



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA
DE MÉXICO

ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES
ARAGON

**"LA CLAUSURA DE ESTABLECIMIENTOS
MERCANTILES Y LA SUSPENSIÓN EN
EL JUICIO DE GARANTÍAS"**

(ANÁLISIS TEÓRICO-PRACTICO)

**TESIS QUE PARA OBTENER EL
TÍTULO DE:
LICENCIADO EN DERECHO**

PRESENTA:

Gabriela Araceli Maya Torres

ASESOR: LIC. FRANCISCO OROZCO VERA

SAN JUAN DE ARAGON, EDO. DE MEXICO, 1994

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN



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 está 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.

Con todo mi amor, a ti mamá,
por el apoyo, por la confianza,
por la paciencia, por la vida,
por todo el amor....

Gracias, porque a ti debo lo que soy.

A mis hermanos, Luis Antonio y
Julio Cesar, con el anhelo de que
algún día terminen una carrera
universitaria

*Con amor,
a una Historia Importante,
porque a pesar de todo,
una rosa... es una rosa.*

La suspensión del acto reclamado, fue semilla germinada y rociada con el saber de Vallarta, recibió el trato adecuado para ser pequeña planta por la ponderación y sabiduría de los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación; ahora, también por las sabias decisiones de los Tribunales Judiciales Federales y por el texto de la Ley, se yergue la suspensión del acto reclamado como gigantesco ahuhuete, y es baluarte inbatible del juicio de amparo.

Willebaldo Bazarte Cerdan.

INDICE

LA CLAUSURA DE ESTABLECIMIENTOS MERCANTILES Y LA SUSPENSION EN EL JUICIO DE GARANTIAS (ANALISIS TEORICO PRACTICO)

PROLOGO

INTRODUCCION

CAPITULO I

LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS

A. GENERALIDADES DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS.....	1
1. Concepto.....	2
2. Clasificación.....	5
3. Elementos.....	12
B. LEGALIDAD DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS.....	18
C. PERFECCION, EFICACIA Y VALIDEZ LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS.....	21
D. SILENCIO DE LA ADMINISTRACION.....	24
E. EXTINCION DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS.....	27
1. Clasificación.....	27
2. Actos administrativos irregulares.....	31

CAPITULO II

LA CLAUSURA COMO SANCION ADMINISTRATIVA

A. LA SANCION JURIDICA.....	33
1. Concepto.....	33
2. Naturaleza jurídica.....	35
3. Clasificación.....	38
B. LA SANCION ADMINISTRATIVA.....	39
1. El derecho penal administrativo y el derecho de las infracciones administrativas.....	39
2. La sanción administrativa y la sanción penal.....	41
3. La infracción administrativa y el delito.....	42
4. Concepto de sanción administrativa.....	43
5. Clasificación de las sanciones administrativas.....	44
6. Aplicación de las sanciones administrativas.....	44
C. LA FACULTAD SANCIONADORA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL Y EL DERECHO POSITIVO MEXICANO.....	45
D. EL ARTICULO 21 CONSTITUCIONAL Y LA LEGISLACION ADMINISTRATIVA MEXICANA.....	47
E. GENERALIDADES DE LA CLAUSURA.....	49
1. Concepto.....	50
2. Tipos de clausura.....	51
3. El Reglamento para el Funcionamiento de Establecimientos Mercantiles y Celebración de Espectáculos Públicos en el Distrito Federal.....	55
a. Aspecto generales.....	55
b. Causas de clausura.....	56
c. Requisitos legales para realizar la clausura de un establecimiento mercantil.....	58
4. Jurisprudencia y tesis sobresalientes sobre los requisitos legales para la realización de una clausura.....	59

5. Los sellos de clausura y su naturaleza jurídica.....	65
6. Otros ordenamientos jurídicos que regulan el funcionamiento de establecimientos mercantiles en el Distrito Federal y que establecen la clausura como sanción.....	67
a. Ley de Salud para el Distrito Federal.....	67
b. Ley General de Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente.....	69
c. Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal.....	70
d. Reglamento de Construcciones para el Distrito Federal.....	71
7. Medios legales de impugnación.....	72

CAPITULO III

AMPARO Y SUSPENSION

A. ASPECTOS FUNDAMENTALES DEL JUICIO DE AMPARO.....	79
1. Concepto.....	79
2. Naturaleza jurídica.....	82
3. Elementos del juicio de amparo.....	85
4. Procedencia del amparo indirecto.....	87
B. LA SUSPENSION DEL ACTO RECLAMADO.....	88
1. Concepto.....	88
2. Naturaleza jurídica.....	90
3. Objeto.....	91
4. Efectos.....	93
5. Clasificación de los actos reclamados y sus efectos sobre la suspensión.....	97

CAPITULO IV

PROCEDENCIA DE LA SUSPENSION EN TORNO A LA NATURALEZA JURIDICA DE LA CLAUSURA

A. EL PROBLEMA DE LA CONTRADICCION DE CRITERIOS RESPECTO A LA PROCEDENCIA DE LA SUSPENSION, TOMANDO EN CUENTA LA NATURALEZA JURIDICA DE LA CLAUSURA.....	105
1. Tesis que consideran la clausura como un acto consumado.....	109
2. Tesis que consideran la clausura como un acto de tracto sucesivo.....	113
B. ALGUNOS CRITERIOS EN TORNO AL PROBLEMA DE LA NATURALEZA JURIDICA DE LA CLAUSURA.....	117
1. Criterio del señor Magistrado David Góngora Pimentel respecto al tema en estudio.....	117
2. Criterio del señor Magistrado Guillermo Ortiz Mayagoitia, respecto al tema en estudio.....	124
3. Criterio del Licenciado Jesús Angel Arroyo, sobre el tema en estudio.....	127
C. ANALISIS DE ALGUNOS ASPECTOS DE LA RESOLUCION DE LA SEGUNDA SALA DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACION, EN LA QUE SE DIRIME LA CONTRADICCION DE TESIS A CERCA DE LA PROCEDENCIA DE LA SUSPENSION CUANDO SE TRATA DE CLAUSURA EJECUTADA POR TIEMPO DETERMINADO...	128
D. CRITERIOS DE LOS JUECES DE DISTRITO EN MATERIA ADMINISTRATIVA A CERCA DE LA PROEEDENCIA DE LA SUSPENSION CUANDO SE TRATA DE UNA CLAUSURA EJECUTADA....	153
E. CONSIDERACIONES FINALES.....	159
CONCLUSIONES.....	161
BIBLIOGRAFIA.....	165

P R O L O G O

Al iniciar el presente trabajo recepcional, me encontré con el problema de la poca bibliografía que existe sobre el tema en estudio, concretamente sobre la clausura como un tipo de sanción administrativa, lejos de perder interés por la investigación, esto me animó a seguir adelante, pues me preguntaba, cómo era posible que siendo la clausura una sanción administrativa tan importante, no hubiera merecido un estudio más amplio y completo por parte de los estudiosos del derecho.

La mayoría de los autores que sobre Derecho Administrativo consulté, se concretan a dar una sómera referencia a cerca de la sanción administrativa en estudio, sin extender sus comentarios más haya de tres o cuatro líneas.

Así mismo considero necesario advertir al lector que la fuente principal de nuestra investigación la constituyó la jurisprudencia y tesis que sobre el tema en estudio han sustentado tanto la Suprema Corte de Justicia como lo Tribunales Colegiados de Circuito.

Sin embargo, con todo y las limitaciones que pude encontrar durante la elaboración de presente trabajo, mi

objetivo principal es tratar de aportar algo, aunque sea insignificante, a la ciencia del derecho, y dejar la puerta abierta para que otros estudiosos del derecho amplíen y mejoren la investigación realizada.

Por otro lado, deseo expresar mi agradecimiento a la Universidad Nacional Autónoma de México, por haberme permitido iniciar y culminar una carrera profesional; a mis maestros, por participarme de sus valiosos conocimientos; a mis familiares, por el apoyo moral que siempre me han brindado; a mis compañeros de aula y de trabajo, por los momentos compartidos; a mis amigos, por su incondicional apoyo y cariño en los buenos y malos momentos; y en forma especial, al Licenciado Ismael Meza Jiménez, cuyo ejemplo de honestidad siempre recordaré; al Doctor Benjamin Arriaga y a su esposa Silvia, por sus palabras de aliento en los momentos más difíciles; al Señor Juez Rolando Rocha Gallegos y a sus hijos Rodrigo y Rolando Rocha Hernández, por considerarme con su afecto y amistad y de quienes he recibido un apoyo inconmensurable; al Señor Juez José Fernando Suárez Correa, por su valiosa ayuda y disposición en la realización del último capítulo de esta investigación; al Licenciado Francisco Ernesto Orozco Vera, quién atinada y pacientemente asesoró el presente trabajo recepcional; y en general a todas las personas que me enseñaron a amar el Derecho y encontrar en él mi verdadera vocación.

INTRODUCCION

El tema que motiva la presente investigación, lo constituye la contradicción de criterios que se han suscitado tanto en los Tribunales Colegiados como en los Juzgados de Distrito, respecto a la procedencia de la suspensión, cuando el acto reclamado se hace consistir en una clausura ejecutada. El problema estriba en que, por un lado, existen criterios en favor de considerar la citada sanción como un acto consumado, y por otro lado, hay también quienes la consideran como un acto de tracto sucesivo.

La importancia de la sanción en estudio es manifiesta, toda vez, que el acto reclamado en un gran número de amparos en materia administrativa versa sobre la clausura de establecimientos mercantiles, y en la mayoría de ellos, el particular afectado, solicita la suspensión de dicho acto.

La contradicción de criterios de que hablamos se denunció y, creemos que fue resuelta parcialmente, de acuerdo con las consideraciones que se vertirán en el capítulo final del presente trabajo recepcional.

En el desarrollo de la presente investigación, expondremos primeramente los aspectos generales del acto administrativo, de la sanción jurídica, y de la sanción administrativa en particular, para poder ubicar a la clausura como un acto administrativo con carácter sancionador.

Posteriormente, estudiaremos las generalidades de la clausura, así como los aspectos fundamentales del amparo y la suspensión.

En virtud de la naturaleza de nuestro tema de investigación, se hace necesaria la exposición de un gran número de jurisprudencias y tesis sobresalientes, así como de la transcripción íntegra de la sentencia que resuelve la contradicción de tesis mencionada, y por su relevancia, el voto particular emitido de la señora Ministra Fausta Moreno Flores, respecto a dicha resolución.

El aspecto práctico del presente trabajo, lo constituye el criterio de los jueces de distrito en materia administrativa, respecto a la procedencia de la suspensión, cuando se trata de clausura ejecutada.

En el último capítulo, expondremos nuestra posición respecto al tema que motivó la presente investigación, y analizaremos también los puntos más importantes de la resolución que, como lo veremos, dirime parcialmente la contradicción de tesis estudiada.

CAPITULO I

LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS

GENERALIDADES DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS; Concepto, Clasificación, Elementos. LEGALIDAD DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS. PERFECCION, EFICACIA Y VALIDEZ DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS. SILENCIO DE LA ADMINISTRACION. EXTINCION DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS; Clasificación, Actos administrativos irregulares.

CAPITULO I

LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS

El estudio de la teoría general del acto administrativo es importante en nuestro trabajo de investigación, toda vez que la clausura es una sanción administrativa y por lo tanto un acto que emana de la Administración Pública. Dentro de este capítulo analizaremos las generalidades del acto administrativo, refiriéndonos específicamente al concepto, clasificación y elementos del mismo; estudiaremos también la importancia de la legalidad de los actos emitidos por la Administración Pública y sus principales características: perfección, eficacia y validez; así mismo, nos referiremos al silencio de la administración; a los medios de extinción de los actos referidos y finalmente a los actos administrativos irregulares.

A. GENERALIDADES DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS.

Es difícil lograr la unificación de criterios entre los diversos autores, sobre todo cuando se trata de un tema que admite esta diversidad de opiniones como lo es la teoría general del acto administrativo.

A pesar de las múltiples teorías que se han sustentado sobre la naturaleza jurídica del acto administrativo, nuestro punto de vista coincide con el del maestro Miguel Acosta Romero, al referirse al acto administrativo como especie del acto jurídico en sentido genérico.

El Maestro Acosta Romero expresa: "...la teoría general del acto jurídico sigue siendo válida y es conveniente buscar una noción genérica, puesto que a partir de ella podrán ensayarse conceptos específicos, que pueden ser el acto administrativo, el acto mercantil, el acto procesal, el acto laboral, el acto penal, etc."(1)

1. Concepto.

Para el Maestro Miguel Acosta Romero, el acto administrativo, "...es una manifestación unilateral y externa de la voluntad, que expresa una decisión de una autoridad administrativa competente, en ejercicio de la potestad pública, Esta decisión crea, reconoce, modifica, transmite, declara o extingue derechos u obligaciones, es generalmente ejecutivo y se propone satisfacer el interés general."(2)

(1) Miguel Acosta Romero, Teoría General del Derecho Administrativo, Novena Edición, Editorial Porrúa, S.A., México, 1990, p. 621.
(2) Ibidem, pp. 623, 624.

Andres Serra Rojas opina que el acto administrativo, "...es un acto jurídico, una declaración de voluntad, de deseo, de conocimiento y de juicio, unilateral, externa, 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."(3)

Consideramos, que resultaría ocioso para fines del presente trabajo apuntar más conceptos, nociones o definiciones del acto administrativo, y por tanto únicamente citaremos al maestro Jaime Orlando Santofimio quien conceptualiza al acto administrativo de la forma siguiente "...es aquella actuación de la administración que se caracteriza por consistir en una manifestación unilateral de voluntad de órganos públicos o privados en ejercicio de funciones administrativas, tendientes a la producción de efectos jurídicos."(4)

A continuación pasamos a analizar los elementos de los anteriores conceptos desde un punto de vista particular, se concreta lo siguiente:

(3) Andres Serra Rojas, Derecho Administrativo, decimoquinta edición, Editorial Porrúa, S.A., México, 1992, p. 230.

(4) Jaime Orlando Santofimio G., Acto Administrativo, Procedimiento Eficacia y Validez, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1980, p. 34.

a) El acto administrativo es una especie del acto jurídico, y por lo tanto la declaración de la voluntad es un elemento esencial en la conceptualización del mismo, en virtud de que para su nacimiento requiere la manifestación volitiva por parte de la autoridad emisora.

b) La unilateralidad en la declaración de la voluntad antes referida, es propia de los actos administrativos, toda vez que, la expresión del proceso volitivo legal, por parte de la autoridad, es suficiente para integrarlo.

c) A diferencia de las disposiciones normativas, cuyo contenido es de carácter general y abstracto en el acto administrativo, la manifestación de la voluntad, en principio, debe ser concreta y referirse a situaciones particulares, en virtud de que produce consecuencias jurídicas individuales.

d) Es necesario que sea un órgano administrativo el que emita la declaración de voluntad, toda vez que, si esta actuación es realizada por un órgano perteneciente a un poder distinto, legislativo o judicial, dicho acto deja de ser relevante para el derecho administrativo.

e) Finalmente la declaración unilateral y concreta del órgano ejecutivo se manifiesta en la producción de efectos jurídicos, es decir, al crear, modificar, transmitir, reconocer, declarar o extinguir derechos y obligaciones, que afectan tanto a la administración, como a los particulares.

2. Clasificación.

En virtud de la multiplicidad de criterios que para la clasificación de los actos administrativos han elaborado los tratadistas, únicamente se destacarán, las clasificaciones útiles para la materia del presente estudio.

Gabino Fraga sugiere la clasificación de los actos administrativos de la siguiente forma: (5)

a) **Simples o complejos.**- Considerando para tal clasificación a las voluntades que intervienen en su elaboración. Un acto simple es aquel que sin importar que intervengan en él varias personas, es emitido por un solo órgano, y por el contrario, un acto complejo es aquel en el que concurren varios órganos de la administración para su elaboración, pero todos se identifican con una misma materia o un mismo fin, como puede ser un acuerdo de gabinete en que concurren diferentes titulares de dependencias. El acto complejo unión es aquel en el que participan diversos sujetos, que aunque intervienen respecto de la misma materia, su finalidad es diferente, verbigracia el nombramiento de un servidor público.

(5) Cfr. Gabino Fraga, Derecho Administrativo, Editorial Porrúa, S.A., México, 1984, pp. 230 sigs.

b) Reglados y discrecionales.- Atendiendo al margen de libertad para su creación. Los actos reglados son aquellos que la autoridad debe emitir necesariamente porque así lo establece la norma y no deja ninguna libertad a la autoridad para decidir sobre su pronunciamiento, en cambio los actos discrecionales son aquellos que la autoridad con libre arbitrio decide sobre su emisión o abstención, así, cuando la ley deje a la autoridad libertad de decidir su actuación por consideraciones principalmente de carácter subjetivo, tales como las de conveniencia, necesidad, equidad, razonabilidad, suficiencia, exigencia del interés u orden público, se estará frente a un poder discrecional.

Conviene señalar que en la casuística los actos antes citados se mezclan. Un acto discrecional no puede ser aquel en el que la autoridad tenga la libertad de apreciar los elementos para determinar su contenido, pero necesariamente deba emitirlo, sin embargo, dicho acto, no puede ser considerado tampoco, como un acto reglado. Este tipo de actos podemos determinarlos como actos reglados con posibilidad de arbitrio por parte de la autoridad que lo emite, como ejemplo y con fines ilustrativos, podemos citar la comisión de una infracción administrativa, al respecto, la autoridad tiene la obligación de imponer una sanción, es decir de dictar el acto administrativo necesariamente, puesto que la norma administrativa así lo contempla, por lo que es un acto reglado; pero, la cuantificación de la misma quedará al arbitrio de la autoridad, la cual tomará en cuenta los elementos que

concurrieron en su comisión y lo que la ley establece al respecto, por lo tanto, de acuerdo con esta clasificación, la sanción es un acto administrativo reglado con posibilidad de arbitrio.

c) **Internos y externos.**- Atendiendo a su ámbito de aplicación, son actos administrativos internos aquellos que solo existen dentro de la propia administración y no producen efectos a los particulares, y a contrario sensu, son actos administrativos externos aquellos que al manifestarse trascienden la esfera de la administración.

d) **Instrumentales y principales.**- De acuerdo a la finalidad que persiguen, se consideran dentro de los primeros a los actos *preliminares y de procedimiento* así como a los actos de *ejecución*, y en el segundo grupo las *decisiones y resoluciones*.

Preliminares y de procedimiento, "...son todos aquellos actos necesarios para que la administración pueda realizar eficientemente sus funciones y constituyen en su mayor parte la exteriorización de determinadas facultades del poder público que pueden llegar a afectar muy seriamente la libertad de los particulares, mediante el uso de dichas facultades, el citado poder público, puede exigir de los mismos la presentación de libros, papeles, manifestaciones, declaraciones, estados de contabilidad etc., e inclusive la práctica de visitas domiciliarias con el objeto de comprobar el

cumplimiento de las disposiciones sanitarias y de policía, y en general todos los actos y formalidades que, como garantía de los particulares, establecen las normas legales al organizar los procedimientos administrativos.

De ejecución, son aquellos que mediante la coacción obligan a cumplir con determinada resolución o decisión administrativa.

Las resoluciones y decisiones, constituyen actos principales toda vez que son el fin principal de la actividad administrativa.

De acuerdo a la subclasificación antes mencionada, la visita domiciliaria, es un acto preliminar, y efectivamente como menciona el maestro Gabino Fraga, puede llegar a afectar muy seriamente la libertad de los particulares, sobre todo si no se tiene en cuenta que dichas visitas deben estar precedidas de una orden administrativa para realizarlas, dicha orden, deberá reunir los requisitos de legalidad que la ley exige y que más adelante señalaremos.

e) Actos administrativos que aumentan los derechos de los particulares y actos que los limitan.- Atendiendo a la esfera jurídica de los administrados, son actos administrativos que aumentan los derechos de los particulares: la admisión, la aprobación, la dispensa o condonación, las licencias, permisos o autorizaciones, las concesiones y privilegios de patente.

La autorización licencia o permiso, es un acto por el cual la administración autoriza el ejercicio de un derecho preexistente, dicho derecho ha sido limitado por razones de seguridad, tranquilidad, salubridad pública o economía del país, y solo cuando la administración pública considera a salvo dichos intereses, concede el ejercicio de ese derecho.

El Reglamento para el Funcionamiento de Establecimientos Mercantiles y Celebración de Espectáculos Públicos en el Distrito Federal, publicado en Diario Oficial de la Federación de 31 de julio de 1989, vino a sustituir todos los reglamentos parciales anteriores sobre las mismas materias, y para sus efectos se considera como licencia, de acuerdo al artículo 2o del citado reglamento, a: la autorización que, cumplidos los requisitos administrativos establecidos en este Reglamento, emite la Delegación para que una persona física o moral pueda operar un establecimiento mercantil que la requiera; y como permiso: la autorización que, cumplidos los requisitos administrativos establecidos en este Reglamento, emite la Delegación, para que una persona física o moral pueda realizar un espectáculo público o para operar en un evento determinado alguno de los giros que requieren licencia.

Al respecto, Andres Serra Rojas expone: "... La autorización es un acto unilateral de la administración pública, el cual se otorga con relación a los servicios públicos, y por medio de ella la autoridad administrativa faculta a una persona privada o pública para realizar un acto

administrativo como ejercicio de un poder jurídico o un derecho preexistente, al comprobarse que se han satisfecho los requisitos legales para el ejercicio de un desarrollo; en tanto que el permiso alude a levantar una prohibición. La licencia no determina el nacimiento de un nuevo decreto a favor de una persona, sino la eliminación de un requisito jurídico, para poder ejercitar un derecho conferido por el propio poder."(6)

Siguiendo la clasificación referida, encontramos que entre los actos administrativos que limitan los derechos de los particulares están: las órdenes, los actos de expropiación, las sanciones y los actos de ejecución.(7)

Las órdenes son manifestaciones de voluntad de carácter imperativo que obligan a los particulares a realizar conductas positivas o negativas y que implican una amenaza de sanción para el caso de incumplimiento de una obligación preexistente.

La expropiación es un acto por medio del cual el estado impone a un particular la transferencia de su derecho sobre alguna propiedad por causa de utilidad pública, mediante ciertos requisitos y con arreglo al interés general.

(6) "Permisos Administrativos", Semanario Judicial de la Federación, Tomo 9, Pág. 83. Cit. pos., Andrés Serra Rojas, *ob. cit.*, p. 240.

(7) Cfr. Gabino Fraga, *ob. cit.*, p. 240. sigs.

La sanción es el acto por el cual la autoridad administrativa castiga a los infractores de las normas legales y reglamentarias, dichos actos tienen carácter aflictivo y represivo, es decir mediante su aplicación, la autoridad administrativa coacciona la conducta del particular para que se abstenga de infringir nuevamente dichas disposiciones legales, entre las principales podemos mencionar la multa, el decomiso, la clausura, el arresto etc.

Es importante señalar que las sanciones administrativas deben ser impuestas por una autoridad de carácter administrativo, a diferencia de las penas que corresponden a la comisión de algún delito, las cuales compete a las autoridades judiciales su aplicación.

Finalmente y para concluir la clasificación de los actos administrativos en cita, nos referimos a los actos por medio de los cuales la administración hace constar la existencia de un hecho, entre los que se encuentran: las certificaciones, el registro, las notificaciones y publicaciones.

Dentro de esta clasificación, el acto que reviste mayor importancia para nuestro estudio es la notificación, cuyo objeto, es dar a conocer resoluciones administrativas, fijando el punto de partida para otros actos o recursos; pero es importante señalar que dichas notificaciones para que tengan el carácter de válidas, deben reunir los requisitos de legalidad

que la ley establece para tal efecto, de lo contrario todos los actos administrativos que se realicen a partir de una notificación defectuosa, no podrán considerarse válidos y serán susceptibles de impugnarse de acuerdo a lo que la ley establece, e inclusive podrá promoverse juicio de amparo en contra de estos actos por considerarse violatorios de las garantías constitucionales consagradas en los artículos 14 y 16, lo cual será tratado más ampliamente en temas subsecuentes del presente trabajo.

3. Elementos.

Andres Serra Rojas, Manuel María Díez y Gabino Fraga, coinciden en que los elementos del acto administrativo son: sujeto, voluntad, objeto, motivo, fin, forma y mérito, aunque para Gabino Fraga el mérito no forma parte del acto administrativo. (9)

Para Miguel Acosta Romero, los elementos del acto administrativo, son los siguientes: sujeto, manifestación externa de la voluntad, objeto y forma; sin embargo, se refiere al motivo y a la finalidad como modalidades del mismo y manifiesta que para él, el mérito y la oportunidad no constituyen ni elementos ni requisitos del acto administrativo. (10)

(9) Cit. pos., Miguel Acosta Romero, *ob. cit.*, p. 628.

(10) Cfr., *Idem*.

El Maestro Gabino Fraga considera como elementos del acto administrativo: *sujeto, voluntad, objeto, motivo, fin y forma* (11) elementos con los que concordamos y que retomaremos para efectos del presente estudio.

La doctrina administrativa se refiere a dos tipos de sujeto, activo y pasivo.

Sujeto activo: Es el órgano de la administración del cual emana el acto administrativo, y debe reunir los requisitos que la ley establece para su pronunciamiento, por lo tanto, dicho acto debe ser emitido por una autoridad competente.

Sujeto pasivo: " son aquellos a quienes va dirigido o quienes ejecutan el acto administrativo; y que pueden ser otros entes públicos, personas jurídicas colectivas, o el individuo en lo personal.(12)

Así, tenemos que la competencia se manifiesta como un requisito del sujeto activo del acto administrativo en virtud de que el órgano que lo crea debe contar con este requisito para poder crearlo, entendiéndose por competencia, "... La facultad para realizar determinados actos, que atribuye a los órganos de la Administración Pública, el orden jurídico..."(13)

(11) Cfr. Gabino Fraga, *ob.cit.* p.267

(12) Miguel Acosta Romero, *ob.cit.* p. 723

(13) *Ibidem*, p. 630

Por lo que hace al concepto de autoridad, se afirma que "autoridad es todo órgano del Estado, que tiene atribuidas por el orden jurídico, facultades de decisión o de ejecución o alguna de ellas por separado."⁽¹⁴⁾

Siguiendo la misma línea, Ignacio Burgoa refiere sobre el tema "... autoridad es aquel órgano estatal investido de facultades de decisión o de ejecución, cuyo desempeño, conjunto o separado, produce la creación, modificación o la extinción de situaciones generales o especiales, jurídicas o fácticas, dadas dentro del Estado o su alteración o afectación, todo ello en forma imperativa."⁽¹⁵⁾

La Suprema Corte de Justicia de la Nación, sentó jurisprudencia sobre el concepto de autoridades para los efectos del amparo en los siguientes términos:

"AUTORIDADES PARA LOS EFECTOS DEL AMPARO. El término "autoridades" para los efectos del amparo, comprende a todas aquellas personas que disponen de la fuerza pública en virtud de circunstancias , ya legales, ya de hecho, y que, por lo mismo, estén en posibilidad material de obrar como individuos que ejerzan actos públicos, por el hecho de ser pública la fuerza de que disponen."⁽¹⁶⁾

(14) Gabino Fraga, *ob. cit.* p. 243

(15) Ignacio Burgoa, *El Juicio de Amparo*, Decimonovena edición, Editorial Porrúa, México, 1983, p. 190,

(16) Último Apéndice al Semanario Judicial de la Federación, Octava Época, Segunda Parte, Salas y Tesis, Página 519.

Voluntad: "Es la intención del sujeto de contraer o no un determinado vínculo jurídico frente a otra u otras personas (determinadas o no), vínculo que, por tanto, provoca la aparición de efectos y consecuencias de derecho normalmente previstas por el emisor de tal contenido volitivo, ahora jurídicamente relevante."(17)

Ahora bien, la autoridad administrativa es un sujeto de derecho, es necesario que su voluntad como persona física esté exenta de vicios para que de esta manera pueda expresar libremente la voluntad de la Administración Pública, por lo tanto además de tener la condición legal de funcionario y ser una persona capaz civilmente, su actuación debe estar exenta de error, dolo, violencia e intimidación, además, como ya hemos señalado, el órgano de la administración debe ser competente en razón de materia, territorio, grado y cuantía.

Objeto: "Es la creación, transmisión, modificación, reconocimiento o extinción de derechos y obligaciones dentro de la actividad del órgano administrativo y en la materia en la que tiene competencia."(18) El objeto, forma la materia o el contenido del acto, la sustancia que lo determina, es decir, aquello que el acto decide, certifica, opina, dispone

(17) José Antonio Márquez González, *Voluntad*, vid., *Diccionario Jurídico Mexicano*, Instituto de Investigaciones Jurídicas. Tomo VIII, Rep.-Z, Editorial Porrúa, S.A., México, 1985. p. 418.

(18) Miguel Acosta Romero, *ob.cit.*, p.728.

o permite, y de acuerdo con el derecho común, debe ser determinado o determinable, posible física y jurídicamente además de lícito.

Motivo: El motivo, son las circunstancias que la autoridad toma en cuenta para emitir el acto, citando a Gabino Fraga, " El motivo del acto, es el antecedente que lo provoca, es la situación legal o de hecho prevista por la ley como presupuesto necesario de la actividad administrativa, en cambio, la motivación es la expresión que la autoridad hace al apreciar el motivo y relacionarlo con la ley aplicable." (19)

Así, la motivación, es un requisito constitucional que la ley impone al acto administrativo puesto que al carecer de la misma, dicho acto sería violatorio de la garantía consagrada en el artículo 16 de nuestra Constitución.

Finalidad: La finalidad, es el propósito que se persigue con la emisión de acto, es el "para que" de su emisión, que en materia administrativa siempre corresponde a la satisfacción del interés público.

Forma: El elemento formal del acto administrativo está integrado por la observancia del procedimiento prescrito para la elaboración del acto, su expresión por escrito y su comunicación a los interesados.

(19) Gabino Fraga, *ob.cit.*, p.270

La observancia del procedimiento es un aspecto muy importante para la integración de la voluntad administrativa, sobre todo con relación al respeto de los derechos del particular, por lo que si se afectan sus defensas procede la declaración de nulidad, según lo establece el artículo 238, fracción II del Código Fiscal de la Federación.

Por lo que se refiere a la constancia del acto por escrito, su importancia es manifiesta, ya que es el medio en que se expresa la existencia de la voluntad administrativa.

Gabino Fraga refiere sobre la forma: "En ella quedan comprendidos todos los requisitos de carácter extrínseco que la ley señala como necesarios para la expresión de la voluntad que genera la decisión administrativa, y a diferencia de lo que ocurre en el derecho privado, la forma en el derecho administrativo tiene normalmente el carácter de una solemnidad necesaria no sólo para la prueba sino principalmente para la existencia del acto y es que en esta última rama del Derecho el elemento formal constituye una garantía automática de la regularidad de la actuación administrativa."⁽²⁰⁾.

(20) Gabino Fraga, *ob.cit.*, p. 271

B. LEGALIDAD DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS

Mucho se ha hablado sobre el principio de legalidad, es decir, sobre la legalidad de los actos no sólo administrativos, sino del acto jurídico lato sensu, lo cierto, y resumiendo lo que indica la doctrina en este sentido, es que para que un acto tenga la característica de legal, debe estar apegado a lo establecido por el artículo 16 Constitucional, en virtud de que dentro de nuestro sistema legislativo el principio de legalidad se encuentra consagrado en dicho artículo que a la letra dice:

"Artículo 16.-Nadie puede ser molestado en su persona, familia domicilio papeles y posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito que funde y motive la causa legal del procedimiento... En toda orden de cateo, que sólo la autoridad judicial podrá expedir y que será escrita, se expresará el lugar que ha de inspeccionarse, la persona o personas que hayan de aprehenderse y los objetos que se buscan, a lo que únicamente debe limitarse la diligencia, levantándose al concluirse, un acta circunstanciada, en presencia de dos testigos propuestos por el ocupante del lugar cateado o en su ausencia o negativa, por la autoridad que practique la diligencia.

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

La fundamentación y motivación a que se refiere el texto del artículo transcrito, ha sido motivo de diversas interpretaciones, toda vez, que dicho artículo no menciona de una manera clara a qué se refiere esa fundamentación y motivación, al respecto el maestro Miguel Acosta Romero apunta:

" Fundamentación Legal, es decir que la autoridad cite o invoque los preceptos legales conforme a los cuales el orden jurídico le permite realizar el acto dirigido al particular.

