados en materia de vialidad, su fundamento recae en el artículo 64° bis de la Ley de Transporte y Vialidad del DF, de igual manera, este artículo será abordado con mayor profundidad posteriormente.

El tercer apartado contempla la implementación del Programa Conduce sin Alcohol, motivos, planeación, controversias, valoración de resultados, acciones y consecuencias durante el proceso y desarrollo, también contempla los efectos del Acto Administrativo en la esfera jurídica de los gobernados. Por último se presentan los alcances, las conclusiones y las fuentes de consulta.

Apartado I. Elementos Teóricos

El significado de Administración Pública y de Acto Administrativo lleva implícito las acciones del gobierno, es importante señalarlo ya que se establecen como elementos fundamentales para entender las medidas implementadas en el Programa Conduce sin Alcohol para lograr sus fines. Con la constante búsqueda del perfeccionamiento de la función pública.

1.1. El Concepto de la Administración Pública

La Administración Pública tiene muchas y variadas concepciones pero de manera general, se entiende como: “el conjunto de instituciones y órganos de gobierno encaminados a concretar sus propósitos, regida por un sistema político y ligada a las condiciones que imperan en el Estado... donde actúa como un instrumento mediador de las demandas sociales para su revisión y solución por parte de sus órganos”¹ “la función mediadora de la Administración Pública tiene como propósito fundamental la conservación del interés general.”²

1.1.1. La Administración Pública y su Acción Social

La Administración Pública como ciencia moderna nace en el siglo XIX, es fundada en 1808 por Carlos Juan Bonnín quien la llamó Ciencia de la Administración en su obra “Compendio de los Principios de Administración,”³ la cual tenía como fin explicar el sentido y contenido de la Administración en la primera República Francesa creada por la Revolución.

¹ Sánchez González, José Juan. *Administración Pública y Reforma del Estado en México*. 1ª ed. Agosto 1998. Instituto Nacional de Administración Pública, AC. pág. 34.

² Uvalle Berrones, Ricardo. *El Gobierno en acción*. México, Fondo de Cultura Económica 1984. pág. 10.

³ C.J.B. Bonnín. *Principios de la Administración*. En *Revista de Administración Pública*. México. Instituto Nacional de Administración Pública. 1983.

El estudio de Bonnin resalta, porque trata a la Administración, sustentada en la teoría de los principios productores de las cosas administrativas, y se determina por la naturaleza, objeto y carácter que la comprenden como establecimiento social. Por lo tanto, establece que la Ciencia Administrativa, tanto por su método de organización como por sus medios de ejecución, se compone de principios de una naturaleza tan universal e invariable, como los que constituyen y sostienen a la sociedad; porque tanto en las cosas políticas como en las naturales, solo se procede con arreglo a las invariables leyes de creación y conservación, y cuando las leyes humanas se separan de este principio, se ponen en contradicción con las naturales.

En este orden de ideas, se establece que los principios fundamentales son cuatro: en primer lugar, que la Administración nace de la asociación o comunidad; segundo, que la conservación de ésta es el principio de la administración; tercero, que la administración es el gobierno de la comunidad; y cuarto, que la acción social es su carácter y su atribución en la ejecución de las leyes de interés general.

Los planteamientos de Bonnin, vigentes en el actuar de la Administración Pública, forman una idea acabada del significado de la Administración, porque desarrolla una doctrina en medio del arte de gobernar, y confirma que es una ciencia aplicable, no sólo a un Estado y a un sistema particular de legislación, sino a todos los pueblos, cualquiera que sean sus leyes.

De esta manera, define a la Administración Pública como: “una potencia que arregla, corrige y mejora cuanto existe, y dirige al bien, tanto los seres organizados como las cosas. Como ciencia tiene su doctrina propia, determinada por la naturaleza de los objetos que abraza, como establecimiento social tiene sus elementos legislativos, derivados de la naturaleza de las cosas que arregla. Instituida para velar en los pueblos sobre las personas y bienes en sus relaciones públicas y hacerlos concurrir a la común utilidad, es el gobierno de la comunidad en su acción ejecutiva directa de aplicación: pasiva como voluntad determinante, que es la ley, es activa como ejecución determinada. Su atribución propia es la ejecución de las leyes de interés general.”⁴

La Administración Pública concebida de esta forma, permite apreciar la relación contradictoria entre Estado y sociedad, y la intervención de la acción del Ejecutivo como encargado de unirlos, siendo la Administración Pública depositaria del poder público puede entenderse como el gobierno en acción y, como el enlace por medio del cual la sociedad recibe el poder del Estado. Inmersa en el funcionamiento de todo sistema político, le corresponde ser la base del gobierno.

En este contexto, la Administración Pública es la acción a través de la cual el campo total del Estado se individualiza en las características de la sociedad civil. Así, los actos de la Administración Pública son actos particulares ejercidos por la sociedad, transformando por ese hecho lo general del Estado, en hechos concretos que causan un impacto en la sociedad y en los individuos.

⁴ Op. cit. *Principios de la Administración*. En *Revista de Administración Pública*. Antología 1-54 (1956-1983). México. Instituto Nacional de Administración Pública. 1983. pág.491.

De esta forma, todas las acciones que realiza el gobierno relacionadas con las cuestiones que ligan al Estado con la sociedad, se hacen presentes a través de la ejecución de políticas como: en educación, salud, vivienda, seguridad, cobro de impuestos, legislaciones, normas y programas diversos, etc. Así como otras funciones del Estado, que al concretizarse se hacen visibles gracias a la Administración Pública.

Para que el Estado alcance la realización del bien público es necesario el orden, la coordinación y la unidad de la sociedad que se logra con la acción del gobierno para dirigir y orientar la Administración Pública, materializando las políticas del Estado.

1.1.2. La Administración Pública como Estructura Gubernamental

La Administración Pública se hace visible con los conjuntos de normas, organizaciones, procesos, actividades y personal del Poder Ejecutivo, mediante los cuales se lleva a cabo la provisión permanente de bienes y servicios públicos a la ciudadanía, en conformidad con lo prescrito constitucional y legalmente establecido. Queda claro que cada uno de los poderes públicos, especialmente el Legislativo y Judicial, tienen estructuras para cumplir con las funciones públicas, que respondan a sus necesidades. No obstante, es en el Ejecutivo donde se define la Administración Pública.

Ricardo Uvalle argumenta que la Administración Pública es: “el ente que organiza la presencia del Estado en la sociedad y mediante la ramificación de sus ministerios, Secretarías de Estado, organismos descentralizados, comisiones y fideicomisos, da un contenido político-administrativo al Estado para diferenciarlo del carácter civil de la sociedad.”⁵ De igual manera dice que La Administración Pública también es: “la vida real del Estado, es la organización que contiene los embates de las luchas de clases, es la acción organizada e inmediata que el Estado utiliza para dominar; asimismo, la función mediadora de la administración pública tiene como propósito fundamental la conservación del interés general.”⁶

De nueva cuenta se aprecia la relación contradictoria entre Estado y sociedad y la intervención de la acción del Ejecutivo como encargado de unirlos. Queda claro que la Administración Pública es la esencia del gobierno, es él mismo y se conforma por la ordenación cooperativa de los individuos a través de la planeación, organización y la dirección de su conducta para cumplir con los fines del sistema.

En el marco del derecho, la Administración Pública es vista como agente administrativo y puede inducir a modificaciones legales o a reformas que permitan mejoras en los niveles de vida y transformaciones en la dinámica de la sociedad, desde formar personal capacitado para desempeñar puestos públicos con eficiencia, ética pública, y espíritu de servicio; hasta medidas y acciones que impacten en la protección y mejora social.

⁵ El gobierno en acción, México, Op. cit. pág. 10

⁶ *Ibid.*

1.2. El concepto del Acto Administrativo

Existen una gran variedad de definiciones de Acto Administrativo, con distintos puntos de vista y criterios diferentes; sin embargo juristas como Andrés Serra Rojas, García Oviedo, Gabino Fraga, Manuel del Río González, Manuel María Díez coinciden en que es una declaración de voluntad que emana de la Administración Pública, puede ser unilateral o bilateral. Es unilateral cuando se trate de acto de poder, por ejemplo, la expropiación, la clausura, etc., y será bilateral, cuando requiera del acuerdo de voluntades, por ejemplo, los contratos administrativos. En este contexto, la decisión y la voluntad se originan de un órgano administrativo el cual deberá de ser siempre competente, es generalmente ejecutivo y se propone satisfacer el interés general.

Específicamente Andrés Serra Rojas, complementa de manera puntual que el Acto Administrativo es: “una declaración de voluntad, de conocimiento y de juicio, unilateral, concreta y ejecutiva que constituye una decisión ejecutoria, que emana de un sujeto: la Administración Pública, en el ejercicio de una potestad administrativa, que crea, reconoce, modifica, transmite o extingue una situación jurídica subjetiva y su finalidad es la satisfacción del interés general.”⁷ García Oviedo coincide que es: “una declaración de voluntad de un órgano público, preferentemente de un órgano administrativo encaminado a producir, por vía de autoridad un efecto de derecho para la satisfacción de un interés general.”⁸

⁷ Andrés Serra Rojas, *Derecho Administrativo*, T.I, 9ª. Ed. México. Ed. Porrúa. 1978. pág. 266.

⁸ Carlos García Oviedo, *Derecho Administrativo*, T.I Madrid, EISA 1953, pág.266

El criterio objetivo o sustancial puntualiza que el Acto Administrativo emana de una sustancia administrativa, por lo que sin importar la naturaleza del órgano que lo realiza, todos los órganos del poder público, producen Actos Administrativos, caracterizados por su contenido material. Gabino Fraga amplía el concepto señalando que: “dentro del Estado existe la actividad administrativa, que consiste en dar satisfacción al interés general por medio de medidas necesarias para salvaguardar el orden público, es decir, la tranquilidad, seguridad y salubridad públicas; por medio de diversas intervenciones cristalizadas en la función administrativa. Esta última, consiste en la ejecución de actos materiales o de actos que determinan situaciones jurídicas para casos individuales, denominados actos administrativos.”⁹ Entonces el Acto Administrativo es dictado en esencia por la función administrativa del Estado.

Por lo que se ha comentado, el Acto Administrativo es una declaración de voluntad unilateral, que en este caso, crea el Programa de Control y Prevención de Ingestión de Alcohol en Conductores de Vehículos en el DF y modifica obligaciones de particulares que conduzcan automóviles en la ciudad de México y área metropolitana.

1.2.1. Elementos del Acto Administrativo

La mayoría de los doctrinarios administrativos como Serra Rojas, Gabino Fraga, Manuel María Díez, etc., señalan como elementos del Acto Administrativo los siguientes: sujeto, voluntad, objeto, motivo, fin y forma. Aunque debemos apuntar que diversos tratadistas, aumentan o disminuyen alguno o algunos elementos, como lo hace Miguel Acosta Romero, que considera: “al motivo y a la finalidad como requisitos pero no como elementos constitutivos del acto.”¹⁰ A continuación desglosaremos cada elemento antes mencionado.