Motivación. La autoridad debe señalar cuáles son las circunstancias de hecho y de derecho, inmediatas anteriores al acto administrativos, que lo originaron."(21)

La Suprema Corte de Justicia ha sustentado diversos criterios jurisprudenciales respecto al tema en comento, de los cuales, se transcriben los siguientes:

"MOTIVACION, CONCEPTO DE . La motivación exigida por el artículo 16 constitucional, consiste en el razonamiento, contenido en el texto mismo del acto autoritario de molestia, según el cual quien lo emitió llegó a la conclusión de que el acto concreto al cual se dirige se ajusta exactamente a las prevenciones de determinados preceptos legales. Es decir, motivar un acto es externar las consideraciones relativas a la circunstancia de hecho que se formuló la autoridad para establecer la adecuación del caso concreto a la hipótesis legal.(22)

FUNDAMENTACION Y MOTIVACION.- De acuerdo con el artículo 16 de la Constitución Federal, todo acto de autoridad debe estar adecuada y suficientemente fundado y motivado, entendiéndose por lo primero que ha de expresarse con precisión el precepto legal aplicable al caso y, por lo segundo, que también deben señalarse con precisión, las circunstancias especiales, razones particulares o causas inmediatas que se hayan tenido en consideración para la emisión del acto; siendo necesario, además, que exista adecuación

(21) Miguel Acosta Romero, *ob.cit.*, p. 642

(22) Último Apéndice al Semanario Judicial de la Federación, *Ob. cit.*,

entre los motivos aducidos y las normas aplicables, es decir, que en el caso concreto se configuren las hipótesis normativas. (23)

Las anteriores transcripciones nos ilustran de una manera clara sobre el tema en estudio, pero es importante resaltar que el acto administrativo en materia fiscal en especial, es susceptible no sólo de estos requisitos, toda vez que el Código de la Materia en su artículo 38, señala como requisitos para los actos administrativos, además de los dispuestos por la Constitución los siguientes:

" Artículo 38. Los actos administrativos que se deban notificar deberán tener por lo menos los siguientes requisitos:

- I. Constar por escrito;*
- II. Señalar la autoridad que lo emite;*
- III. Estar fundado y motivado y expresar la resolución, objeto o propósito de que se trata, y*
- IV. Ostentar la firma del funcionario competente y, en su caso, el nombre o nombres de las personas a las que vaya dirigido. Cuando se ignore el nombre de la persona a la que va dirigido, se señalaran los datos suficientes que permitan su identificación.*

Si se trata de resoluciones administrativas que determinen la responsabilidad solidaria se señalará, además, la causa legal de la responsabilidad"

Así las cosas, es evidente que el principio de legalidad consagrado en el artículo 16 Constitucional, constituye el fundamento para la emisión de todos los actos administrativos, pues en él se consagran los requisitos que deben contener los mismos para tener el carácter de válidos y

(23) *Ibidem*, p. 1481.

eficaces, así, la violación a dicho principio constituye una violación directa a la Constitución, y es motivo para promover el juicio de amparo, tema que trataremos con amplitud más adelante del presente estudio.

C. PERFECCION, EFICACIA Y VALIDEZ DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS

Jorge Olivera Toro, afirma que un acto administrativo adquiere la característica de perfecto, una vez que se reúnen los elementos esenciales tanto de forma como de fondo; que se considera eficaz cuando dicho acto es capaz de producir efectos jurídicos; y por último, que el fenómeno de la validez, depende de la conformación del acto administrativo con estricto apego a las condiciones de legalidad. Así, una vez reunidas las características de perfección, eficacia y validez, éste adquiere el carácter de ejecutivo, es decir, que puede producir sus efectos, y por lo tanto su fuerza es ya obligatoria.⁽²⁴⁾

La eficacia y validez de los actos administrativos, son conceptos que se encuentran íntimamente ligados, toda vez que " El fenómeno de la validez es el resultado de la perfecta adecuación y cumplimiento del acto administrativo a los requisitos y exigencias consagrados en las normas superiores, razón que implica que tan solo pueda predicarse su contenido

(24) Cfr. Jorge Olivera Toro, Manual de Derecho Administrativo, Segunda Edición, Editorial Porrúa, México, 1967, p. 157

desde el momento de la plena perfección del acto.”(25)

Por lo que se refiere a la eficacia, “la podemos entender como una consecuencia, atributo, del acto administrativo válido que lo hace apto, capacitado de producir los efectos jurídicos para los cuales se manifestó.”(26)

La eficacia es un fenómeno que se proyecta al exterior del acto administrativo, mientras que la validez, es una cualidad intrínseca del mismo, que se manifiesta cuando éste se adecúa a los requisitos de legalidad que la ley señala.

Santofimio señala al respecto: “el supuesto de la eficacia de los actos de autoridad debidamente manifestados, es su legalidad. El acto ilegal es inválido, y no debe producir el efecto de derecho que persigue, debe ser ineficaz”(27)

De esta forma, el acto al ser eficaz, válido y perfecto, adquiere la característica de ejecutividad, es decir, la cualidad de producir sus efectos sin necesidad de una autorización posterior, incluso en contra de la voluntad de su destinatario.

“En este orden de ideas, un acto perfecto, legalmente producido, perfectamente válido, engendra una eficacia perfecta

(25) Jaime Orlando SantofimioG., *ob.cit.*, p. 114

(26) *Ibidem*, p. 115

(27) *Idem*.

e indiscutiblemente apta para lograr los fines que persigue. Por el contrario un acto viciado en su validez, hace ineficaz el cumplimiento de lo estipulado en el acto respectivo.(28)

Debemos tener en cuenta la presunción de la ley en favor de que todos los actos de la autoridad se presumen válidos o legales, en tanto no se demuestre lo contrario, lo cual da al acto administrativo la característica de legitimidad; pero para que el acto pueda surtir sus efectos requiere que además de válido sea eficaz.

Así pues, "... mientras no sea demostrada la invalidez judicialmente, el acto produce sus efectos pero una vez declarada la misma, así el acto hubiere sido eficaz, la misma se destruye, como consecuencia precisamente del defecto de su estructuración."(29)

Sin embargo, existe la posibilidad de encontrarnos con un acto ilegal que produzca efectos jurídicos, en cuyo caso nos encontraremos ante una violación inminente al principio de legalidad consagrado en el artículo 16 constitucional, a lo que el medio de defensa idóneo es el juicio de amparo, cuya procedencia estudiaremos más adelante de este trabajo.

En resumen, y para terminar con este punto, en principio, la perfección de un acto administrativo implica la

(28) Idem.

(29) Idem.

la reunión de los elementos esenciales y de forma del mismo; en tanto que, la validez se produce cuando la administración acata el principio de legalidad al ejecutar los preceptos legales; y por último la eficacia es la capacidad del acto para producir sus efectos, una vez adquiridas las cualidades de perfección y validez.

D. SILENCIO DE LA ADMINISTRACION.

Como ya hemos visto, todo acto mediante el cual la administración exprese su voluntad se presume perfecto, válido y eficaz, hasta en tanto no se demuestre lo contrario, y debe producir efectos jurídicos, pero, puede darse el caso en que la administración se abstenga de emitirlo, en este supuesto, nos encontramos ante la figura conocida en nuestra legislación como silencio administrativo, al que se le han dado diversas interpretaciones, así, la negativa ficta es una figura en la que se considera que si transcurre el término previsto en la ley para que la autoridad administrativa resuelva alguna instancia o petición y ésta no emite resolución alguna debe presumirse que ha resuelto en forma adversa a los intereses del promovente, por lo que deberá esperar a que transcurra dicho término para poder interponer los medios de defensa que a su derecho convenga, el único ordenamiento jurídico que ejemplifica tal figura en nuestra legislación es el artículo 37 del Código Fiscal de la Federación, que a la letra dice:

"Las instancias o peticiones que se formulen a las autoridades fiscales deberán ser resueltas en un plazo de

cuatro meses, transcurrido dicho plazo sin que se notifique la resolución, el interesado podrá considerar que la autoridad resolvió negativamente, e interponer los medios de defensa en cualquier tiempo posterior a dicho plazo mientras no se dicte la resolución, o bien esperar a que ésta se dicte."

Otra interpretación de la figura jurídica antes citada es la afirmativa tácita, la que considera que transcurrido el término legal sin que la autoridad resuelva sobre alguna petición de un particular, se entenderá que la misma ha sido contestada en sentido afirmativo, ejemplo de ello lo encontramos en el artículo 366, último párrafo de la Ley Federal del Trabajo, en donde se establece que cuando no se conteste la solicitud de registro de un Sindicato en el término de sesenta días, los solicitantes podrán requerir a la autoridad para que dicte la resolución respectiva y si no lo hace dentro de los tres días siguientes, el sindicato se tendrá por registrado y formado legalmente, quedando obligada dicha autoridad a expedir la constancia correspondiente dentro de los tres días siguiente. Así mismo, la Ley Reglamentaria del Servicio de Banca y Crédito, que derogó la Ley General de Instituciones de Crédito, en su artículo 104, dispone que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público tiene diez días para desaprobar las resoluciones y recomendaciones de la Comisión Nacional Bancaria, de lo contrario se considera una aceptación tácita.⁽³⁰⁾

El artículo 8° de Nuestra Carta Magna establece que a toda petición formulada por escrito, de manera pacífica y

(30) Miguel Acosta Romero, *ob. cit.*, p.654

respectuosa, deberá recaer un acuerdo escrito, que tendrá que notificarse en breve término. De lo anterior se deriva la existencia de dos requisitos fundamentales: el primero, que la autoridad tenga la obligación de responder, y segundo, que la respuesta deba otorgarse en un "breve término". Y bien, dada la ambigüedad y obscuridad que representa la expresión "breve término", al respecto, la Suprema Corte de Justicia sentó jurisprudencia en el sentido de que el breve término sea de cuatro meses, la cual es del tenor siguiente:

PETICION. TERMINO PARA EMITIR EL ACUERDO.- La tesis jurisprudencial número 767 del Apéndice de 1965 al Semanario Judicial de la Federación, expresa: "Atento lo dispuesto en el artículo 80. de la constitución, que ordena que a toda petición debe recaer el acuerdo respectivo, es indudable que si pasan más de cuatro meses desde que una persona presenta un ocurso y ningún acuerdo recae a él, se viola la garantía que consagra el citado artículo constitucional". De los términos de esta tesis no se desprende que deban pasar más de cuatro meses sin contestación a una petición para que más de cuatro meses sin contestación a una petición para que se considere transgredido el artículo 80. de la Constitución Federal, y sobre la observancia del derecho de petición debe estarse siempre a los términos en que esta concebido el repetido precepto. (31)

Consideramos que la figura de la negativa ficta ya estudiada, es contraria a lo dispuesto en el mencionado artículo octavo constitucional, toda vez que, al no existir una resolución por escrito que funde y motive la negativa de la petición, se deja al particular en estado de indefensión y en este sentido, dicha figura, consagrada en el artículo 38 del

(31) Último Apéndice al Semanario Judicial de la Federación, *Ob. cit.*, p. 2149

Código Fiscal de la Federación, es violatoria no solo de lo dispuesto por el artículo octavo constitucional al no cumplir con la obligación de una resolución por escrito, sino que tampoco cumple con los requisitos que debe reunir el acto administrativo para tener el carácter de válido y eficaz, toda vez que la resolución no fue emitida, luego entonces, obviamente dicho acto no podrá existir. No obstante lo anterior, la ley, como ya hemos visto reconoce presuntivamente diversos efectos jurídicos al silencio administrativo.

Para finalizar el tema en comento es preciso mencionar que, desde el punto de vista que se vea, el silencio administrativo es violatorio de la garantía constitucional consagrada en el artículo octavo, por lo que será recurrible mediante el juicio de amparo, aun en contra de las interpretaciones que la ley establece en torno a esta figura, toda vez que, ninguna ley secundaria puede estar por encima de lo que establece la Constitución.

E. EXTINCIÓN DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS.

1. Clasificación

Miguel Acosta Romero propone clasificar los medios de extinción de los actos administrativos en: medios normales y medios anormales; al respecto apunta lo siguiente:

"1) Medios Normales.

La realización fáctico-jurídica del acto administrativo se lleva a cabo en forma normal mediante el cumplimiento voluntario y la realización de todas aquellas operaciones materiales necesarias para cumplir el objeto o contenido del propio acto. Esta realización voluntaria puede ser de los órganos internos de la Administración y también por parte de los particulares: en este caso, el acto administrativo se cumple y se extingue precisamente por la realización de su objeto.

a) Cumplimiento voluntario por órganos internos de la Administración, la realización de todos los actos necesarios;

b) Cumplimiento voluntario por parte de los particulares;

c) Cumplimiento de efectos inmediatos cuando el acto en sí mismo entraña ejecución que podríamos llamar automática, o cuando se trate de actos declarativos;

d) cumplimiento del plazo, en aquellos actos que tengan plazo. v.gr., licencias, permisos temporales, concesiones, etc.

2) Medios anormales.

El acto administrativo puede extinguirse por una serie de procedimientos o medios que llamamos anormales, por que no culminan con el cumplimiento del contenido del acto,

sino que lo modifican, impiden su realización o lo hacen ineficaz. Estos procedimientos o medios son los siguientes:

- a) Revocación administrativa;
- b) Rescisión;
- c) Prescripción;
- d) Caducidad;
- e) Término y condición;
- f) Renuncia de derechos
- g) Irregularidades e ineficacias del acto administrativo;
- h) Extinción por decisiones dictadas en recursos administrativos o en procesos ante tribunales administrativos y federales en materia de amparo "(32)

Consideramos que otra causa de extinción de los actos administrativos, la constituye la muerte del sujeto pasivo del acto administrativo, si se trata de una persona física, o la disolución de dicho sujeto si se trata de una persona moral, aclarando que esta forma de extinción no se puede aplicar a cualquier tipo de actos sino únicamente a los actos que tutelén derechos administrativos de naturaleza personal, es decir, que sean intransferibles; y no así cuando se trate de derechos administrativos reales, entendiendo como tales, los derechos derivados de la potestad jurídica que ejerce una persona sobre determinados bienes de naturaleza material o inmaterial, valorables pecuniariamente, dichos derechos, si son transmisibles mediante sucesión. vgr. Una concesión hecha a

(32) Miguel Acosta Romero, *Ob. cit.*, pp. 659 y 660

una persona en particular se extingue con la muerte de ésta, en cambio, el acto de clausura hecho sobre un inmueble propiedad de un particular no puede extinguirse con la muerte de éste, toda vez que, el acto administrativo de clausura se realizó sobre un derecho de naturaleza real como lo es la propiedad y por lo tanto es transmisible mediante sucesión.

Ahora bien, dentro de los medios de extinción anormales que menciona el Maestro Acosta Romero debe distinguirse entre medio de extinción y causa de extinción de un acto administrativo, toda vez que, al referirnos a medio de extinción estamos invocando una forma o procedimiento mediante el cual el acto administrativo se extinguirá, en cambio, al referirnos a causa de extinción citamos únicamente el motivo o la razón que dará origen a que se realice un procedimiento por el que habrá de extinguirse el acto administrativo, pues en virtud de la presunción de validez de dichos actos, las causas de extinción no operan por sí solas sino que deben hacerse valer mediante un procedimiento que culmine con una resolución en la que se declare su extinción, modificación o convalidación.

En este orden de ideas y siguiendo al citado autor, estimamos como causas de extinción del acto administrativo: la prescripción, la caducidad, la renuncia de derechos, las irregularidades e ineficacias del acto administrativo y la muerte o disolución del sujeto pasivo del acto administrativo, y como medios de extinción: la revocación, la rescisión, y las

decisiones dictadas en recursos administrativos o en procesos ante tribunales administrativos o federales en materia de amparo. (33)

2. Actos administrativos irregulares.

Un acto administrativo perfecto, es decir, aquel que reúne todos los elementos necesarios para su creación y además es legal, se considera consecuentemente un acto administrativo eficaz, entendiendo la eficacia como la capacidad del acto de producir sus efectos. Este tipo de actos son considerados por la doctrina como actos administrativos regulares. (34)

El acto administrativo que adolece de alguna de las calidades descritas o que presenta vicios en las mismas es considerado como un acto administrativo irregular o defectuoso. La irregularidad de un acto administrativo puede manifestarse desde violaciones a los preceptos legales que regulan su creación, hasta la ausencia absoluta de los elementos que deben integrarlo, lo cual no impide que provisionalmente produzca sus efectos, atendiendo desde luego a la presunción de validez de los actos administrativos (35), dicha presunción, obliga al afectado a promover los medios de defensa que la ley establece para demostrar que se está en presencia de un acto irregular.

(33) Véase, Miguel Acosta Romero, *ob. cit.*, pp. 660 a 665.

(34) *Supra*. P. 22

(35) *Supra*. P. 24

En la legislación administrativa existen diversos ordenamientos que disponen formas distintas de tratar a los actos administrativos irregulares o simplemente son omisos en su regulación, por lo que su tratamiento debe ajustarse a las disposiciones del derecho común; sin embargo, los tratadistas coinciden en que es inaplicable la teoría, que en materia de nulidades dispone el derecho civil; los actos administrativos, toda vez que, los supuestos que la legislación administrativa prevé respecto a las nulidades no se ajustan en estricto derecho a lo que señala el Código Civil.

Sin embargo, a falta de disposición expresa en la ley administrativa sobre el tratamiento de las irregularidades de los actos administrativos, se aplica supletoriamente la teoría tripartita de la nulidades consignada en los artículos del 2224 al 2242 del Código Civil para el Distrito Federal, de donde se deriva que los actos administrativos puedan presentar vicios que produzcan su inexistencia, nulidad absoluta o nulidad relativa, no obstante que en la legislación administrativa generalmente se maneja el término nulidad de pleno derecho.

CAPITULO II

LA CLAUSURA COMO SANCION ADMINISTRATIVA

LA SANCION JURIDICA; Concepto, Naturaleza juridica, Clasificación. LA SANCION ADMINISTRATIVA; El derecho penal administrativo y el derecho de las infracciones administrativas, La sanción administrativa y la sanción penal, La infracción administrativa y el delito, Concepto de sanción administrativa, Clasificación de las sanciones administrativas, Aplicación de las sanciones administrativas. LA FACULTAD SANCIONADORA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL Y EL DERECHO POSITIVO MEXICANO. EL ARTICULO 21 CONSTITUCIONAL Y LA LEGISLACION ADMINISTRATIVA MEXICANA. GENERALIDADES DE LA CLAUSURA; Concepto, Tipos de clausura, El Reglamento para el Funcionamiento de Establecimientos Mercantiles y Celebración de Espectáculos Públicos en el Distrito Federal, Aspecto generales, Causas de clausura, Requisitos legales para realizar la clausura de un establecimiento mercantil, Jurisprudencia y tesis sobresalientes sobre los requisitos legales para la realización de una clausura, Los sellos de clausura y su naturaleza jurídica, Otros ordenamientos jurídicos que regulan el funcionamiento de establecimientos mercantiles en el Distrito Federal y que establecen la clausura como sanción, Ley de Salud para el Distrito Federal, Ley General de Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente, Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal, Reglamento de Construcciones para el Distrito Federal, Medios legales de impugnación.

CAPITULO II

LA CLAUSURA COMO SANCION ADMINISTRATIVA

La actividad Administrativa del Estado se orienta siempre hacia algún resultado deseado, instituyendo por medio del acto administrativo, deberes concretos para con el individuo, obligándole por medios coactivos al cumplimiento de estos deberes; ya en el capítulo anterior dimos un panorama general de los actos administrativos, y nos referimos a la sanción como un tipo de acto administrativo; en el presente capítulo, trataremos de ampliar en lo posible el concepto de sanción administrativa, para posteriormente dar paso al estudio de la clausura como un tipo de sanción administrativa, así considerada por nuestro derecho positivo mexicano.

A. LA SANCION JURIDICA.

1. Concepto.

Protágoras de Abdera logró una conceptualización de la sanción que hasta la fecha no ha sido superada. Dice: "Nadie

castiga al delincuente en atención y por razón de lo que ha hecho -pues lo ocurrido no puede deshacerse- sino en razón del futuro, para que ni el propio autor vuelva a cometer desafueros, ni otro que sea testigo de su castigo ...Y quien así piensa castiga para intimidación".(36)

Hans Kelsen, estima a la sanción jurídica, como aquella que es establecida con el orden jurídico que sirve para provocar determinada conducta que el Legislador considera deseable; en este sentido, las sanciones tienen el carácter de actos coercitivos.(37)

Para Eduardo García Máynez la sanción es "La consecuencia jurídica que el incumplimiento de un deber produce en relación con el obligado."(38)

Garrido Falla opina que "la sanción es un medio represivo que se pone en marcha precisamente porque la obligación no se ha cumplido."(39)

(36) Cit. pos. Ulises Schmill Ordoñez, Sanción, vid., Diccionario Jurídico Mexicano, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Editorial Porrúa, México, 1991, p. 2871.

(37) Hans Kelsen, Teoría General del Derecho y del Estado, Traducción: Eduardo García Máynez, Cuarta reimpresión de la Segunda Edición, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1988, p. 21 a 24.

(38) Eduardo García Máynez, Introducción al Estudio del Derecho, Vigésimasesta Edición, Editorial Porrúa, México, 1977, p. 295.

(39) Fernando Garrido Falla, Tratado de Derecho Administrativo, Segunda Edición, Vol. II, Parte General, Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1962, p. 158.

Nosotros consideramos que la sanción es la consecuencia derivada del incumplimiento a lo establecido en una norma jurídica; y a la vez, el medio que sirve de garantía al derecho para hacerla cumplir.

2. Naturaleza Jurídica.

El término sanción es un concepto esencial a toda norma jurídica, es lo que para algunos autores incluyendo al maestro Preciado Hernández, han denominado como conceptos jurídicos fundamentales, y este último señala como base de la sanción a la justicia.⁽⁴⁰⁾ Sin embargo, no estamos de acuerdo con este criterio, pues consideramos que aun cuando la tendencia de todo orden legal es la de establecer sanciones apegadas a la justicia, no por ello dejaran de ser sanciones aquellas en que precisamente se manifiesta un alto grado de injusticia, ya sea que el Legislador así lo hubiese dispuesto o porque los Tribunales lo hubiesen decretado.

Nuestra consideración la apoyamos, en los casos en que se imponen sanciones administrativas violando garantías y con ello no se apega la administración a la justicia.

Ahora bien, conviene determinar lo que es un concepto jurídico fundamental para saber si la sanción participa de las características que a esta le son referidas. El maestro

(40) Cfr. Rafael Preciado Hernández, Filosofía del Derecho, Editorial Jus, México, 1947, p.84

Preciado Hernández dice que los conceptos jurídicos fundamentales son verdaderas categorías jurídicas, sin las cuales no es posible pensar en las normas jurídicas ni en un ordenamiento del derecho; representan para el pensamiento jurídico lo que las categorías del entendimiento para el pensamiento en general, a grado tal que si se llega a prescindir de uno de estos conceptos, no sería posible planear siquiera desde un punto de vista ideológico, un orden jurídico. Al respecto el jurista en estudio considera dos conceptos fundamentales: Uno al que llama datos de carácter material; y otro que denomina de carácter formal, en donde se encuentra incluida la sanción.(41)

Por otro lado Kelsen, no solo considera que la sanción es un elemento esencial de todo ordenamiento jurídico, sino la única que diferencia al derecho de todos los sistemas normativos; y siguiendo a dicho autor, éste considera que recibe el nombre de orden coactivo, un orden social que trata de provocar la conducta deseada mediante el establecimiento de medidas adecuadas (entre las que se encuentran la sanción); ahora bien, tiene carácter coactivo, precisamente porque amenaza los actos socialmente dañosos con medidas coercitivas, y aplica tales medidas, diferenciándose de las órdenes que establecen recompensas más bien que el castigo como sanción, y especialmente de aquellos que no establecen sanciones en lo absoluto y que descansan en la técnica de la motivación directa

(41) *Ibidem*, p. 27

que es aquella que supone la obediencia voluntaria. En otras palabras, el Derecho establece medidas coercitivas en tanto que otros no lo hacen, medidas que son impuestas contra la voluntad del individuo y si es necesario mediante el empleo de la fuerza. En este sentido, dice el célebre jurista, el Derecho es un orden coactivo. La sanción es una consecuencia, pero no entendida en proporción de causa y efecto, como lo entienden los jusnaturalistas, sino en consecuencia del orden normativo.(42)

Creemos por nuestra parte que la sanción es una consecuencia normativa que nada importa que ocasione aflicción o goce a alguien, o que sencillamente deje de provocar tales sentimientos, también pensamos que si la sanción del derecho produce pena, placer o algún otro sentimiento en el hombre, esto es algo que no interesa al Derecho, sino a la Sociología; Psicología o Criminología.

Consideramos que la sanción si es esencial al Derecho, porque la norma jurídica que es su máxima expresión no se puede concebir sin ella, y el hecho de que no todas las normas hagan uso de la sanción, se debe a que encausado el obligado a lo que debe realizar, en la mayoría de los casos éste cumple con lo que la norma dispone, cuestión que ha sido prevista de antemano por el Legislador.

(37) Cfr. Hans Kelsen, Ob. Cit., p. 58 a 62.

3. Clasificación.

La clasificación más común, es aquella que divide a las sanciones en Penales, Civiles, Laborales, Administrativas, Internacionales, Procesales, y en fin, tantas como materias concretas del Derecho se consideran, es decir que esta clasificación se encuentra compuesta por diversas sanciones. Consideramos que la utilidad de esta clasificación tiene poco valor práctico y teórico, por cuanto que en ocasiones, una misma especie de sanción es establecida a la vez por varias ramas del Derecho. Efectivamente observamos que la privación de la libertad a sido prevista no solo por las Leyes Penales sino también por las Civiles y Administrativas.

Por nuestra parte creemos que las **restitutivas y represivas**; agrupan a los tipos de sanciones existentes hasta el momento, pues ahí quedarían englobadas, la coincidencia, y no coincidencia de que habla Eduardo García Máynez (43), así como las sanciones penales, disciplinarias y civiles a que se refiere Francisco Carnelutti. (44)

(43) Cfr. Eduardo García Máynez, *Ob. cit.*, pp. 298 a 303.
(44) Cfr. Francisco Carnelutti, Sistema de Derecho Procesal Civil, Tomo II, Traducción de Niceto Alcalá-Zamora y Castillo y Santiago Sentís Melendo, Editorial Orlando Cárdenas V., México, D.F., pp. 378 y sigs.

B. LA SANCION ADMINISTRATIVA

Gran parte de la actividad desarrollada por la Administración Pública, esta constituida por los "actos de sanción", que son el medio por el cual se castiga la violación de las disposiciones legales en el ámbito administrativo. Además podemos agregar que en la actualidad no hay ordenamiento legal que no haga referencia a los actos de coacción, es decir, a las sanciones que le serán impuestas a los particulares por el incumplimiento en que incurran; pues ciertamente, toda ley administrativa se compone de tres grupos de normas: 1.- Normas sustantivas; 2.- Normas adjetivas o de procedimiento y 3.- Normas sancionadoras.

1. El Derecho Penal Administrativo y el Derecho de las Infracciones Administrativas.

Muchas y muy variadas han sido las discusiones que se han originado respecto al estudio de las sanciones impuestas por las dependencias de la Administración Pública; hay desde quienes niegan que tengan el carácter de una pena propiamente dicha, hasta quienes consideran la carencia de facultades por parte del Poder Público para imponerlas, otros estiman que entre las sanciones administrativas y las penales, no existen diferencias de fondo, en cambio algunos han llegado a considerar la existencia de un Derecho Penal Administrativo; como es el caso de Andrés Serra Rojas, que lo define como: "la rama del derecho que se propone un estudio especializado sobre las categorías delictivas y las sanciones que tiene a su

disposición el Estado para el aseguramiento del orden público, y para lograr el eficaz funcionamiento de los servicios públicos y demás actividades que regulen el interés general.”(45) Miguel Acosta Romero, difiere de la opinión antes citada, y expresa que para él, aunque en las leyes administrativas se encuentren previstos delitos, éstos forman parte del Derecho Penal, pero no del Derecho Penal Administrativo, pues el Derecho de las Infracciones Administrativas, como él lo denomina, tiene una metodología distinta al Derecho Penal y no constituye Derecho Penal Administrativo, por lo que debe considerarse una rama independiente especializada del Derecho Administrativo.(46)

Por su parte, Alfonso Nava Negrete, opina que es totalmente impropio pretender la aplicación de normas y principios de derecho penal al campo de las sanciones administrativas, y continúa diciendo que autorizar en forma supletoria la legislación penal a la legislación administrativa reguladora de las sanciones administrativas, es confundir la esencia de dos normatividades que responden a filosofías sociales distintas, pues es el derecho administrativo sancionador el que las regula y no el derecho penal administrativo que se ocupa de los delitos administrativos y por lo mismo es una rama del derecho penal.(47)

(45) Andrés Serra Rojas, *Ob. cit.*, p. 494

(46) Miguel Acosta Romero, *Ob. cit.*, p. 952

(47) Cfr. Alfonso Nava Negrete, *Sanción administrativa*, vid., *Ob. cit.*, p. 2873

2. La sanción administrativa y la sanción penal.

Adolfo Merkl, expresa que no es posible diferenciar la sanción administrativa de la sanción penal con base en su contenido. y que es el criterio de la competencia el único admisible para realizar tal distinción.⁽⁴⁸⁾ Acorde a esta opinión, encontramos la de Montoro Puerto, citada por Alfonso Nava Negrete, quien expresa que las sanciones que impone la administración en ejercicio de su potestad sancionadora tiene el carácter de administrativas por el solo hecho de emanar de ella.⁽⁴⁹⁾

Guido Zanobini, señala como criterios prácticos para diferenciar a la sanción administrativa de la sanción penal los siguientes: a) Que las sanciones sean impuestas por órganos eminentemente administrativos; b) Que consista en el pago de una multa o en la privación de ciertas facultades o derechos (suspensión de ciertas publicaciones o cierre temporal de un establecimiento); c) La sanción administrativa puede alcanzar a personas jurídicas (entidades locales o asociaciones) y d) Basta el simple dato de la voluntariedad de la acción, sin que se exija dolo ni culpa. ⁽⁵⁰⁾

(48) Cit. pos., Fernando Garrido Falla, Ob. cit., p. 160

(49) Cit. pos., Alfonso Nava Negrete, Ob. cit., p. 2872.

(50) Cit. pos., Fernando Garrido Falla, Ob. Cit., p. 161

3. La infracción administrativa y el delito.

Consideraremos ahora los conceptos legislativos y doctrinarios acerca del "delito" y la "infracción o falta administrativa":

El artículo 7o. del Código Penal vigente, señala como delito al "acto u omisión que sancionan las leyss penales."

Señala Luis E. Ortolan, que delito, "es toda acción o inacción exterior que vulnera la justicia absoluta, cuya represión importa para la concepción o el bienestar social, que ha sido de antemano definida y a la que la ley ha impuesto una pena."(51)

Miguel Acosta Romero, manifiesta que Andrés Serra Rojas define a la infracción administrativa como "el acto u omisión que definen las leyes administrativas y que no son considerados como delitos por la legislación penal por considerarlos faltas que ameritan sanciones menores."(52)

De los conceptos anteriores concluimos, que tanto el delito como la infracción administrativa, refieren un desacato a las leyes penales o administrativas, castigados con una pena o una sanción administrativa respectivamente.

(51) Miguel Acosta Romero, Ob. cit. p. 956.
(52) Ibidem., p. 966

4. Concepto de sanción administrativa

Acosta Romero define la noción de sanción administrativa como "el castigo que aplica la sociedad a través del Derecho, a las violaciones de los ordenamientos administrativos pretendiéndose por medio de ésta, asegurar el cumplimiento de los deberes que tienen los ciudadanos respecto a la sociedad."(53)

Alfonso Nava Negrete, por su parte conceptualiza a la sanción administrativa como "el castigo que imponen las autoridades administrativas a los infractores de la ley administrativa. Presupone la existencia de un acto ilícito, que es la oposición o infracción de un ordenamiento jurídico administrativo."(54)

Ahora bien, nosotros, opinamos que la sanción administrativa es el medio de que se vale la Administración Pública para garantizar el cumplimiento de las disposiciones legales de carácter administrativo; así como la consecuencia jurídica que trae consigo la infracción administrativa.