⁹ Gabino Fraga, *Derecho Administrativo*. México, Editores Porrúa. 2006. pág. 229

¹⁰ Jorge Enrique. *La Teoría del Acto Administrativo*. Jurídica-Anuario. Documento electrónico. (en línea). Disponible en Internet: www.juridicas.unam.mx/publica/librev/.../pr4.pdf. pág. 126

1.- Sujeto

En todo Acto Administrativo, el sujeto es considerado como un órgano de Administración Pública, también denominado autoridad que actúa en la esfera de su capacidad y competencia. Asimismo, existe un sujeto activo y otro pasivo: el primero, es el órgano competente del Estado que produce el acto mediante la emisión de la declaración unilateral de voluntad con efectos jurídicos subjetivos; por otra parte, el sujeto pasivo corresponde al particular a quien afecta el acto jurídicamente.

La competencia en el rango de la actuación, para Acosta Romero es: “la facultad para realizar determinados actos, que le corresponden a los órganos de la Administración Pública.”¹¹

Se concluye por consiguiente que al sujeto del acto administrativo se le denomina: autoridad y como tal tiene el poder de obligar. Así el poder es aquella condición de superioridad capaz de producir el fenómeno social de la obediencia; poder es capacidad de hacer obedecer, en tanto que poseer autoridad quiere expresar tener título legítimo, o derecho a la obediencia.

En este caso, el sujeto activo es el Gobierno del Distrito Federal, por medio de las Secretarías de Seguridad Pública y de Transportes y Vialidad del Distrito Federal. El sujeto pasivo son todos los ciudadanos que manejen vehículos automotores en las vialidades de la capital y zona metropolitana.

2.- Voluntad

La voluntad debe manifestarse de forma libre y espontánea para que sus actos puedan producir efectos legales. Además, libre de violencia y de vicios. Entonces, en el Acto Administrativo, la voluntad está referida al sujeto activo, es decir, al órgano emisor. A tal efecto, el sujeto pasivo tendrá que quedar debidamente notificado y por tanto en condiciones de cumplir con las obligaciones que se le confieran.

¹¹ Ibíd. pág. 127

Para el doctor Miguel Acosta Romero, “en la producción del Acto Administrativo la voluntad del sujeto activo debe ser espontánea y libre; figurar dentro de las facultades del órgano; no ha de estar viciada por error, dolo, violencia u otra causa; y debe expresarse en los términos previstos en la ley.”¹² La manifestación de voluntad debe tener una exteriorización perceptible y objetiva o sea la expresión del proceso volitivo del titular del órgano administrativo que está actuando como tal.

Resaltamos que la voluntad está referida al sujeto activo, en este caso al Gobierno del Distrito Federal, por eso debe ser libre de dolo o violencia y debe expresarse de forma espontánea y perceptible.

3.- Objeto

El objeto debe plantearse de forma lícita, cierta, determinada y físicamente posible. El objeto puede ser directo o inmediato e indirecto o mediato. Cuando crea, transmite, modifica o extingue derechos y obligaciones se dice que es directo y cuando decide, certifica, opina, dispone o permite su función es indirecta.

En términos jurídicos se establece que el objeto se puede viciar por los siguientes supuestos: “en el caso de ser prohibido por la ley; no ser determinado por la ley para el caso concreto o ser determinado por la ley para otros casos que aquel que ha sido dictado; ser impreciso u obscuro; ser imposible de hecho; y ser absurdo. De cualquier forma, el objeto de los Actos Administrativos está gobernado fundamentalmente por el interés general o por la utilidad.”¹³

En el caso del Programa Conduce sin Alcohol, el objeto es directo porque crea y modifica obligaciones a todos los conductores de vehículos automotores en el Distrito Federal y Área Metropolitana.

¹² Acosta Romero Miguel, *Teoría General del Derecho Administrativo*. México. Universidad Nacional Autónoma de México. Textos Universitarios.1973. pág. 143

¹³ *Ibidem*. pág. 132.

4.- Motivo

Podemos interpretar al motivo como la apreciación y valoración de los hechos y de las circunstancias en que se realiza. El sujeto lo materializa emitiendo su correspondiente declaración unilateral de voluntad.

Al ser expresado como una resolución administrativa, el motivo requiere de fundamentos legales que den tranquilidad y garantía al particular. En palabras de Serra Rojas: “es el antecedente de hecho o de derecho que provoca y funda su realización.”¹⁴ En este contexto, el motivo es de suma importancia, sería la idea de la finalidad que se persigue a través de la emanación del acto y por medio del mismo. Alude al resultado que se espera obtener de los efectos del acto.

Entonces se puede decir que el motivo consiste en aquellas condiciones o circunstancias que el órgano estatal ha tomado en cuenta para manifestar su voluntad en determinado sentido. Por lo que en materia administrativa nos encontramos que: “cuando la autoridad (sujeto activo) dicta una resolución, (manifestación de la voluntad) debe exponer los motivos que ha tenido, a fin de que el gobernado, (sujeto pasivo) esté en posibilidad de conocer los fundamentos de dicha resolución.”¹⁵

Refiriéndonos al Programa, el motivo principal es la incidencia de conductores en estado de ebriedad, los cuales ocasionan accidentes terribles que generan pérdidas materiales, afectación permanente de la salud y en muchos casos la muerte.

¹⁴ Jorge Enrique. Op. cit. pág. 130

¹⁵ Delgadillo Gutiérrez Luis Humberto, *Elementos de derecho administrativo*. México. Limusa, 1991 pág. 174

5.- Fin

Es el efecto que el sujeto activo se propone alcanzar con su realización. Al respecto encontramos que: “el fin, es aquello que pretende la voluntad del titular de poder administrativo con los efectos jurídicos que unilateralmente crea e impone; por otro lado se establece que el fin, se concreta en el propósito que persigue o se propone alcanzar la Administración Pública, con la realización de su actor.”¹⁶ Se distingue del motivo en que éste es un antecedente inmediato, y el fin es una consecuencia mediata pero buscada y procurada por la propia administración.

El Fin del Gobierno del Distrito Federal con el Programa Conduce sin Alcohol, es precisamente que toda aquella persona que conduzca un vehículo automotor en el Distrito Federal y Área Metropolitana no haya ingerido alcohol más de lo permitido por la ley, que es 0.4miligramos por litro en aire expirado. El Fin es considerado como un elemento teleológico, lógico indispensable para su existencia, en forma tal, que un acto carente de fin, será un acto carente de cualquier valor, incluso, inexistente.

6.- Forma

Podemos definir a la forma como: “carácter de una solemnidad, necesaria tanto para la prueba, como para la existencia del acto, puesto que constituye una garantía automática de la regularidad de la actuación administrativa.”¹⁷ La gran mayoría de autores reconocen que la forma es la exteriorización de la voluntad del sujeto activo que realiza el acto. Es así como la forma es la manifestación material en donde se plasma objetivamente el acto administrativo y en ella quedan comprendidos todos los requisitos de carácter externo que la ley señala como necesarios para la expresión de la voluntad que genera la decisión administrativa.

¹⁶ *Compendio de Derecho Administrativo*. 1ra. Ed. México. Cárdenas Editor. 1981. págs. 84, 85

¹⁷ Jorge Enrique. Óp. Cit. pág. 135

La Forma se materializa con el Operativo Alcohólimetro el cual se aplica de forma itinerante en las diferentes demarcaciones territoriales del DF y Zona Metropolitana de las 22hrs a las 4hrs. Con detenciones aleatorias de conductores de vehículos automotores.

No hay un criterio unificado de los elementos del Acto Administrativo; ni tampoco en la interpretación del sentido de los mismos; este desacuerdo se complica aún más porque algunos autores contemplan como requisitos o modalidades, los que otros interpretan como elementos y viceversa. Sin embargo, en todo Acto Administrativo perfecto, concurren determinados elementos o conjuntos de circunstancias de los cuales depende su validez, eficacia y proyección administrativa y así pueda producir sus efectos.

1.2.2. Clasificación de los Actos Administrativos

A la hora de clasificar los Actos Administrativos, resaltan, de manera general, los criterios que Gabino Fraga menciona: “a) el de la naturaleza misma de los actos; b) el de las voluntades que intervienen en su formación; c) el del radio de aplicación del acto; y, d) el de su contenido y efectos jurídicos.”¹⁸

a) Por su naturaleza, los Actos Administrativos se clasifican en dos categorías: actos materiales y actos jurídicos, los primeros no producen ningún efecto de derecho y los segundos si engendran consecuencias jurídicas.

¹⁸ Op. Cit. Gabino Fraga, *Derecho Administrativo*. pág. 229

b) Por sus voluntades que intervienen en la formación del acto, se pueden dividir en actos constituidos por una voluntad única y actos formados por varias voluntades. Así, el acto formado por una sola voluntad, conserva ese carácter, aun cuando en el procedimiento previo a su emanación se hagan necesarios otros actos de voluntad, tales como opiniones, consultas, etc. Pero cuando el acto es formado por varias voluntades, se pasa a algunas de las siguientes categorías:

- ✚ El acto colegial, que es el que emana de un órgano único de la administración constituido por varios miembros.
- ✚ El acto complejo o colectivo, que se forma por voluntades de varios órganos de la administración. Dentro de este encontramos los actos del Presidente de la República.¹⁹

En relación con la voluntad y la ley, los Actos Administrativos se clasifican en dos categorías: el acto obligatorio o reglado y el acto discrecional. El primero es el acto que constituye la mera ejecución de la ley, el cumplimiento de una obligación que la norma impone a la administración cuando se han realizado determinadas condiciones de hecho. Por el contrario, el acto discrecional tiene lugar cuando: “la ley deja a la administración un poder libre de apreciación para decidir si debe obrar o abstenerse o en qué momento debe obrar o cómo debe obrar o qué fin va a dar a su actuación.”²⁰

c) Por su radio de acción, los Actos Administrativos se dividen en: “actos internos y actos externos. Comprenden medidas de orden y disciplina para el funcionamiento de las unidades burocráticas, de igual manera, abarcan las reglamentaciones para los procedimientos o trámites que deben observarse en el despacho de los asuntos, imponiendo la necesidad de estudios previos, de consulta a los departamentos legales, médicos y, en general, a los departamentos técnicos.”²¹

¹⁹ Gabino Fraga, *Teoría del Derecho Administrativo*. Op. Cit. pág. 229, 230, 231

²⁰ *Ibíd.* pág. 231- 232

²¹ *Ibíd.* pág. 233

d) Por razón de su finalidad, los Actos Administrativos pueden separarse en actos preliminares y de procedimientos, en decisiones o resoluciones. Son todos aquéllos actos que no son sino un medio para realizar los actos que constituyen el principal fin de la actividad administrativa.

Por lo expuesto con anterioridad, se resume que el Programa Conduce sin Alcohol se clasifica como: jurídico por su naturaleza, discrecional por su voluntad, externo por su radio de acción y sirve como medio para cumplir el fin de la Administración Pública, el interés general.

1.2.3. Efectos del Acto Administrativo

Un acto puede ser perfecto, plenamente regular, y sin embargo ineficaz, cuando un término o una condición pongan en suspenso sus efectos. Para que un Acto Administrativo refleje sus efectos, es necesario: “la presunción de legitimidad, la ejecutoriedad, la revocabilidad y la irretroactividad.”²²

Sólo se puede denominar perfecto al acto cuando está completamente formado, en cuanto ha agotado el procedimiento necesario para su existencia jurídica. El acto que no es perfecto puede ser perfeccionado con el cumplimiento de aquéllas operaciones que faltan para su perfección. Sin embargo, hay operaciones en el procedimiento que si no son cumplidas en el momento prescrito, no pueden ser realizadas, y por lo tanto, el acto está destinado a quedar imperfecto.