Por razones de orden jurídico y de carácter práctico, hablaremos de penas cuando se trate de las que impone el Derecho Penal, y de sanciones cuando se haga alusión a las que impone la Administración.

(53) *Idem.* p. 955.

(54) Alfonso Nava Negrete, *Ob. cit.*, p. 2872.

5. Clasificación de las sanciones administrativas.

Las sanciones administrativas pueden dividirse en dos grupos:

a) Privativas de la libertad, como el arresto que nunca sera superior a treinta y seis horas, según lo establece el artículo 21 de nuestra Carta Magna.

b) De carácter patrimonial o económico, como la multa, el decomiso, la clausura y la cancelación de autorizaciones o permisos.

Desde luego que existen otras sanciones administrativas, pero las ya citadas son las más comunes.

6. Aplicación de las sanciones administrativas.

Las sanciones administrativas se aplican por la autoridad administrativa a través de un procedimiento que en cada una de las leyes se regula. Se trata de un procedimiento sumario en el que se debe respetar el derecho de audiencia para la imposición de la sanción. Sin embargo, no todas las leyes tienen establecido el procedimiento, ni prevén el respeto al derecho de audiencia con lo cual se violan los artículos 14 y 16 constitucionales.

C. LA FACULTAD SANCIONADORA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL Y EL DERECHO POSITIVO MEXICANO.

El artículo 90 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, es del tenor siguiente:

"Art. 90. La Administración Pública Federal será centralizada y paraestatal conforme a la Ley Orgánica que expida el Congreso, que distribuirá los negocios del orden administrativo de la Federación que estarán a cargo de las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos y definirá las bases generales de creación de las entidades paraestatales y la intervención del Ejecutivo Federal en su operación.

Las leyes determinarán las relaciones entre las entidades paraestatales y el Ejecutivo Federal, o entre éstas y las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos.

La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, publicada en el Diario Oficial de la Federación de 29 de diciembre de 1976, establece lo siguiente:

"Art. 1o. La presente ley establece las bases de la organización de la administración pública federal, centralizada y paraestatal.

La Presidencia de la República, las Secretarías de Estado, los Departamentos Administrativos y la Procuraduría General de la República integran la administración pública centralizada.

Los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal, las instituciones nacionales de crédito, las instituciones nacionales de seguros y fianzas y los fideicomisos, componen la administración pública paraestatal.

Art. 2o. En el ejercicio de sus atribuciones y para el despacho de los negocios del orden administrativo encomendados al Poder Ejecutivo de la Unión, habrá las siguientes dependencias de la administración pública centralizada:

- I. Secretarías de Estado, y*
- II. Departamentos Administrativos.*

Art. 3o. El Poder Ejecutivo de la Unión se auxiliará, en los términos de las disposiciones legales correspondientes, de las siguientes entidades de la administración pública paraestatal:

- I. Organismos descentralizados;*

II. Empresas de participación estatal, instituciones nacionales de crédito, organizaciones auxiliares nacionales de crédito e instituciones nacionales de seguros y de fianzas, y
III. Fideicomisos."

Por otra parte la Ley Federal de Entidades Paraestatales, publicada en el Diario Oficial de la Federación de 14 de mayo de 1986, dispone:

"Art. 1o. La presente ley, reglamentaria en lo conducente del artículo 90 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, tiene por objeto regular la organización, funcionamiento y control de las entidades paraestatales de la administración pública federal.

Las relaciones del Ejecutivo Federal, o de sus dependencias, con las entidades paraestatales, en cuanto unidades auxiliares de la administración pública federal, se sujetarán, en primer término, a lo establecido en esta ley y sus disposiciones reglamentarias y, sólo en lo no previsto, a otras disposiciones según la materia que corresponda.

Art. 2o. Son entidades paraestatales las que con tal carácter determina la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

Art. 3o. Las Universidades y demás instituciones de educación superior a las que la ley otorgue autonomía, se regirán por sus leyes específicas.

La Procuraduría Federal del Consumidor, atendiendo a su objetivo y a la naturaleza de sus funciones queda excluida de la observancia de este ordenamiento."

Como ya se señaló la Administración Pública Federal está constituida por diversos órganos administrativos que dependen del Poder Ejecutivo Federal, y para que dichos órganos puedan realizar correctamente la función administrativa, que los ordenamientos legales les imponen, requieren de una serie de facultades que les permitan castigar las violaciones a estos ordenamientos, siempre y cuando estas violaciones no constituyan delitos. En principio, esta facultad es otorgada al Presidente de la República como titular del Ejecutivo Federal.

quién a su vez provee en la esfera administrativa su exacta observancia, a través del ejercicio de la facultad reglamentaria, con la expedición de normas administrativas inferiores a la ley; así, tenemos que en algunos reglamentos, se atribuyen facultades a las diferentes unidades administrativas de la dependencia. Entre aquellas facultades se encuentra las correspondientes a la imposición de sanciones por infracciones a ordenamientos de carácter administrativo.

Andrés Serra Rojas expresa que "...la potestad sancionadora es la facultad para imponer sanciones por incumplimiento de las leyes administrativas." (55)

Nosotros entendemos por facultad sancionadora de la Administración Pública Federal, la posibilidad que tienen determinados órganos integrantes de dicha administración, quienes en ejercicio de la función administrativa conferida por el Ejecutivo Federal, imponen sanciones por violaciones a ordenamientos de carácter administrativo, siempre y cuando, dichas violaciones no constituyan delitos sino únicamente, infracciones administrativas.

D. EL ARTICULO 21 CONSTITUCIONAL Y LA LEGISLACION ADMINISTRATIVA MEXICANA.

La facultad sancionadora de la Administración Pública se encuentra consagrada en el texto del artículo 21 Constitucional que es del tenor siguiente:

(55) Andrés Serra Rojas, *Op. cit.*, p. 494

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

Dicha facultad ha sido materia de discusión desde el siglo pasado, en razón de que nuestra Constitución Política no la establece en forma precisa, pues existen dos graves limitaciones en la redacción del texto constitucional en cita toda vez que de la transcripción anterior se desprende que la autoridad administrativa solo puede castigar las infracciones a los reglamentos de policía y buen gobierno, pero no de leyes administrativas como las relativas a radio, televisión, obras públicas, bosques, aguas, minas, etc. además de que solo pueden imponerse dos tipos de sanciones administrativas: multa o arresto, pero ninguna otra como la clausura, el decomiso, la suspensión de actividades etc.

La facultad sancionadora de la Administración Pública se encuentra prevista en las diferentes leyes que regulan la materia administrativa, las cuales establecen las conductas ilícitas y las sanciones aplicables por su comisión.

E. GENERALIDADES DE LA CLAUSURA.

En los puntos anteriores de este capítulo, tratamos de exponer los aspectos generales de la sanciones jurídicas, y en particular de la sanciones administrativas, grupo al que pertenece la figura jurídica en estudio.

Existen diversidad de ordenamientos legales que hacen referencia a la sanción en comento, en particular nos podemos referir a que un acto de clausura puede tener su origen en violaciones no solo de un solo reglamento, sino a multiplicidad de ellos, por ejemplo, un establecimiento mercantil, digamos un restaurante bar en donde se consumen vinos y licores, esta sujeto no solo a lo que dispone el Reglamento para el Funcionamiento de Establecimientos Mercantiles y Celebración de Espectáculos Públicos para el Distrito Federal, sino también a lo dispuesto en la Ley de Salud, en el Reglamento de Construcciones, etc.; y en cada ley o reglamento se encuentran previstas las sanciones que deben aplicarse por violaciones a las normas establecidas en los mismos, en ocasiones, dichas normas sancionadoras entran en conflicto, por lo que consideramos la importancia de la existencia un Código en donde se dispusieran adecuada, clara y uniformemente todas y cada una de las sanciones previstas en los ordenamientos administrativos, así como el procedimiento para su aplicación.

Enseguida, pasaremos a la exposición del concepto, y los tipos de clausura previstos en la legislación administrativa vigente.

1. Concepto.

Desde el punto de vista etimológico, la palabra clausura proviene del latín clausura, derivado de claudere, cerrar. (56)

El Diccionario de la Real Academia Española, describe cinco acepciones del vocablo en estudio, a saber:

"1. En los conventos de religiosos, recinto interior donde no podían entrar mujeres; y en los de religiosas, aquel donde no pueden entrar hombres ni mujeres. 2. Obligación que tienen las personas religiosas de no salir de cierto recinto, y prohibición a los seglares de entrar en él. 3. Vida religiosa o en clausura. 4. Acto solemne con que se terminan o suspenden las deliberaciones de un congreso, un tribunal, etcétera. 5. ant. Sitio cercado o corral."(57)

El vocablo en estudio tiene diversas acepciones, pero; en cualquiera de éstas, alude al cierre de "algo" o de "algún lugar", por ejemplo en la acepción religiosa, los monjes se veían obligados a permanecer encerrados en algún recinto del convento en donde se encontraban, cuando nos referimos a la suspensión o fin de alguna actividad, también de alguna manera

(56) Enciclopedia Universal Ilustrada. Europea-Americana, Tomo XIII, Editorial Espasa-Calpe, Madrid, 1978, p. 722.

(57) Real Academia Española, Diccionario de la Lengua Española, Tomo I, Vigésima edición, Editorial Espasa-Calpe, S.A., Madrid, 1984, p. 324

esta relacionado con el cierre de algún lugar, toda vez, que suspender, dar fin o cerrar son palabras afines.

Jurídicamente la clausura ha sido definida como "un acto administrativo con fines preventivos o sancionadores , originada en el incumplimiento de ciertas normas gubernativas que impiden el funcionamiento de un establecimiento y que usualmente se lleva a cabo mediante la colocación de sellos en el inmueble afectado."(58)

2. Tipos de clausura:

La mayoría de los ordenamientos legales que refieren a la clausura como una sanción aplicable en caso de violación a las normas dispuestas en los mismos, distinguen dos tipos de clausura, atendiendo al tiempo que durará clausurado el establecimiento sancionado: temporal y definitiva. Así mismo, atendiendo al espacio físico sancionado, también se distinguen dos tipos de clausura: parcial y total.

Por otro lado consideramos necesario aclarar que la sanción en estudio es susceptible de aplicación no solo a establecimientos mercantiles, sino también a inmuebles destinados a casa habitación, escuelas, industrias, etc. Considerando desde luego, la multiplicidad de ordenamientos

(58) Génaro David Góngora Pimentel, La Suspensión del Acto Reclamado en Materia Administrativa, Editorial Porrúa, S.A., México, 1993.p. 41.

legales que contemplan su aplicación, y que sería innumerable mencionar.

Ahora bien, es necesario entender con claridad la diferencia entre uno y otro tipo de clausura, pues en ello estriba que se conceda o no la suspensión provisional y definitiva en el juicio de amparo, como más adelante lo estudiaremos.

Atendiendo a la temporalidad de la sanción en estudio, de acuerdo con la legislación administrativa vigente, ésta puede ser temporal o definitiva:

Clausura temporal: Se considera así, a aquella que desde el momento mismo en que la autoridad la ordena, determina el periodo que permanecerá cerrado el establecimiento sancionado. En otras palabras, es la que tiene un tiempo determinado de duración.

Clausura definitiva: Es aquella en la cual la autoridad se limita a cerrar el establecimiento, sin determinar el tiempo que este permanecerá sancionado, se presume que la clausura es definitiva, en tanto no exista una resolución que declare su levantamiento.

Sobre este último particular, consideramos necesario aclarar, que aunque los conceptos antes descritos son los que se emplean generalmente para describir a los tipos de clausura

referidos, no estamos de acuerdo con ellos, pues creemos por nuestra parte, que la naturaleza de la clausura es siempre temporal y no definitiva; y que dichos términos deben entenderse como "clausura por tiempo determinado" y "clausura por tiempo indeterminado" como se precisará en el siguiente capítulo del presente trabajo de investigación.

Por otro lado, atendiendo al espacio físico sancionado, la clausura puede ser total o parcial:

Clausura total: Se presenta cuando el acto sancionador afecta a todas y cada una de las partes del establecimiento. Por regla general la mayoría de éstas son totales.

Clausura parcial: Tiene tal carácter, aquella que se decreta para que surta efectos únicamente en una parte individualizada y bien delimitada del establecimiento, que por sus características tiene un funcionamiento autónomo respecto del inmueble en su totalidad. Ejemplos de este supuesto son las clausuras de una pared en construcción por violaciones al reglamento de la materia, de un anuncio comercial, de un estacionamiento que forma parte de una negociación mercantil, de una chimenea por emisión de contaminantes, etc.

Cabe destacar que para calificar si una clausura es total o parcial es necesario atender tanto a los motivos expuestos por la autoridad administrativa al decretar la medida

como a las cualidades del inmueble o local sobre el cual se ejecute dicha clausura, y sólo en el caso de que no sea posible conocer ni los unos ni las otras, entonces deberá presumirse salvo otra prueba en contrario, que es una clausura total, por ser ésta la regla general.

Por otro lado, en el Reglamento para el Funcionamiento de Establecimientos Mercantiles y Celebración de Espectáculos Públicos para el Distrito Federal multicitado, no se encuentra prevista una distinción precisa y expresa en cuanto al tiempo que deba durar la clausura, es decir, no distingue entre una clausura temporal (por tiempo determinado) y una definitiva (por tiempo indeterminado), y esta distinción es indispensable para la procedencia de la suspensión cuando se solicita amparo en contra de una clausura ejecutada, sobre este particular, también nos referiremos en el siguiente capítulo de nuestra investigación.

Ahora bien, en virtud de que el tema concreto de nuestra investigación, se refiere a la clausura de establecimientos mercantiles y la suspensión en el juicio de amparo, tomaremos como base para el análisis de la sanción en estudio, el "Reglamento para el Funcionamiento de Establecimientos Mercantiles y la Celebración de Espectáculos Públicos para el Distrito Federal".

3.- Reglamento para el Funcionamiento de Establecimientos Mercantiles y Celebración de Espectáculos Públicos para el Distrito Federal.

a. Aspectos Generales.

Los artículos 2o., 3o. y 4o., del Reglamento en cita disponen:

Artículo 2o.- Para los efectos de este Reglamento se entenderá por:

I. Departamento: el Departamento del Distrito Federal;

II.- Delegación: a la Delegación del Departamento del Distrito Federal que corresponda;

III.- Reglamento: el presente Ordenamiento.;

IV.- Establecimiento mercantil; el lugar en donde desarrolle sus actividades una negociación o empresa mercantil dedicada a la venta o alquiler de satisfactores o servicios, de acuerdo a las disposiciones del presente Reglamento;

V.- Espectáculo público: a la función, acto o evento que se celebra en un lugar determinado y al que se convoca al público fundamentalmente con fines de diversión o entretenimiento;

VI.- Licencia: autorización que, cumplidos los requisitos administrativos establecidos en este Reglamento, emite la Delegación para que una persona física o moral pueda operar un establecimiento mercantil que la requiera;

VII.- Permiso: la autorización que, cumplidos los requisitos administrativos establecidos en este Reglamento, emite la Delegación, para que una persona física o moral pueda realizar un espectáculo público o para operar en un evento determinado, alguno de los giros que requieren licencia;

VIII.- Declaración de apertura: a la manifestación que deberá hacerse ante la Delegación para el inicio de actividades de los establecimientos mercantiles que no requieren de licencia para su funcionamiento, y

IX.- Giro: el tipo de actividad comercial que se desarrolla en un establecimiento mercantil.

Artículo 3o.- Corresponde al Departamento:

I.- Fijar los horarios de funcionamiento de los establecimientos mercantiles;

II.- Ordenar la suspensión de actividades, en fechas u horas determinadas, de los establecimientos mercantiles que operen algunos de los giros, especialmente regulados, con el objeto de vigilar que no se altere el orden y la seguridad públicos.

En ambos casos expedirá el acuerdo respectivo, que deberá publicarse en la Gaceta Oficial del Departamento y en dos de los diarios de mayor circulación.

Artículo 4o.- Son atribuciones de la Delegación:

I.- Expedir licencias y permisos en los términos del presente Ordenamiento;

II.- Recibir las declaraciones de apertura de los establecimientos mercantiles que no requieran de licencia para su funcionamiento;

III.- Establecer un padrón de establecimientos mercantiles;

IV.- Autorizar los precios y tarifas para el acceso a los espectáculos públicos;

V.- Designar a los inspectores responsables de vigilar el desarrollo de los espectáculos públicos;

VI.- Llevar a cabo las inspecciones y visitas a que se refiere el Reglamento;

VII.- Aplicar las sanciones previstas en este Ordenamiento;

VIII.- Substanciar el procedimiento de cancelación de licencias y permisos;

IX.- Dictar la resolución que corresponda cuando se haya interpuesto el recurso de inconformidad, y

X.- Las demás que señala el Reglamento u otras disposiciones aplicables.

b. Causas de clausura.

El artículo 141 del Reglamento para el Funcionamiento de Establecimientos Mercantiles y Celebración de Espectáculos Públicos para el Distrito Federal, señala que podrá proceder la clausura de establecimientos mercantiles en los siguientes casos:

"I.- Por carecer de licencia o permiso para el funcionamiento de los establecimientos mercantiles y los giros que lo requieran y de permiso para la realización de espectáculo público de que se trate;

II.- Realizar actividades sin haber presentado la declaración de apertura en los casos que no requieran licencia de funcionamiento;

III.- Por realizar de manera reiterada actividades diferentes de las autorizadas en los permisos o licencias de funcionamiento o constancias de uso de suelo;

IV.- Cuando con motivo de la operación de alguno de los establecimientos o espectáculos públicos, se ponga en peligro la seguridad, salubridad y orden públicos, y;

V.- Cuando se haya cancelado el permiso o la licencia, independientemente de la clausura se podrá imponer la sanción económica que corresponda en los casos referidos en las fracciones II, IV y V del presente artículo podrá proceder la cancelación del permiso o licencia.

Los artículos del 142 al 145 prevén los casos en que las violaciones al reglamento en cita serán objeto de sanciones pecuniarias (multas); sin embargo, el artículo 146 del mismo reglamento dispone:

" En los casos de reincidencia, se aplicará hasta el doble del máximo de la sanción correspondiente, y si persisten las mismas faltas, se sancionará con la cancelación de la licencia o permiso o clausura del establecimiento."

De las disposiciones transcritas se desprende claramente que el ordenamiento legal en cita no distingue entre clausura total, parcial, temporal o definitiva, por lo que la autoridad responsable al dictar sus resoluciones no señala el tipo de clausura que se aplicará al establecimiento sancionado, y se limita a emitir la resolución, orden de clausura y acta de su ejecución, aplicando la sanción estudiada sin hacer referencia alguna a la temporalidad ni a la totalidad o parcialidad de ésta, lo cual acarrea un grave perjuicio al particular, en virtud de que la determinación de la temporalidad de la clausura, es requisito indispensable para conceder o negar la suspensión en el amparo como lo estudiaremos más adelante del presente trabajo.

c. Requisitos legales para realizar la clausura de un establecimiento mercantil.

Orden de visita y acta de inspección:

Al respecto, el Reglamento en estudio dispone:

"Artículo 137.- Las inspecciones se sujetaran a las siguientes bases:

I.- El inspector deberá contar con orden por escrito que contendrá la fecha, ubicación del establecimiento mercantil o espectáculo público por inspeccionar, así como su nombre, razón social o denominación; objeto y aspectos de la visita; el fundamento legal y la motivación de la misma; el nombre y la firma de la autoridad que expida la orden y el nombre del inspector;

II.- El inspector deberá identificarse ante el titular de la licencia o permiso correspondiente, propietario, administrador del establecimiento, o su representante o encargado del establecimiento, en su caso, con credencial vigente que para el efecto expida la Delegación, y entregar copia legible de la orden de inspección;

III.- Los inspectores practicarán la visita dentro de las 24 horas siguientes a la expedición de la orden;

IV.- Al inicio de la visita de inspección, el inspector, deberá requerir al visitado, para que designe a dos personas que funjan como testigos en el desarrollo de la diligencia, advirtiéndole que en caso de no hacerlo, éstos serán propuestos y nombrados por el propio inspector;

V.- De las visitas se levantará acta circunstanciada por triplicado, en formas numeradas y foliadas en las que se expresará lugar, fecha y nombre de la persona con quien se entienda la diligencia, así como las incidencias y el resultado de la misma; el acta deberá ser firmada por el inspector, por la persona con quien se entendió la diligencia y por los testigos de asistencia propuestos por ésta o nombrados por el inspector en el caso de la fracción anterior. Si alguna de las personas señaladas se niega a firmar, el inspector lo hará constar en el acta, sin que esta circunstancia altere el valor probatorio del documento;

VI.- El inspector comunicará al visitado si existen omisiones en el cumplimiento de cualquier obligación a su cargo ordenada en el Reglamento, haciendo constar en el acta, que cuenta con cinco días hábiles para presentar por escrito ante la Delegación, su inconformidad y exhibir las pruebas y alegatos que a su derecho convengan, y

VII.- Uno de los ejemplares legibles del acta quedará en poder de la persona con quien se entendió la diligencia; el original y la copia restante se entregarán a la Delegación.

Orden de clausura:

Al respecto, el artículo 138 del citado Reglamento, prevé:

"Transcurrido el plazo a que se refiere la fracción VI del artículo anterior, la Delegación calificará las actas dentro de un término de tres días hábiles considerando la gravedad de la infracción, si existe reincidencia, las circunstancias que hubieren concurrido, las pruebas aportadas y los alegatos formulados, en su caso, y dictará la resolución que proceda debidamente fundada y motivada, notificándola personalmente al visitado."

Ahora bien, es procedente conceder la suspensión en el juicio de amparo respecto de una orden de clausura, toda vez que ésta resulta un acto inminente, máxime si las propias autoridades omiten expresar que no procederan a clausurar el establecimiento de la quejosa.

4. Jurisprudencias y tesis sobresalientes sobre los requisitos legales para la realización de una clausura.

Con el propósito de ilustrar nuestro trabajo citaremos algunos criterios sustentados por los Tribunales Federales sobre el tema en comento, refiriéndose específicamente al respeto de las garantías de audiencia y de legalidad consagradas en los artículos 14 y 16 Constitucionales:

"CLAUSURA DE ESTABLECIMIENTOS. AUDIENCIA PREVIA.- No se cumple con la garantía de previa audiencia si al practicarse la inspección a un establecimiento, la diligencia se entiende con el encargado y a éste se deja citatorio para que el

propietario ocurra a la Dirección General de Gobernación a fin de que alegue y presente las pruebas que a su derecho convenga; pues aunque se sostenga que los dependientes dan razón a sus patrones de los actos que realizan las autoridades administrativas en sus negociaciones, no puede afirmarse que así sea en todos los casos, ni que la comunicación se haga dentro de la oportunidad necesaria, y la garantía de previa audiencia no puede considerarse satisfecha si queda confiada a esa eventualidad. (59)

CLAUSURAS REQUISITOS PARA LAS.- No basta que en la orden de clausura se diga que ésta obedece a que determinada negociación infringió los reglamentos respectivos, sin indicar cuales son estos, sino que es necesario exponer los razonamientos por los cuales las autoridades llegaron a la conclusión de que el caso encaja en la hipótesis prevista por el único precepto legal que funda la orden que se combate. Estimarlos en otra forma, da lugar a que la parte interesada se vea privada de los elementos necesarios para su defensa, con violación de la garantía que se consigan en el artículo 16 Constitucional. (60)

CLAUSURAS ORDENES DE.- Si la responsable se concreta a afirmar que la orden de una clausura se apoyo en las disposiciones legales que cita, que fue dictada por autoridad competente, y que se cumplieron las formalidades del procedimiento, y de las constancias de autos no aparece que la orden de clausura haya sido precedida de la diligencia de inspección en la que se hubiere levantado el acta correspondiente y se diera al interesado la oportunidad de ser oído ni aparece tampoco la justificación del acto consistente en la cancelación de una licencia, es evidente que no se cumplieron las formalidades del procedimiento; el hecho de que una autoridad sea competente e invoque al dictar una orden determinados preceptos, no convalida las irregularidades en que antes hubiera incurrido. (61)

(59) Semanario Judicial de la Federación, Sexta Epoca, Segunda Sala, Tomo III, p. 41.

(60) *Ibidem.*, Tomo XX, p. 25.

(61) *Ibidem.*, Tomo XXVII, p. 23.

CLAUSURAS.- Cuando una orden de clausura está motivada en el resultado de actas de infracción levantadas sin intervención del quejoso y sin su firma, que carecen de la expresión de circunstancias tocantes a la concerniente visita y de un informe de inspección no autorizado por nadie, es claro que por tales deficiencias de dichas actas e informe, esa motivación es ilegítima y la orden respectiva de clausura conculca los artículos 14 y 16 constitucionales en contra del quejoso, por apoyarse en hechos propiamente no acreditados. (62)

CLAUSURA. GARANTIA DE AUDIENCIA.- Si la clausura es una sanción administrativa para una conducta infractora de disposiciones legales, es claro que para que no se viole la garantía de audiencia consagrada en el artículo 14 Constitucional, antes de aplicar esta sanción se deben dar a conocer al afectado todos los elementos de cargo en su contra y darle también oportunidad razonable de probar y alegar lo que a su derecho convenga, previamente a la imposición y ejecución de la sanción. A menos que se esté en una situación de peligro claro, grave e inminente a la salud o la paz públicas, cosa que las autoridades tendrán la carga de probar, si invocan esta situación. y es evidente que el hecho de que la quejosa manifieste tener noticias extrajudiciales o temores fundados en conocimiento incierto de datos, en relación con la posible clausura, de ninguna manera basta para dar por satisfecha la garantía, ya que ésta implica que la autoridad pueda probar que ella dio al afectado conocimiento pleno y oportunidad plena, en los términos antes apuntados. La defensa de la quejosa no debe ser sobre elementos inciertos y mal conocidos.

PRIMER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO. (63)

CLAUSURAS. GARANTIA DE AUDIENCIA.- La Suprema Corte ha siempre estimado que conforme a la garantía de audiencia, consagrada en el artículo 14 Constitucional, las autoridades administrativas no pueden privar a ningún

(62) Ibidem., Tomo XXXVIII, p. 19.

(63) Semanario Judicial de la Federación, Tribunales Colegiados de Circuito, Séptima Época, 1969-1987, Tomo IV. p. 1270.

gobernado de sus propiedades, posesiones o derechos, sin cumplir las leyes esenciales de un procedimiento, aún cuando no tengan que acudir a los tribunales para tomar y ejecutar decisiones dentro de su esfera administrativa de competencia. Y esas leyes esenciales del procedimiento, o debido proceso legal, como también se le suele llamar, contienen básicamente la garantía de audiencia, conforme a la cual las autoridades no pueden afectar los derechos de un ciudadano sin oírlo previamente en defensa. Esto implica que antes de afectarlo deben darle a conocer en forma plena y cabal todos los elementos de hecho y derecho para actuar en su contra, y deben darle también oportunidad de probar y de alegar lo que a su derecho convenga, es decir, de probar los hechos en que funde su defensa y desvirtuar los hechos aducidos en contra de sus intereses, y de formular los alegatos legales que correspondan con vista a las probanzas existentes. Todo ello, previamente a que la autoridad, tomando en cuenta esas pruebas y alegatos, dicte la resolución de afectación, e independientemente de que el acta de inspección que funde una resolución, para que pueda servir de fundamento a esa resolución final, satisfaga en sí misma los requisitos que señala el artículo 16 Constitucional, para que pueda tener validez legal, e independientemente también de que la resolución, debe estar adecuadamente fundada y motivada. Siendo de notarse que cuando se trata de reglamentar el comercio en cuanto tal, su ejercicio solo puede restringirse o reglamentarse por las autoridades con base en una ley del Congreso, cuando se afecte el orden público, conforme a los artículos 5o. y 73, fracción X de la Constitución Federal. Y la clausura de un establecimiento mercantil que ciertamente afecta al gobernado en sus derechos civiles y mercantiles y en su derecho constitucional de ejercer el comercio (artículo 5o.), en principio no es ninguna excepción de la exigencia constitucional de que se respete la garantía de audiencia. O sea que si un inspector, por ejemplo, encuentra alguna irregularidad que pudiera ameritar la clausura temporal o definitiva, se debe abrir un procedimiento administrativo al que se emplace legalmente al afectado, para darle oportunidad legal previa de probar y alegar y, posteriormente, con pruebas y alegatos o sin ellos (si el afectado no comparece a pesar de haber sido notificado legalmente, o si no rinde pruebas o no formula alegatos, a pesar de haber comparecido), se aplicará la sanción de clausura. La única manera de que pudiera

procederse a la clausura sin respetar la garantía de audiencia en forma previa, sería el caso en que hubiese un peligro claro y presente de índole extraordinariamente grave para la paz o salud pública, que por su naturaleza excepcional no permitiese la menor demora en la aplicación de la sanción de clausura, cuestión que tendría que examinarse muy rigurosamente en su oportunidad y en su caso a la luz de los elementos probatorios rendidos al respecto por las autoridades y los quejosos. Ahora bien, si la situación no es tan grave y no se esta en la situación de excepción apremiante que se mencionó, sino que se trata de faltas de otro tipo como cerrar a deshoras o servir a personas en estado de ebriedad, etc., ciertamente no se esta frente al peligro claro, grave e inminente de un gran daño a la paz o salud públicas por lo que no se justifica que se aplique la sanción administrativa sin respetar la garantía de previa audiencia.

PRIMER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO. (64)

CLAUSURAS. GARANTIAS DE AUDIENCIA Y DE FUNDAMENTACION Y MOTIVACION.- Para que las autoridades desalojen a un comerciante del lugar en que con su autorización o complacencia venia ejerciendo su tares, se requiere que se le notifique por escrito, dándole oportunidad previa de probar y alegar lo que a su derecho convenga, las causa legales de la resolución correspondiente, señalando con precisión los preceptos legales aplicables, y señalando también con toda precisión los hechos concretos que en el caso hacen aplicable dichos preceptos. De lo contrario, si solo se le piden documentos y se le practica una visita para dar fe de hechos y luego se le violan las garantías que le otorgan los artículos 14 y 16 constitucionales aun en el supuesto de que en el momento de clausurar se diese a conocer la orden relativa.

PRIMER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO. (65)

(64) *Ibidem.*, p. 1284.

(65) *Ibidem.*, p. 1285.

CLAUSURAS. MOTIVACION, FUNDAMENTACION Y AUDIENCIA.- Para que la clausura de una negociación por violación a reglamentos administrativos, no resulte violatoria de los artículos 14 y 16 constitucionales, es menester que se pruebe fehacientemente, con claridad y sin que ello tenga que inferirse a base de presunciones o desprenderse de menciones ambiguas, que se dio a conocer al afectado el mandamiento escrito de autoridad competente, en que se citaran explícitamente los preceptos violados y los que fundaran la sanción en su caso, expresando qué hechos constituyeron la infracción y como llegaron al conocimiento de la autoridad; y es necesario también que todos esos elementos se le hayan dado a conocer con la oportunidad adecuada, conforme a la naturaleza del caso y de la infracción, para que pudiera alegar y probar lo que a su derecho conviniera, con pleno conocimiento de los motivos y fundamentos legales de la imputación que se le hace y de su gravedad. De lo contrario, no resultan satisfechas las garantías constitucionales correspondientes. Y en caso de no satisfacerse esos requisitos constitucionales, el afectado no queda en posibilidad plena de defender sus derechos con pleno conocimiento de causa y sin sufrir molestias o perjuicios inconstitucionales.

PRIMER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO. (66)

5. Los sellos de clausura y su naturaleza jurídica.

El acto de ejecución de clausura propiamente dicho se refiere a la fijación de sellos de clausura en el establecimiento sancionado, pero es necesario que exista una orden de clausura previa la realización de este acto, producto de una resolución administrativa; además de que dicha orden, debe apearse a los requisitos de legalidad ya señalados.

Sobre este último particular, el señor magistrado David Góngora Pimentel señala que, *"...para tener por consumada la clausura de un inmueble basta con que existan sellos en cualquier parte notoria o visible del mismo, sin que sea necesario que se coloquen marbetes en todas las puertas de acceso... Si bien es cierto que el efecto de la clausura es que cese la actividad en el establecimiento, ello no significa que para que exista el estado de clausura se necesario que la autoridad obstruya materialmente o de hecho la entrada al inmueble a través de la posición de sellos sobre todas y cada una de las puertas y ventanas de modo que no puedan abrirse sin romper dichos sellos. Por el contrario, este estado existe y surte efectos a partir del momento en que concluye la diligencia de fijación de sellos, marbetes, marcas o avisos autorizados en donde se indique de la clausura, cualquiera que sea el lugar en donde se coloquen, siempre que éste sea perfectamente visible, y aunque de hecho quede libre el acceso a la negociación. Para comprender lo anterior es indispensable precisar los efectos jurídicos del acto administrativo de la*

clausura y distinguirlos tanto de la situación de hecho que puede producirse con ella, como de la práctica seguida por las autoridades , ciertamente, desde el punto de vista jurídico, la eficacia de la clausura radica en imponer al destinatario de la resolución, llámese propietario, encargado u ocupante, el deber de abstenerse de continuar con el funcionamiento del establecimiento hasta en tanto no cumpla con los requisitos reglamentarios del caso. Este deber es en muchas ocasiones inobservado por los particulares, pero eso no significa que sea inexistente el estado de clausura o que la orden no se haya ejecutado; simplemente consiste en una violación a la clausura. Precisamente, debido a que en la realidad así sucede, es que en la práctica administrativa las autoridades prefieren sellar las puertas y ventanas porque de esa forma creen que existen mayores posibilidades de que se respete la clausura por temor a incurrir en el delito de quebrantamiento de sellos; pero este proceder de ninguna manera constituye una formalidad ni un elemento de existencia o validez del acto administrativo de clausura. Ahora bien, esta regla general de que basta colocar sellos en una parte visible del local para entender consumada una clausura, sufre una excepción: la clausura parcial..."(32)

(67) Cit. pos. Genaro Góngora Pimentel y María Guadalupe Saucedo Zavala, La Suspensión del Acto Reclamado, Editorial Porrúa, México, 1990, pp. 37,38.

6. Otros ordenamientos jurídicos que regulan el funcionamiento de establecimientos mercantiles en el Distrito Federal, y que establecen la clausura como sanción.

En el derecho positivo mexicano, existen infinidad de ordenamientos jurídicos que establecen la clausura como sanción por violaciones a los mismos. De acuerdo con el artículo 10. del Reglamento para el Funcionamiento de Establecimientos Mercantiles y Celebración de Espectáculos Públicos multicitado, éste tiene por objeto regular el funcionamiento de los establecimiento mercantiles y la celebración de espectáculos públicos en el Distrito Federal, así mismo, el artículo 5o. del citado ordenamiento, dispone que para tal efecto también deberá observarse lo dispuesto en la Ley de Salud para el Distrito Federal y sus disposiciones reglamentarias, el Reglamento de Construcciones para el Distrito Federal, la Ley General de Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente y la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal.

a. Ley de Salud para el Distrito Federal.

La ley de Salud para el Distrito Federal, publicada en el Diario Oficial de 15 de enero de 1987, dispone:

Artículo 89.- El Departamento impondrá sanciones administrativas a quienes incurran en violaciones a esta ley. sus reglamentos y demás disposiciones que emanen de ellas, sin perjuicio de las penas que correspondan cuando sean constitutivas de delitos.

Artículo 90.- las sanciones administrativas podrán ser:

- I.- multa;*
- II.- Clausura, la cual podrá ser temporal o definitiva y parcial o total, y*

III.- Arresto hasta por treinta y seis horas.

Artículo 91.- El Departamento fundará y motivará la resolución en la que imponga una sanción, tomando en cuenta los siguientes criterios:

I.- Los daños que se hayan producido o puedan producirse en la salud de las personas;

II.- La gravedad de la infracción;

III.- Las condiciones socio-económicas del infractor,

y

IV.- La calidad de reincidencia del infractor.

Artículo 97.- El Departamento ordenará la clausura temporal o definitiva, parcial o total según la gravedad de la infracción y características de la actividad o establecimiento, en los siguientes casos:

I.- Por carecer , los establecimientos a que se refiere el artículo 21 de esta ley, de la correspondiente licencia sanitaria;

II.- Cuando por la violación reiterada de los preceptos de esta Ley y de las disposiciones que de ella emanen, constituyan rebeldía a cumplir los requerimientos y disposiciones de la autoridad sanitaria, originando un peligro para la salud de las personas;

III.- Cuando después de la reapertura de un establecimiento, local, fábrica, construcción o edificio, por motivo de suspensión de trabajos o actividades o clausura temporal, las actividades que en él se realicen, sigan constituyendo un peligro para la salud;

IV.- Cuando por la peligrosidad de las actividades que se realicen o por la naturaleza del establecimiento, local, fábrica, construcción o edificio de que se trate, sea necesario proteger la salud de la población, y

V.- cuando se compruebe que las actividades que se realicen en un establecimiento, violan las disposiciones sanitarias, constituyendo un peligro grave hacia la salud.

Artículo 98.- El Departamento dictará las medidas necesarias para corregir en su caso, las irregularidades que se hubieren detectado en la inspección que al efecto se haya efectuado, notificándolas al interesado y dándole un plazo adecuado para su realización, aplicando las medidas de seguridad e imponiendo las sanciones que en este supuesto procedan en caso de incumplimiento.

Artículo 99.- A efecto de lograr la ejecución de las sanciones y mediadas de seguridad que procedan, el Departamento podrá hacer uso de la fuerza pública y de todas las medidas legales necesarias.

Artículo 103.- En los casos de suspensión de trabajos o de servicios o de clausura temporal o definitiva, parcial o total, el personal comisionado para su ejecución, procederá a levantar acta detallada de la diligencia, siguiendo para ello los lineamientos generales para las inspecciones.

b. Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente.

La Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, publicada en el Diario Oficial de la Federación de 28 de enero de 1988, dispone:

Artículo 171.- Las violaciones a los preceptos de esta Ley, sus reglamentos y disposiciones que de ella emanen, constituyen infracción y serán sancionadas administrativamente por la Secretaría en asuntos de competencia de la federación, no reservados expresamente a otra dependencia y, en los demás casos por las autoridades de las entidades federativas y de los municipios, en el ámbito de sus competencias, y conforme a las disposiciones locales que se expidan, con una o más de las siguientes sanciones:

I.- Multa por equivalente de veinte a veinte mil días de salario mínimo general vigente en el Distrito Federal en el momento de imponer la sanción;

II.- Clausura temporal o definitiva, parcial o total,

y

III.- Arresto administrativo hasta por 36 horas.

Si una vez vencido el plazo concedido por la autoridad para subsanar la o las infracciones que se hubieren cometido, resultare que dicha infracción o infracciones aún subsisten, podrán imponerse multas por cada día que transcurra sin obedecer el mandato, sin que el total de las multas exeda del monto máximo permitido, conforme a la fracción I de este artículo.

En el caso de reincidencia, el monto de la multa podrá ser hasta por dos veces del monto originalmente impuesto, sin exeder del doble del máximo permitido, así como la clausura definitiva.

Artículo 173.- Para la imposición de las sanciones por infracciones a esta Ley, se tomará en cuenta:

I.- La gravedad de la infracción, considerando principalmente el criterio del impacto en la salud pública y la generación de desequilibrios ecológicos;

II.- Las condiciones económicas del infractor, y

III.- La reincidencia, si la hubiere.

Artículo 174.- Cuando proceda como sanción la clausura temporal o definitiva, total o parcial, el personal comisionado para ejecutarla procederá a levantar acta detallada de la diligencia, siguiendo para ello los lineamientos generales establecidos para las inspecciones.

c. Ley del Desarrollo Urbano del Distrito Federal.

La Ley del Desarrollo Urbano del Distrito Federal, publicada en el Diario Oficial de 7 de enero de 1976, dispone:

Artículo 89.- El Departamento del Distrito Federal tendrá a su cargo la vigilancia del cumplimiento de las disposiciones de esta Ley y de sus Reglamentos, así como la adopción y ejecución de las medidas de seguridad e imposición de sanciones.

Artículo 90.- Para los efectos de esta Ley, se consideran medidas de seguridad la adopción y ejecución de disposiciones que, con apoyo en sus preceptos, dicten las autoridades del Departamento del Distrito Federal, encaminadas a evitar los daños que puedan causar las instalaciones, las construcciones y las obras, tanto públicas como privadas. Las medidas de seguridad son de inmediata ejecución, tienen carácter preventivo y se aplicarán sin perjuicio de las sanciones que en su caso correspondieren.

Artículo 91.- Se consideran como medidas de seguridad:

- I. La suspensión de trabajos y servicios;
- II.- La clausura temporal o definitiva, total o parcial de las instalaciones, las construcciones y las obras;
- III.- La desocupación o desalojo de inmuebles;
- IV.- La demolición de construcciones;
- V.- El retiro de instalaciones;
- VI.- La prohibición de actos de utilización, y
- VII.- Cualesquiera otras que tiendan a lograr lo fines expresados en el artículo anterior.

Artículo 92.- Las sanciones podrán consistir en:

- I.- Clausura temporal o definitiva, total o parcial, de las instalaciones, las construcciones y de las obras y servicios;
- II.- Multa de \$1,000.00 a \$1,000,000.00; o tratándose de inmuebles hasta del 10% de su valor autorizado;
- III.- Demolición de las construcciones efectuadas en contravención de las disposiciones de esta Ley y de sus reglamentos;
- IV.- Intervención administrativa de la empresa;
- V.- Revocación de las autorizaciones, permisos o licencias otorgadas, y
- VI.- Arresto administrativo de los responsables hasta por 36 horas.

Artículo 93.- Los reglamentos determinarán los casos y el procedimiento en que deberán ser aplicadas las medidas de seguridad, así como aquellos en que deban imponerse sanciones,

tomando en cuenta la gravedad de la infracción, las circunstancias particulares del caso y la reincidencia.

Artículo 94.- Si las circunstancias así lo exigen, podrán imponerse al infractor sanciones y aplicar simultáneamente las medidas de seguridad que correspondan.

d. Reglamento de Construcciones para el Distrito Federal.

El Reglamento de Construcciones, publicado en el Diario Oficial de la Federación de 2 de agosto de 1993, dispone:

Artículo 340.- Independientemente de la imposición de las sanciones pecuniarias a que haya lugar, el Departamento podrá clausurar las obras terminadas cuando ocurra alguna de las siguientes circunstancias:

I.- Cuando la obra se haya efectuado sin licencia;

II.- Cuando la obra se haya efectuado alternando el proyecto aprobado fuera de los límites de tolerancia o sin sujetarse a lo previsto por los Títulos Quinto, Sexto y Séptimo de este Reglamento y sus Normas Técnicas Complementarias; y

III.- Cuando se use una construcción o parte de ella para un uso diferente del autorizado.

El estado de clausura de las obras podrá ser total o parcial y no será levantado hasta en tanto no se hayan regularizado las obras o ejecutado los trabajos ordenados en los términos del Artículo 68 de este Reglamento.

De las disposiciones anteriormente transcritas, se desprende que la clausura, se encuentra prevista como un tipo de sanción administrativa aplicable por violación a los preceptos de un gran número de ordenamientos administrativos, al igual que la multa y el arresto administrativo hasta por treinta y seis horas; pero es importante resaltar que, de las tres sanciones administrativas descritas, la clausura es la

única que no se encuentra prevista, como ya lo hemos mencionado en el texto del artículo 21 Constitucional.

Ahora bien, debemos destacar también, que en ninguno de los ordenamientos administrativos citados, se hace una distinción clara y precisa, de los casos en que procede la clausura temporal, la definitiva, o en su caso, parcial o total, además de que no existe uniformidad en el procedimiento para la aplicación de las sanciones administrativas, por lo que consideramos la necesidad de su codificación de las sanciones administrativas, en un solo ordenamiento, en el que se regule desde el tipo de sanciones, los casos en que procede su aplicación, y la descripción de un procedimiento uniforme para tal efecto.

7. Medios Legales de Impugnación.

Estudiaremos ahora los medios legales de impugnación que proceden en contra de la sanción administrativa en estudio.

Primeramente debemos citar que procede el recurso de inconformidad en términos del Capítulo V del Reglamento para el Funcionamiento de Establecimientos Mercantiles y Celebración de Espectáculos Públicos en el Distrito Federal, que es del tenor siguiente:

Artículo 159.- El recurso de inconformidad tiene por objeto que la Delegación revoque o modifique los actos administrativos que se reclaman.

Artículo 160.- *La inconformidad deberá presentarse por escrito ante la Delegación, dentro de los diez días hábiles siguientes al acto que se reclama y se suspenderán los efectos de la resolución cuando éstos no se hayan consumado, siempre que se garantice el interés fiscal y no se altere el orden público o el interés social.*

De la transcripción del precepto antes citado observamos que la suspensión únicamente procede cuando se trata de clausura no ejecutada, es decir de una orden de clausura.

Artículo 161.- *En el escrito de inconformidad se expresarán: nombre, domicilio de quien promueve, los agravios que considere se le causan, la resolución impugnada y la autoridad que haya dictado el acto reclamado. En el mismo escrito deberán ofrecerse las pruebas y alegatos, especificando los puntos sobre los que deban versar, mismos que en ningún caso serán extraños a la cuestión debatida.*

Artículo 162.- *Admitido el recurso interpuesto se señalará el día y la hora para la celebración de una audiencia en la que se oirá en defensa al interesado, y se desahogarán las pruebas ofrecidas, levantándose al término de la misma, acta suscrita por los que en ella hayan intervenido.*

Artículo 163.- *La Delegación dictará la resolución que corresponda, debidamente fundada y motivada, en un plazo de diez días hábiles, misma que deberá notificar al interesado personalmente en los términos del Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal.*

Una vez dictada la resolución sobre el recurso de inconformidad sustanciado ante la Delegación, el particular puede acudir al juicio administrativo, en términos de la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, publicada en el Diario Oficial del Federación de 17 de marzo de 1971, que dispone:

Artículo 21.- *Las Salas del Tribunal son competentes para conocer :*

I. *De los juicios en contra de los actos administrativos que las autoridades del Departamento del Distrito Federal dicten, ordenen, ejecuten o traten de ejecutar en agravio de los particulares;...*

Artículo 24.- Los juicios que se promuevan ante el Tribunal se substanciarán y resolverán con arreglo al procedimiento que señala esta ley. A falta de disposición expresa y en cuanto no se oponga a lo que prescribe este ordenamiento, se estará a lo dispuesto por el Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal; en materia fiscal, a la Ley de Hacienda del Departamento del Distrito Federal y al Código Fiscal de la Federación en lo que resulten aplicables.

Artículo 28.- Cuando las leyes o reglamentos del Distrito Federal establezcan algún recurso o medio de defensa, será optativo para el particular agotarlo o intentar desde luego el juicio ante el Tribunal; o bien, si está haciendo uso de dicho recurso o medio de defensa, previo desistimiento de los mismos, podrá acudir al Tribunal. Ejercitando la acción ante éste, se extingue el derecho para ocurrir a otro medio de defensa ordinario...

Artículo 57.- La suspensión de los actos impugnados, podrá concederse por el presidente de la sala que conozca del asunto, en el mismo auto en que admita la demanda, haciéndolo saber sin demora a la autoridad demandada, para su cumplimiento.

Artículo 58.- La suspensión podrá solicitarla el actor en cualquier momento del juicio y tendrá por efecto mantener las cosas en el estado en que se encuentren en tanto se pronuncie sentencia.

No se otorgará la suspensión si se sigue perjuicio a un evidente interés social, se contravienen disposiciones de orden público o se deja sin materia el juicio.

Cuando los actos materia de impugnación hubieren sido ejecutados y afecten a los particulares de escasos recursos económicos, impidiendo el ejercicio de su única actividad personal de subsistencia y entre tanto se pronuncie la resolución que corresponda, las salas podrá dictar las medidas cautelares que estime pertinentes para preservar el medio de subsistencia del quejoso.

La suspensión será revocable por la sala en cualquier momento del juicio, si varían las condiciones en las cuales se otorgó.

Artículo 71.- El juicio ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal es improcedente:

I. Contra actos de autoridades que no sean del Departamento del Distrito Federal;

II. Contra actos del propio Tribunal;

III. Contra actos que sean materia de otro juicio contencioso administrativo que se encuentre pendiente de resolución, promovido por el mismo actor, contra las mismas autoridades y por el propio acto administrativo, aunque las violaciones reclamadas sean diversas;

IV. *Contra actos que hayan sido juzgados en otro juicio contencioso administrativo, en los términos de la fracción anterior.*

V. *Contra actos que no afecten intereses jurídicos del actor, que se hayan consumado de un modo irreparable o que hayan sido consentidos expresa o tácitamente, entendiéndose por estos últimos aquellos contra los que no se promovió el juicio dentro de los plazos señalados por esta ley;*

VI. *Contra actos de autoridades del Departamento del Distrito Federal, cuya impugnación mediante otro recurso o medio de defensa legal se encuentre en trámite;*

VII. *Contra reglamentos, circulares o disposiciones de carácter general, que no hayan sido aplicados concretamente al promovente;*

VIII. *Cuando de las constancias de autos apareciere claramente que no existe la resolución o el acto impugnado;*

IX. *Cuando hayan cesado los efectos del acto impugnado o éste no pueda surtir efecto legal o material alguno por haber dejado existir el objeto o materia del mismo;*

X. *Contra actos de las autoridades del Departamento del Distrito Federal cuando deben ser revisados de oficio y la ley que lo rija fije plazo al efecto; y*

XI. *En los demás casos en que la improcedencia resulte de alguna disposición de esta ley.*

Ahora bien, contra las resoluciones dictadas por las Salas del Tribunal, es procedente el recurso de reclamación ante la Sala Superior del mismo Tribunal, en los términos que disponen los artículos 83 al 86 de la misma ley, y por último, el artículo 87 de la ley en comento dispone:

Artículo 87.- Contra las resoluciones de la Sala Superior a que se refiere el artículo anterior, las autoridades podrán interponer recurso de revisión ante el Tribunal Colegiado de Circuito competente, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 104 fracción I-B, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos..."

Conforme a lo dispuesto por la fracción I-B del artículo 104 Constitucional, los recursos de revisión que se interpongan contra resoluciones definitivas del Tribunal de lo Contencioso administrativo, se sujetarán a los trámites que la Ley de Amparo fije para la revisión de los amparos indirectos,

y en contra de las resoluciones que en ellas dicten los Tribunales Colegiados de Circuito, no procederá juicio o recurso alguno.

Recapitulando lo expuesto en este inciso de nuestra investigación, contra una orden de clausura. o clausura ejecutada, primeramente procede el recurso de inconformidad ante la Delegación, posteriormente contra la resolución emitida por ésta, procede el juicio ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, siendo optativo para el particular, agotar o no el recurso de inconformidad citado, siguiendo el mismo orden, contra las resoluciones que dicten las Salas del Tribunal procede el recurso de reclamación ante la Sala Superior del mismo Tribunal, y finalmente contra las resoluciones definitivas que dicte dicha Sala Superior, las autoridades podrán interponer recurso de revisión ante los Tribunales Colegiados de Circuito, cuya resolución no será susceptible de juicio o recurso alguno; y los particulares acudir al juicio de amparo directo en términos del artículo 44, fracción I, inciso b, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.

Ahora bien, el particular tiene la opción de acudir directamente a solicitar el amparo y protección de la justicia federal, sin agotar los medios de impugnación antes citados, cuando la autoridad administrativa viole en forma directa sus garantías individuales con la emisión de un acto administrativo

inconstitucional, lo anterior, de acuerdo con lo dispuesto por la siguiente tesis jurisprudencial.

RECURSOS ORDINARIOS. NO ES NECESARIO AGOTARLOS CUANDO UNICAMENTE SE ADUCEN VIOLACIONES DIRECTAS A LA CONSTITUCION.- En principio un juicio de garantías es improcedente y debe ser sobrepuesto cuando la parte quejosa no hace valer, previamente a la promoción de dicho juicio, los recursos ordinarios que establezca la ley del acto, pues entre los principios fundamentales en que se sustenta el juicio constitucional se halla el de definitividad, según el cual este juicio, que es un medio extraordinario de defensa, sólo será procedente, salvo los casos de excepción que la misma Constitución y la Ley de Amparo precisan, y, con base en ambas, esta Suprema Corte en su jurisprudencia, cuando se hayan agotado previamente los recursos que la ley del acto haya instituido precisamente para la impugnación de éste. Como una de las excepciones de referencia, esta Suprema Corte ha establecido la que se actualiza cuando el acto reclamado carece de fundamentación y motivación, la que no instituiría significaría dejar al quejoso en estado de indefensión, porque precisamente esas carencias (falta absoluta de fundamentación y motivación) le impedirían hacer valer el recurso idóneo para atacar dicho acto, pues el desconocimiento de los motivos y fundamentos de éste no le permitirían impugnarlo mediante un recurso ordinario. Empero, no hay razón para pretender que, por el hecho de que en la demanda de garantías se aduzca, al lado de violaciones a garantías de legalidad por estimar que se vulneraron preceptos de leyes secundarias, violación a la garantía de audiencia, no deba agotarse el recurso ordinario, puesto que, mediante éste, cuya interposición priva de definitividad el acto recurrido, el afectado puede ser oído con la amplitud que la garantía de audiencia persigue, ya que tiene la oportunidad de expresar sus defensas y de aportar las pruebas legalmente procedentes. En cambio, cuando únicamente se aduce la violación de la garantía de audiencia, no es obligatorio, para el afectado, hacer valer recurso alguno. El quejoso debe, pues antes de promover el juicio de garantías, agotar el recurso establecido por la ley de la materia, pues la circunstancia de que en la demanda de amparo se haga referencia a violaciones de preceptos constitucionales no releva al afectado de la obligación de agotar, en

los casos en que proceda, los recursos que estatuye la ley ordinaria que estima también infreingida, pues de lo contrario imperaría el arbitrio del quejoso, quien, por el solo hecho de señalar violaciones a la Carta Magna, podría optar entre acudir directamente al juicio de amparo o agotar los medios ordinarios de defensa que la ley secundaria establezca. (es)

(68) Último Apéndice al Semanario Judicial de la Federación, Ob. cit., pp. 2521-2522.

**ESTA TESIS NO DEBE
SALIR DE LA BIBLIOTECA**

CAPITULO III

AMPARO Y SUSPENSION

ASPECTOS FUNDAMENTALES DEL JUICIO DE AMPARO; Concepto, Naturaleza jurídica, Elementos del juicio de amparo, Procedencia del amparo indirecto. LA SUSPENSION DEL ACTO RECLAMADO; Concepto, Naturaleza jurídica, Objeto, Efectos, Clasificación de los actos reclamados y sus efectos sobre la suspensión.

CAPITULO III

AMPARO Y SUSPENSION

El juicio de amparo y la suspensión del acto reclamado han sido motivo de estudio de destacados juristas, quienes han expresado de manera reiterada innumerables conceptos y posturas ideológicas, en infinidad de tratados y obras jurídicas, respecto de estos temas; por lo que, en este capítulo, nos limitaremos a realizar una exposición brevísima, de los aspectos fundamentales del amparo y la suspensión, tocando solamente la vía biinstancial del citado juicio y retomando para tal efecto lo ya expuesto por los juristas de mérito.

A. ASPECTOS FUNDAMENTALES DEL JUICIO DE AMPARÓ.

1. Concepto.

Ante la inexistencia de un concepto legal de amparo, enunciaremos los que han formulado destacados juristas al respecto:

Para Ignacio L. Vallarta: "El amparo puede definirse diciendo que es el proceso legal intentado para recuperar

sumariamente cualquiera de los derechos del hombre consignados en la Constitución y atacados por una autoridad de cualquiera categoría que sea, o para eximirse de la obediencia de una ley o mandato de una autoridad que ha invadido la esfera federal o local respectivamente"(69).

El doctor Ignacio Burgoa ha sostenido que el concepto jurídico de amparo debe comprender "todas las características que constituyen su esencia jurídica institucional, mismas que se refieren a las notas en que se traduce su género próximo y a las que implican su diferencia específica"(70). El autor antes citado, rehuye a la formulación del concepto de lo que hoy conocemos como juicio de amparo, para hacer una descripción sintética del mismo, de la siguiente manera:

"Así, el amparo es una institución procesal que tiene por objeto proteger al gobernado contra cualquier acto de autoridad (lato sensu) que, en detrimento de sus derechos, viole la Constitución."(71)

Para Héctor Fix-Zamudio: "El juicio de amparo mexicano constituye en la actualidad la última instancia impugnativa de la mayor parte de los procedimientos judiciales, administrativos y aun de carácter legislativo, por lo que

(69) Ignacio L. Vallarta, El Juicio de Amparo y el Writ of Habeas Corpus, Tomo quinto, Tercera edición, Editorial Porrúa, S.A., México, 1980, p. 39.

(70) Ignacio Burgoa, Ob. cit., p. 173.

(71) Ibidem., p. 176

lo que tutela todo el orden jurídico nacional contra las violaciones realizadas por cualquier autoridad, siempre que esas infracciones se traduzcan en una afectación actual, personal y directa a los derechos de una persona jurídica, sea individual o colectiva."(72)

Alfonso Noriega, por su parte considera que: "El amparo es un sistema de defensa de la Constitución y de las garantías individuales, de tipo jurisdiccional, por vía de acción, que se tramita en forma de juicio ante el Poder Judicial Federal y que tiene como materia las leyes o actos de autoridad que violen las garantías individuales, o que impliquen una invasión de la soberanía de la Federación en la de los Estados o viceversa y que tiene como efectos la nulidad del acto reclamado y la reposición al quejoso en el goce de la garantía violada, con efectos retroactivos al momento de la violación."(73)

Nosotros consideramos que el amparo, es un procedimiento con características especiales cuyo objeto es lograr la actuación de las normas constitucionales a través de una contienda equilibrada entre gobernantes y gobernados.

(72) Héctor Fix-Zamudio, Amparo, vid., Diccionario Jurídico Mexicano, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Tomo I, A-B, Editorial Porrúa, S.A. México, 1985, p. 141.

(73) Alfonso Noriega, Lecciones de Amparo, Segunda edición, Editorial Porrúa, S.A., México, 1980, p. 56.

2. Naturaleza Jurídica.

El objetivo principal del juicio de garantías, es "proteger a la persona ya sea física o moral, en el goce de sus derechos contra actos de cualquier autoridad que los vulnere." (74)

La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido la siguiente tesis:

"AMPARO.-El objeto de este juicio, es que la Justicia federal intervenga en todos aquellos casos en que se hayan ejecutado por cualquier autoridad, hechos que constituyan una violación de garantías" (75)

El doctor Ignacio Burgoa, por su parte, refiere que el juicio de amparo, "tiene como finalidad esencial la protección de las garantías del gobernado y el régimen competencial existente entre las autoridades federales y las de los Estados, extiende su tutela a toda la Constitución al través de la garantía de legalidad consagrada en el artículo 16..." (76)

La realización de tal objetivo, únicamente se da através de dos situaciones de control, que a continuación expondremos:

(74) Ignacio Soto Gordo y Gilberto Liévana Palma, La Suspensión del Acto Reclamado en el Juicio de Amparo, Editorial Porrúa, S.A., México, 1959, P. 8.

(75) Semanario Judicial de la Federación, Quinta Época, Tomo XIV, Número 29, Página 1840.

(76) Ignacio Burgoa, Ob. cit., p. 148.

El primero es el control de constitucionalidad "contra actos violatorios de garantías en sí mismos, por infringir de una manera directa los mandatos de nuestra Carta Fundamental, caso en el cual no se requiere más que la demostración del hecho infractor; esto es, no se necesita probar el derecho a disfrutar de la garantía, por ser inmanente a la persona."(77)

"El segundo es el control de legalidad contra actos que no se ajustan a los mandatos de una ley secundaria, bien sea porque no se haya observado el texto de la misma, o bien porque se haya rebasado en su interpretación jurídica y, por tanto, su contitucionalidad o inconstitucionalidad, depende de los motivos, datos o pruebas en que se haya fundado el propio acto"(78)

Así, cuando una ley o un acto de autoridad viola o contraviene lo previsto en la constitución no deja por ello de ser válido, sino que es menester un acto o procedimiento previsto por la ley, por el cual pueda declararse su anulabilidad o bien que deje de aplicarse al caso concreto.

Kelsen considera que la ley ordinaria puede ir más allá de la norma fundamental, siempre y cuando no la contradiga en sus contenidos.(79)

(77) Ignacio Soto Gordo y Gilberto Liévana Palma, *Ob. cit.*, p. 8.

(78) *Idem.*

(79) Cfr. Hans Kelsen, *Ob. cit.*, p. 18.

El actual sistema mexicano de control de constitucionalidad y legalidad está representado por el juicio de amparo, que es un medio de control a cargo del órgano jurisdiccional, concentrado y especializado, de efectos reparadores, el cual por, medio de un procedimiento seguido en forma de juicio, se encarga de nulificar los actos inconstitucionales en los casos concretos en que se ejercite la acción, y la violación se traduzca en un perjuicio directo al particular que le ha sido vulnerada su garantía individual.

El sistema de control se actualiza constitucionalmente cuando el acto de autoridad o la ley viola de manera directa los contenidos de los preceptos constitutivos de garantías individuales prescritas en la Constitución y la legalidad es controlada cuando existe una violación en contradicción con los artículos 14 y 16 de la Constitución, por ser los preceptos que contienen la citada garantía de legalidad; por lo que se afirma, que por éste medio de control se protegen los preceptos primarios de las garantías individuales, y de manera mediata el contenido de la parte orgánica de la Constitución a través de la defensa de la garantía de legalidad.⁽⁸⁰⁾

(80) Jose R. Padilla, Sinopsis de Amparo, Segunda edición, Cárdenas, Editor y Distribuidor, México, 1978, p. 7.

3. Elementos del juicio de Amparo.

Los elementos indispensables del juicio de amparo pueden sintetizarse en los siguientes:

Acto Reclamado. "Es el acto que el demandante en el juicio de amparo, imputa a la autoridad responsable, y sostiene que es violatorio de garantías individuales o de la soberanía local o federal, respectivamente."⁽⁸¹⁾

Ignacio Burgoa refiere que: "El acto reclamado en general es aquel que se imputa por el afectado o quejoso, a las autoridades contraventoras de la Constitución en las diversas hipótesis contenidas en el artículo 103."⁽⁸²⁾

Autoridad Responsable. "En un órgano del estatal, bien federal, local o municipal, a quien el quejoso le atribuye el acto o ley reclamados o del sistema de distribución entre Federación o Estados."⁽⁸³⁾

De acuerdo con el artículo 11 de la ley de amparo, *"es autoridad responsable, la que dicta, promulga, pública, ordena, ejecuta, o trata de ejecutar la Ley o el acto reclamado"*.

(81) Eduardo Pallares, Diccionario Teórico y Práctico del Juicio de Amparo, Quinta edición, Editorial Porrúa, S.A., México, 1982, p. 13.

(82) Ignacio Burgoa, Op. cit., p. 207

(83) Carlos Arellano García, El Juicio de Amparo, Segunda edición, Editorial Porrúa, S.A., México, 1983, p. 474.

El artículo 11 de la ley de amparo omite los actos negativos de autoridad, que también lesionan las garantías individuales.

Conceptos de Violación. Son la relación razonada que el quejoso ha de establecer entre los actos desplegados por las autoridades responsables y los derechos fundamentales que estime violados, demostrando jurídicamente la contravención de éstos por dichos actos.

Interés Jurídico. Es la afectación directa de la esfera jurídica del quejoso por el acto reclamado.

Quejoso . Es la persona física o moral, mexicano o extranjero, menor o mayor de edad, hombre o mujer, que solicita el amparo y protección de la Justicia Federal, por derecho propio o por conducto de representante.