²² Jorge Enrique. *La Teoría del Acto Administrativo*. Jurídica-Anuario. Documento electrónico. (en línea). Disponible en Internet: www.juridicas.unam.mx/publica/librev/.../pr4.pdf. p. 142

El Acto Administrativo surte efectos a partir de su expedición, siempre que no contenga alguna determinación que lo dilate, posponga o suspenda, como su publicación, notificación, requerir de la aprobación del superior o estar sujeto a alguna modalidad, o afecte algún interés particular anteriormente reconocido. El efecto no es sino la consecuencia, el resultado del mismo acto.

Lo rescatable de los efectos del Acto Administrativo es que con su carácter de ejecutoriedad, la Administración Pública por si misma dicta el acto y ella misma exige el cumplimiento de dicho acto, o sea, el Gobierno del Distrito Federal con el Programa de Control y Prevención de Ingestión de Alcohol en Conductores de Vehículos en el DF ejecuta y obliga con el Operativo Alcohólimetro a que se cumpla.

1.2.4. Ejecución del Acto Administrativo

Sucede cuando el orden jurídico tiende a hacer cumplir forzosamente las resoluciones y decisiones administrativas, cuando el infractor no se presta voluntariamente a cumplir con la norma. Como actos típicos de ejecución podemos señalar los que se realizan en uso de la facultad económico-coactiva para hacer los impuestos y otras obligaciones fiscales. Gabino Fraga los clasifica de la siguiente forma:

- 1.- Actos directamente destinados a ampliar la esfera jurídica de los particulares.
- 2.- Actos directamente destinados a limitar esa esfera jurídica
- 3.- Actos que hacen constar la existencia de un estado de hecho o de derecho.²³

²³ Gabino Fraga. Op. cit. págs. 234, 235, 236, 237

En la primera categoría se encuentran, entre otros, los actos de admisión, de aprobación, de condonación, licencias, permisos o autorizaciones. La segunda categoría contempla los actos de expropiación, las sanciones y los actos de ejecución. En la tercera categoría se catalogan los actos de registro, de certificación, las notificaciones y las publicaciones.

Se destacan, la autorización, licencia o permiso como un Acto Administrativo por el cual según Gabino Fraga “se levanta o remueve un obstáculo o impedimento que la norma legal ha establecido para el ejercicio de un derecho de un particular. Hay un derecho preexistente del particular, pero su ejercicio se encuentra restringido porque puede afectar la tranquilidad, la seguridad o la salubridad públicas o la economía del país, y solo hasta que queden satisfechos determinados requisitos que dejen a salvo tales intereses, es cuando la Administración permite el ejercicio de aquel derecho previo.”²⁴

Es importante señalar que cuando el Acto Administrativo es considerado perfecto y produce sus efectos, puede ocurrir que se afecte la esfera jurídica de los particulares, por lo que este acto generalmente no será obedecido en forma voluntaria, surge la controversia de cómo debe proceder el poder público para la ejecución de sus resoluciones.

Así, la ejecutoriedad la definimos como: “la facultad de la Administración Pública para ejecutar, los actos que de ella emanan, la Administración Pública está capacitada para proceder en forma directa sin intervención de los tribunales, a la ejecución de sus propias resoluciones. Esta posibilidad de acción directa se funda en la necesidad de que las atribuciones del Estado no estén sujetas a dilaciones.”²⁵

²⁴ *Ibíd.* págs. 234, 235, 236, 237

²⁵ Jorge Enrique. *Op. cit.* pág.144

En base a la información contenida en este apartado, se determina que la Administración Pública, en este caso el Gobierno del Distrito Federal, está facultado con el Acto Administrativo, el cual, en el caso exclusivo del Programa Conduce sin Alcohol, es: jurídico, discrecional, externo y medio para cumplir los fines de la Administración; el Acto en si produce de requerimientos de legalidad, de ejecutoriedad, de revocabilidad e irretroactividad, de éstos, la ejecutoriedad resalta porque reviste a la Administración Pública de autoridad, de hacerse obedecer.

En el caso particular del Programa Conduce sin Alcohol, el Acto Administrativo funciona como un acto de declaración unilateral de voluntad, con un objetivo directo que crea y modifica obligaciones de los particulares, con una normatividad clara y bien fundamentada, materializándose con el Operativo Alcoholímetro y con el único fin de salvaguardar el orden público, la tranquilidad, la seguridad vial y la salud pública.

Apartado II. Normatividad de la Administración Pública del Distrito Federal en relación con el llamado Operativo del Alcoholímetro.

La aplicación del Programa de Control y Prevención de Ingestión de Alcohol en Conductores de Vehículos en el Distrito Federal, denominado Programa Conduce sin Alcohol u Operativo Alcoholímetro, está a cargo de la Secretaría de Seguridad Pública del Distrito Federal, la cual expresa que al conducir un vehículo rebasando los niveles de alcohol en la sangre permitidos en el D.F, se tiene como pena una sanción administrativa, consistente en un arresto inmutable del conductor alcoholizado al Centro de Sanciones Administrativas mejor conocido como *El Torito*. Esta sanción será de 20 a 36 horas, y el traslado del vehículo a un depósito.

Aunado a lo anterior, es importante hacer referencia que la Secretaría de Transportes y Vialidad del Distrito Federal, dentro de su marco jurídico vigente determina también sanciones, respecto de las Licencias para Conducir de las personas que conducen bajo el influjo de bebidas alcohólicas, ya que tiene la facultad para cancelar la licencia o permiso a los conductores que sean penalizados por esta causa.

2.1. Facultades y Funciones del Gobierno del Distrito federal

El Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, establece que: “la organización política y administrativa del Distrito Federal atenderá diversos principios estratégicos, de los cuales se destaca: la existencia, integración, estructura y funcionamiento de órganos, unidades, dependencias centrales y entidades paraestatales, con ámbito de actuación en el conjunto de la ciudad; el establecimiento en cada demarcación territorial de un órgano político-administrativo, con autonomía funcional para ejercer las competencias que les otorga este Estatuto y las leyes; la previsión de la

actuación gubernativa con criterios de unidad, autonomía, funcionalidad, eficacia, coordinación e imparcialidad; la simplificación, agilidad, información, legalidad y transparencia en los procedimientos y actos administrativos en general. Así como la cobertura amplia, oportuna, ágil y especializada de los servicios de seguridad pública y de impartición y procuración de justicia para la protección de las personas, sus familias y sus bienes.”²⁶

Con respecto a la organización de la Administración Pública del Distrito Federal, el Estatuto de Gobierno señala que se configura en una estructura: “centralizada, desconcentrada y paraestatal, de conformidad con lo dispuesto a la ley orgánica respectiva, la cual distribuirá los asuntos del orden administrativo del Distrito Federal.”²⁷ Asimismo, la Administración Pública del Distrito Federal contará con órganos político-administrativos en cada una de las demarcaciones territoriales en que se divida el Distrito Federal de acuerdo con el “Artículo 2°”²⁸ de la Ley Orgánica de la Administración Pública del DF.

La Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal en su Artículo 5° expresa que: “El Jefe de Gobierno es el titular de la Administración Pública del Distrito Federal.”²⁹ Éste se auxiliará en el ejercicio de sus atribuciones, que comprenden el estudio, planeación y despacho de los negocios del orden administrativo, en los términos de ésta Ley. Esta norma especifica que: “la Secretaría de Seguridad Pública y la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal se ubican en el ámbito orgánico del Gobierno del Distrito Federal y se regirán por las leyes específicas correspondientes.”³⁰

²⁶ Artículo 12°. Estatuto de Gobierno del Distrito Federal. Cámara de Diputados. México. 2011.

²⁷ Artículo 2° de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal. Gobierno del Distrito Federal. Expedida el 3 de abril de 2003.

²⁸ A la letra dice: *En las demarcaciones territoriales en que se divida el Distrito Federal, la Administración Pública Central contará con órganos político administrativos desconcentrados con autonomía funcional en acciones de gobierno, a los que genéricamente se les denominará Delegación del Distrito Federal.*

²⁹ Artículo 5°, *Ibíd.*

³⁰ Artículos 12°, 15°, *Ibíd.*

Desde el ángulo de la Administración Pública, la implementación del Programa de Control y Prevención de la Ingestión de Alcohol en Conductores de Vehículos en el Distrito Federal, recae principalmente en dos Secretarías de Gobierno del Distrito Federal: Secretaría de Seguridad Pública y Secretaría de Transportes y Vialidad.

2.1.1. Secretaría de Seguridad Pública del Distrito Federal con relación al Operativo Alcoholímetro.

La Secretaría de Seguridad Pública del Distrito Federal está a cargo del Programa Conduce sin Alcohol. Tiene la responsabilidad de implementar los recursos necesarios para cumplir con eficacia y eficiencia su mandato. Su fin es salvar las vidas de personas que conduzcan bajo los efectos del alcohol, así como la de sus acompañantes y proteger al resto de los ciudadanos de estos mismos conductores.

El marco legal que reviste a la Secretaría de Seguridad Pública, es la Ley Orgánica de Seguridad Pública del Distrito Federal; específicamente esta ley indica en su artículo 3° que las atribuciones de la Secretaría son: formular, ejecutar y difundir programas preventivos y de control de ingestión de alcohol u otras sustancias tóxicas para conductores de vehículos, así como la implementación del Programa de Control y Prevención de Ingestión de Alcohol en Conductores de Vehículos en el Distrito Federal. Además, debe realizar funciones de control, supervisión y regulación del tránsito de personas y vehículos en la vía pública; así como aplicar sanciones por infracciones a las disposiciones del Reglamento de Tránsito del Distrito Federal.

2.1.2. Secretaría de Transporte y Vialidad del Distrito Federal con relación al Operativo Alcohólimetro.

La Secretaría de Transportes y Vialidad tiene como fin brindar apoyo en materia de seguridad y reordenamiento vial a la Secretaría de Seguridad Pública del DF. Además tendrá la facultad de suspender o cancelar licencias y permisos de conducir a quienes violen el Programa Conduce sin Alcohol.

Dentro de las Facultades que le confiere esta ley a la Secretaría resaltan:

- Proveer en el ámbito de su competencia que la vialidad, su infraestructura, equipamiento auxiliar, servicios y elementos inherentes o incorporados a ella, se utilicen en forma adecuada conforme a su naturaleza, coordinándose en su caso, con las áreas correspondientes para lograr este objetivo.
- Realizar todas aquellas acciones tendientes a que los servicios públicos y Privados de transporte de pasajeros y de carga, además de llevarse a cabo con eficiencia y eficacia, garanticen la seguridad de usuarios, peatones y los derechos de los permisionarios y concesionarios.
- Aplicar en el ámbito de sus facultades, las sanciones previstas en el presente ordenamiento, previo cumplimiento del procedimiento legal correspondiente.³¹

Además, la Secretaría tiene la facultad de suspender o cancelar de forma definitiva las licencias o permisos de conducir. Procederá a la suspensión cuando por primera ocasión el infractor sea sorprendido conduciendo un vehículo con niveles de alcohol en aliento superiores a lo permitido, la suspensión no podrá ser menor a un año.