Tercero Perjudicado. Es la persona que tiene interés en que el acto reclamado subsista, generalmente resulta ser la contraparte del quejoso en el juicio de donde emana el acto reclamado. El artículo 5o. del la Ley de Amparo, en su fracción III, establece que pueden tener el carácter de terceros perjudicados:

"a) La contraparte del agraviado, cuando el acto reclamado emana de un juicio o controversia que no sea del orden penal, o cualquiera de las partes en el mismo juicio cuando el amparo sea promovido por persona extraña al procedimiento;

b) El ofendido o las personas que, conforme a la Ley, tengan derecho a la reparación del daño o a exigir la responsabilidad civil proveniente de la comisión de un delito, en su caso, en los juicios de amparo promovidos contra actos judiciales del orden penal, siempre que éstas afecten dicha reparación o responsabilidad;

c) La persona o personas que hayan gestionado en su favor el acto contra el que se pide amparo, cuando se trate de providencias dictadas por autoridades distintas de la judicial o del trabajo; o que, sin haberlo gestionado, tengan interés directo en el acto reclamado."

4. Procedencia del amparo indirecto.

El artículo 114 de la ley de amparo dispone los casos de procedencia del amparo indirecto:

I. *Contra leyes federales o locales, tratados internacionales, reglamentos expedidos por el presidente de la República de acuerdo con la fracción I del artículo 89 constitucional, reglamentos de leyes locales expedidos por los gobernadores de los Estados, u otros reglamentos, decretos u acuerdos de observancia general, que por su sola entrada en vigor o con motivo del primer acto de aplicación, cause perjuicio al quejoso;*

II. *Contra actos que no provengan de tribunales judiciales, administrativos o del trabajo.*

En estos casos, cuando el acto reclamado emana de un procedimiento seguido en forma de juicio, el amparo sólo podrá promoverse contra la resolución definitiva por violaciones cometidas en la misma resolución o durante el procedimiento, si por virtud de estas últimas hubiere quedado sin defensa el quejoso, o privado de los derechos que la ley de la materia le conceda, a no ser que el amparo sea promovido por persona extraña a la controversia;

III. *Contra actos de tribunales judiciales, administrativos o del trabajo ejecutados fuera del juicio o después de concluido.*

Si se trata de actos de ejecución de sentencia, sólo podrá promoverse el amparo contra la última resolución dictada en el procedimiento respectivo, pudiendo reclamarse en la misma demanda las demás violaciones cometidas durante ese procedimiento, que hubiere dejado sin defensa al quejoso.

Tratándose de remates, sólo podrá promoverse el juicio contra la resolución definitiva en que se aprueben o desapruében;

IV. Contra actos el el juicio que tengan sobre las personas o las cosas una ejecución que sea de imposible reparación;

V. Contra actos ejecutados dentro o fuera del juicio de, que afecten a personas extrañas a él, cuando la ley no establezca a favor del afectado algún recurso ordinario o medio de defensa que pueda tener por efecto modificarlos o revocarlos, siempre que no se trate del juicio de tercerías;

VI. Contra leyes o actos de la autoridad federal o de los Estados, en los casos de las fracciones II y III del artículo 10. de esta Ley.

B. LA SUSPENSION DEL ACTO RECLAMADO

Trataremos de ser concretos en el desarrollo de este inciso en virtud de la amplitud de los temas. Dentro de los aspectos fundamentales de la medida suspensiva consideramos, el concepto, naturaleza, objeto y efectos de la misma, lo que a continuación expondremos:

1. Concepto.

León Orantes Romero, atendiendo al significado gramatical de la palabra suspensión, y a los efectos de la suspensión del acto reclamado dice que: "Gramaticalmente, suspender entre otros significados tiene el de detener o diferir por algún tiempo una acción u obra; equivale, pues, a paralizar algo que está en actividad, en forma positiva; a transformar temporalmente en inacción una actividad cualquiera", y continúa. "... la Ley de Amparo emplea la palabra en su fiel acepción gramatical; cuando habla de

suspensión del acto reclamado no quiere decir otra cosa que paralización o detención del hecho estimado inconstitucional, ya en lo que se refiere a sus simples efectos exteriores ya en lo que respecta al procedimiento de su ejecución material, tanto en lo que se relaciona con sus consecuencias jurídicas como en lo que ve a la situación de hecho que el acto esta llamado a producir.”(84)

Ignacio Burgoa, a su vez, observa a la autoridad que dicta la suspensión, y los efectos de ésta, estimando que: “...la suspensión en el juicio de amparo es aquel proveído judicial (auto o resolución que concede la suspensión de pleno u oficiosa, provisional o definitiva) creador de una situación de paralización o cesación, temporalmente limitada, de un acto reclamado de carácter positivo, consistente en impedir para lo futuro el comienzo o iniciación, desarrollo o consecuencias de dicho acto a partir de la mencionada paralización o cesación sin que invaliden los estados o hechos anteriores a éstas.”(85)

El manual del juicio de amparo nos dice que la suspensión en el juicio de amparo es “la paralización, la detención del acto reclamado, de manera que si éste no se ha producido, no nazca; y, si ya se inicio, no prosiga, no continúe, que se detenga temporalmente, que se paralícen sus

(84) Cit. pos. Margarita Yolanda Huerta Viramontes, “La Materia de la Suspensión del Acto Reclamado en el Juicio de Amparo”, vid., La Suspensión de los Actos Reclamados en el Juicio de Amparo, Colegio de Secretarios de Estudio y Cuenta de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Segunda edición, Cárdenas, Editor y Distribuidor, México, 1983, p. 81.

(85) Ignacio Burgoa, Ob. cit., p. 709.

consecuencias o resultados, que se evite que éstos se realicen."(86)

2. Naturaleza Jurídica.

Willebaldo Bazarte Cerdan, considera que la medida suspensiva tiene su verdadera naturaleza entorno a la presunción de inconstitucionalidad del acto reclamado, desde el momento en que se presenta la demanda de garantías, hasta en tanto no se dicte una sentencia definitiva, en la que se declare la constitucionalidad o inconstitucionalidad del mismo.

Por su parte, Hector Fix Zamudio, se pronuncia en favor de considerar al incidente de suspensión como una medida cautelar.(87)

Ricardo Couto, equipara el incidente de suspensión con un amparo provisional, insiste en que la medida suspensiva si puede tener los efectos restitutorios de la sentencia de amparo aunque sea de una manera provisional.(88)

Efraín Polo Bernal, por su parte, sostiene que "la suspensión tiene el carácter de incidente, porque sobreviene como un proceso cautelar inherente al juicio de amparo, al

(86) Suprema Corte de Justicia de la Nación, Manual del Juicio de Amparo, Editorial Themis, México, 1988, p. 105.

(87) Cit. pos. Ignacio Burgoa, Ob. cit., p. 710

(88) Cfr. Ricardo Couto, Tratado Teórico Práctico de la Suspensión en el Amparo, Cuarta Edición, Editorial Porrúa, S.A., México, 1983, pp. 230 y siguientes.

presentarse la demanda de garantías o durante el curso de la acción constitucional, pues puede promoverse en cualquier tiempo , en tanto no se dicte sentencia ejecutoria; y está creado como una medida precautoria para asegurar en forma temporal, desde que es concedida hasta que se pronuncia sentencia definitiva, el goce de los derechos cuya violación se reclama , mediante la conservación del estado que guardan las cosas al momento de ser decretada."(89)

Para comprender, lo que refieren los citados autores es necesario analizar el objeto y los efectos de la medida suspensiva, lo que a continuación estudiaremos.

3. Objeto.

El artículo 124, fracción III, segundo párrafo, dispone:

"...el juez de Distrito, al conceder la suspensión, procurará fijar la situación en que habrán de quedar las cosas y tomará las medidas pertinentes para conservar la materia del amparo hasta la terminación del juicio."

El artículo 123, el cual versa sobre la procedencia de la suspensión de oficio, señala:

"Procede la suspensión de oficio:

I.

II. Cuando se trate de algún otro acto que, si llegará a consumarse haría físicamente imposible restituir al quejoso en el goce de la garantía individual reclamada.

.....

(89) Rfraín Polo Bernal, Los Incidentes en el Juicio de Amparo, Editorial Limusa, S.A. de C.V., México, 1993, pp. 26 y 27.

III. Los efectos de la suspensión de oficio únicamente consistirán; y tratándose de los previstos por la fracción II de este artículo, serán los de ordenar que las cosas se mantengan en el estado que guarden, tomando el juez las medidas pertinentes para evitar la consumación de los actos reclamados.”;

Y por último, el artículo 130 ordena:

“En los casos en que proceda la suspensión conforme el artículo 124 de esta Ley, si hubiera peligro inminente de que se ejecute el acto reclamado con notorios perjuicios para el quejoso, el juez de Distrito con la sola presentación de la demanda de amparo, podrá ordenar que las cosas se mantengan en el estado que guarden hasta que se notifique a la autoridad responsable la resolución que se dicte sobre la suspensión definitiva.....”

Ahora bien, tomando en cuenta la semejanza de las disposiciones trascritas, consideramos que el objeto principal de la medida suspensiva, es la de mantener la materia del juicio de amparo y evitar la consumación de los actos reclamados de manera irreparable; veamos lo que dicen los teóricos al respecto:

Ignacio Soto Gordo y Gilberto Liévana Palma, exponen: “La suspensión, como su nombre lo indica, tiene por objeto paralizar o impedir la actividad que desarrolla o está por desarrollar la autoridad responsable, y precisamente no viene a ser sino una medida precautoria que la parte quejosa solicita, con el objeto de que el daño o los perjuicios que pudiera causarle la ejecución del acto que reclama no se realicen.”(90)

(90) Ignacio Soto Gordo y Gilberto Liévana Palma, *Op. cit.*, p. 37.

Por su parte, Ricardo Couto refiere, "La suspensión del acto reclamado tiene por objeto primordial mantener viva la materia del amparo, impidiendo que el acto que lo motiva, al consumarse irreparablemente haga ilusoria para el agraviado la protección de la justicia federal; por virtud de la suspensión, el acto que se reclama queda en suspenso, mientras se decide si es violatorio de la Constitución;..."(91)

En resumen, y de las opiniones de los citados autores, concluimos que el objeto de la suspensión del acto reclamado es conservar la materia del juicio de garantías y evitar al quejoso los daños y perjuicios de imposible o difícil reparación que se le ocasionaran con la ejecución del acto reclamado o con los efectos que el mismo causare.

4. Efectos.

Este inciso de nuestra investigación resulta un tema muy controvertido, entre los teóricos, y aún en la jurisprudencia emitida por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los que han sustentado diferentes puntos de vista al respecto, mientras que algunos piensan que la suspensión del acto reclamado, por ningún motivo debe tener efectos restitutorios propios de la sentencia que conceda el amparo, otros opinan que la suspensión debe surtir los efectos de un amparo provisional, y que ante todo se tiene que procurar

(91) Ricardo Couto, *Op. cit.*, p. 41.

mantener viva la materia del amparo, por lo que expondremos primeramente, lo que refiere la ley, posteriormente algunas tesis emitidas por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, sobre el tema en comento, y por último la opinión de algunos teóricos al respecto.

El sustento legal de los efectos de la suspensión se encuentra consagrado en los artículo 123, 124 y 130 *in fine* de la Ley de Amparo, transcritos en el inciso anterior.

De la lectura de dichos preceptos se desprende que los efectos de la suspensión son los de mantener las cosas en el estado que guarden.

La Suprema Corte de Justicia ha sustentado las siguientes tesis sobre el tema en comento:

"SUSPENSION EFECTOS DE LA. Los efectos de la suspensión consisten en mantener las cosas en el estado que guardaban al decretarla y no el de restituirlas al que tenían antes de la violación constitucional, lo que solo es efecto de la sentencia que concede el amparo en cuanto al fondo."(92)

SUSPENSION. La suspensión no puede tener el alcance de invalidar lo practicado por las autoridades responsables, antes de que aquélla se decretara por que eso sería darle efectos restitutorios; las cosas deben mantenerse en el estado que guardaban al comenzar a surtir efectos la suspensión"(93)

(92) Ultimo Apéndice al Semanario Judicial de la Federación, *Op. cit.*, p. 3016.

(93) *Ibidem.* p. 3017

Ahora bien, existen mucha otras tesis en las que se condicionan los efectos de la suspensión a la naturaleza del acto reclamado, lo que estudiaremos más adelante.

Ricardo Couto considera que "... la suspensión no opera sobre el acto en sí mismo, más sí sobre sus consecuencias, que son en rigor las que perjudican al quejoso. si el amparo persigue finalidades eminentemente prácticas, el quejoso debe recibir sus beneficios, por obra de la suspensión, que en cierto sentido debe anticipar la protección que requiere el que interponga el juicio constitucional." (94)

Hector Fix Zamudio sostiene que... es indudable que la suspensión de los actos reclamados constituye una providencia cautelar, por cuanto significa una apreciación preliminar de la existencia de un derecho con el objeto de anticipar provisionalmente algunos efectos de la protección definitiva y por este motivo, no solo tiene eficacia puramente conservativa, sino que también puede asumir el carácter de de una providencia constitutiva, parcialmente y provisionalmente restitutoria, cuando tales efectos sean necesarios para conservar la materia del litigio o impedir perjuicios irreparables a los interesados" (95)

(94) Ricardo Couto, *Ob. cit.*, p. 231.

(95) Cit. pos., Ignacio Burgoa, *Ob. cit.*, p. 709.

Contrario a lo que refiere Fix Zamudio, Ignacio Burgoa expresa: "No es verdad que la suspensión *'anticipe provisionalmente algunos efectos de la proteccion definitiva'*, pues si por *'proteccion definitiva'* entiende Fix Zamudio el otorgamiento del amparo al quejoso contra los actos reclamados, dicha *'anticipación provisional'* equivaldría a su preestimación como inconstitucionales, lo que es completamente ajeno a la suspensión, ya que en esta jamás se aborda la cuestión de si tales actos se oponen o no a la Ley Suprema. Además la suspensión no es una *'providencia constitutiva'* sino mantenedora o constitutiva de una situación ya existente, evitando que se altere con la ejecución de los actos reclamados o por sus efectos y consecuencias. En otras palabras la suspensión dentro del amparo no crea derechos o intereses jurídicos sustantivos en favor del quejoso sino que los preserva únicamente en cuanto no se afecten por dicha ejecución, efectos o consecuencias, preservación que imparte independientemente de que los actos impugnados sean o no inconstitucionales y mientras no se resuelva o se finalice ejecutoriamente el juicio de garantías. Tampoco la suspensión es una providencia *'parcial y provisionalmente restitutoria'* en la generalidad de los casos, pues solo tiene este efecto cuando el acto reclamado lesiona la libertad personal del quejoso, según veremos. Dicho en otros términos, la suspensión no opera frente a actos consumados; estos permanecen intocados por ella, de lo que se colige que no pueden invalidarlos, o sea, restituir por modo alguno al agraviado en la situación que se encontraba antes de su realización."(66)

Efraín Polo Bernal, advierte que "con la suspensión el juzgador determina como deben mantenerse las cosas temporalmente, en relación con los actos reclamados, para tutelar el interés en peligro y para conservar la materia del amparo, expresión esta última que para el común de la gente significa como "amparo provisional", y que en realidad equivale a asegurar la eficacia de la resolución definitiva que se pronuncie en el juicio de amparo."(97)

5. Clasificación de los actos reclamados y sus efectos sobre la suspensión.

La medida suspensiva, como ya lo dijimos, también se encuentra condicionada a la naturaleza jurídica que revista el acto reclamado, la doctrina, así como la jurisprudencia de los Tribunales Federales han sustentado diversos criterios de clasificación de los citados actos, lo que a continuación estudiaremos.

Margarita Yolanda Huerta Viramontes, clasifica los actos reclamados, y su vez, elabora un cuadro sinóptico en el que expone de manera clara dicha clasificación, lo que a continuación se transcribe:

"a) Desde el punto de vista de la existencia de los actos reclamados, éstos se clasifican en existentes e

(96) Ignacio Burgoa, Ob. cit., p. 710.

(97) Efraín Polo Bernal, Ob. cit., p. 26.

inexistentes, subdividiéndose los primeros, en existentes, presuntivamente existentes e inminentes, y los segundos, en inexistentes, insubsistentes y futuros e inciertos.

b) En cuanto al origen, los actos se clasifican en actos de autoridad imperativos, actos de autoridad no imperativos y actos de particulares.

c) en relación a la actividad de la responsable, los actos pueden ser: positivos, prohibitivos, negativos con efectos positivos, negativos y declarativos.

d) Atendiendo a la consumación de los actos, estos pueden ser: no consumados, de tracto sucesivo y consumados.

Tratándose de actos legislativos, los mismos pueden ser autoaplicativos y heteroaplicativos."(97) (98)

(97) Margarita Yolanda Huerta Viramontes, *Op. cit.*, p. 100.

(98) Ver cuadro sinóptico, siguiente página, *Ibidem*, p. 127.

**CLASIFICACION DE LOS ACTOS RECLAMADOS EN RELACION CON LA EXISTENCIA
DE MATERIA SOBRE QUE DECRETAR LA SUSPENSION DE LOS ACTOS RECLAMADOS
EN EL JUICIO DE AMPARO.**

	Existentes.	Existentes.	Hay materia para la suspension.	Debe estudiarse la procedencia.
		Presuntivamente existente.		
		Inminetes.	No hay materia para la suspension.	Debe negarse, por falta de materia.
Desde el punto de vista de la existencia de los actos.		Inexistentes.		
	Inexistentes.	Insubsistentes.	No hay materia para la suspension.	Debe negarse la suspension por falta de materia.
		Futuros e inciertos.		
		Positivos.		
	Prohibitivos.	Prohibitivos.	Hay materia para la suspension.	Debe estudiarse la procedencia.
		Negativos con efectos positivos.		
En relación a la actividad de la responsable.		Negativos.	No hay materia para la suspension.	Debe negarse la suspension por falta de materia.
	Negativos.	Declarativos.		
Atendiendo a su consumacion.	No consumandos.	No consumandos	Hay materia para la suspension.	Debe estudiarse la procedencia.
	Consumandos.	De tracto sucesivo.		

Para efectos de nuestro estudio, los actos que revisten mayor importancia son los actos consumados y los de tracto sucesivo, por lo cual serán estudiados más ampliamente en el siguiente capítulo del presente trabajo.

Ricardo Couto, se refiere al tema en comento expresando lo siguiente: "A la sombra del principio de que la suspensión no tiene efectos restitutorios, por ser estos propios del amparo mismo, la jurisprudencia a formado una clasificación de actos violatorios (actos ejecutados, no ejecutados, parcialmente ejecutados, actos de tracto sucesivo, actos positivos y negativos, imperativos y prohibitivos), con lo que no ha hecho sino embrollar la materia dando lugar a decisiones contradictorias y contribuyendo con ello a desnaturalizar el amparo, restándole seriedad, y más aun, haciendo de él un medio para que las autoridades abusen del poder y para que los particulares se burlen de las disposiciones gubernamentales."⁽⁹⁹⁾

Continúa expresando, que el criterio jurisprudencial en cual se determina que, contra los actos ejecutados no procede conceder la suspensión, ha suscitado una serie de abusos por parte de las autoridades, pues sabiendo éstas que la ejecución pondrá el acto reclamado al margen de la protección constitucional, por lo menos temporalmente, se apresurará a ejecutar su violatoria determinación antes de que el agraviado

(99) Ricardo Couto, *Ob. cit.*, p. 232.

pueda ocurrir al amparo, además, tomando en cuenta, que el tiempo que tarda el juicio, puede ser de meses o años, puede suceder lo que es frecuente, que cuando se le otorgue la protección de la Justicia Federal el quejoso ya no tenga ningún interés en la sentencia protectora.(100)

Agrega también que el principio de que la suspensión no puede concederse cuando se trata de actos consumados, ha provocado una carrera incesante entre la autoridad y el particular, en la que ganará el que despliegue mayor actividad.

En la actualidad ejemplo claro de los ilícitos que se cometen a diario con el afán de ganar la carrera a la que se ha hecho mención, es la ejecución de la sanción en estudio, clausura, que en muchas ocasiones es llevada al cabo el mismo día que se notifica la resolución que la ordena, lo que deja al particular en estado de indefensión, a la sombra del principio de que, contra actos consumados no procede conceder la suspensión, como más adelante lo estudiaremos.

Por su parte, Edmundo Durán Castro expresa que no deben confundirse los conceptos de *violación alegada* (artículo 107, fracción X de la Constitución Federal) y *acto reclamado*, pues este último es un acto de autoridad que se reputa abusivo o ilegal y la primera, es la consideración de lo que el acto reclamado produce en el campo de lo jurídico, y refiere que

(100) *Ibidem*.

para estudiar la procedencia de la suspensión debe considerarse la violación alegada y no la naturaleza del acto reclamado. Agrega que las tesis jurisprudenciales que contemplan la suspensión en función del acto reclamado, entrañan una gravísima equivocación, porque la suspensión debe regirse por la naturaleza de la violación alegada y no por la naturaleza del acto reclamado. (101)

Estamos parcialmente de acuerdo con el criterio vertido por este autor, toda vez que el acto reclamado no puede ser lo mismo que la violación alegada en atención a las siguientes consideraciones:

El artículo 116 de la Ley de Amparo es claro al referir que el quejoso deberá manifestar en su demanda de amparo además de otros requisitos, la ley o acto que de cada autoridad se reclame, es decir el hecho material que constituya el acto reclamado; los preceptos constitucionales que contengan las garantías individuales violadas y por último, los conceptos de violación, que son la relación directa del hecho o los hechos que constituyen el acto reclado con los preceptos constitucionales violados.

Desde nuestro punto de vista violación alegada tiene más que ver con los conceptos de violación que con el acto

(101) Cfr. Edmundo Durán Castro, "La Suspensión del Acto Reclamado del Juicio de Amparo", vid., La Suspensión de los Actos Reclamados en el Juicio de Amparo, pp. 313 y siguientes

reclamado, pero esto no significa que para estudiar la procedencia de la suspensión deban estudiarse de entrada los conceptos de violación, toda vez que esto es materia del juicio principal en el que se resuelva la constitucionalidad o inconstitucionalidad del acto reclamado, y si bien es cierto que el artículo 107, fracción X de la Constitución Federal establece que para determinar la procedencia de la suspensión deberá estudiarse la naturaleza de la violación alegada, creemos que en este caso específico el legislador utilizó erróneamente como sinónimos los conceptos *acto reclamado* y *violación alegada*

CAPITULO IV

PROCEDENCIA DE LA SUSPENSION EN TORNO A LA NATURALEZA JURIDICA DE LA CLAUSURA

EL PROBLEMA DE LA CONTRADICCION DE CRITERIOS RESPECTO A LA PROCEDENCIA DE LA SUSPENSION. TOMANDO EN CUENTA LA NATURALEZA JURIDICA DE LA CLAUSURA; Tesis que consideran la clausura como un acto consumado, Tesis que consideran la clausura como un acto de tracto sucesivo. ALGUNOS CRITERIOS EN TORNO AL PROBLEMA DE LA NATURALEZA JURIDICA DE LA CLAUSURA; Criterio del señor Magistrado David Góngora Pimentel respecto al tema en estudio, Criterio del señor Magistrado Guillermo Ortiz Mayagoitia respecto al tema en estudio, Criterio del Licenciado Jesús Angel Arroyo sobre el tema en estudio. ANALISIS DE ALGUNOS ASPECTOS DE LA RESOLUCION DE LA SEGUNDA SALA DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACION EN LA QUE SE DIRIME LA CONTRADICCION DE TESIS A CERCA DE LA PROCEDENCIA DE LA SUSPENSION CUANDO SE TRATA DE CLAUSURA EJECUTADA POR TIEMPO DETERMINADO. CRITERIOS DE LOS JUECES DE DISTRITO EN MATERIA ADMINISTRATIVA A CERCA DE LA PROCEEDENCIA DE LA SUSPENSION CUANDO SE TRATA DE UNA CLAUSURA EJECUTADA. CONSIDERACIONES FINALES.

CAPITULO IV

PROCEDENCIA DE LA SUSPENSION EN TORNO A LA NATURALEZA JURIDICA DE LA CLAUSURA

Ya en los capítulos anteriores dimos un panorama general acerca de la clausura como un acto administrativo con carácter sancionador, así mismo expusimos los aspectos generales del amparo y la suspensión, por lo que ya en este capítulo estamos en aptitud de realizar un análisis de la procedencia de la suspensión en torno a la naturaleza de jurídica de la sanción estudiada, es decir, tratar de dilucidar sobre si la clausura es un acto consumado o de tracto sucesivo, para lo cual tomaremos como base las tesis pronunciadas la Suprema Corte de Justicia y los Tribunales Colegiados de Circuito sobre el tema en estudio, algunas de las cuales han constituido jurisprudencia y otras han quedado unicamente como tesis aisladas, analizaremos tambien la jurisprudencia que dirime la contradicción de tesis sustentada por los Tribunales Colegiados Primero y Segundo en Materia Administrativa del Primer Circuito, en relación al tema en estudio, así mismo, expondremos las opiniones de destacados juristas sobre la naturaleza jurídica de la clausura, y de manera general, los

criterios de algunos Jueces de Distrito en Materia Administrativa en el Distrito Federal acerca de la procedencia de la suspensión cuando se trata de clausura ejecutada.

A. EL PROBLEMA DE LA CONTRADICCIÓN DE CRITERIOS RESPECTO A LA PROCEDENCIA DE LA SUSPENSIÓN TOMANDO EN CUENTA LA NATURALEZA JURÍDICA DE LA CLAUSURA

A partir de las reformas de 1988 a la Ley de Amparo, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, deja de conocer asuntos sobre legalidad, para concretarse a los de constitucionalidad, delegando tal competencia a los Tribunales Colegiados de Circuito, por lo que, en este sentido, ya no es la Suprema Corte la que decide en última instancia sobre dichos asuntos.

Posteriormente, con la reforma de la fracción XI del artículo 95, que estableció la procedencia del recurso de queja en contra de resoluciones de los jueces de distrito, en las que se concede o niega la suspensión provisional, se inicia una etapa en la que la falta de uniformidad en los criterios de los juzgados y tribunales dio lugar a un gran número de resoluciones contradictorias. Entre esos criterios contradictorios, se encontraba el de la procedencia de la suspensión cuando se trata de clausura ejecutada, tomando en cuenta, para tal efecto, la naturaleza jurídica de la misma.

De un lado se encontraban los tribunales y juzgados que consideraban a la clausura como un acto consumado, negando, en consecuencia la medida suspensiva, apoyando tal criterio en la jurisprudencia sostenida por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, respecto de la cual no es procedente conceder la suspensión cuando se trata de actos consumados.

Y del otro lado, los que con ideas innovadoras, consideraban a la clausura un acto de tracto sucesivo, contra la cual es jurídicamente correcto conceder la medida cautelar, apoyando también tal criterio, en otra tesis jurisprudencial, por virtud de la cual, dichos actos son susceptibles de suspenderse.

En efecto, existían tesis para resolver en uno y otro sentido sobre la procedencia de la suspensión, lo que ocasionó un verdadero caos jurídico tanto para los intereses de los particulares, como para los de las autoridades responsables. Esto es, si la demanda tocaba por turno en un juzgado que tuviera el criterio de negar la suspensión por considerar la clausura como un acto consumado, dicho particular tenía la opción de impugnar la resolución mediante el recurso de queja, y si tocaba en turno resolver a un tribunal con el mismo criterio del juzgador de primera instancia, confirmaba su resolución, pero si conocía alguno que sostuviera el criterio opuesto al del juez que negó la suspensión, es decir, que considerara la clausura como un acto de tracto sucesivo, revocaba la resolución del a quo.

Ahora bien, si por el contrario, por turno, correspondía conocer la demanda de amparo en contra de una clausura, a un juzgador que considerara dicha sanción como un acto de tracto sucesivo, y se concedía la medida suspensiva, entonces, sucedía lo contrario, era la autoridad responsable la que acudía a impugnar la resolución emitida por medio del recurso de queja, en donde, si la demanda correspondía por turno a algún tribunal con criterio semejante al del juzgador que emitió la resolución combatida, confirmaba dicha resolución y si por el contrario, resolvía dicho recurso un tribunal con criterio opuesto al del a quo, revocaba la resolución, favoreciendo así los intereses de la responsable, en perjuicio del quejoso.

Todo lo anterior, trajo como consecuencia que los peticionarios de garantías trataran de lograr que sus demandas de amparo fueran turnadas a aquellos juzgados, en las cuales los juzgadores relativos tenían criterios favorables a los intereses de su cliente, dada la contradicción de criterios antes señalada.

Así las cosas, la contradicción de tesis fue denunciada, y finalmente la Suprema Corte de Justicia, en sesión celebrada el día primero de junio de mil novecientos noventa y dos, resolvió dicha contradicción; pero únicamente por lo que se refiere a la procedencia de la suspensión cuando se trata de clausura ejecutada por tiempo determinado.

Y bien, el problema subsiste, pues si bien es cierto que se resolvió sobre la procedencia de la suspensión cuando se trata de clausura ejecutada por tiempo determinado, también lo es, que no se hizo pronunciamiento expreso sobre la naturaleza jurídica de la clausura, ni tampoco se esclareció la procedencia de la suspensión cuando se trata de clausura ejecutada por tiempo indeterminado (definitiva), como más adelante lo veremos.

A propósito del tema, nos parece interesante narrar la siguiente anécdota:

Cuenta el señor Magistrado David Góngora Pimentel, que a finales de noviembre de mil novecientos ochenta y cuatro, se dio el caso siguiente: Tres jóvenes pasantes de la carrera de derecho, dirigidos por una sagaz jurista, sacrificaron a casi una docena de perros en la azotea de una casa contigua a un cabaret clausurado, para posteriormente arrojarlos al patio de la casa vecina, justamente sobre la pista de baile, con lo que pretendían que la autoridad sanitaria levantara la clausura gracias a la denuncia de los vecinos sobre el mal olor de los animales en estado de putrefacción. Así sucedió, la autoridad sanitaria se presentó en el lugar y rompió los sellos colocados por orden del Delegado Político de la zona, para investigar de donde provenía el mal olor, hecho lo anterior, procedieron a limpiar el lugar y llevarse los cuerpos de los animales sacrificados. Una vez desaparecidos los sellos de clausura por obra de las autoridades de salubridad, el cabaret quedaba

abierto, acto seguido la abogada promovió juicio de amparo en contra de una clausura que habría de llevarse a cabo ya de manera inminente, solicitó la suspensión del acto reclamado, y el juez federal, que no conocía la historia narrada, concedió la suspensión provisional, con lo cual abrió de nuevo sus puertas el cabaret a su exclusiva clientela.(102)

Lo anterior, bajo la tesis jurisprudencial de que la clausura era un acto consumado y contra este tipo de actos no procedía la suspensión.

A continuación expondremos las principales tesis a cerca de los criterios descritos anteriormente.

1. Tesis que consideran a la clausura como un acto consumado.

ACTOS CONSUMADOS SUSPENSION IMPROCEDENTE.- Contra los actos consumados es improcedente conceder la suspensión, pues equivaldría a darle efectos restitutorios, los cuales son propios de la sentencia definitiva que en el amparo se pronuncie.(103)

SUSPENSION, EFECTOS DE LA. Cuando se reclaman las órdenes de clausura y fijación de sellos en un establecimiento mercantil, y el que se hayan ejecutado esos actos, cerrando el negocio y aplicando los sellos relativos, no debe concederse la suspensión para el efecto de que éstos se levanten y se autorice el normal funcionamiento del negocio, porque se estaría restituyendo al quejoso en el goce de la garantía violada, y el efecto de la suspensión consiste, en mantener las cosas en el estado que guardan al decretarla y no en el de restituirla al que tenían antes de la violación constitucional, lo

(102) Cfr. David Góngora Pimentel, *Ob. cit.* pp. 38-40.

(103) Último Apéndice al Semanario Judicial de la Federación, *Ob. cit.*, p. 109.

que sólo es efecto de la sentencia que concede el amparo en cuanto al fondo. (104)

CLAUSURA, SUSPENSIÓN IMPROCEDENTE CONTRA LA, POR SER ACTO CONSUMADO.- La suspensión tiene por objeto evitar la ejecución de ciertos actos y, lógicamente, puede evitarse lo que aún no sucede, de allí que sólo pueda obrar hacia el futuro y nunca sobre el pasado. Esta es la distinción fundamental entre la concesión de la suspensión, que previene daños impidiendo la realización de los actos que los causarían, y la concesión del amparo, que repara los daños ya sufridos invalidando los actos que los originaron. La institución suspensiva también garantiza la conservación de la materia del amparo, lo cual implica que al resolverse sobre ella no pueden abordarse cuestiones propias del fondo del asunto ni sus efectos pueden coincidir con los propios de la sentencia, pues eso equivaldría a prejuzgar sobre la constitucionalidad del acto y anticipar los efectos protectores de un fallo que quizá nunca sea favorable al quejoso. Así, en ningún caso puede otorgarse la suspensión contra una clausura para el efecto de que se levanten los sellos y continúe funcionando el giro, pues ello significaría darle efectos restitutorios, reponiendo al quejoso en el goce de la garantía supuestamente violada, esto es, se le permitiría ejercer su libertad de comercio, y se prejuzgaría -no conservaría- la materia del amparo, haciendo prácticamente innecesaria la sentencia constitucional porque el quejoso obtendría anticipadamente el mismo beneficio en caso de hallarse inconstitucional el acto reclamado.

TERCER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO. (105)

(104) Informe Suprema Corte de Justicia de la Nación, 1983, Tercera Parte, p. 347.

(105) Semanario Judicial de la Federación, Tribunales Colegiados de Circuito, Séptima Época, 1969-1987, Tomo IV, p.1278.

SUSPENSION. ACTOS DE TRACTO SUCESIVO Y ACTOS CONSUMADOS. CLAUSURAS. Los efectos de la suspensión son, en principio, mantener las cosas en el estado en que se encuentran, para conservar la materia del amparo, sin que tal medida tenga los efectos restitutorios que serán propios de la sentencia que conceda el amparo. De ello se desprende que se deben precisar dos situaciones, respecto de la procedencia de la suspensión, por lo que hace a los aspectos planteados: a) si el acto reclamado crea una situación implica la reiteración de una conducta en el tiempo, de modo que implica la realización de actos futuros no deseados por la parte quejosa, la suspensión en principio es procedente si se reúnen los demás requisitos necesarios, y b) si el acto reclamado establece una situación que no implica ni requiere de una reiteración de conducta en el futuro, la suspensión no procede por tratarse de actos consumados. En el primer caso, la suspensión surtirá efecto sólo por lo que hace a los actos aún no realizados, sin invalidar los que ya se realizaron (esto sería darle efectos restitutorios). En el segundo caso, se requeriría restituir la situación al estado anterior al acto, para modificar la situación establecida, lo que no son efectos propios de la suspensión. Puede pensarse que como las autoridades responsables no suelen indemnizar a los particulares por los daños y perjuicios que les causan con la ejecución de actos reclamados que luego son declarados ilegales (mientras que a los quejosos sí se les obliga a garantizar los daños que pueda causar la suspensión), la negativa de suspensión implica que nuestro sistema es deficiente en cuanto a la protección de los derechos constitucionales y legales de los gobernados, pero ésta es una cuestión que desborda la litis de un juicio de amparo. En este orden de ideas, una clausura es un acto consumado, en cuanto a que puestos los sellos en una negociación, se crea una situación de cierre del negocio que no requiere de la realización de actos posteriores o de actos futuros para causar perjuicio al afectado. En consecuencia, en principio la suspensión definitiva respecto de dichas consecuencias, sin una clausura. Y en el caso de que las autoridades se excedan de sus facultades para realizar un acto de este tipo, nos encontramos ante un ejercicio de poder frente al cual la institución de la suspensión en el juicio de amparo, no proporciona remedio legal. Y si esto es o no, una situación indeseable desde el punto de vista jurídico político, sería

cuestión que correspondiera remediar al Poder Legislativo, pero no al Poder Judicial.

PRIMER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO. (106)

SUSPENSION. ORDEN DE CLAUSURA Y FIJACION DE SELLOS YA EJECUTADAS EN UN ESTABLECIMIENTO MERCANTIL. IMPROCEDENCIA DE LA MEDIDA CAUTELAR. Si ya se ejecutó la orden de clausura y se fijaron los sellos respectivos, no procede conceder la suspensión del acto reclamado, porque se trata de actos consumados, y al efecto de esa medida cautelar, es que las cosas se mantengan en el estado que guardan, por lo que no tendría objeto hacer una concesión para que continúe clausurado y sellado un establecimiento. (107)

SUSPENSION. ORDEN DE CLAUSURA Y FIJACION DE SELLOS YA EJECUTADAS EN UN ESTABLECIMIENTO MERCANTIL. EFECTOS. Cuando se reclaman las órdenes de clausura y fijación de sellos en un establecimiento mercantil y el que se hayan ejecutado esos actos, cerrando el negocio y aplicando los sellos relativos, no debe concederse la suspensión para el efecto de que éstos se levanten y se autorice el normal funcionamiento del negocio, porque se estaría restituyendo al quejoso en el goce de la garantía violada, y el efecto de la suspensión consiste en mantener las cosas en el estado que guardan al decretarla y no en el de restituirla al que tenían antes de la violación constitucional lo que sólo es efecto de la sentencia que concede el amparo en cuanto al fondo. (108)

(106) Cit. pos., Góngora Pimentel y Saucedo Zavala, Op. cit., p. 57.

(107) Ibidem, p. 285.

(108) Ibidem, p. 765

2. Tesis que consideran la clausura como acto de tracto sucesivo.

ACTOS DE TRACTO SUCESIVO. Tratándose de hechos continuos, procede conceder la suspensión en los términos de la ley, para el efecto de que aquéllos no sigan verificándose y no queden irreparablemente consumados los actos que se reclaman. (109)

ACTOS DE TRACTO SUCESIVO. La suspensión contra ellos, afecta sólo a los hechos que se ejecuten o traten de ejecutarse a partir del auto de suspensión, pues los anteriores tienen el carácter de consumados. (110)

SUSPENSIÓN. ACTOS DE TRACTO SUCESIVO. Aunque estén consumadas las resoluciones que constituyan los actos reclamados, si las consecuencias de esos actos se traducen en autorizar u ordenar una conducta que debe traducirse en actos de tracto sucesivo, es decir, si esas consecuencias no se consuman también de manera instantánea, ni se traducen en una conducta que puede o debe reiterarse o repetirse en el tiempo, es claro que la suspensión procede, sin que por ello se le den efectos restitutorios, respecto de los actos subsecuentes a la resolución que le decreta.

PRIMER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO. (111)

(109) Ultimo Apéndice al Semanario Judicial de la Federación, *Op. cit.*, p. 112.

(110) *Ibidem.*, p. 113.

(111) *Cit. pos.* Góngora Pimentel y Saucedo Zavala, *Op. cit.*, pp. 54-55.

SUSPENSION. DISTINCION ENTRE LOS ACTOS DE TRACTO SUCESIVO, ES DECIR, QUE SE CONSUMAN DE MOMENTO A MOMENTO, Y ACTOS CONTINUOS, O SEA, AQUELLOS OTROS QUE SE CONSUMAN DE UNA SOLA VEZ, PERO CREAN UNA SITUACION JURIDICA QUE SE PROLONGA EN EL TIEMPO. En los actos de tracto sucesivo, existe una pluralidad de acciones dirigidas a un solo fin; se precisa la realizaci3n de acciones peri3dicas por parte de la autoridad, a fin de que en el transcurso del tiempo el acto siga produciendo efectos. Pi3nsese, por ejemplo, en la intervenci3n de una negociaci3n: el acto de intervenci3n se repite una y otra vez en cada operaci3n contable, comercial o administrativa, llevada a cabo por el funcionario encargado de tal tarea. Precisamente, es debido a la necesaria reiteraci3n de los actos de la autoridad que la medida suspensiva solicitada en contra de una intervenci3n, o de cualquier otro acto de tracto sucesivo, es procedente porque con ella se impide la realizaci3n para el futuro de acciones similares sin invalidar aqu3llas ya realizadas al momento de decretarlo, ni reparar los da1os hasta entonces sufridos, pues esto ser3 materia de la sentencia protectora que en su caso llegara a dictarse. Por el contrario, existe otra categor3a de actos, denominados continuos o continuados, en donde no existe una pluralidad de acciones con unidad de intenci3n: el acto se consume una sola vez, sin necesidad de repetir sucesivamente las acciones de la autoridad, y sus efectos se prolongan en el tiempo creando un estado jur3dico determinado. La circunstancia de que las acciones de la autoridad no se repitan en el tiempo es justamente lo que impide conceder la medida suspensiva cuando se solicita en contra de esta clase de actos. Para ilustrar este supuesto, pi3nsese en una clausura: ya ejecutada la orden respectiva, exteriorizada en la colocaci3n de los sellos o m3rbetes en el local, los efectos de la clausura se prolongan en el tiempo impidi3ndo la continuaci3n del funcionamiento del giro, sin necesidad de repetir una y otra vez la actuaci3n de la autoridad, en raz3n de lo cual no puede otorgarse la suspensi3n para que se reabra la negociaci3n, pues ello significar3a volver las cosas a su estado anterior, reponiendo al quejoso en el goce de la garant3a supuestamente violada.

TERCER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO. (112)

(112) Semanario Judicial de la Federaci3n, Tribunales Colegiados de Circuito, Octava Epoca, Segunda Parte, Tomo I, p. 704.

SUSPENSION. ACTOS DE TRACTO SUCESIVO PARA EFECTOS DE LA SUSPENSION. En materia de suspensión cabe distinguir entre actos de tracto sucesivo, es decir, los que se consuman de momento a momento, y aquellos actos que se consuman de una sola vez, pero que al hacerlo crean una situación jurídica que se prolonga en el tiempo. En el primer caso (por ejemplo la intervención de una negociación) el acto reclamado se repite una y otra vez en el tiempo, consumándose y perfeccionándose reiteradamente, de manera que la suspensión puede otorgarse, sin que la medida tenga efectos restitutorios, pues los actos ya realizados quedan intactos (la intervención se consuma en cada una de las operaciones verificadas por el intervisor y la suspensión hace cesar la intervención sin invalidar sus actos anteriores). En el segundo caso (embargo sin intervención o clausura) el acto se consuma una sola vez, no necesita repetirse en el futuro y sus efectos se prolongan en el tiempo creando un estado jurídico determinado respecto del cual es impropio la suspensión, pues equivaldría a privar de eficacia el acto ya realizado (el embargo se traba una sola vez y también una sola ocasión se entregan al depositario los bienes, pero éstos quedan en lo sucesivo sujetos a un estado jurídico; en la clausura, ejecutada la orden y colocados los sellos, se prolongan en el tiempo sus efectos al impedir el funcionamiento del giro; en ambos casos es impropio la suspensión porque con ella se dejaría sin efectos los actos de traba del embargo y entrega de bienes al depositario, o la ejecución de la orden de clausura y colocación de sellos, siendo por tanto la medida suspensiva de naturaleza restitutoria).

TERCER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA. (113)

CLAUSURA. SUSPENSION.- En términos de los artículos 124 y relativos de la Ley de Amparo, procede conceder la suspensión contra una orden de clausura, como acto futuro, cuando tal orden resulte una consecuencia lógica de otros actos reclamados en el juicio de amparo, aunque éstos estén consumados o sean de naturaleza aparentemente negativa. Si los actos citados condicionan la clausura, o si ésta puede resultar

en el futuro una consecuencia legal lógica de tales actos, no puede decirse que la citada clausura sea un acto incierto contra el que no procede la suspensión, pues considerarla así sería hacerla posible y, con ello, dificultar la restitución de las cosas al estado anterior, si se obtiene el amparo, siendo así que es función de la suspensión conservar la materia del amparo y evitar que se dificulte aquella restitución.

PRIMER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO. (114)

CLAUSURA, SUSPENSIÓN CONTRA LA, EJECUTADA. ES JURIDICAMENTE CORRECTO CONCEDERLA POR SER UN ACTO DE TRACTO SUCESIVO.- No puede negarse la suspensión contra una clausura ejecutada estimando que es acto consumado. En cambio, debe estimarse que es un acto de tracto sucesivo porque no se agota en la orden respectiva ni debe asimilarse el acto material de fijación de sellos, sino que se va realizando a través del tiempo y por ello admite la medida cautelar, de conformidad con la tesis jurisprudencial consultable en la página 33 de la Octava Parte del Último Apéndice al Semanario Judicial de la Federación, que dice: "ACTOS DE TRACTO SUCESIVO.- Tratándose de hechos continuos, procede conceder la suspensión en los términos de la ley, para el efecto de que aquéllos no sigan verificándose y no queden irreparablemente consumados los actos que se reclaman".

SEGUNDO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO. (115)

CLAUSURAS. CONSTITUYEN ACTOS CONTINUOS.- Tomando en consideración que la clausura de una negociación no es un acto instantáneo que queda consumado de una vez definitivamente, sino que, mientras no se cancele legalmente la licencia del establecimiento, es un acto permanente, continuo o de tracto sucesivo cuyos efectos se siguen reiterando en el tiempo; en estas condiciones, el que se haya consentido, por no impugnarlo, el acto

(114) Semanario Judicial de la Federación, Séptima Época, 1969-1987, Tomo IV, pp. 1274-1275.

(115) *Ibidem*, p. 1277

inicial de la clausura, porque así hubiera estimado el quejoso que convenía a sus intereses, no le impide más adelante, cuando lo estime conveniente, reclamar los efectos subsecuentes de la clausura si ésta determina la permanencia o continuidad de una situación violatoria de sus garantías individuales.

PRIMER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO. (116)

B. ALGUNOS CRITERIOS EN TORNO AL PROBLEMA DE LA NATURALEZA JURIDICA DE LA CLAUSURA

Existen dos principales tendencias en torno al problema que originó el presente trabajo de investigación; por una parte, la clásica u ortodoxa, que considera a la clausura como un acto consumado, y de la cual forma parte el criterio del señor Magistrado David Góngora Pimentel; y por otro lado la corriente moderna o heterodoxa, que considera la clausura como un acto de tracto sucesivo, dentro de la cual encontramos el criterio del señor Magistrado Guillermo Ortiz Mayagoitia, los que a continuación exponremos:

1. El criterio del señor Magistrado David Góngora Pimentel respecto al tema en estudio.

Al referirse a la la sanción en estudio, el señor magistrado expresa: "*Dictada la orden de clausura, ésta existe y surte efectos cuando se impone al destinatario de la*

(116) *Ibidem.* p. 1279.

resolución, llámese propietario, encargado u ocupante, el deber de abstenerse de continuar con el funcionamiento del establecimiento hasta en tanto no cumpla con los requisitos reglamentarios del caso. La orden de clausura impone ese deber, en muchas ocasiones inobservado por los particulares, pero eso no significa que sea inexistente el estado de clausura o que la orden no se haya ejecutado; simplemente consiste en una violación a la clausura: Precisamente, debido a que en la realidad así sucede, es que en la práctica administrativa las autoridades prefieren sellar las puertas y ventanas porque de esa forma creen que existen mayores posibilidades de que se respete la clausura por temor de incurrir en el delito de quebrantamiento de sellos, pero este proceder de ninguna manera constituye una formalidad ni un elemento de existencia o de validez del acto administrativo de clausura.

La clausura es un acto jurídico administrativo para cuya realización basta que la autoridad por una sola vez la ejecute, sin necesidad de posteriores intervenciones de la misma, por lo que si la autoridad responsable hace uso de la potestad una sola vez, sin que para nada intervenga materialmente después de consumados los actos, no existe la sucesión de éstos, de una manera forzada u obligada. Luego la clausura es un acto instantáneo, que se ejecuta por una sola vez; y no es como se sostiene un acto de tracto sucesivo.”(117)

(117) Gévaro Góngora Pimentel, *Ob. cit.*, pp. 41-42.

Así mismo, afirma lo siguiente: "Los actos de tracto sucesivo son aquellos en los cuales la autoridad está ejecutándolos, no en un solo momento, sino continuamente, ahí esta la presencia de la autoridad. Por eso se concede la suspensión, puesto que son actos de tracto sucesivo. Los funcionarios de una penitenciaría están ahí y cada vez que el reo pretende salir lo detienen, si es que quieren. Va a salir y lo detienen: actos de tracto sucesivo. La clausura es un acto jurídico que se dicta y se consume con el solo dictado. La fijación de los sellos de clausura no es más que una consecuencia del acto jurídico de clausura. Los efectos de clausura siguen en el tiempo, pero los actos de la autoridad no se estan dando continuamente."(118)

Sostiene también que: "...en los actos de tracto sucesivo, existe una pluralidad de acciones dirigidas a un solo fin de que en el transcurso del tiempo el acto siga produciendo efectos. Piénsese, por ejemplo, en la intervención de una negociación: el acto de intervención se repite una y otra vez en cada operación contable, comercial o administrativa, llevada a cabo por el funcionario encargado de tal tarea. Precisamente, es debido a la necesaria reiteración de los actos de autoridad que la medida suspensiva solicitada en contra de una intervención, o de cualquier otro acto de tracto sucesivo, es procedente porque con ella se impide la realización para el futuro de acciones similares sin invalidar aquéllas ya

(118) Cit. pos., Gerardo Laveaga, Entre Abogados Te Veas, Segunda Edición, Editores Mexicanos, S.A. de C.V., México, 1993, p. 242.

realizadas al momento de decretarlo, ni reparar los daños hasta entonces sufridos, pues esto será materia de la sentencia protectora que en su caso llegara a dictarse. Por el contrario, existe otra categoría de actos denominados continuos o continuados en donde no existe una pluralidad de acciones con unidad de intervención: el acto se consuma una vez, sin necesidad de repetir sucesivamente las acciones de la autoridad y sus efectos se prolongan en el tiempo creando un estado jurídico determinado. La circunstancia de que las acciones de la autoridad no se repitan en el tiempo es justamente lo que impide conceder la medida suspensiva cuando se solicita en contra de esta clase de actos. Para ilustrar este supuesto, piénsese precisamente en el problema que examinamos de la clausura: ya ejecutada la orden respectiva, exteriorizada en la colocación de los sellos o marbetes en el local, los efectos de la clausura se prolongan en el tiempo impidiendo la continuación del funcionamiento del giro, sin necesidad de repetir una y otra vez la actuación de la autoridad, en razón de lo cual no puede otorgarse la suspensión para que se reabra la negociación, pues ello significaría volver las cosas a su estado anterior, reponiendo al quejoso en el goce de la garantía supuestamente violada.

...Si eso era la clausura, entonces también era necesario buscar alguna forma de lograr que la misma se levantara por una autoridad distinta a la que impuso. La búsqueda de esas formas de esos caminos, permitía el lucimiento de los abogados.

Sin embargo, se abrieron paso, desde hace muchos años, ideas distintas. Expliquémonos: en ciertos casos extremos, la clausura de una negociación puede dar lugar a la pérdida definitiva de ese centro de trabajo, a veces, el único sostén del empresario. En efecto, se clausura poniendo sellos en puertas y ventanas. se hace imposible trabajar en ese lugar; no obstante que se promueve amparo por estimar que la clausura es inconstitucional y que, además, se promueve la suspensión del acto reclamado, esta última se niega, por la sencilla razón de que se trata de actos consumados que se ejecutaron con un solo dictado de la clausura y la imposición de los sellos.

El juicio de amparo se desarrolla en sus dos instancias: juez de distrito y tribunal colegiado, con la negociación clausurada. ¿Cuánto tiempo tardaremos en saber el resultado? ¿La justicia de la Unión ampara o niega el amparo? ¿Ocho meses acaso? En ocho meses, si acaso se concede el amparo, el promovente ya no tiene dinero, ni deseos de volver a su trabajo. Si la empresa clausurada es pequeña y único sostén de esa familia el amparo y la protección de la Justicia Federal llegará muy tarde. Además, es de la esencia del juicio de amparo, según la doctrina y los criterios de la Suprema Corte de Justicia que, no debe hacerse declaración alguna sobre las indemnizaciones a que pueda dar lugar el acto consumado de un modo irreparable, porque el objeto del amparo consiste en restituir las cosas al estado que guardaban antes de cometida la violación constitucional. Se dice, para acallar cualquier reparo que, los derechos civiles o criminales que al agraviado

puedan corresponder, quedan suficientemente garantizados, puesto que el artículo 75 de la Ley de Amparo declara expresamente que el sobreseimiento no prejuzga sobre la responsabilidad en que haya incurrido la autoridad responsable al ordenar o ejecutar el acto reclamado. Pero con fundamento en la sentencia protectora exija usted en juicio civil daños y perjuicios a los responsables, si logra triunfar y obtener el pago y su indemnización, será tan raro en México que, seguramente habría de adquirir una pública notoriedad. Hasta ahora, a pesar de un triunfo aislado y solitario en la Tercera Sala de la Suprema Corte, nadie, NADIE ha triunfado en semejante empresa.

Estas razones llevan a pensar en que, en ciertos casos, debe estimarse que la clausura, si bien es un acto jurídico que se consume con la imposición de los sellos sus efectos materiales se prolongan en el tiempo y, por esa razón debe la suspensión del acto reclamado, lograr levantar los sellos de clausuras ya ejecutadas.

Luego, si los sellos de clausura se levantan, la empresa podría prestar sus servicios al público, sin que estuviera cerrada, en espera de la sentencia de amparo que, en definitiva, resolvería si el acto reclamado es o no inconstitucional. "(119)

(119) Género Góngora Pimentel, *Op. cit.*, pp. 42-44.

A propósito del tema también comenta: "No procede conceder la suspensión si no se tiene licencia de funcionamiento. Hay jurisprudencia de la Corte; no hay interés jurídico o interés jurídico suspensivo. Para obtener una licencia se requieren llenar muchos requisitos. Los abogados litigantes dicen: "Me piden una mordida para poder darme la licencia a pesar de que ya cumplí con los requisitos y mi cliente tiene que estar pagando renta y salario de trabajadores sin abrir las puertas al público porque lo clausuran. Entonces, para evitar la corrupción, juez de distrito, concédeme la suspensión y salto sobre las autoridades administrativas". Si el juez de distrito la concede, ¿para qué entonces existen las autoridades administrativas? Mejor vamos al Juzgado de Distrito. El juez de distrito es el que arregla todos los problemas de la República, incluso los administrativos.

El otro punto, el de levantar la clausura discrecionalmente, es un problema que nos ha hecho pensar en el futuro de la suspensión con las dos tendencias actuales de la ortodoxia y de la heterodoxia. ¿Habrà que darle a los jueces de distrito la libertad de hacerlo? ¿Tenemos confianza en los jueces de distrito?"(120)

Finalmente expresa: "Es necesario modificar distintos preceptos de la Ley de Amparo. Yo agregaría: Uno: que cuando se promueva amparo, quien solicite la suspensión indique los daños

(120) Laveaga, *Op. cit.*, pp. 244-245.

y perjuicios que se pueden causar en el caso de que se conceda o se niegue por ese periodo de concesión o negativa. Dos: que se dé la posibilidad de levantar discrecionalmente las clausuras."(121)

b. El criterio del señor Magistrado Guillermo Ortiz Mayagoitia, respecto al tema en estudio.

Al referirse a nuestro tema de investigación, el señor Magistrado Ortiz Mayagoitia señala: "El tema de la clausura es muy interesante. Mi tribunal distingue dos situaciones: cuando es una clausura temporal por un mes, por cinco días, efectivamente el acto será de imposible reparación si cuando se va a dictar la sentencia de amparo el negocio ya estuvo clausurado por todo el tiempo que ordenó la autoridad. Pero tratándose de una clausura indeterminada, la irreparabilidad es parcial. No se podrá reparar, un año que tardó en resolverse el amparo; pero a partir de que se ejecute la sentencia de amparo hacia el futuro, se da la reparación. Están suficientemente previstos los casos en que procede la suspensión a petición de parte y los requisitos que deben darse. El artículo 124 dice que la pida el agraviado, que no se siga perjuicio al interés social ni se cause daño al orden público y que los actos cuya suspensión se solicita sean de difícil reparación. Aquí. el acto si es reparable, pero la

(121) *Ibidem.*, pp. 245-246.

ejecución le causa daños y perjuicios al quejoso y la reparación de estos daños y perjuicios es difícil.

¿Por qué mi tribunal considera que el acto de clausura es de tracto sucesivo y no instantáneo? Por la prolongación de sus efectos, de manera continuada, a través del tiempo en que dure la medida. La clausura, como acto jurídico, es la determinación de la autoridad en ese sentido. Otra cosa distinta es la ejecución de la clausura que se traduce en la imposición de sello o la toma de otras medidas que le impidan al afectado el libre disfrute de un giro comercial y el funcionamiento de este giro. Es este efecto de la clausura de mantener cerrado, no el aspecto jurídico que determina el acto de la autoridad, lo que se toca en la suspensión. La función de la suspensión, decía el magistrado Góngora, es como el juego de los encantados; pero aquí no se trata simplemente de decirle a la autoridad quédate quieta hasta donde estás, sino que debe levantar los sellos porque ese efecto de la clausura se está prolongando a través del tiempo de una manera continuada. No es un criterio original, está inspirado en una vieja jurisprudencia de la Segunda Sala de la suprema Corte de Justicia.

Es muy opinable el tema. De seis tribunales que hay aquí, dos sostenemos este criterio y cuatro no lo comparten; pero está hecha la denuncia de contradicción de tesis y esperamos que pronto la Segunda Sala determine cuál es la verdadera naturaleza del acto si es instantáneo o de tracto

sucesivo y si procede o no la suspensión. La solución, cualquiera que sea debemos acatarla, porque va a adquirir valor de jurisprudencia definida."(122)

"Volviendo al problema de las clausuras, el sello de clausura es la prolongación de la autoridad; en este caso, por ficción legal. No necesita poner un gendarme ahí. De acuerdo con la Ley Penal, la ruptura o destrucción de estos sellos es delito que amerita pena carcelaria, o sea, se está valiendo de este medio para prolongar el estado de clausura. El otro tribunal que se ha sumado a este criterio halló otra razón adicional: que la clausura es una sanción, y, en su calidad de sanción, es suspendida. El levantamiento de sellos hacia futuro nada le restituye, sino que simplemente le permite, a partir de ese momento, disfrutar con libertad de un derecho preadquirido."(123)

Finalmente señala al referirse a la suspensión "Nada más apegado a la finalidad altruista de la suspensión que otorgarle, en los casos en que esto sea posible, sin afectar el orden público ni el interés social, el efecto restitutorio o parcialmente restitutorio del caso."(124)

(122) *Idem.*, p. 241.

(123) *Idem.*, p. 243.

(124) *Idem.*, p. 244.

c. Criterio del Licenciado Jesús Angel Arroyo sobre el tema en estudio.

Un criterio diferente al de las dos corrientes principales sobre este tema, es el que sostiene el Licenciado Jesús Angel Arroyo, abogado postulante, quien refiere lo siguiente:

"Una clausura es un acto físicamente imposible de reparar. El tiempo que esté clausurado ¡se acabó! Hay dos criterios, uno que dice que la clausura es un acto continuo y que, por tanto, puede levantarse y otro que dice: "no es cierto, es un acto consumado". En esos casos debiera concederse la suspensión de oficio, porque la clausura realizada ¡se acabó! Es físicamente imposible reparar el acto, un día, dos días, un mes... Si la autoridad administrativa sabe que su clausura se va a levantar por órdenes del juez de distrito, su espada se convierte en un pedazo de madera inútil. Otro supuesto: te concedo la suspensión si eres establecimiento mercantil, siempre y cuando me muestres la licencia. La efectividad de la suspensión está sujeta a que tenga o no licencia, cosa que va a depender del capricho de una autoridad."(125)

(125) *Idem.*, p. 240.

C. ANALISIS DE ALGUNOS ASPECTOS DE LA RESOLUCION DE LA SEGUNDA SALA DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACION, EN LA QUE SE DIRIME LA CONTRADICCION DE TESIS A CERCA DE LA PROCEDENCIA DE LA SUSPENSION CUANDO SE TRATA DE CLAUSURA EJECUTADA POR TIEMPO DETERMINADO.

El texto integro de la resolución que se analizará, es el siguiente:

"7/92 SUSPENSION PROCEDENCIA DE LA TRATANDOSE DE CLAUSURA EJECUTADA POR TIEMPO DETERMINADO.

VARIOS 7/87 CONTRADICCION DE TESIS SUSTENTADA POR LOS TRIBUNALES COLEGIADOS PRIMERO Y SEGUNDO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO.

México, Distrito Federal. Acuerdo de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, correspondiente a la sesión pública celebrada al día primero de junio de mil novecientos noventa y dos.

VISTOS; y

RESULTANDO:

PRIMERO.- Mediante oficio de fecha quince de octubre de mil novecientos ochenta y siete, los magistrados integrantes del Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito denunciaron la probable contradicción entre la tesis sustentada por dicho Tribunal, al resolver el recurso de revisión R. Inc. 1142/87, y la tesis sustentada por el primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito al resolver el recurso de queja Q. A. 41/87. Ambos recursos fueron interpuestos por el Procurador Federal del Consumidor contra la resolución que concede la suspensión definitiva y el acuerdo que concede la provisional, respectivamente. Estos recursos fueron fallados por unanimidad de votos y los dos se relacionan con el cuaderno incidental relativo al juicio de amparo número 169/87, promovido por Juan Esteban Muñoz Tinajero, en representación de American Refrigeration Products, Sociedad Anónima, ante el Juez Cuarto de Distrito en Materia Administrativa en el Distrito Federal. Ambas tesis están relacionadas con la procedencia de la suspensión del acto reclamado, tratándose de clausuras por

tiempo determinado, ejecutadas, en donde el Juez de Distrito concede la suspensión.

SEGUNDO.- La tesis sustentada por el Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito al resolver el recurso de queja en contra del acuerdo que concede la suspensión provisional es la siguiente:

"CUARTO.- Son substancialmente fundados el primer y tercer agravio que hace valer el Procurador Federal del Consumidor. Ello es así, porque resulta cierto que en el acuerdo recurrido se le da a la medida de suspensión efectos restitutorios que son propios de la resolución de fondo que deba dictarse y no de la medida cautelar, pues tanto al señalar los actos reclamados y la fecha en que tuvo conocimiento de los mismos así como en el antecedente número 4 de su demanda de garantías, la empresa quejosa afirmó que la clausura reclamada ya se había ejecutado el 2 de abril de 1987, es decir desde días antes de la fecha en la cual el juez de Distrito concedió la suspensión provisional. Lo anterior resulta efectivamente desacato a la jurisprudencia que con el número 13 se encuentra publicada en la página 30 de la Compilación de 1985, Tomo Común al H. Pleno y Salas y que a la letra dice: **ACTOS CONSUMADOS SUSPENSIÓN IMPROCEDENTE.-** Contra los actos consumados es impropio conceder la suspensión, pues equivaldría a darle efectos restitutorios, los cuales son propios de la sentencia definitiva que en el amparo se pronuncie. En tales condiciones, siendo aplicable la jurisprudencia antes transcrita, por acatamiento en lo dispuesto en el artículo 192 de la Ley de Amparo, lo que procede es revocar el acto recurrido y negar a la quejosa la suspensión provisional en relación a la clausura reclamada."