³¹ Artículo 7°, de la Ley de Transporte y Vialidad del Distrito Federal. Publicada en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el 26 de diciembre de 2002. Ciudad de México. Asamblea Legislativa del Distrito Federal, II Legislatura.

La cancelación será de un mínimo de tres años cuando: “el titular de la licencia acumule 12 puntos en el transcurso de un año, también cuando por motivo de su negligencia, impericia, falta de cuidado o irresponsabilidad, el titular cause lesiones que pongan en peligro la seguridad o la vida de los usuarios, peatones o terceros, y cuando sea la segunda ocasión por conducir un vehículo automotor bajo los efectos del alcohol.”³²

Si durante el periodo de cancelación o suspensión el titular fuera sorprendido conduciendo un vehículo, ameritaría arresto inconvertible de 20 a 36 horas, retiro del vehículo y una multa de 90 a 180 días de salario mínimo.

2.2. Disposiciones legales que se aplican en el Programa de Control y Prevención de Ingestión de Alcohol en Conductores de Vehículos en el Distrito Federal

En las disposiciones de vialidad y tránsito del Distrito Federal, se resalta que: “es obligación de los conductores de vehículos de transporte público, privado, mercantil o particular, obtener y portar consigo, la licencia para conducir y documentación establecida por esta Ley y otras disposiciones jurídicas y administrativas aplicables, de acuerdo con las categorías, modalidades y tipo de servicio.”³³

En este sentido, se expide la licencia de conducir, documento que contiene la autorización administrativa para la conducción de vehículos en la vía pública. En la reglamentación se establecen las sanciones correctas que dé lugar el conductor por infringir la legislación en correspondencia al Programa de Control y Prevención de la Ingestión de Alcohol en Conductores de Vehículos en el Distrito Federal.

³² Artículo 64° y 64°bis, *Ibíd.*

³³ Artículo 62°, *Ibíd.*

2.2.1. Reglamento de Tránsito Metropolitano

El Reglamento de Tránsito Metropolitano tiene por objeto establecer normas destinadas principalmente a la seguridad vial de peatones y vehículos del Distrito Federal. La aplicación de las normas que se establecen es responsabilidad de las Secretarías de Seguridad Pública y de Transportes y Vialidad.

Específicamente sobre el tema de estudio, en el capítulo VI, artículo 31° del Reglamento de Tránsito Metropolitano, de la Conducción de Vehículos Bajo los Efectos de Alcohol y Narcóticos, expresa: “ninguna persona puede conducir vehículos por la vía pública, si tiene una cantidad de alcohol en la sangre superior a 0.8 gramos por litro, o de alcohol en aire expirado superior a 0.4 miligramos por litro o bajo el influjo de narcóticos. Los operadores de vehículos destinados al servicio de transporte de pasajeros, de transporte de carga o de transporte de sustancias tóxicas o peligrosas, no deben presentar ninguna cantidad de alcohol en la sangre o en aire expirado, o síntomas simples de aliento alcohólico o de estar bajo los efectos de narcóticos. El incumplimiento de lo expuesto se sanciona con: arresto administrativo inconvertible de 20 a 36 horas.”³⁴

También establece en su artículo 33° que los particulares deben someterse a la prueba de alcoholimetría para establecer los grados correspondientes. Igualmente dice que: “en caso de que el conductor sobrepase el límite permitido de alcohol en la sangre, será remitido al Juzgado Cívico. Cuando el conductor sobrepase la cantidad de alcohol permitida, el vehículo será remitido al depósito vehicular, salvo que cuente con alguna persona que conduzca el vehículo en los términos de la Ley y el presente Reglamento.”³⁵

³⁴ Artículo 31° Reglamento de Tránsito Metropolitano. México. Gaceta Oficial del Distrito Federal 781, publicada el 17 de febrero de 2010.

³⁵ Artículo 33° *Ibíd.*

Las tablas siguientes reflejan el mecanismo de licencias por puntos. Están basadas en el artículo 44°, capítulo IX, de las Sanciones. Quedan de la siguiente manera:

- a) Seis puntos por infringir el presente Reglamento en sus artículos 5° fracción V, 6° fracciones I, II, VI y XV, 14° fracción VI, 31° y 32°.

Artículo 5°, fracción V	Respetar los límites de velocidad: en vías primarias la velocidad máxima es de 70km x hora; en vías secundarias será de 30 Km x hora; en vías peatonales, será de 10km x hora.
Artículo 6°, fracciones, I, II, VI y XV	I.-Circular sobre banquetas, camellones, andadores, así como en las vías peatonales; II.- Circular en carriles de contraflujo y carriles confinados, excepto cuando conduzcan vehículos autorizados para ello; VI.- Circular en carriles exclusivos para transporte público de pasajeros; XV.- Ofender, denigrar a los agentes de apoyo vial en el desempeño de sus labores.
Artículo 14°, fracción VI	VI. Organizar o participar en competencias vehiculares de alta velocidad, los llamados “arrancones”.
Artículo 31°	Queda prohibido conducir vehículos por la vía pública, cuando se tenga una cantidad de alcohol en la sangre superior a 0.8 gramos por litro o de alcohol en aire expirado superior a 0.4 miligramos por litro o bajo el influjo de narcóticos.
Artículo 32°	Los conductores de vehículos que muestren síntomas de que conducen en estado de ebriedad o bajo el influjo de narcóticos, están obligados a someterse a las pruebas necesarias con el Médico Legista ante el cual sean presentados o por personal autorizado para tal efecto.

- b) Tres puntos por infringirlo en sus artículos 5° fracción III y 6° fracción IX.

Artículo 5°, fracción III	Obedecer los señalamientos de tránsito y las indicaciones de los agentes o personal de apoyo vial.
Artículo 6°, fracción IX	Transportar menores de 12 años en los asientos delanteros.

- c) Un punto por infringirlo en cualquier artículo distinto de los señalados en las dos fracciones anteriores.

De acuerdo con el presente Reglamento, la acumulación de 12 puntos en el transcurso de un año, es causa de cancelación de la licencia y no se renovará en un plazo de tres años a partir de la última infracción. Los puntos de penalización tienen vigencia de un año a partir de la fecha de la expedición de la boleta de sanción.

2.2.2. Reglamento para el Control Vehicular y de Licencias y Permisos para Conducir en el Distrito Federal

La aplicación e interpretación del Reglamento para el Control Vehicular y de Licencias y Permisos para conducir en el Distrito Federal, es competencia de la Secretaría de Transportes y Vialidad del Distrito Federal y se rige por la Ley de Transporte y Vialidad, específicamente en el Artículo 64°.

Uno de los puntos principales que establece esta norma es el requerimiento de licencia o permiso para conducir vigente en el Distrito Federal. Bajo este contexto, si se realiza la conducción de un vehículo sin contar con licencia o permiso de conducir vigentes, se procederá a la imposición de las sanciones establecidas en el Reglamento de Tránsito y el presente Reglamento para el Control Vehicular, así como a la remisión del vehículo al depósito.

Suspensión y Cancelación

Indica que la Secretaría de Transportes y Vialidad del Distrito Federal tiene la atribución de suspender de seis a doce meses la licencia de conducir basándose en los artículos 42°, 43° y 44° del presente Reglamento, asimismo puede declarar cancelada la licencia por periodos de tres años o incluso de forma indefinida.

Es obligación de la Secretaría de Transportes y Vialidad, informar a Seguridad Pública de los casos de suspensión temporal decretada y sobre el resultado de los procedimientos cuya resolución haya declarado la cancelación de la licencia para conducir.

Sistema de Registro de Puntos

Los puntos de penalización o restitución, serán contabilizados anualmente por el Sistema de Registro, esto será a partir de: “la fecha en que se expida la primera boleta de sanción y la misma no haya sido debidamente impugnada ante Seguridad Pública o en términos de lo dispuesto por el Artículo 108° de la Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal. También se señala que Seguridad Pública deberá notificar a la Secretaría de Transportes y Vialidad sobre la existencia o no de recursos o medios de impugnación que hayan sido interpuestos por los titulares de la licencia de conducir, relativos a la notificación de la boleta de sanción.”³⁶

Restitución de puntos

Los puntos de penalización acumulados pueden ser anulados del Sistema, por las siguientes causas: “Expiración de la vigencia de los puntos una vez transcurrido un año; al haberse restituido en términos del Programa que al efecto implemente la Secretaría y por resolución judicial o administrativa que así lo determine.”³⁷ También se pueden restablecer si se acredita un curso de manejo sobre seguridad vial impartido por la misma Secretaría con valor de tres puntos o realizar 36 horas de trabajos a favor de la comunidad en materia de seguridad y educación vial, con un mismo valor de tres puntos.

³⁶ Artículos 31°, 32°, 33°, Reglamento de Tránsito Metropolitano Op. Cit.

³⁷ Artículo 34°, Ibíd.

Suspensión y cancelación de la Licencia de conducir

Se procederá a declarar la suspensión de la Licencia para conducir cuando: “el titular de la misma sea sancionado por conducir un vehículo bajo los efectos del alcohol.”³⁸ Cuando sea por primera ocasión la sanción será de un año de suspensión y la obligación de acudir a un tratamiento de adicciones que sea certificado.

Será cancelada por un periodo no menor a tres años, cuando en el transcurso de uno se le impongan tres sanciones, cuando se haya causado daño derivado de la conducción del vehículo y no cuente con póliza de seguro vigente o se niegue a reparar dicho daño y también será cancelada por tres años cuando:

- I. El titular de la licencia acumule doce puntos de penalización por infringir lo dispuesto en el Reglamento de Tránsito;
- II. El titular de la licencia sea sancionado por segunda vez en el transcurso de un año, por conducir un vehículo en estado de ebriedad;
- III. El titular de la licencia cometa alguna infracción a los ordenamientos legales vigentes y aplicables a la materia, bajo la influencia de estupefacientes, psicotrópicos u otras sustancias tóxicas;
- IV. Cuando por motivo de su negligencia, impericia, falta de cuidado o irresponsabilidad, se causen lesiones que pongan en peligro la vida, seguridad e integridad física de las personas.³⁹

³⁸ Artículo 42°, Reglamento para el Control Vehicular y de Licencias y Permisos para conducir en el Distrito Federal.

³⁹ Artículo 44° Ibíd.

Suspensión y Cancelación del Permiso de conducir

La Secretaría procederá a declarar la suspensión del Permiso para conducir por las mismas causas que la Licencia, con la diferencia de que el Permiso para conducir no tiene tolerancia de ningún grado con respecto a la alcoholemia, igual que el transporte público de pasajeros y de carga.

El Reglamento de Tránsito Metropolitano creado en 2007, en su capítulo VI, artículo 31° expone, que la sanción para quienes conduzcan un vehículo después de ingerir una cantidad no permisible de alcohol será penalizado con 20 a 36 horas de arresto incommutable y el traslado del vehículo al depósito correspondiente; mientras que el Reglamento para el Control Vehicular y de Licencias y Permisos para Conducir en el DF; impone sanciones sobre las licencias y permisos que van desde la suspensión hasta la cancelación de las mismas, por periodos desde seis meses y hasta tres años, incluso de forma indefinida de ser necesario.

Para concluir este segundo apartado, se resume que el Gobierno del Distrito Federal, –en el caso específico del Programa Conduce sin Alcohol- se apoya para cumplir sus fines, cómo máximo órgano de la Administración Pública, en dos principales Secretarías, que son: Secretaría de Seguridad Pública del DF y Secretaría de Transportes y Vialidad. Ambas Secretarías trabajan en conjunto, una, arresando y sacando de las vialidades potenciales responsables de accidentes, la otra, suspendiendo o cancelando derechos de los gobernados para conducir automóviles, ambas trabajando en conjunto y buscando el constante perfeccionamiento del Programa.

Apartado III. Implementación del Programa de Control y Prevención de Ingestión de Alcohol en Conductores de Vehículos en el Distrito Federal, como Acto Administrativo de la Administración Pública

El Operativo Alcoholímetro es implementado por la Secretaría de Seguridad Pública del Distrito Federal. Hace valer esto mediante retenes itinerantes en las 16 distintas demarcaciones del Distrito Federal y área metropolitana.

Los oficiales a cargo de dicho operativo tienen la autoridad de detener a cualquier conductor y sí lo considerasen pertinente, aplicar una prueba rápida de alcoholemia. Cuando el resultado de la prueba sea violatorio de los niveles de alcohol permitidos, se procederá a remitir al conductor al centro de sanciones administrativas, también llamado *El Torito*, y la remisión del vehículo al depósito correspondiente.

El infractor pasará de 20 a 36 horas de arresto inmutable, además de enfrentar el procedimiento de suspensión o cancelación de la licencia o permiso de conducir, además, deberá integrarse a un grupo de ayuda para adicciones por tiempo indeterminado.

Lo anterior con el fin de salvaguardar el orden vial, la vida y el patrimonio de los involucrados, ya que los accidentes ocasionados por personas en estado de ebriedad “constituyen una lesión grave al orden público, a la vidas de los conductores y de los peatones; además significan un daño económico al patrimonio de las familias y del Estado.”⁴⁰

⁴⁰ Comunicado 1280/06 publicado el 3 de octubre de 2006, en <http://portal.ssp.df.gob.mx/Portal/ComunicacionSocial/Boletines/b1280+2006.htm>.

3.1. Análisis de la Implementación del Programa de Control y Prevención de Ingestión de Alcohol en Conductores de Vehículos en el Distrito Federal.

El Gobierno del Distrito Federal preocupado por la alta incidencia de accidentes de tránsito en las diferentes vialidades de la ciudad de México, particularmente aquellos relacionados al consumo de alcohol en conductores, se dio a la tarea de realizar los estudios y planeación necesarios, para instrumentar un dispositivo permanente que atacara dicho fenómeno. Los motivos por los que se decidió la aplicación del Programa Conduce sin Alcohol son variados pero a continuación presentamos algunos que podrían darnos una idea más certera.

Empezaremos con un fenómeno peculiar: el consumo de alcohol a edades cada vez más tempranas. Análisis de datos arrojados por la Encuesta Nacional de Adicciones 2011, puntualizan que los adolescentes, de entre 12 y 17 años, aumentaron sus porcentajes con respecto al consumo de alcohol, por ejemplo: “de 2002 a 2011 el *consumo alguna vez* aumentó 7% y el *consumo en el último año* subió 4%; en tanto, *el consumo en el último mes* y la *dependencia*, pasó de 2.1% a 4.1%. Las mujeres destacaron de los hombres en el aumento de consumo, los hombres registraron un aumento de 4.4% en *consumo alguna vez* y 1.2% en *consumo último año*, las mujeres incrementaron 10.1% y 7.2%, respectivamente.”⁴¹

⁴¹ Encuesta nacional de adicciones 2011, Reportes Nacionales, Alcohol, Última modificación miércoles 31 de octubre de 2012.
http://portal.salud.gob.mx/sites/salud/descargas/pdf/ENA_2011_ALCOHOL.pdf. pág. 41

Al respecto se muestra el siguiente cuadro:

Tendencias en Consumo de Alcohol Población 12 a 17 años en México									
Variables	2002			2008			2011		
	Hombres	Mujeres	Total	Hombres	Mujeres	Total	Hombres	Mujeres	Total
Consumo alguna vez	41.60%	29.60%	35.60%	35.70%	27.70%	31.70%	46%	39.70%	42.90%
Consumo último año	30.60%	20.90%	25.70%	26.90%	20.60%	23.70%	31.80%	28.10%	30%
Consumo último mes	11.50%	2.70%	7.10%	14%	9%	11.50%	17.40%	11.60%	14.50%
Consumo Alto	NC	NC	NC	15.70%	10.60%	13.10%	17.30%	11.70%	14.50%
Consumo Diario	0.40%	0.10%	0.30%	0.40%	0.10%	0.30%	0.40%	menor %a .1	0.20%
Dependencia	3.50%	0.60%	2.10%	3.10%	2.20%	2.70%	6.20%	2%	4.10%

Encuesta Nacional de Adicciones 2002, 2005 y 2011.⁴²

Se calcula que anualmente en el mundo “unos 320 000 jóvenes de entre 15 y 29 años de edad mueren por causas relacionadas con el consumo de alcohol, lo que representa un 9% de las defunciones en ese grupo etario.”⁴³

El informe Mundial sobre Prevención de los Traumatismos causados por el Tránsito, agrega que: “los accidentes de tráfico son la segunda causa de mortalidad mundial entre las personas de 15 a 29 años. Además, es la tercera causa de muerte para quienes tienen de 30 a 44 años.”⁴⁴ En este sentido, la Organización Mundial de la Salud recomienda tomar medidas específicas en la prevención de accidentes relacionados al alcohol.

⁴²Ibíd.

⁴³ Organización Mundial de la Salud; Centro de prensa; Nota descriptiva N°349; Febrero de 2011; <http://www.who.int/mediacentre/factsheets/fs349/es/index.html>

⁴⁴ Informe Mundial sobre Prevención de los Traumatismos Causados por el Tránsito, pág. 47

Según datos de la ENA 2011 el consumo en grandes cantidades por ocasión, - más de 5 copas- es el patrón más común, con más de la mitad de los encuestados. “En 2011 el 6% del total de la población desarrolló dependencia al alcohol, aproximadamente 5 millones de personas, que equivale al 10.8% de hombres de entre 12 y 17 años y al 1.8% de mujeres de la misma edad.”⁴⁵

En resumen, de 2008 a 2011, 5 millones de mexicanos desarrollaron dependencia al alcohol, -la gran mayoría jóvenes- esta práctica tiene un inicio temprano. El género más vulnerable de tener un percance automovilístico bajo estas condiciones es el masculino; de éste, los adultos jóvenes de entre 18 y 25 años en primer lugar y de 26 a 44 años en segundo sitio, siendo una de sus tres principales causas de muerte a nivel mundial. “De 2007 a 2012 se remitieron ante el juez cívico por dar positivo en el examen de alcoholemia a 5,862 mujeres por 82,906 hombres.”⁴⁶

Por las cifras antes expuestas, la seguridad pública implica la acción del Estado, para establecer mecanismos e instituciones eficaces, que permitan armonizar el ejercicio de la libertad individual y el mantenimiento del orden, la tranquilidad y estabilidad social. De ahí el reconocimiento por el uso de tecnología que abarca medidas que inciden en la autoprotección, en tareas de Justicia Cívica o Administrativa seguida en forma de juicio y en el ámbito de la readaptación social.

⁴⁵ Encuesta nacional de adicciones 2011, Op.cit pág.41

⁴⁶ Datos de la página de la SSP-DF
<http://www.ssp.df.gob.mx/PartCiudadana/Pages/Alcoholimetro.aspx>

En este sentido, en el año 2003 nace el Programa de Control y Prevención de Ingestión de Alcohol en Conductores de Vehículos en el Distrito Federal, denominado: Conduce sin Alcohol, con el propósito de reducir el número de accidentes provocados por conductores en estado de ebriedad. El instrumento más eficaz orientado al cumplimiento de los límites de alcoholemia es el dispositivo de análisis del aliento que proporciona pruebas objetivas de la concentración de alcohol en el cuerpo en el momento mismo de la detención, el riesgo de verse sorprendidos *in fraganti* ayuda más a disuadir a las personas a no conducir bajo la influencia del alcohol que la dureza misma de la falta.

3.1.1. Acciones del Programa Conduce sin Alcohol en el Distrito Federal

El 19 de septiembre del 2003 nace el Programa Conduce Sin Alcohol, implementado por el Gobierno del Distrito Federal a través de la Secretaría de Seguridad Pública del D.F. Es un programa que específicamente nace para prevenir y combatir el alto índice de los accidentes automovilísticos provocados por personas en estado de ebriedad que transitan en las vialidades de la Ciudad de México. “Las edades de los accidentados en la mayoría de los casos es de 20 a 34 años y de éstos, el 90% son hombres.”⁴⁷ La finalidad de las acciones es proteger la integridad física y bienes de conductores, de sus familias y de la comunidad en general.

Los días jueves, viernes y sábados 15 puntos de revisión se establecen en zonas estratégicas de la Ciudad de México, desde los cuales es posible prevenir accidentes al detectar a los conductores que manejan de modo sospechoso. Su aplicación es de forma aleatoria en avenidas y calles en las 16 demarcaciones territoriales del Distrito Federal. La discreción sobre la ubicación de los puntos es vital para evitar la difusión entre la comunidad y así logren evadir el operativo.

⁴⁷ *Ibidem*. <http://www.ssp.df.gob.mx/PartCiudadana/Pages/Alcoholimetro.aspx>

Puntos de Revisión

Un punto de revisión está integrado por: mujeres y hombres policías, un médico, un supervisor de la Secretaría de Seguridad Pública del Distrito Federal, Grúas, elementos a bordo de motocicletas y personal de la Dirección de Derechos Humanos de la misma Secretaría.

Con fundamento en el Manual para la Implementación de Operativos, el procedimiento a seguir en un Punto de Revisión, inicia con la selección de los automovilistas. En un punto de revisión hay un espacio bien definido para revisar un automóvil a la vez. Los automovilistas no se escogen por el modelo de su automóvil, se eligen al azar cuando queda libre el espacio para la revisión.

Una vez que el automóvil está en el punto, los oficiales explican la actividad que se está realizando, y de considerarlo necesario, presentan al médico quien platica con los conductores para ver si hay signos de ingestión de alcohol.

Prueba

Como en todos los casos de unidad de medida, es necesario definir siempre dicha unidad para conocer exactamente el resultado de lo que se está midiendo. En el tema de alcoholimetría existen dos patrones: unidades de medida en sangre y unidades de medida en aliento.

El alcoholímetro es una herramienta que se utiliza para realizar pruebas *in situ* de ingesta de alcohol. La Secretaría de Seguridad Pública, utiliza el modelo "Intoxilyzer400P;"⁴⁸ este aparato es automático y los resultados que arroja provienen del aire que se encuentra en la parte profunda del pulmón.

⁴⁸ Programa Nacional de Alcoholimetría. Manual para la implementación de operativos. págs. 53-56

La prueba consiste en que el conductor sople a través de una boquilla desechable durante algunos segundos de manera profunda, como si estuviera inflando un globo. De manera automática el alcoholímetro mide el nivel de alcohol en aire espirado.