Por su parte el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, al resolver el recurso de revisión del incidente de suspensión interpuesto en contra de la interlocutoria que concedió la suspensión definitiva, sostuvo lo siguiente:

"Quinto .- Los agravios resultan jurídicamente ineficaces para revocar o modificar la interlocutoria recurrida. Para llegar a esa decisión bastaría considerar que los mismos son insuficientes, por no atacar todas las consideraciones de la resolución que se impugna y, como al provenir de la responsable, no puede subsanarse deficiencia alguna de que adolezcan,

el fallo debe permanecer en pie, según tesis jurisprudencial que con el rubro 'AGRAVIOS INSUFICIENTES'; puede consultarse en la página 538 de la Tercera Parte del último Apéndice al Semanario Judicial de la Federación. En efecto, nada aducen las recurrentes contra la afirmación fundamental del a quo en el sentido de que una cosa es la orden de clausura conceptuada en sí misma y otra su ejecución; así como tampoco atacan el razonamiento de la interlocutoria consistente en que: De negarse la suspensión definitiva, en este caso, y en el supuesto de que fuera concedido el amparo y protección de la Justicia Federal a la parte quejosa, el suscrito se vería imposibilitado para cumplir con lo dispuesto por el artículo 80 de la Ley de Amparo, puesto que no podría reparar los daños causados al quejoso durante el tiempo que duró el procedimiento. En cambio, de concederse la medida cautelar solicitada y para el caso de que se negare la protección federal, bien puede la autoridad responsable llevar a su plena ejecución el acto reclamado, tampoco hay agravio contra lo que el juez asevera en el sentido de que en la especie no se está haciendo declaración alguna sobre la constitucionalidad o inconstitucionalidad de la orden de clausura, sino, únicamente, suspendiendo la ejecución de dicha orden, ya que de no hacerse así se incumpliría con lo dispuesto por el último párrafo del artículo 124 de la Ley de Amparo, que previene al juez para que mantenga la materia de amparo, consistiendo ésta en el contenido de la acción constitucional, que es lo que permite que, de concederse el amparo pueda cumplirse con lo dispuesto por el artículo 80 del ordenamiento legal antes citado, volver las cosas al estado que guardaban antes de la violación alegada, lo que no podría acontecer, de negarse la providencia solicitada, ya que se corre el riesgo de que la materia del amparo desaparezca por el solo transcurso del tiempo. Independientemente de que, como se ha demostrado, los agravios son insuficientes, es conveniente destacar que son también desacertados. Incurre desde luego en equivocación la recurrente al afirmar que la clausura es un acto consumado contra el cual no procede la suspensión. Por el contrario, a juicio de este Tribunal la clausura es un acto de tracto sucesivo, porque no se agota en la orden respectiva ni debe asimilarse el acto material de fijación de sellos, sino que se va realizando a través del tiempo y por ende admite la medida cautelar, de conformidad con la tesis jurisprudencial consultable en el la página 33 de la Octava Parte del ya citado Apéndice, que dice:

ACTOS DE TRACTO SUCESIVO.- Tratándose de hechos continuos, procede conceder la suspensión en los términos de la ley, para el efecto de que aquéllos no sigan verificándose y no queden irreparablemente consumados los actos que se reclaman. Como bien lo dice el juez de Distrito, de no agotarse la suspensión, desaparecería la materia del amparo el cual, de otorgarse, sería nugatorio, pues si el establecimiento de la quejosa hubiera permanecido clausurado durante el lapso que comprendió la sanción, de nada serviría que esta llegará a clasificarse de inconstitucional al resolver el fondo por la imposibilidad de restituir a la quejosa en el goce de las garantías violadas. Por otra parte, es también correcto lo que dice el juez constitucional respecto a que la suspensión no impediría que las autoridades ejecutaran las sanciones si llegara a resolverse que no es violatoria de garantías, puesto que en este caso podría proceder a la clausura por el tiempo pertinente. Finalmente al pretender demostrar que con el otorgamiento de la suspensión se ataca el orden público, la recurrente introduce cuestiones de fondo haciendo descansar su conclusión en la hipótesis no demostrada de que la quejosa ha incurrido en las infracciones que dieron lugar a la sanción, lo cual, lejos de servir para denegar la suspensión, sólo podrá resolverse en la sentencia definitiva. Esta conclusión encuentra apoyo en la tesis jurisprudencial publicada en la página 515 de la Octava Parte del Apéndice mencionado, que literalmente dice: "SUSPENSION, MATERIA DE LA, DIFIERE DE LA DEL JUICIO.- Al resolverse sobre ella no pueden estudiarse cuestiones que se refieran al fondo del amparo. En las relacionadas condiciones procede, en la materia de la revisión, confirmar la interlocutoria recurrida y otorgar a la quejosa la suspensión definitiva solicitada en iguales términos que los señalados por el a quo."

TERCERO.- Mediante acuerdo de fecha diecisiete de noviembre de mil novecientos ochenta y siete, el presidente de esta Sala ordenó avocarse al conocimiento de la contradicción de tesis denunciada por los magistrados integrantes del Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito y mandó dar vista de la probable contradicción de tesis al Procurador General de la República.

El agente del Ministerio Público Federal de la adscripción no formuló pedimento.

El acuerdo por el que se turnaron los autos al ministro ponente es de catorce de noviembre de mil novecientos ochenta y nueve, y quedó notificado por lista del día treinta de los mismos mes y año.

En sesión pública celebrada el dieciséis de marzo del año en curso se acordó aplazar el asunto para nueva vista.

CONSIDERANDO:

PRIMERO.- Esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para conocer de la presente contradicción de tesis, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 197-A de la Ley Amparo y 25, fracción XI, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, ya que se trata de una denuncia de contradicción de tesis, entra las sustentadas en recursos derivados del incidente de suspensión en juicios de amparo en materia administrativa por diversos tribunales colegiados de circuito.

SEGUNDO.- Del examen de las resoluciones señaladas en el resultando primero de este fallo, pronunciadas, respectivamente, por los Tribunales Colegiados Primero y Segundo en Materia Administrativa del Primer Circuito, se advierte que en ellas se sustentan tesis contradictorias y, a juicio de esta Segunda Sala, debe prevalecer la expuesta por el segundo de dichos tribunales.

En las resoluciones se sostienen criterios contrarios, pues en ellas se alude al caso en que habiéndose impugnado a través del juicio de garantías la orden de clausura por tiempo determinado y su ejecución, por violación a diversas disposiciones de la Ley Federal de Protección al Consumidor, se solicita la suspensión de dicha clausura ejecutada.

Cabe destacar que dicha contradicción subsiste, no obstante que al Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito sostuvo su criterio al resolver un recurso de queja contra el acuerdo que concede la suspensión provisional; mientras que el Segundo Tribunal Colegiado de dicha especialidad y circuito sustentó su tesis al resolver un recurso de revisión en contra de la interlocutoria que concede la suspensión definitiva.

Efectivamente, al resolver sobre la procedencia de la suspensión, el Primer Tribunal

Colegiado en Materia Administrativa sostuvo que si ya se ejecutó la orden de clausura no procede conceder tal medida cautelar, porque se trata de un acto consumado, pues de concederse, se le darían efectos restitutorios que son propios de la resolución de fondo; y el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa señaló que si procede tal medida, por considerar que la clausura es un acto de tracto sucesivo que no se agota en la orden respectiva ni debe asimilarse el acto material de fijación de sellos, sino que se va realizando a través del tiempo; y además, que de no otorgarse la suspensión, desaparecería la materia del amparo el cual de concederse sería nugatorio, pues si el establecimiento de la quejosa permanece clausurado durante el lapso que comprende la sanción, existiría imposibilidad de restituirla en el goce de las garantías violadas.

De lo anterior, se advierte que la cuestión sobre la que se plantean posturas contradictorias, consiste en dilucidar si, tratándose de una clausura por tiempo determinado, ejecutada, en negociaciones mercantiles, procede o no decretar la suspensión (provisional o definitiva) del acto reclamado.

Ante todo, debe precisarse que no es el caso de analizar los requisitos que exige el artículo 124 de la Ley de Amparo para la procedencia de la suspensión del acto reclamado, puesto que éstos son independientes del tema en cuestión, particularmente los que se refieren al interés social y al orden público.

Ahora bien, sobre el particular cabe señalar que los precedentes de esta Segunda Sala sobre la improcedencia de la suspensión tratándose de clausuras, ya ejecutadas, ha tenido como premisa fundamental el considerar que en esos casos el efecto de la medida suspensiva consistiría en levantar los sellos puestos para clausurar una negociación y en ponerla nuevamente al servicio del público, lo cual es propio de la sentencia que otorga el amparo y no de la suspensión.

La anterior consideración, que atiende al efecto genérico de la suspensión, consistente en mantener las cosas en el estado en que se encuentran al momento de dictarse la medida suspensiva, hasta en tanto se resuelve el amparo en cuanto al fondo, en encuentra sustento lógico-jurídico en los casos en que de concederse éste, sea posible que se restituya al quejoso el pleno goce de la garantía violada y no se corra el riesgo de que se consume irreparablemente

antes de que se dicte sentencia en el juicio y, por ende, lo deje sin materia.

Por otro lado, tanto la doctrina como la jurisprudencia, son acordes en que la medida suspensiva debe limitarse a mantener las cosas en el estado en que se encuentran al momento de proveerse sobre ella, pero también existe consenso doctrinal y jurisprudencial en el sentido de que la medida suspensiva tiene como propósito esencial el mantener viva la materia del amparo, en aras de no hacer nugatorio el ejercicio de la acción constitucional, aspecto éste de mayor entidad que el efecto genérico de la medida.

Por lo tanto, en relación con la procedencia o improcedencia de la suspensión solicitada respecto de una clausura temporal ejecutada, debe atenderse, con independencia del análisis teórico acerca de si la clausura en sí es un acto que para efectos jurídicos se consuma con su ejecución o si se trata de un acto continuo o continuado, a la circunstancia de si de no concederse la medida cautelar se consuma o no el acto reclamado, o sea, si desaparece o no la materia del juicio constitucional, por ser de mayor entidad este aspecto en razón de la naturaleza y finalidad del juicio constitucional.

En esta tesitura, apartándose de las consideraciones teóricas que formulan los tribunales colegiados que han sustentado los criterios contradictorios en relación a si la clausura es un acto consumado o de tracto sucesivo, esta Segunda Sala estima que en estos casos procede que el juez de Distrito conceda la medida cautelar en los términos de la Ley de Amparo, en estricta observancia de lo dispuesto por su artículo 124, fracción III, párrafo segundo, que lo obliga a tomar las medidas pertinentes para conservar la materia del juicio de amparo hasta la terminación de éste. Esto es, en la especie, el juez constitucional está obligado a conceder la suspensión a fin de que la clausura reclamada no siga verificándose y no quede irreparablemente consumada. Debe destacarse que para el juez de Distrito este precepto contiene una disposición imperativa y no una facultad discrecional.

En efecto, al concederse la suspensión se interrumpe, se suspende el acontecimiento reclamado y se evita su consumación inevitable, pues a través de esta institución se busca el máximo de los beneficios para la parte quejosa,

supuesto que tiene eficacia como medio de defensa exclusiva dentro del juicio constitucional, siempre que con tal proceder no se afecte el interés social ni el orden público.

De no ser así, mientras se resuelva el fondo del juicio de amparo y más cuando éste se retarda, concluye fatalmente el periodo de la sanción de la clausura temporal y deja de existir la materia sobre la cual se va a examinar su constitucionalidad, lo que es contrario al espíritu del citado artículo 124. De ahí que cuando se concede el amparo, tiene aplicación plena el artículo 80 de la Ley de la materia, que prevee la restitución al agraviado en el pleno goce de la garantía individual violada, restableciendo las cosas al estado que tenían antes, y no queda irreparablemente consumada la violación a la Constitución.

En otro aspecto, no menos importante que el anterior, cabe señalar que de no concederse la suspensión en casos como el que se analiza, se propiciaría que las sanciones administrativas de carácter temporal, como la clausura por tiempo determinado, quedarán fuera del control constitucional del juicio de garantías, toda vez que al transcurrir el periodo por el que fue impuesta, el juicio de amparo promovido en su contra devendría irremediablemente improcedente y, por lo tanto, no se podría analizar su constitucionalidad, rompiéndose así el orden constitucional y el sistema de derecho que rigen en el país.

Los efectos de la medida cautelar consisten en levantar la clausura y dejar en suspenso la facultad de la autoridad para que, de declararse constitucional su acto, complemente el periodo de la sanción impuesta.

Debe destacarse, contrariamente a lo afirmado por el Primer Tribunal Colegiado, que al otorgarse la medida cautelar en los términos anotados, no se le dan efectos restitutorios propios de la sentencia de amparo, ni se transgrede la técnica de esta institución, porque con tal medida queda en suspenso esa restitución y su vigencia perdura hasta en tanto se resuelva lo procedente en el juicio de amparo.

En resumen, tratándose de clausuras temporales, ejecutadas, procede decretar la suspensión con el objeto de que el término por el cual se decretó la clausura no se extinga de modo que no quede sin materia el juicio y haga

imposible la restitución de las cosas al estado que tenían antes de violarse la Constitución, siempre que, además, concurren los diversos requisitos establecidos en el artículo 124 de la Ley de Amparo, particularmente los referentes al interés social y al orden público.

Por las razones que anteceden, debe prevalecer el sentido del criterio sustentado por el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito al resolver el recurso de revisión R. Inc. 1142/87, relativo al incidente de suspensión, que corresponde al juicio de amparo 169/87, promovido por American Refrigeration Products, sociedad anónima; sobre el sostenido por el Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito al resolver el recurso de queja número Q.A. 41/87-B, relativo al incidente de suspensión, juicio de amparo y promovente indicados.

Por lo expuesto y fundado, y con apoyo en los artículos 107, fracción XIII, de la Constitución Federal, 192, 195 y 197-A de la Ley de Amparo, y 25, fracción XI, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, se resuelve:

PRIMERO.- Se declara que de las tesis sometidas a la consideración de esta Segunda Sala, debe prevalecer, por su sentido, la sustentada por el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito.

SEGUNDO.- Dése a conocer la presente resolución al Tribunal Pleno y a la Salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, a los Tribunales Colegiados de Circuito y publíquese íntegramente en el Semanario Judicial de la Federación.

TERCERO.- Remítase testimonio de esta resolución a los Tribunales Colegiados Primero y Segundo en Materia Administrativa del Primer Circuito.

Cumplase y, en su oportunidad, archívese este expediente.

Así por mayoría de tres votos de los señores ministros José Manuel Villagordoa Lozano, Noé Castañón León y ponente Atanasio González Martínez, en contra de los votos emitidos por los ministros Carlos de Silva Nava y Fausta Moreno Flores, quien manifestó que formulará voto particular, lo resolvió la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Firma la

ministra presidenta y ministro ponente que intervienen en el asunto, con la Secretaria de Acuerdos de la Sala que autoriza y da fe."(126)

Enseguida, analizaremos algunos aspectos de la resolución antes trascrita:

Primeramente debemos tener presente que los actos que constituyen la materia de la contradicción, fueron emitidos por el Procurador Federal del Consumidor con base en dispuesto por los artículos 86, 53, y demás relativos de la Ley Federal de Protección al Consumidor, *(publicada en el Diario Oficial de la Federación de 22 de diciembre de 1975, vigente en el momento de resolver la contradicción de tesis. en cuestión, y que fue abrogada por la Ley Federal de Protección al Consumidor, publicada en el Diario Oficial de la Federación de 24 de diciembre de 1994) que son del tenor siguiente:

Artículo 86.- Las infracciones a lo dispuesto en esta ley y demás disposiciones derivadas de ella serán sancionadas por la autoridad competente con:

I.- Multa hasta por el importe de quinientas veces el salario mínimo general diario correspondiente al Distrito Federal. en caso de que persista la infracción podrán imponerse multas por cada día que transcurra sin que se obedezca el mandato respectivo.

II.- Clausura temporal hasta por sesenta días;

III.- Arresto administrativo hasta por treinta y seis horas;

IV.- Las previstas por los artículos 53 y 54 para los casos a que los mismos se refieren.

Artículo 53.- La violación reiterada o contumaz a lo dispuesto en el artículo anterior, tratándose de servicios públicos de concesión federal, turísticos o de transporte o de viaje, hoteles, restaurantes u otros servicios análogos, podrá

(126) Semanario Judicial de la Federación, Octava Época, Tomo X, Pleno, Salas y Tribunales Colegiados de Circuito, Agosto de 1992, pp. 129-136.

sancionarse por la autoridad competente, independientemente de la multa que corresponda, con la cancelación o revocación de la concesión, licencia permiso o autorización respectivos y, en su caso, con la clausura temporal o definitiva del establecimiento.

Cabe señalar, que en el caso la, Procuraduría Federal del Consumidor, si se pronuncia sobre la temporalidad de las clausuras por ella impuestas, en estricta observancia a lo dispuesto por la citada Ley Federal de Protección al Consumidor, que establece tanto la clausura temporal como la definitiva; y por el contrario, el Departamento del Distrito Federal, al imponer las clausuras a través de sus delegaciones, no hace pronunciamiento alguno sobre la temporalidad de éstas, atento a lo dispuesto por el Reglamento para el Funcionamiento de Establecimientos Mercantiles y Celebración de Espectáculos Públicos para el Distrito Federal, él que únicamente señala que se aplicará la clausura como sanción por infracciones cometidas en violación a sus preceptos, pero no existe disposición alguna en dicho reglamento respecto a la temporalidad o definitividad de dicha sanción, por lo que no puede suponerse como lo hacen las autoridades responsables al rendir su informe justificado que si el reglamento no distingue entre clausura temporal o definitiva, las clausuras que se impongan tendrán el carácter de definitivas, por el contrario la temporalidad de la clausura debe presumirse, toda vez que una clausura definitiva equivaldría a la cancelación de la licencia respectiva.

Sobre este último particular, debemos apuntar, que la temporalidad de la clausura, es un aspecto inherente a su

propia naturaleza, por lo cual, debe presumirse que todas las clausuras son temporales , es decir, que tienen un inicio y un fin, el cual, puede ser determinado o indeterminado por la propia autoridad, de acuerdo a la naturaleza de la infracción cometida, esto es, cuando una autoridad administrativa realiza la clausura de un establecimiento, la temporalidad de dicha sanción debe estar sujeta, en primer término, a lo dispuesto por el ordenamiento legal aplicable, pero cuando la facultad de decisión, es discrecional para la autoridad, ésta debe atender a la naturaleza de la infracción, y en los casos que sea posible, determinar el tiempo que permanecerá cerrado el establecimiento respectivo. Ahora bien, cuando la sanción este sujeta a una condición suspensiva, en virtud de la naturaleza de la infracción, nos encontraremos ante una clausura por tiempo indeterminado, la cual subsistirá hasta el momento en que el que el particular subsane las faltas por las que se infringió el ordenamiento legal respectivo, y se impuso el estado de clausura.

Ahora bien, en los casos en que la autoridad administrativa pretenda el cierre definitivo del establecimiento respectivo, deberá estarse a lo dispuesto en los artículos relativos a las causas de cancelación de licencia del ordenamiento legal aplicable, y proceder a hacer efectiva dicha cancelación en estricto apego a los requisitos de legalidad que deben reunir todos los actos administrativos.

En otro aspecto, y volviendo al análisis de la resolución en estudio, ésta sostiene como criterio principal para resolver la contradicción en cuestión, que tratándose de clausuras ejecutadas por tiempo determinado, procede conceder la suspensión, con el objeto de que el término por el cual se decretó la clausura no se extinga, de modo que quede sin materia el juicio y haga imposible la restitución de las cosas al estado que tenían antes de violarse la Constitución, siempre que, además, concurren los diversos requisitos establecidos en el artículo 124 de la ley de Amparo, particularmente los referentes al interés social y al orden público.

Pero, cabe destacar, que en dicha resolución, no se realiza pronunciamiento expreso a cerca de si la clausura es un acto consumado o de tracto sucesivo.

Sin embargo, al señalar que debe prevalece el sentido del criterio sustentado por el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, el cual establece que procede conceder la suspensión cuando se trata de clausura ejecutada, toda vez que ésta constituye un acto de tracto sucesivo, implícitamente debe entenderse que la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación acepta la afirmación del Segundo Tribunal Colegiado de la materia y circuito referidas, en el sentido de considerar la clausura ejecutada por tiempo determinado como un acto de tracto sucesivo. Así mismo tampoco se manifiesta lo que ocurriría en caso de que se tratara de una clausura por tiempo indeterminado (definitiva).

Corroboraba lo anterior la parte conducente del criterio sustentado por la Señora Ministra Fausta Moreno Flores, en su voto particular sobre la sentencia en cuestión, el cual por su relevancia para nuestro tema de investigación, a continuación, se transcribe íntegramente.

"SUSPENSIÓN. PROCEDENCIA DE LA. TRATÁNDOSE DE CLAUSURA EJECUTADA POR TIEMPO DETERMINADO.

Varios 7/87 Contradicción de tesis sustentada por los tribunales colegiados Primero y Segundo en Materia Administrativa del Primer Circuito.

VOTO PARTICULAR QUE FORMULA LA SEÑORA MINISTRA FAUSTA MORENO FLORES.

La suscrita me encuentro, a mi pesar, obligada a disentir del criterio mayoritario expresado en la sentencia que resuelve el conflicto de contradicción de tesis, registrado como Varios 7/87, en atención a las razones que a continuación refiero.

A fin de exponer los motivos de mi inconformidad, juzgo pertinente dividirla en dos rubros, precisando en primer lugar los puntos particulares de la sentencia con los que estoy en desacuerdo; y, posteriormente, fijando mi posición personal sobre el tema. Estimo necesario lo anterior porque, de otra manera, la explicación de mi criterio en algunos puntos parecería no guardar una relación directa con los elementos vertidos en el criterio mayoritario.

La sentencia que dirime al conflicto de contradicción de tesis identifica los criterios opuestos, a que cada uno por su parte, llegaron los tribunales colegiados de circuito al conocer, dentro del incidente de suspensión, de un tema referido a la materia administrativa: la clausura por tiempo determinado.

El examen de las tesis contrarias permite advertir que los puntos de discordancia son dos, a saber: la naturaleza del acto reclamado y la posibilidad de suspenderlo.

Así, mientras uno de los tribunales sostiene que la clausura es un acto consumado, el otro

considera que es un acto de tracto sucesivo; y, por otro lado, uno considera que es improcedente la medida cautelar, por considerar que se le darían efectos restitutorios y el otro que es procedente esa medida a fin de preservar la materia del amparo.

Me parece importante destacar, para entrar en materia, que la sentencia constriñe el conflicto de criterios (y su solución por consecuencia), a la clausura "por tiempo determinado" de negociaciones mercantiles.

En este aspecto y como primera objeción, debo decir que no se da en la sentencia la pauta para establecer qué debe entenderse por "tiempo determinado" o si este concepto se opone al de clausura definitiva; que no se alude (aun cuando sólo sea para excluirlos) a otro tipo de establecimientos o a los inmuebles destinados a la habitación, o bien a las partes de los predios con una regulación específica como los anuncios; y menos aún se precisa si se refiere a una clausura total o parcial.

A esa objeción no es oponible el argumento de que en la sentencia se transcriban las consideraciones sustanciales en que se apoyó cada uno de los tribunales para emitir su criterio porque, debido a la trascendencia que tiene la jurisprudencia unificadora que resulta de la solución de conflictos de tesis, ha de guardarse la máxima precisión posible para no dejar duda de las condiciones que se tuvieron en cuenta para resolver el asunto en un determinado sentido, esto es, para determinar a qué casos resultará aplicable la jurisprudencia establecida. A guisa de ejemplo, basta observar que de los elementos vertidos en la sentencia, no se llega a conocer si la clausura fue ejecutada antes o después de la presentación de la demanda de amparo; y que sólo se infiere o supone que, en este caso, la solicitud de suspensión satisface los requisitos previstos por el artículo 124 de la Ley de Amparo.

Sobre este último particular debe apreciarse también que, por los términos en que se encuentra redactada la sentencia, particularmente en la foja nueve, donde señala: "Ante todo, debe precisarse que no es el caso de analizar los requisitos que exige el artículo 124 de la Ley de Amparo para la procedencia de la suspensión del acto reclamado, puesto que éstos son independientes del tema en cuestión, particularmente los que se refieren al interés

social y al orden público." Puede inducir al error de considerar que es procedente el otorgamiento de la suspensión en esa hipótesis, con independencia de los requisitos a que se refiere el precepto citado. A esa inexactitud puede conducir la sentencia, pues no aclara que el análisis que realiza respecto de si es o no procedente conceder la suspensión, tratándose de una clausura temporal, parte de la base de que los demás requisitos que impone el artículo 124 de la Ley de Amparo se encuentran satisfechos. Con esa aclaración no sólo se habría ganado en precisión sino que, además, se salvaría una aparente incongruencia entre el apartado transcrito y las conclusiones de que el juez, por virtud de lo dispuesto por el artículo 124, fracción III, citado, se encuentra obligado a conservar la materia del amparo y que esa medida cautelar debe concederse siempre que no se afecte al interés social y al orden público.

La sentencia, por otra parte, continúa haciendo una referencia somera a los precedentes de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, sobre el tema de las clausuras ejecutadas; y precisa después dos objetivos de la medida cautelar como son: mantener las cosas en el estado en que se encuentran y preservar la materia del amparo.

Posteriormente, la sentencia refiere que, con independencia del análisis "teórico" sobre si la clausura es un acto continuo o uno continuado, debe atenderse a si se consume o no el acto de no concederse la suspensión, o sea, si desaparece o no la materia del juicio. Con ello, la sentencia fija desde allí la postura del criterio mayoritario y se orienta por la preservación de la materia del amparo.

Sin embargo, la sentencia pasa por alto que, precisamente uno de los extremos sobre los que se fijó la materia de la contienda de criterios es el de la naturaleza jurídica de la clausura, a tal grado que los tribunales con criterios opuestos consideraron, de un lado que es un acto consumado y, de otro, que es uno de tracto sucesivo.

Lo anterior me obliga a apartarme por completo del criterio mayoritario, debido a que considero que la contradicción sólo se ha resuelto parcialmente; y, además, ya que estimo que el análisis de los requisitos que deben reunirse para la suspensión, por ningún motivo puede desvincularse de la naturaleza de los actos

que se reclaman, ni siquiera a pretexto de las consecuencias que producen o sea de si se consuman o no de manera irreparable.

Según quedó asentado, el criterio mayoritario se inclina por atender a la preservación de la materia del amparo, cuestión sobre la que se impone hacer algunas reflexiones.

La sentencia señala que, en la hipótesis de la clausura temporal ya ejecutada, el juez de Distrito, en estricta observancia de lo dispuesto por la fracción III del artículo 124 de la Ley de Amparo, debe conceder la suspensión pues este precepto la obliga a tomar las medidas pertinentes para conservar la materia del juicio hasta su conclusión; o sea, para que "la clausura reclamada no siga verificándose y no quede irreparablemente consumada." Señala la sentencia que, de no ser así, mientras se resuelve el fondo del amparo, y más cuando éste se retarda, concluye fatalmente el periodo de la sanción de clausura temporal y deja de existir la materia sobre la cual se va a examinar su constitucionalidad.

También puntualiza el criterio mayoritario que, concediendo la suspensión, puede tener aplicación plena lo dispuesto por el artículo 80 de la Ley de Amparo, que prevee la restitución al agraviado en el pleno goce de la garantía individual violada, restableciendo las cosas al estado que tenían antes y no queda irreparablemente consumada la violación a la Constitución; que, de no concederse la suspensión se propiciaría que las sanciones administrativas de carácter temporal, como la clausura por tiempo determinado queden fuera del control constitucional pues, al transcurrir el periodo por el que se impongan, el juicio se volvería improcedente; que los efectos de la medida cautelar consisten en levantar la clausura y dejar en suspenso la facultad de la autoridad para que, de declararse constitucional su acto, complementé el periodo de la sanción; y que, al otorgarse la medida cautelar en esos términos, no se le dan efectos restitutorios, ni se transgrede la técnica de esa institución, porque con tal medida queda en suspenso esa restitución y su vigencia perdura hasta en tanto se resuelva lo procedente en el juicio de amparo.

Ahora bien, es verdad que la fracción III del artículo 124 de la Ley de Amparo impone al juez la obligación de tomar las medidas pertinentes para conservar la materia del amparo

hasta la terminación del juicio. No obstante, la conclusión alcanzada en la sentencia en el sentido de que, por ese precepto el juez se encuentra obligado a conceder la suspensión, para que la clausura no siga verificándose y se consuma irreparablemente la violación, es inexacta.

La fracción que se comenta se refiere a los casos en que sean de difícil reparación los daños y perjuicios que se causen al agraviado con la ejecución del acto. Como se ve, no alude a aquellos que, de llegar a consumarse, harían físicamente imposible restituir al quejoso en el goce de la garantía individual violada, porque éstos se regulan en la fracción II del artículo 123 de la Ley de Amparo que se refiere a las hipótesis de la suspensión de oficio.

Aquí surge otra objeción a la sentencia porque estima que si en contra de la clausura ejecutada no se concede la medida cautelar, se consuma irreparablemente la violación, pero no realiza un análisis del acto y de los requisitos necesarios para suspenderlo.

En efecto, el sustento de la sentencia se encuentra en que el juez debe tomar las medidas pertinentes para conservar la materia del amparo. Mas nada dice del principio que rige a la suspensión y por virtud del cual ésta puede decretarse para que las cosas se mantengan en el estado que guarden, es decir, no se refiere expresamente a la circunstancia de que la suspensión, de acuerdo con el principio que se contiene en el artículo 130 de la Ley de Amparo, obra hacia el futuro y nunca sobre el pasado; y esto resulta indispensable porque el análisis de la contradicción en este caso particular, supone que el acto reclamado ya había sido ejecutado al solicitarse la medida.

Lo anterior se advierte con mayor nitidez si se observa que, como se anotó, la sentencia omite esclarecer la naturaleza del acto reclamado; y, sin embargo, al fijar la postura que debe prevalecer, implícitamente adopta la postura de que la clausura es un acto de tracto sucesivo, ya que sólo así puede entenderse que concluya que es factible conceder la suspensión y que estime que, de declararse constitucional el acto, la autoridad "complemente" el período de la sanción impuesta.

La ausencia de ese pronunciamiento específico por cuanto a la naturaleza del acto;

reitera mi postura en contra del proyecto y afirma el criterio de que la suspensión no puede ni debe obrar hacia el pasado, por ser esto contrario a los principios de esa institución.

La sentencia que resolvió la contradicción, ya definido su sustento, se orienta a obtener que la clausura reclamada no siga verificándose y no se quede irreparablemente consumada a efecto de preservar la materia del amparo.

Como puede apreciarse se involucran dos conceptos muy importantes: la irreparabilidad y la materia del juicio. Pues bien, en la sentencia mayoritaria no se precisan esos conceptos ni los alcances que dichas acepciones puedan tener en este caso.

Por cuanto al primero, cabe observar que el concepto de irreparabilidad es aplicado bajo las reglas de la suspensión a petición de parte, lo que se desprende de que se alude a los requisitos del artículo 124 de la Ley de Amparo; o sea, no se examina cuál es el tipo de suspensión que debe proceder en la hipótesis en estudio, si la suspensión de oficio o la suspensión a petición de parte.

Mas la sentencia, como se dijo, analiza el problema bajo las condiciones de la suspensión a petición de parte y no precisa cómo se introduce al estudio el término de irreparabilidad, cuando la fracción III del artículo 124 de la Ley de Amparo se refiere a los daños y perjuicios de difícil reparación.

Tampoco proporciona la sentencia elementos suficientes para esclarecer cuál es el alcance del término irreparabilidad o a qué debe aplicarse, si al goce de la garantía individual o al efecto que produce la clausura de mantener cerrado, en este caso, un establecimiento mercantil; y la relación que esa irreparabilidad guarda con el concepto de perjuicios así como de cuáles, de éstos, son susceptibles de reparación mediante el juicio de garantías.

Lo propio sucede con el término "materia del juicio", pues según se observó, la sentencia no permite advertir cuál o cuáles fueron los actos reclamados y sus antecedentes, así que por la redacción de la sentencia parece que sólo se reclamó una clausura temporal.

Sin embargo, aun cuando sólo se hubiese reclamado una clausura temporal, no se aclara en

el fallo por qué, de consumarse el tiempo por el cual fue decretada, sin que se haya dictado una sentencia definitiva, desaparece la materia del amparo.

El criterio que ha prevalecido considera que, de no concederse la suspensión en los casos como el analizado, se propiciaría que las sanciones administrativas como la clausura por tiempo determinado, queden fuera del control constitucional pues, al transcurrir el período por el que fue impuesta, el juicio de amparo se tornaría improcedente.

Al respecto, creo que esas aseveraciones son demasiado amplias porque, de un lado, el hecho de que se conceda o se niegue la suspensión no puede producir que determinados actos queden fuera del control constitucional, pues en todo caso si ese efecto llegase a producirse, esto dependería de la naturaleza propia del acto; y, de otra parte, porque en la sentencia no se indica cuál sería la causa de improcedencia que supuestamente cobraría aplicación, ya que esto no es tan obvio como podría parecer y dependería de cada caso concreto.

Puntualiza la sentencia que los efectos de la medida cautelar consisten en levantar el estado de clausura y dejar en suspenso la facultad de la autoridad para que, de declararse constitucional su acto, complemente el período de la sanción impuesta.

Este punto de la sentencia no es menos importante, ya que somete a prueba el criterio mayoritario bajo dos aspectos.