Después de unos segundos, si se determina que no hay ingesta de alcohol, el conductor puede continuar su camino, en caso contrario, se le invita a salir del vehículo para proceder conforme a la norma. En caso de negarse tendrá que ser presentado ante el Juez Cívico.

El alcoholímetro es un dispositivo muy seguro, cuando una persona ingiere la última copa, tendría que esperar por lo menos de 15 a 20 minutos para realizar la prueba ya que el alcoholímetro marcará un nivel demasiado alto debido a que se estará registrando el alcohol que se tiene en la boca y no en la sangre. Lo cual es bueno, es pertinente esperar unos minutos antes de salir a conducir un vehículo después de haber ingerido bebidas alcohólicas.

Es recomendable en el momento de la detención, que los agentes a cargo orienten a la persona que se encuentra intoxicada para reducir efectos negativos, como daños físicos, tanto a la persona como al mismo personal y a la comunidad en general. El objetivo es lograr que el conductor acceda a proceder conforme a los lineamientos establecidos para llevar a cabo este programa.

Difusión del Programa

Como actividades externas al Programa Conduce sin Alcohol, existen una serie de acciones encaminadas al reforzamiento de disuadir a los conductores de no conducir un vehículo después de haber ingerido alcohol. Actividades más que nada de difusión como: “pláticas en escuelas, centros comerciales y ferias de prevención, puntos informativos sin sanción ni remisión, capacitación a meseros y prestadores de servicios, etc.”⁴⁹

Los objetivos de un programa de difusión deben expresarse en términos de cambios en el comportamiento de la población receptora de los mensajes. Por ejemplo: hacer más susceptible a la población en general sobre el peligro de manejar bajo los efectos del alcohol. Los objetivos son a corto, mediano y largo plazo y el fin de todos es sensibilizar y educar para cambiar las percepciones de los destinatarios

Vigilancia

La acción de monitorear el desarrollo del programa tiene como finalidad asegurar su continuidad para fortalecerse y garantizar su éxito. Esta acción de monitoreo también tiene como responsabilidad, hacer llegar los mensajes adecuados a la población objetivo. Los resultados serán en función de mejora y perfeccionamiento.

⁴⁹ Manual para la implementación de operativos. Op.cit. pág. 53-56

Evaluación

El objetivo principal de toda evaluación es reconocer si la estrategia logró sus objetivos con respecto a los cambios esperados en la población, en este caso a los capitalinos. El propósito es acumular experiencia para evitar repetir errores, así como para repetir estrategias de éxito.

La evaluación puede llevarse a cabo en dos vertientes:

- a) Evaluación corta: tiene como meta primordial determinar si los objetivos de corto plazo se cumplieron; si hubo cambios de conocimientos, actitudes y comportamientos. Esta evaluación se puede realizar por medio de encuestas de satisfacción y/o entrevistas personales
- b) Evaluación de impacto; mide los cambios a mediano y a largo plazo en las tasas de movilidad y mortalidad, cambios de comportamiento sostenidos o cambios de políticas. Las herramientas para medir estos cambios son las revisiones de información secundaria y los análisis de políticas.⁵⁰

De cualquier manera, el factor que determinará el alcance del objetivo de este programa, será la disminución del número de accidentes viales relacionados con la ingesta de bebidas alcohólicas en la capital del país.

⁵⁰ Programa nacional de alcoholimetría. Manual para la implementación de operativos. pág. 55

Límites de alcoholemia

Tomando en cuenta las estadísticas de accidentes, a veces fatalidades, en el Distrito Federal, donde hubo alcohol involucrado, así como las poblaciones de mayor riesgo, se establecieron los siguientes límites de alcoholemia:

Conductores del transporte público

0.0 mg/L para:

- Conductores del transporte público federal.
- Todo transportista (peseros, combis, taxis, microbuses, etcétera).

Conductores particulares

0.0 mg/L para:

- Adolescentes (16 a 18 años) con permisos de conducir (no licencias).
- Jóvenes menores de 21 años.

0.40 mg/L para:

* Personas de 21 años cumplidos en adelante.⁵¹

Cabe mencionar que según la ENA 2011, “personas que iniciaron su ingesta de alcohol antes de los 17 años tienen de tres a cuatro veces mayor tendencia a caer en conductas de violencia y se involucran en peleas callejeras y rencillas en su entorno familiar y social.”⁵² El problema radica en que: “el cerebro no termina las conexiones apropiadas para fortalecer la adaptación y control del medio sin fallas de juicio, y no cuentan con el metabolismo necesario para controlar sus emociones y aprender a manejar el estrés y el coraje.”⁵³

⁵¹ Manual para la implementación de operativos. Op.cit. pág. 15

⁵² Encuesta Nacional de Adicciones 2011. Adolescentes de 12 a 17 años de edad. Op. Cit.

⁵³ Manual para la Implementación de Operativos. Borrador. pág. 6

Clasificación de los niveles de alcoholemia con referencia al Programa Nacional del Alcoholimetría.

Grado de alcoholemia mg/L	Clasificación	Penalización
0.01 a 0.07	Tolerancia	Sin penalización
0.08 a 0.19	Aliento alcohólico	10 salarios mínimos
0.20 a 0.39	Ebrio incompleto	30 salarios mínimos
0.40 en adelante	No apto para conducir	Arresto incommutable y retiro del vehículo.

Programa Nacional de Alcoholimetría ⁵⁴

3.2. El Programa Conduce sin Alcohol como Acto Administrativo

La implementación del Programa Conduce sin Alcohol, la cual inició en 2003 bajo otro marco normativo, y que en esencia es el mismo que prevalece en la actualidad, ya que contempla diversas sanciones importantes: por un lado, se encuentra el arresto administrativo incommutable de 20 a 36 horas a cargo de la Secretaría de Seguridad Pública del Distrito Federal; y por otro, determina también sanciones, respecto de las Licencias para Conducir de las personas que conducen bajo el influjo de bebidas alcohólicas, a cargo de la Secretaría de Transportes y Vialidad del Distrito Federal, teniendo la facultad de cancelar la Licencia o Permiso a los conductores que sean penalizados por esta causa.

⁵⁴ *Ibidem.* pág. 16.

3.2.1. Controversia constitucional sobre el Operativo Alcohómetro

Estas nuevas disposiciones causaron molestia y polémica entre la ciudadanía, ya que estas medidas estaban en contra de las garantías individuales y eran inconstitucionales.

Tal es el caso, que se originaron dos posturas encontradas en el litigio constitucional: una a favor de la inconstitucionalidad por el Décimo Quinto Tribunal Colegiado en materia Administrativa del Primer Circuito y la otra, a favor de la constitucionalidad por el Quinto Tribunal Colegiado en materia Administrativa del Primer Circuito. Los argumentos de ambas instancias se exponen a continuación:

1. Argumentos de la primera sentencia a favor de la inconstitucionalidad

El Décimo Quinto Tribunal Colegiado en materia Administrativa del Primer Circuito argumentó:

- a) “Los antecedentes del artículo 21° en las Constituciones de 1857 y de 1917, contemplan como facultad de la autoridad administrativa la imposición del arresto hasta por 30 y 15 días respectivamente en caso de que la multa no fuese cubierta.
- b) En 1982 la reforma Constitucional del artículo 21°, modificó el texto y para mayor protección de las personas de escasos recursos redujo el tiempo máximo del arresto a 36 horas.
- c) La autoridad administrativa tiene la facultad de imponer sanciones con fundamento en reglamentos gubernativos y de policía que respeten el mandato constitucional de imponer la multa como sanción principal y el arresto de forma subsidiaria.

d) El artículo 21° constitucional se encuentra dentro del capítulo de garantías individuales, por lo que otorga el derecho al particular de optar entre pagar la multa o el arresto hasta de 36 horas.

e) El Reglamento impugnado contradice el artículo 21° constitucional al limitar el derecho de opción del gobernado cuando establece como sanción el arresto inconmutable.”⁵⁵

2. Argumentos de la segunda sentencia a favor de la constitucionalidad

El Quinto Tribunal Colegiado en materia Administrativa del Primer Circuito se inclinó por la constitucionalidad del reglamento, sus argumentos fueron los siguientes:

a) “Como el artículo 21° constitucional prevé que la autoridad administrativa puede sancionar las infracciones a los reglamentos gubernativos y de policía con multa o arresto hasta por 36 horas, ello implica que en un reglamento puede contemplar una u otra, e inclusive las dos.

b) El Juez Cívico es la autoridad administrativa competente para aplicar la sanción de arresto inconmutable.

c) La autoridad administrativa tiene la facultad de valorar la gravedad de la falta e imponer multa o arresto, siempre y cuando las características de la falta o el reglamento así lo permitan.

⁵⁵ De tal juicio se emitió la tesis: *ALCOHOLÍMETRO. EL ARTÍCULO 102, PÁRRAFO PRIMERO, DEL REGLAMENTO DE TRÁNSITO DEL DISTRITO FEDERAL, AL ESTABLECER UN ARRESTO INCONMUTABLE COMO SANCIÓN POR CONDUCIR UN VEHÍCULO, CON DETERMINADA CANTIDAD DE ALCOHOL EN LA SANGRE O EN AIRE EXPIRADO, VIOLA EL ARTÍCULO 21 CONSTITUCIONAL.*

d) El arresto inmutable del Reglamento de Tránsito del DF es considerado como grave en atención a lo contenido en el Aviso de establecimiento del Programa Conduce sin Alcohol en el Distrito Federal, publicado en la gaceta oficial del Distrito Federal, el 06 noviembre de 2007, que establece como objeto primordial salvaguardar la integridad física y bienes de los conductores de vehículos, así como de sus familias y terceros.

e) En la Constitución no se permite la conmutación del arresto por la multa, porque podría ocasionar en este caso que los infractores la pagaran inmediatamente y continuaran conduciendo bajo el influjo del alcohol u otras sustancias.”⁵⁶

3. Argumentos de la decisión de la SCJN

El 20 de junio de 2007, la Segunda Sala de la SCJN resolvió la contradicción suscitada entre los dos Tribunales Colegiados. En la sentencia se resolvió a favor de la constitucionalidad del reglamento impugnado en atención a los siguientes argumentos:

a) “El artículo 21° Constitucional señala la competencia exclusiva de la autoridad administrativa para imponer la sanción de multa o arresto hasta por 36 horas por las infracciones a reglamentos gubernativos y de policía. Esto implica que tiene exclusividad también para verificar la existencia de la infracción y calificar su gravedad.

b) No obstante que el artículo 21° Constitucional se encuentra en el capítulo de garantías individuales, no existe derecho de los infractores a elegir su sanción por no encontrarse expresa e indubitablemente en el texto constitucional. Mediante el uso de la conjunción disyuntiva “o”, este artículo contempla una alternativa excluyente sobre las sanciones que puede aplicar la autoridad administrativa.

⁵⁶ Varios Autores. *Interpretar para argumentar La Inconstitucionalidad del arresto inmutable*. Disponible en www.azc.uam.mx/publicaciones/alegatos/pdfs/65/72-14.pdf pág. 280-281

c) El Reglamento de Tránsito del DF está de acuerdo con el texto constitucional, porque otorga la competencia exclusiva a la autoridad administrativa para verificar la existencia de la infracción e imponer la sanción. Respecto de la calificación, la propia autoridad determinó como grave esta conducta y en ese sentido fijó como única sanción el arresto.

d) Los antecedentes legislativos no aportan ningún elemento para considerar que el particular tenga derecho a elegir su sanción. Incluso el Constituyente y el reformador abandonaron la intención de dejar al arbitrio del infractor optar por la multa o el arresto.

e) La orientación de la sentencia responde al resguardo del orden público y la vialidad de la Ciudad de México. Las conductas que previene y sanciona son de gravedad y peligro importante para la vida y la integridad física del conductor y de la sociedad en general.”⁵⁷

Cabe señalar que la impugnación de inconstitucionalidad recayó en el Reglamento de Tránsito, publicado en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el 30 de diciembre de 2003. Actualmente tienen sus correspondientes en los artículos 31°, 32° y 33° del Reglamento de Tránsito Metropolitano publicado el 20 de junio de 2007 también de la Gaceta Oficial del Distrito Federal.

⁵⁷ Tribunales Colegiados de Circuito. Novena Época. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo XXV, Junio de 2007, Pág. 1033.

3.2.2. El Programa Conduce sin Alcohol como Acto Administrativo

Las sanciones que se aplican en el Operativo Alcohólímetro implementado por el Gobierno del Distrito Federal, se ubican en el marco del Acto Administrativo, y éste se entiende como una manifestación unilateral de voluntad de la autoridad administrativa, fundada y motivada con la finalidad específica de crear, transmitir, modificar o extinguir derechos y obligaciones, para la satisfacción del interés general.

Más allá de la controversia constitucional de la aplicación del arresto inconvertible catalogado como privación de la libertad y como un acto violatorio de las garantías individuales del cual muchos opinan: debe ser inaceptable. El espíritu de la Administración Pública no es sancionar, sino contribuir al cambio de conducta que permita prevenir accidentes automovilísticos por la ingesta de alcohol en exceso.

Del Acto Administrativo se destacan dos aspectos fundamentales: uno de ellos implica que puede crear, transmitir, modificar o extinguir derechos y obligaciones; el otro aspecto es que deberá satisfacer el interés general, la acción administrativa no puede perseguir otro interés que el de la colectividad.

Entonces como Acto Administrativo, puede ser ejecutivo o declarativo, el primero es aquel acto que tiene la potestad necesaria para que, en caso de no cumplirse voluntariamente por el sujeto pasivo, puede exigirse por las autoridades su cumplimiento, en forma coactiva, pero también existen Actos Administrativos que son simplemente declarativos y que no entrañan ejecución, como por ejemplo: la licencia de manejo, la licencia para establecer un comercio, un registro, una certificación, etc. Asimismo, "la situación de derecho creada por el Acto Administrativo generalmente es concreta o particular, sin embargo también en ciertas acciones, se crean situaciones jurídicas generales, y/o una combinación de ambas."⁵⁸

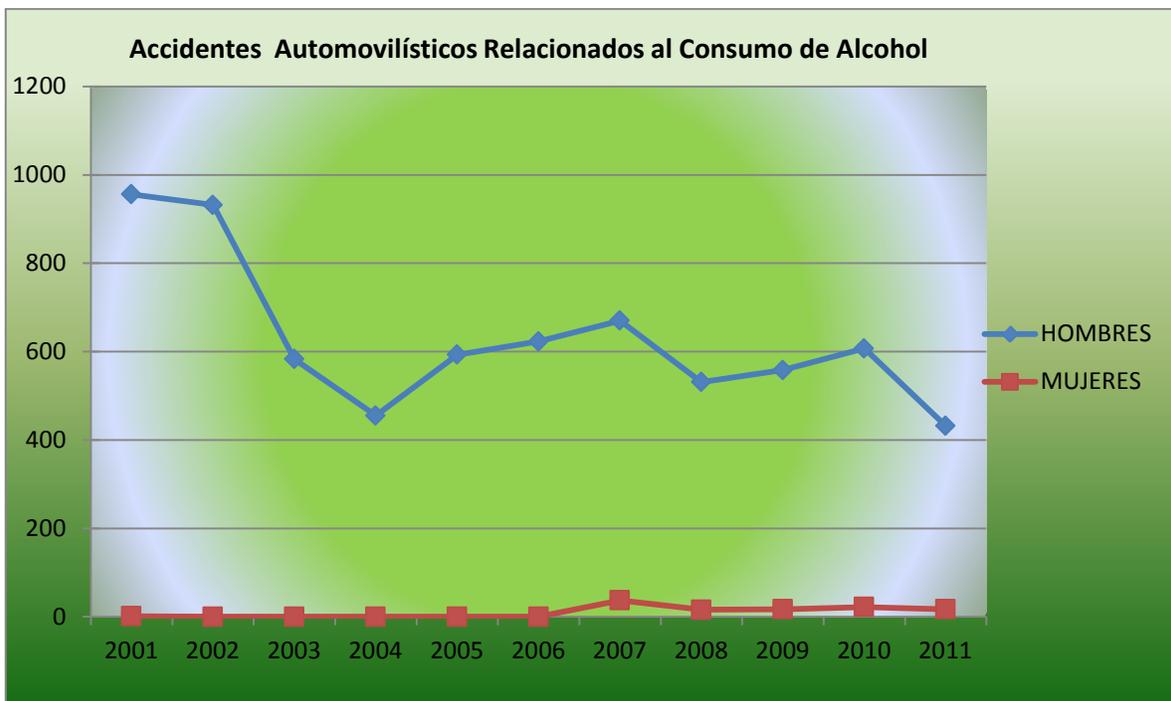
⁵⁸ Jorge Enrique. *La Teoría del Acto Administrativo*. Jurídica-Anuario. Op.cit. Jurídicas pág. 125

El Programa Conduce sin Alcohol como Acto Administrativo se relaciona con los particulares, donde la importancia radica en los derechos y obligaciones que engendra, -particularmente sobre las licencias de conducir- teniendo un carácter personal e intransferible. En este contexto, este Programa persigue la satisfacción del interés general por medio de medidas necesarias para salvaguardar el orden público, es decir, la tranquilidad, seguridad y salubridad públicas; por medio de diversas intervenciones cristalizadas en la función administrativa. En tal virtud, su implementación consiste en la ejecución de actos materiales o de actos que determinan situaciones jurídicas para casos individuales, denominados Actos Administrativos.

Para concluir este tercer apartado, se puede decir que el Acto Administrativo otorga el carácter de legalidad a la Administración Pública para implementar el Programa de Control y Prevención de Ingestión de Alcohol en Conductores de Vehículos en el Distrito Federal, y sancionar de acuerdo a las necesidades de la población en general –en este caso el arresto inconvertible- y valerse del carácter de ejecutoriedad para hacerse respetar y obedecer, incluso, de hacer uso de la fuerza física de no acatarse su mandato. Gracias a ésta vital herramienta de la Administración Pública, el Gobierno de la Ciudad de México se encuentra actualmente transformando la cultura vial de sus ciudadanos.

3.3. Alcances

El 17 de octubre de 2012, durante la celebración de nueve años del Programa Conduce sin Alcohol, el entonces jefe de Gobierno del Distrito Federal, Marcelo Ebrard Casaubon resaltó la importancia de dicho programa que ha salvado a miles de personas y dijo que: “es un tema humano esencial, no una ocurrencia, y se ha aplicado de manera rigurosa sin salvedades.”⁵⁹ Puntualizó que se han reducido los accidentes relacionados con automovilistas en estado de ebriedad.



Instituto Nacional de Estadística y Geografía⁶⁰

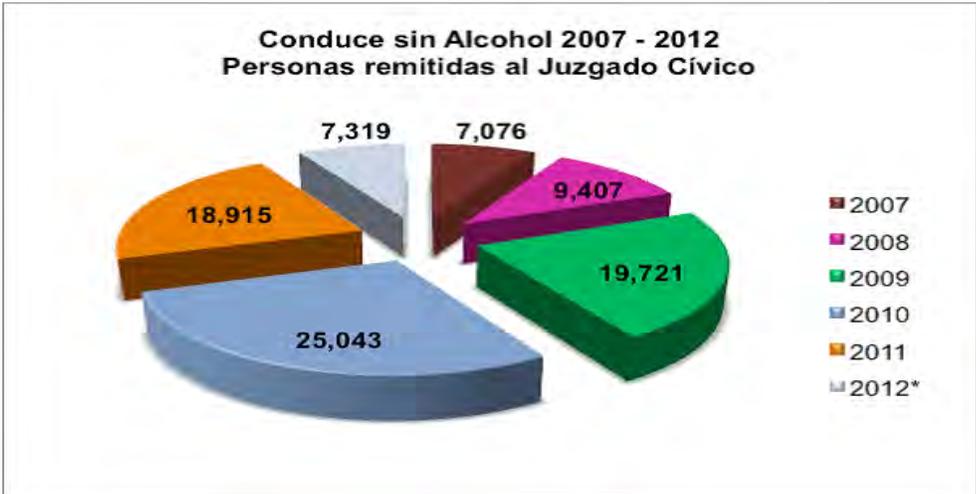
Los datos mostrados en la tabla anterior muestran un decremento significativo con respecto de accidentes relacionados al consumo de alcohol. En 2011, 449 casos se relacionaron al alcohol, mientras que para finales de los noventas y principios del nuevo siglo, las cifras alcanzaban fácilmente los 900 casos al año.

⁵⁹ Diario DF, jueves 18 de octubre de 2012. Número 3138 Año IX

⁶⁰ Instituto Nacional de Geografía

http://www.inegi.org.mx/lib/olap/General_ver4/MDXQueryDatos.asp?#Regreso&c=13159

De acuerdo con el Director operativo del Programa, Oscar Pérez Coria, se han reducido un 70% las muertes en el Distrito Federal causadas por accidentes relacionados al consumo de alcohol. “En 2003 teníamos 671 decesos, ahora cerramos el 2011 con aproximadamente 96-97 decesos en el año.”⁶¹ También puntualiza que la mayoría de detenidos tienen entre 26 y 40 años de edad.



Seguridad Pública del DF⁶²

De acuerdo con la gráfica anterior, el Programa alcanzó su pico en 2010, cuando fueron puestas a disposición 25 mil personas, el 2011 disminuyó en un 24% y para 2012 (* la cifra mostrada en 2012 es hasta agosto del mismo año) el total de personas remitidas al Juez Cívico fue de 16,739, lo que significa una reducción de 14% con relación al 2011, lo que nos indica de un cambio de comportamiento favorable en la sociedad capitalina.

⁶¹ Ciudad de México, México, enero 16 2003. Oscar Pérez Coria. Director Operativo del Programa.

⁶² <http://www.ssp.df.gob.mx/PartCiudadana/Pages/Alcoholimetro.aspx>

A su vez, Manuel Mondragón y Kalb, Secretario de Seguridad Pública precisó que: “a nueve años de su implementación, el programa se ha ganado el respaldo de la sociedad, además de que es conocido y respetado.”⁶³ Mencionó que al inicio del programa se buscó imponer una sanción ejemplar, por lo cual se decidió una pena de 20 a 36 horas de arresto, dejando claro que se trataba de una falta administrativa y no un crimen.