En el primero de ellos, hay que observar que sólo atiende a la hipótesis de que el acto de autoridad resulte constitucional. Pero, cabría cuestionar ¿qué sucede si el acto resulta contrario a la Constitución. La respuesta parece simple: por efecto de lo dispuesto por el artículo 80 de la Ley de Amparo, habría que restituir al agraviado en el pleno goce de la garantía individual violada, restableciendo las cosas al estado que guardaban antes de la violación. Pero, ¿qué sucede con el período transcurrido del momento en que se ejecuta la clausura a aquél en que, por virtud de la suspensión así concedida, se retire ese estado. La sentencia sólo señala que al concederse la suspensión, "se interrumpe, se suspende el acontecimiento reclamado y se evita su consumación inevitable, pues a través de esta

institución se busca el máximo de los beneficios para la parte quejosa", mas no resuelve -por la ausencia de un concepto sobre la irreparabilidad- cómo se restituye al quejoso en el goce de la garantía individual violada, o si se logra la reparación por el tiempo en que la negociación estuvo clausurada.

El segundo aspecto es todavía más importante, debido a que la sentencia señala: "Los efectos de la medida cautelar consisten en levantar la clausura"; y explica más adelante: "al otorgarse la medida en los términos anotados, no se le dan efectos restitutorios propios de la sentencia de amparo, ni se transgrede la técnica de esta institución, porque con tal medida queda en suspenso esa restitución y su vigencia perdura hasta en tanto no se resuelva lo procedente en el juicio de amparo."

No obstante debe ponerse de manifiesto que el hecho de que la suspensión sea una medida transitoria, como lo destaca la sentencia, no desvirtúa la conclusión de que si se le dan efectos restitutorios propios de la sentencia que decide el amparo por cuanto al fondo.

La demostración de ese aserto sólo precisa de advertir lo siguiente: si el acto reclamado es una clausura ejecutada, que se supone violatoria de garantías; y el efecto de la suspensión es retirar ese estado de clausura (aunque sea temporalmente), ello restablece las cosas al estado en que se encontraban antes de la supuesta violación, es decir, se restituye al quejoso en el pleno goce de la garantía individual violada. Puesto que esa acción de restablecer el estado de las cosas, no se ve afectada por la transitoriedad de la medida ya que no se ve limitada, es inconcuso que anticipadamente se restituya al quejoso en el goce de sus garantías, cuando aún no se conoce si, finalmente, habrá de obtener una sentencia favorable a sus intereses.

Es así como, a mi juicio, se otorga a la medida cautelar efectos que sólo son propios de la sentencia que concede el amparo en los términos del artículo 80 de la Ley de Amparo.

El cúmulo de razones expuestas me obligan a apartarme del criterio mayoritario restándome sólo fijar mi postura personal sobre el tema, de una manera concisa en atención a que varios de los puntos que reflejan mi forma de pensar han sido ya expuestos al referirme a la sentencia.

Considero, con apoyo en diversos criterios que la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sustentado y en mis propias consideraciones, que en el caso no es procedente otorgar la suspensión, respecto de una orden de clausura ya ejecutada, a fin de que ese estado se retire hasta que se resuelva el juicio de amparo.

La suspensión de los actos reclamados tiene por objeto evitar al quejoso los daños y perjuicios de difícil reparación que la ejecución de aquéllos podría ocasionar, a fin de mantener las cosas en el estado que guardan y conservar la materia del amparo, objetivos que encuentran su origen en lo dispuesto por los artículos 124 y 130 de la Ley de Amparo.

La suspensión de los actos reclamados sólo obra y puede operar hacia el futuro, no hacia el pasado, porque su objeto es evitar la ejecución de los actos que puedan causar al quejoso daños y perjuicios de difícil reparación, por lo que evidentemente sólo puede paralizarse lo que aún no ha sucedido o se ha consumado.

No es propio de la medida cautelar el restituir las cosas al estado en que se encontraban antes de la violación a una garantía individual, sino la de prevenir la causación de ciertos daños y perjuicios.

La clausura ejecutada constituye un acto consumado, porque se ejecuta una sola vez sin necesidad de reiterarse momento a momento, mientras no se retira, y crea un estado jurídico cuyos efectos se prolongan en el tiempo.

Recapitulando: respecto de una clausura ya ejecutada no es factible conceder la suspensión, porque se trata de un acto consumado y, de concederla, se daría a la medida cautelar efectos restitutorios sólo inherentes a la sentencia que conceda el amparo. "(127)

Así las cosas, desde nuestro punto de vista, subsiste la contradicción de tesis en torno a la naturaleza jurídica de la clausura, por lo que al respecto debe apuntarse lo siguiente:

(127) *Idem.* pp. 136-141.

En la legislación administrativa vigente, excepción hecha del Reglamento para el Funcionamiento de Establecimientos Mercantiles y Celebración de Espectáculos Públicos para el Distrito Federal, como ya lo señalamos, en el capítulo anterior si se alude a los términos de "clausura temporal" y "clausura definitiva", pero creemos por nuestra parte que debido a la presunción de temporalidad de la sanción en estudio, dichos términos deben ser entendidos como "clausura por tiempo determinado" y "clausura por tiempo indeterminado".

En virtud de lo anterior, la clausura definitiva en su acepción pura quedaría descartada, por ser el equivalente de una cancelación de licencia, la cual efectivamente constituiría un acto consumado, pero no la clausura temporal, determinada o indeterminada, pues ésta constituye un acto de tracto sucesivo que prolonga sus efectos momento a momento, el cual es susceptible de suspenderse.

Por otro lado, de no concederse la suspensión del acto reclamado, cuando se trate de asuntos sobre clausura ejecutada, y se llegue a resolver el fondo del juicio principal, y concederse el amparo al peticionario de garantías, por considerar inconstitucional el actuar de la autoridad para decretar la clausura reclamada, los daños y perjuicios que éste haya sufrido, por el tiempo que duró cerrado el establecimiento mercantil durante la tramitación del juicio, difícilmente le serán reparados por la autoridad responsable.

No es obstáculo a las anteriores consideraciones, el hecho de que el artículo 80 de la Ley de Amparo, establezca sobre el particular lo siguiente: *"La sentencia que conceda el amparo tendrá por objeto restituir al agraviado en el pleno goce de la garantía individual violada, restableciendo las cosas al estado que guardaban antes de la violación, cuando el acto reclamado sea de carácter positivo; y cuando sea de carácter negativo, el efecto del amparo será obligar a la autoridad a que obre en el sentido de respetar la garantía de que se trate y a cumplir, por su parte, lo que la misma garantía exija."*; habida cuenta que si bien es cierto que el efecto de la sentencia de amparo, consiste en dejar sin validez legal, en su caso, tanto la orden de inspección, cuanto el acta de clausura de mérito, así como el levantamiento de los sellos respectivos, no lo es menos que con tal proceder, únicamente se restituye al quejoso en el goce de la garantía violada, tal y como expresamente lo señala dicho numeral, pero esto no significa en modo alguno que la autoridad responsable se sienta constreñida indefectiblemente a resarcir al quejoso de los daños y perjuicios que tuvo aquel con motivo de tiempo que permaneció clausurado el establecimiento mercantil relativo, máxime que es un hecho notorio que las autoridades responsables nunca acostumbran pagar tales daños y perjuicios, por lo que en todo caso el quejoso deberá (a efecto de obtener tal resarcimiento) intentar los recursos legales que estime pertinentes a efecto de lograr se le paguen los daños y perjuicios que nos ocupan, situación harto difícil en la práctica, dado que no se tiene conocimiento hasta el momento,

de que los tribunales del Estado hayan condenado al propio Estado Mexicano, a pagar daños y perjuicios a un particular con motivo de la emisión de actos llevados al cabo por autoridades responsables dependientes del propio Estado, y que sean declarados por los propios jueces de distrito como inconstitucionales, como acontece cuando se dictan sentencias de amparo en las que se declara, que tanto la orden de visita como la orden de clausura en cuestión, resultan violatorias de garantías.

Sobre el particular resulta aplicable por el espíritu que la rige, la siguiente tesis:

"SUSPENSION. INTERES PUBLICO. Al resolverse sobre la suspensión de los actos reclamados, deben sopesarse, conforme al artículo 124 de la Ley de Amparo, los daños y perjuicios (patrimoniales o no) que la parte quejosa puede resentir con la ejecución de los actos reclamados o con los efectos provocados o derivados de ellos, contra los daños y perjuicios que se pueden ocasionar al interés público o al bienestar general con la dilación de la ejecución de los actos. Es decir, no se trata de examinar si es conveniente o necesario al interés general que se realicen los actos reclamados, sino que se debe determinar si hay o no urgencia en que realicen, y comprobar los daños que la suspensión puede ocasionar al interés público, con los daños que la ejecución o consecuencias de los actos reclamados pueden ocasionar a la parte quejosa. Y al analizar estos elementos, de ninguna manera se debe perder de vista que al quejoso se le obliga a garantizar los daños que pueda causar, ya que para ello se le exige una fianza, mientras que las autoridades no suelen indemnizar los daños (patrimoniales o no) que causan a los particulares con la ejecución de los actos reclamados. En efecto, se ha venido estimando (sin que aquí deba analizarse si con ello satisface el artículo 80 de la Ley de Amparo), que en caso de concesión del amparo la restitución de las cosas al orden anterior no

incluye la obligación de la autoridad de pagar los daños y perjuicios causados a la parte quejosa con la ejecución de sus actos que fueron encontrados inconstitucionales y, por ende, ilícitos."(128)

En virtud de lo anterior, la medida cautelar solicitada contra una clausura por tiempo determinado, debe ser concedida primordialmente para que el juicio de amparo no quede sin materia, y por otro lado, en el caso de la clausura por tiempo indeterminado, también debe concederse, para que el quejoso no sufra los daños y perjuicios por el cierre de la negociación mercantil, que la autoridad difícilmente le reparará pecuniariamente, en el caso de que la sentencia constitucional que se dicte, lo ampare y proteja.

D. CRITERIOS DE LOS JURCES DE DISTRITO EN MATERIA ADMINISTRATIVA A CERCA DE LA PROCEDENCIA DE LA SUSPENSIÓN CUANDO SE TRATA DE CLAUSURA EJECUTADA.

Antes que nada es preciso apuntar que los juzgadores de amparo en materia administrativa, tienen la obligación de acatar lo dispuesto por la ejecutoria que resuelve la contradicción de tesis ya estudiada; es decir, deben conceder la suspensión tanto provisional como definitiva cuando se trate de clausuras por tiempo determinado, como expresamente lo señala la resolución en comento.

(128) Cit. pos., Góngora Pimentel y Saucedo Zavala, *Op. cit.*, pp. 530-531.

Sin embargo, el problema que se presenta al respecto, consiste en que para algunos juzgadores, es menester, para conceder la medida cautelar en forma provisional, que el quejoso manifieste expresamente en su demanda de garantías, bajo protesta de decir verdad, que se trata de una clausura por tiempo determinado. Pero; ¿qué sucede cuando el quejoso no hace dicha manifestación?. Los criterios en este sentido se encuentran divididos, y toda vez que, la jurisprudencia obliga únicamente cuando se trata de clausura por tiempo determinado, cuando este supuesto no es acreditado en forma alguna sucede lo siguiente: Por un lado, se encuentran los juzgadores que niegan la medida suspensiva solicitada por el quejoso, por considerar la clausura como definitiva, y por tanto un acto consumado, el cual no es susceptible de suspenderse; y por otro lado, se encuentran los juzgadores que sostienen el criterio de conceder la suspensión, aunque el quejoso no acredite la temporalidad de la clausura, atendiendo a la presunción de temporalidad de la misma, y por ende, consideran ésta como un acto de tracto sucesivo, contra el cual es procedente conceder la medida cautelar solicitada.

Ahora bien, por lo que se refiere a la suspensión definitiva, la mayoría de los juzgadores, condicionan su procedencia al informe previo que rinda la autoridad responsable, en donde ésta, confirme o niegue, la temporalidad de la sanción.

Por otro lado, según quedó asentado, en el Reglamento para el Funcionamiento de Establecimientos Mercantiles y Celebración de Espectáculos Públicos para el Distrito Federal no existe disposición alguna en que se manifieste la temporalidad o definitividad de la clausura, tal y como sucede en otros ordenamientos jurídicos estudiados ya, en el segundo capítulo del presente trabajo de investigación, donde expresamente se señala, la clausura temporal o definitiva, como sanción aplicable por infracciones cometidas en violación a sus preceptos.

Cabe señalar que en la práctica, las autoridades dependientes de las delegaciones políticas, casi siempre señalan en su informe previo, que las clausuras aplicadas por violación al reglamento antes citado, son definitivas. Al respecto, consideramos que si en el mencionado reglamento, no hace manifestación alguna respecto a la temporalidad de la sanción estudiada, la autoridad responsable, no tiene por que suponer que las clausuras que imponga en acatamiento a lo señalado en el multicitado reglamento, deban tener el carácter de definitivas, pues como ya se señaló, este tipo de sanción equivaldría a la cancelación de la licencia respectiva.

Ahora bien, sobre este último particular, el Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, pronunció la siguiente tesis que señala:

SUSPENSION EN CONTRA DE LA CLAUSURA EJECUTADA. NO BASTA PARA TENERLA POR DEFINITIVA, EL SIMPLE

DICHO DE LA AUTORIDAD RESPONSABLE, SIN APORTAR PRUEBAS DE QUE ASI ES.- Si en la demanda de garantías se señalan como acto reclamado la clausura temporal o por tiempo determinado, ejecutada en la negociación de la quejosa, y tomando en consideración que dicho acto reclamado si es susceptible de suspenderse en el juicio de amparo, para el efecto de que se levante el estado de clausura, quedando en suspenso la facultad de la autoridad para que, de declararse constitucional su acto, complemente el período de la sanción impuesta cuando la sentencia cause ejecutoria, de conformidad con la tesis de jurisprudencia de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, visible en la página dieciocho, de la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación número cincuenta y seis, correspondiente al mes de agosto de mil novecientos noventa y dos, con el rubro de "SUSPENSION, PROCEDENCIA DE LA. TRATANDOSE DE LA CLAUSURA EJECUTADA POR TIEMPO DETERMINADO"; debe considerarse insuficiente para tener la clausura por definitiva, la simple afirmación de la autoridad responsable, sin exhibir las pruebas fehacientes para estimar que la clausura efectivamente es definitiva, máxime cuando la autoridad omite dato alguno sobre qué infracción fue la que cometió la quejosa para imponer esa sanción, y por qué es a su parecer definitiva, porque el Reglamento para Funcionamiento de Establecimientos Mercantiles y Celebración de Espectáculos Públicos en el Distrito Federal, no distingue cuándo la sanción de clausura es temporal y cuándo definitiva, además de las pruebas en que apoye su aseveración, toda vez que sin pruebas, sólo es una aseveración de una de las partes en el juicio, sin fuerza suficiente para desvirtuar lo que señala la quejosa en su demanda de garantías, y que en la mayoría de los casos, se encuentra imposibilitada para probar.

TERCER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA EL PRIMER CIRCUITO. (129)

(129) Semanario Judicial de la Federación, Octava Época, Pleno, Salas y Tribunales Colegiados de Circuito, Tomo XII, Noviembre de 1993, pp. 440-441.

Así mismo, el mencionado Tribunal Colegiado, se pronunció en favor de dar al juzgador de amparo facultad para determinar la temporalidad o definitividad de una clausura, conforme la siguiente tesis, que a la letra dice:

SUSPENSION, PARA LA PROCEDENCIA DE LA, EN CONTRA DE UNA CLAUSURA EJECUTADA CON FUNDAMENTO EN EL REGLAMENTO PARA EL FUNCIONAMIENTO DE ESTABLECIMIENTOS MERCANTILES Y CELEBRACION DE ESPECTACULOS PUBLICOS EN EL DISTRITO FEDERAL. EL JUZGADOR DE AMPARO DEBE DETERMINAR SI LA CLAUSURA ES TEMPORAL O DEFINITIVA, ATENDIENDO A LA NATURALEZA DE LA CONTRAVENCION A LAS DISPOSICIONES DE DICHO REGLAMENTO, ESTO ES, A LA CAUSA O MOTIVO DEL QUE DERIVA LA SANCION.- En efecto, los artículos 139 y 141 del reglamento mencionado, establecen la clausura como sanción y las causas que conlleva a esa sanción, pero no se encuentra prevista una distinción precisa y expresa en cuanto al tiempo que deba durar la clausura, esto es, no distingue entre una clausura temporal o por tiempo determinado y una definitiva; por consiguiente, sin prejuzgar sobre el fondo del asunto (el cual será materia del juicio de amparo), corresponde al juzgador de amparo determinar si la clausura es temporal o definitiva para efectos de la suspensión en el juicio de garantías, atendiendo a la infracción a dicho reglamento declarada por la autoridad administrativa, en virtud de que el ordenamiento legal aplicable no señala nada al respecto, y no sería correcto sujetar la concesión de la suspensión al calificativo que la autoridad, a su libre apreciación, le dé a la clausura, por ello, el juez de amparo para efectos de la suspensión deberá determinar si la clausura reclamada es temporal o definitiva, con base en lo dicho por las partes y las pruebas que obren en el incidente de suspensión. En este orden de ideas, encontramos que en el caso concreto la autoridad exhibió una resolución administrativa en la cual se determinó la clausura de la negociación de la quejosa, porque no acreditó contar con la licencia de funcionamiento, calificando ésta como clausura definitiva. Ahora bien, siendo dicho documento indispensable para acreditar el interés suspensorial de la parte quejosa, de conformidad con la tesis de este Tribunal Colegiado, visible en las páginas doscientos veintiséis y doscientos veintisiete, del Tomo IV, de julio a diciembre de mil novecientos ochenta y nueve, de la Octava

Epoca del Semanario Judicial de la Federación, cuyo rubro es: "GIROS MERCANTILES REGLAMENTADOS. ES INDISPENSABLE LA LICENCIA DE FUNCIONAMIENTO, EL PERMISO O LA DECLARATORIA DE APERTURA PARA QUE SE CONCEDA LA SUSPENSION DE LOS ACTOS RECLAMADOS", debemos considerar para efectos de la suspensión de los actos reclamados en el juicio de garantías. que la clausura impuesta en un establecimiento mercantil, por no haber acreditado el propietario contar con la licencia de funcionamiento o el permiso correspondiente, es de naturaleza temporal, puesto que para impetrar la medida cautelar la quejosa ha demostrado contar con ese documento indispensable, y el tiempo que duraría la clausura sería el tiempo necesario para que el propietario le acredite o le muestre a la autoridad responsable dicho documento y ésta ordene levantar el estado de clausura. Por consiguiente, si la clausura reviste el carácter de temporal o por tiempo determinado, la concesión de la suspensión es procedente para que aun ejecutada ésta, se levanten los sellos de clausura y pueda continuar en funcionamiento el establecimiento sancionado. de conformidad con el criterio jurisprudencial sostenido por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver la contradicción de tesis número 7/87, suscitada entre los Tribunales Colegiados Primero y Segundo en Materia Administrativa del Primer Circuito, en sesión del día primero de junio de mil novecientos noventa y dos.

TERCER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO. (130)

Sobre este último particular, se considera que conforme a la presunción de temporalidad de la sanción en estudio, ya comentada anteriormente, el juzgador de amparo debiera tener por temporales todas las clausuras, y únicamente pronunciarse sobre si la clausura respectiva es por tiempo determinado o indeterminado, supliendo la falta de disposición aplicable en el reglamento referido.

(130) Ibid. pp. 442-443.

D. CONSIDERACIONES FINALES.

Después de haber realizado un análisis comparativo entre los criterios sustentados por destacados juristas, y algunas resoluciones emitidas por los Tribunales Federales sobre el tema de la suspensión, expresamos las siguientes consideraciones.

La medida cautelar en estudio es sumamente casuística, toda vez que, cada caso concreto requiere un análisis especial por parte del juzgador de amparo, esto es, no se puede ser tan tajante al afirmar que la medida suspensiva por ningún motivo puede tener efectos restitutorios, porque estos son propios de la sentencia que concede el amparo; pues se estima, es sano jurídicamente que en algunos casos y bajo ciertos supuestos, la suspensión que se dicte, ya se provisional o definitiva, pueda trastocar sus efectos meramente de conservar las cosas en el estado que guarden al momento de solicitarse dicha medida cautelar, para convertirse en una medida suspensiva, con algún efecto restitutorio o parcialmente restitutorio; en virtud de que el principio de mayor entidad u objeto principal de la medida suspensiva, es el de mantener viva la materia del amparo, y por ende, los efectos restitutorios que en algunos casos se pudiera dar a dicha medida, con tal de preservar viva la materia del amparo, (como sucede con la clausura) no irían en contra de la naturaleza de la misma, siempre y cuando no se afecte el orden público ni el interés social.

Como pudimos observar en el desarrollo de este capítulo, la resolución analizada, no resuelve integralmente los puntos controvertidos, puesto que únicamente se pronuncia sobre la procedencia de la suspensión cuando se trata de clausura ejecutada por tiempo determinado, y deja en tela de juicio lo referente a la procedencia de dicha medida cuando se trata de clausura por tiempo indeterminado (definitiva); así mismo, tampoco se dirime expresamente el punto tan controvertido de si la clausura es un acto consumado o de tracto sucesivo; (aunque podría pensarse que la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, implícitamente adopta el criterio del Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, en el sentido de considerar la clausura por tiempo determinado como un acto de tracto sucesivo) por lo que creemos que el juzgador de amparo, debe tener presente la finalidad última de la suspensión, antes de negar o conceder la medida suspensiva en contra de una clausura ejecutada por tiempo indeterminado, pues si bien es cierto, que en algunos casos los particulares abusan de la medida suspensiva, también lo es, que estos casos, son los menos; y por el contrario, es más frecuente que se dé el abuso por parte de la autoridad administrativa al llevar al cabo tanto la emisión de órdenes de clausura, cuanto su ejecución, en casos en que no se apegan a derecho tales actos.

CONCLUSIONES

PRIMERA.- El acto administrativo es una especie del acto jurídico. La declaración de la voluntad es un elemento esencial en la conceptualización del mismo, dicha voluntad debe ser unilateral, concreta y referirse a situaciones particulares, sus efectos jurídicos son crear, modificar, transmitir, reconocer, declarar o extinguir derechos y obligaciones que afectan tanto a la administración como a los particulares.

SEGUNDA.- Consideramos como elementos del acto administrativo al sujeto, voluntad, objeto, motivo, finalidad y forma.

TERCERA.- El principio de legalidad consagrado en el artículo 16 Constitucional, constituye el fundamento para la emisión de todos los actos administrativos, pues en el se consagran los requisitos que deben contener los mismos para tener el carácter de válidos y eficaces.

CUARTA.- La perfección en un acto administrativo de un acto administrativo implica la reunión de los elementos esenciales y de forma del mismo; en tanto que, la validez se

produce cuando la administración acata el principio de legalidad al ejecutar los preceptos legales; y por último la eficacia es la capacidad del acto para producir sus efectos, una vez adquiridas las cualidades de perfección y validez.

QUINTA.- El silencio administrativo es violatorio de de la garantía constitucional consagrada en el artículo octavo, por lo que será recurrible mediante el juicio de amparo.

SEXTA.- La clausura es un acto administrativo con carácter sancionador, y se encuentra prevista en un gran número de ordenamientos administrativos.

SEPTIMA.- Se deja en tela de juicio y como tema de una investigación futura, la posible inconstitucionalidad de la clausura, toda vez que el artículo 21 constitucional es claro al señalar que las únicas sanciones que podrá aplicar la autoridad administrativa, serán multa o arresto hasta por treinta y seis horas, y no se prevé la clausura ni ningún otro tipo de sanción.

OCTAVA.- El Reglamento para el Funcionamiento de Establecimientos Mercantiles y Celebración de Espectáculos Públicos para el Distrito Federal, es omiso en señalar el tipo de clausura aplicables por violación a sus preceptos, por lo que la autoridad administrativa no debe presumir que la clausuras que imponga en cumplimiento a lo dispuesto en dicho ordenamiento, sean de carácter definitivo.

NOVENA.- La contradicción de criterios a cerca de la naturaleza jurídica de la clausura, subsiste, pues aún que se resolvió sobre la procedencia de la suspensión cuando se trata de clausura ejecutada por tiempo determinado, no se dirimió el problema de la naturaleza jurídica de la clausura, ni tampoco se tocó el punto de la clausura definitiva a que se refieren algunos ordenamientos de la legislación administrativa vigente.

DECIMA.- Creemos por nuestra parte, que la clausura, por su propia naturaleza, es siempre de carácter temporal, por lo que la clausura definitiva, debe desaparecer de la legislación administrativa vigente, pues esta equivale a la cancelación de la licencia respectiva, y es su caso, cabrían los términos de "clausura por tiempo determinado" y "clausura por tiempo indeterminado".

DECIMA PRIMERA.- Nuestro criterio se pronuncia a favor de considerar la clausura como un acto de tracto sucesivo, porque efectivamente, el acto no se consuma con la colocación de los sellos en el establecimiento respectivo, sino que prolonga sus efectos momento a momento, y por lo contrario, tendría el carácter de consumado, al momento en que sus efectos cesaran por concluir el término por el que fue impuesto el estado de clausura; esto último, en el caso de que dicha clausura no sea recurrida en juicio de amparo, o en su caso, se niegue la suspensión del acto reclamado.

DECIMA SEGUNDA.- Con base a la presunción de temporalidad de la sanción estudiada, debe estimarse la procedencia de la suspensión cuando se trate de clausura ejecutada por tiempo determinado, para efecto de conservar la materia del amparo; y por otro lado se debe conceder también la medida suspensiva cuando se trate de clausura por tiempo indeterminado (mal llamada definitiva) para efecto de que el quejoso no sufra daños y perjuicios por el tiempo que dure cerrado el establecimiento relativo, ya que difícilmente le serán reparados por la autoridad administrativa.

BIBLIOGRAFIA

A. FUENTES DOCTRINALES

- ACOSTA ROMERO, Miguel, Teoría General del Derecho Administrativo, Novena Edición, Editorial Porrúa, S.A., México, 1990.
- ARELLANO GARCIA, Carlos, El Juicio de Amparo, Segunda Edición, Editorial Porrúa, S.A., México, 1983.
- BURGOA, Ignacio, El Juicio de Amparo, Decimonovena edición, Editorial Porrúa, S.A., México, 1983.
- CARNELUTTI, Francisco, Sistema de Derecho Procesal Civil, Tomo II, Traducción de Niceto Alcalá-Zamora y Castillo y Santiago Sentís Melendo, Editorial Orlando Cárdenas V.
- COLEGIO DE SECRETARIOS DE ESTUDIO Y CUENTA DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACION, La Suspensión de los Actos Reclamados en el Juicio de Amparo, Segunda edición, Cárdenas, Editor y Distribuidor, México, 1983.
- COUTO, Ricardo, Tratado Teórico Práctico de la Suspensión en el Juicio de Amparo, Cuarta Edición, Editorial Porrúa, S.A., México, 1983.
- FRAGA, Gabino, Derecho Administrativo, Editorial Porrúa, S.A., México, 1984.

- GARCIA MAYNEZ, Eduardo, Introducción al Estudio del Derecho, Vigésimasexta edición, Editorial Porrúa, S.A., México, 1977.
- GARRIDO FALLA, Fernando, Tratado de Derecho Administrativo, Segunda edición, Vol II, Parte General, Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1962.
- GONGORA PIMENTEL, Génaro, La Suspensión del Acto Reclamado en Materia Administrativa, Editorial Porrúa, S.A., México, 1993.
- GONGORA PIMENTEL, Génaro, y SAUCEDO ZAVALA, María Guadalupe, La Suspensión del Acto Reclamado, Editorial Porrúa, S.A., México, 1990.
- KELSEN, Hans, Teoría General del Derecho y del Estado, Traducción, Eduardo García Máynez, Segunda edición, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1988.
- LAVEAGA, Gerardo, Entre Abogados Te Vaas, Segunda edición, Editores Mexicanos, S.A. de C.V., México, 1993.
- NORIEGA, Alfonso, Lecciones de Amparo, Segunda edición, Editorial Porrúa, S.A., México, 1980.
- OLIVERA TORO, Jorge, Manual de Derecho Administrativo, Segunda edición, Editorial Porrúa, S.A., México, 1967.
- PADILLA, José R., Sinópsis de Amparo, Segunda edición, Cárdenas Editor y Distribuidor, México, 1978.
- POLO BERNAL, Efraín, Los Incidentes en el Juicio de Amparo, Editorial Limusa, S.A. de C.V., México, 1993.
- PRECIADO HERNANDEZ, Rafael, Filosofía del Derecho, Jus Editorial, México, 1947.
- SANTOFIMIO G., Jaime Orlando, Acto Administrativo. Procedimiento Eficacia y Validez, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1980.

SERRA ROJAS, Andrés, Derecho Administrativo, Decimo quinta edición, Editorial Porrúa, S.A., México, 1992.

SOTO GORDOA, Ignacio y LIEVANA PALMA, Gilberto, La Suspensión del Acto Reclamado en el Juicio de Amparo, Editorial Porrúa, S.A., México, 1959.

SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACION, Manual del Juicio de Amparo, Editorial Themis, México, 1988.

VALLARTA, Ignacio L., El Juicio de Amparo y el Write of Habeas Corpus, Tomo quinto, Tercera edición, Editorial Porrúa, S.A., México, 1980.

B. DICCIONARIOS Y ENCICLOPEDIAS.

PALLARES, Eduardo, Diccionario Teórico y Práctico del Juicio de Amparo, Quinta edición, Editorial Porrúa, México, 1982

Diccionario de la Lengua Española, Real Academia de la Lengua Española, Tomo I, Vigésima edición, Editorial Espasa-Calpe, S.A., Madrid, 1984.

Diccionario Jurídico Mexicano, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Tomo I y VIII, Editorial Porrúa, S.A., México, 1985.

Diccionario Jurídico Mexicano, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Tomo VI, Editorial Porrúa, S.A., México, 1991.

Enciclopedia Universal Ilustrada. Europea-Americana, Tomo XIII, Editorial Espasa-Calpe, S.A., Madrid, 1984.

C. FUENTES JURISPRUDENCIALES.

Apéndice al Semanario Judicial de la Federación, Octava Epoca, 1917-1988, Segunda Parte, Salas y Tesis.

Informe Suprema Corte de Justicia de la Nación, 1983, Tercera Parte.

Semanario Judicial de la Federación, Sexta Epoca, Segunda Sala, Tomos III, XX, XXVII y XXXVIII.

Semanario Judicial de la Federación, Tribunales Colegiados de Circuito, Séptima Epoca, 1969-1987, Tomo IV.

Semanario Judicial de la Federación, Quinta Epoca, Tomo XIV, Número 29.

Semanario Judicial de la Federación, Tribunales Colegiados de Circuito, Octava Epoca, Segunda Parte, Tomo I y II.

Semanario Judicial de la Federación, Pleno, Salas y Tribunales Colegiados de Circuito, Octava Epoca, Tomo X, Agosto de 1992.

Semanario Judicial de la Federación, Pleno, Salas y Tribunales Colegiados de Circuito, Tomo XII, Noviembre de 1993.

Tomo XII, Noviembre de .

D. FUENTES LEGISLATIVAS.

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

Ley de Amparo, publicada en el Diario Oficial de la Federación de 10 de enero de 1936.

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, publicada en el Diario Oficial de la Federación de 29 de diciembre de 1976.

Ley de Salud para el Distrito Federal, publicada en el Diario Oficial de la Federación de 15 de enero de 1987.

Ley General de Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente, publicada en el Diario Oficial de la Federación de 26 de enero de 1988.

Ley de Desarrollo Urbano para el Distrito Federal, publicada en el Diario Oficial de la Federación de 7 de enero de 1976.

Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, publicada en el Diario Oficial de la Federación de 17 de marzo de 1971.

Ley Federal de Protección al Consumidor, publicada en el Diario Oficial de la Federación de 22 de diciembre de 1975.

Código Fiscal de la Federación, publicado en el Diario Oficial de la Federación de 31 de diciembre de 1981.

Reglamento para el Funcionamiento de Establecimientos Mercantiles y Celebración de Espectáculos Públicos, publicado en el Diario Oficial de la Federación de 31 de julio de 1989.

Reglamento de Construcciones para el Distrito Federal, publicado en el Diario Oficial de la Federación de 2 de agosto de 1993.