Con base en datos de la SSP del DF, el universo de infractores desde que inició el operativo registró que el mayor número de trasgresores son personas que oscilan entre 26 y 30 años, seguidos por los de 31 a 35 años de edad. Por otra parte, “el consumo de alcohol realizado por mujeres ha aumentado en el Distrito Federal durante los últimos años. De cada 100 personas detenidas en el operativo alcoholímetro, más de seis fueron del sexo femenino. Esa cifra se ha incrementado en 50% en relación con 2003, cuando inició el programa de alcoholemia.”⁶⁴

En el informe que presentó la Consejera Jurídica en 2012, señala que “Cuauhtémoc, Iztapalapa y Miguel Hidalgo fueron las delegaciones que tuvieron el mayor número de remisiones por consumo de alcohol en lugares no permitidos; mientras Magdalena Contreras y Azcapotzalco reportaron el menor número.”⁶⁵ Asimismo, el Programa Conduce sin Alcohol ha permitido la remisión de más de 85 mil personas al llamado, -El Torito-.

⁶³ Qmex. Quadratín, México, 17 de octubre de 2012.

⁶⁴ <http://www.ssp.df.gob.mx/PartCiudadana/Pages/Alcoholimetro.aspx> Ibidem.

⁶⁵ Periódico *La Jornada*. Martes 16 de octubre de 2012, pág. 39

En 2008 se incrementaron de siete a 20 los puntos de revisión (cinco matutinos y 15 nocturnos) y actualmente el programa se ha instalado en 75 localidades a nivel nacional con distintas variantes, sólo en Cancún es igual que en el Distrito Federal. Gracias al cumplimiento demostrado en el Programa Conduce sin Alcohol, en 2013, el Director del Programa Oscar Pérez Coria, anunció que se incrementará a 4 días de la semana el operativo alcoholímetro quedando los días: jueves, viernes, sábado y un día de la semana al azar.

Asimismo, por primera vez, el 2012 ve la aplicación del Operativo Especial Alcoholímetro Navideño, que consistió en la colocación de retenes al azar que funcionaron las 24 horas del día, mismos que iniciaron el 13 de diciembre de 2012 y concluyeron el 7 de enero de 2013, con un total de 1,634 remisiones al Centro de Sanciones Administrativas.

En suma, la acción de la Administración Pública en beneficio de la sociedad queda plasmada en la puesta en marcha de programas como éste, la importancia de la responsabilidad ciudadana se manifiesta cuando ésta actúa solidariamente, respetando las normas y las instituciones.

Conclusiones

Actualmente las sociedades modernas se enfrentan a una serie de problemáticas derivadas del proceso de industrialización y desarrollo, entre ellas destaca el alcoholismo, el cual en las últimas décadas se le considera un asunto de salud pública. Cómo se demostró en la presente investigación, los excesos por consumo de alcohol ocasionan pérdidas humanas, económicas y sociales, sobre todo entre la población joven, que por causa de conducir automóviles en estado de ebriedad derivan muchas veces en la muerte y la discapacidad.

Una de las acciones fundamentales de la Administración Pública es velar por el bienestar de la Sociedad, toda política pública que emana de un diagnóstico real y certero sobre las principales problemáticas que enfrentan los colectivos, tiene que ser enfrentado a través de un consenso social dando como resultados acciones positivas, tal como sucede con el Programa Conduce sin Alcohol, implementado por el Gobierno capitalino para dar respuesta a uno de los mayores problemas de salud pública: la muerte por causas de conducir vehículos en estado de ebriedad.

A pesar de las medidas controversiales que el Programa Conduce sin Alcohol causó por su sanción única de arresto inmutable y a pesar de que puede afectarse la esfera jurídica de los particulares, la aplicación del Programa es esencial para la seguridad de las vialidades. Con respecto de la controversia constitucional podemos concluir que mientras el fin sea la protección de la vida y la salud pública, las medidas implementadas por las autoridades locales en el Programa son justificadas y bien fundadas. No importa si se afectan ciertas esferas, lo que importa es la seguridad pública. Con el respaldo y respeto manifestado por parte de la sociedad hacia el Programa, los capitalinos han mostrado ser una sociedad de avanzada, capaz de resolver problemas si se actúa por el interés público y si se respetan las reglas de convivencia.

La cantidad total de accidentes evitados por el operativo es indeterminada, pero basando el análisis en cifras de personas puestas a disposición ante el Juez Cívico y accidentes ocurridos relacionados al consumo de alcohol, se concluye que anualmente se evitan uno de cada tres accidentes potenciales, aún y cuando el parque vehicular a aumentado poco más del doble desde 2002. Las vidas salvadas por el Operativo son invaluable y el arresto, merecido.

Sin el Acto Administrativo, la aplicación de programas como el que nos ocupa sería imposible, ya que éste dota a la Administración Pública de facultades específicas para poder determinar la gravedad de la falta y sancionar de acuerdo a las necesidades de los gobernados, incluso si se afecta la esfera jurídica de éstos. En el Programa Conduce sin Alcohol la sanción única de arresto inmutable se vuelve indispensable para llevar a cabo sus fines: salvaguardar la vida, la salud pública y los bienes de los ciudadanos.

Políticas públicas distintas al Programa, principalmente informativas, han demostrado ser de poca o nula efectividad, en cambio, políticas más severas como el Programa Conduce sin Alcohol demuestran una efectividad alta a un costo bajo/moderado. Mientras la cultura no sea la regla sino la excepción, programas como el que nos ocupa tendrán la responsabilidad de evitar consecuencias graves por conducir automóviles bajo los efectos del alcohol.

Por lo expuesto con anterioridad se determina que el Programa de Control y Prevención de Ingestión de Alcohol en Conductores de Vehículos del Distrito Federal es actualmente una Política de vanguardia que impone, sanciona y ejecuta Actos Administrativos por la seguridad pública, reformando la esfera jurídica y social de sus representados, por lo que el Programa Conduce sin Alcohol no es un sistema exacto, sino que se debe ir perfeccionando para ampliar su legitimidad, y fortalecer su efectividad.

Desafortunadamente, las sanciones impuestas en la normatividad vigente con relación a la reincidencia de conductores en estado de ebriedad, siguen siendo blandas ya que propician corrupción y manipulación de las leyes permitiendo con ello la salida a las calles de personas que deberían ser consideradas enfermas e incapacitadas para conducir vehículos automotores, debiéndose cancelar la licencia de forma indefinida.

No obstante, existen acciones que el Gobierno de la Capital no ha buscado implementar a fondo, acciones más duras que podrían arrancar el problema de raíz. Aquí se propone crear un Programa que exija la acreditación de un examen de conducir para expedir licencias y permisos. Dentro del cual debe existir una parte que refleje la salud mental del interesado y conocimientos sobre cultura cívica vial, no sólo la parte práctica.

Bibliografía

Acosta Romero Miguel. *Teoría General del Derecho Administrativo*, 4ta, ed., México, 1981.

Bonnin, C.J.B. *Principios de la Administración*, en Revista de Administración Pública Antología 1-54, México, Instituto Nacional de Administración Pública, 1983.

Compendio de Derecho Administrativo. 1ra. Ed. México. Cárdenas Editor. 1981.

Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto, *Elementos de Derecho Administrativo*, México, Limusa, Septiembre, 2009.

Fraga Gabino, Derecho Administrativo, México, Ed. Porrúa. 40 edición 2006.

Guerrero Orozco Omar, *La administración pública en el Estado capitalista*, Fontamara, México, 1986

Guerrero Orozco, Omar, *Principios de Administración Pública*, México, Ed. Fontamara, 1988

Programa Nacional de Alcoholimetría. *Manual para la Implementación de Operativos*. Secretaría de Salud.

Sánchez González, José Juan. *Administración Pública y Reforma del Estado en México*. 1ª ed. Agosto 1998. Instituto Nacional de Administración Pública, AC.

Serra Rojas, Andrés, *Derecho Administrativo*, México, Ed. Porrúa, Tomo I, 1974

Shafritz Jay M. y Hyde, Albert C., *Clásicos de la Administración Pública*, Coord. Por Mauricio Merino, Estudio Introdutorio de Mario Martínez Silva. México, FCE, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, A.C., 1999

Uvalle Berrones, Ricardo. *El Gobierno en acción*. México, Fondo de Cultura Económica 1984.

Uvalle Berrones, Ricardo, *Las transformaciones del Estado y la Administración Pública, en la sociedad contemporánea*, México, IAPEM, UAEM, 1998

Legislación

Estatuto de Gobierno del Distrito Federal. Cámara de Diputados. México. 2011.

Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal. Gobierno del Distrito Federal. Expedida el 3 de abril de 2003.

Ley Orgánica de la Secretaría de Seguridad Pública del Distrito Federal. Asamblea Legislativa.

Ley de Transporte y Vialidad del Distrito Federal. Publicada en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el 26 de diciembre de 2002. Ciudad de México. Asamblea Legislativa del Distrito Federal, II Legislatura

Reglamento de Tránsito Metropolitano. México. Gaceta Oficial del Distrito Federal 781.

Reglamento para el Control Vehicular y de Licencias y permisos para conducir en el Distrito Federal Resolución y Litis de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Sentencia emitida del 20 de junio de 2007.

Páginas Internet

Aviso por el que se establece la aplicación del programa de control y prevención de ingestión de alcohol en conductores del Distrito Federal. Gaceta del Distrito Federal 06 noviembre 2007. <http://cgsservicios.df.gob.mx/prontuario/vigente/1660.htm>

Comunicado 1280/06 publicado el 3 de octubre de 2006, en <http://portal.ssp.df.gob.mx/Portal/ComunicacionSocial/Boletines/b1280+2006.htm>

Encuesta Nacional de Adicciones 2002, 2005 y 2011. Instituto Nacional de Salud Pública. Secretaría de Salud. http://portal.salud.gob.mx/sites/salud/descargas/pdf/ENA_2011_ALCOHOL.pdf.

Instituto Nacional de Estadística y Geografía http://www.inegi.org.mx/lib/olap/General_ver4/MDXQueryDatos.asp?#Regreso&c=13159

Jorge Enrique. La Teoría del Acto Administrativo. Jurídica-Anuario. Disponible en Internet: www.juridicas.unam.mx/publica/librev/.../pr4.pdf

Octavio García. Oscar Pérez Coria, Director Operativo del Programa Alcoholímetro. <http://www.889noticias.com.mx/cmaj/noticias/distrito-federal/15016-reduce-alcoholometro-70-por-ciento-de-muertesgdf.html>

Organización Mundial de la Salud; Centro de prensa; Nota descriptiva N°349; Febrero de 2011; <http://www.who.int/mediacentre/factsheets/fs349/es/index.html>

Programa Nacional de Alcoholimetría. Centro Nacional para la Prevención de Accidentes. <http://www.cenapra.salud.gob.mx/interior/coepras/acuerdos/06-1-07-09.pdf>

Secretaría de Seguridad Pública www.ssp.df.mx/.../Pages/Alcoholometro.aspx y <http://www.ssp.df.gob.mx/PartCiudadana/Pages/Alcoholometro.aspx>

Hemerografía

Periódico La Jornada. Martes 16 de octubre de 2012 y febrero 18 2013.

Quadratín, México, 17 de octubre de 2012.