

274
2Ej



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

**ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES
"ARAGON"**

LA INCONSTITUCIONALIDAD DE LA CLAUSURA

T E S I S
QUE PARA OBTENER EL TITULO DE
LICENCIADO EN DERECHO
P R E S E N T A
GUILLERMO JESUS MENDOZA GARCIA

ASESOR
LIC. JOSE EDUARDO CABRERA MARTINEZ



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

ESTA TESIS LA DEDICO A:

Gracias a Dios por ayudarme en los momentos difíciles, por ser guía cumplir con mi meta tan importante, ya que siempre ha estado a mi lado.

A mi madre:

Por su esfuerzo apoyo comprensión, amor y ser el pilar de nuestra familia, te agradezco tanto, pues gracias a tu dedicación, trabajo, sobretodo tu confianza que compartes en mi para concluir mi carrera.
Eres lo mejor "TE AMO".

A mi padre:

Gracias por enseñarme el camino correcto, he aprendido a valorar lo que es trabajar y el esfuerzo, por ser un ejemplo a seguir.
"Te quiero".

A mis hermanos:

Les agradezco todo su apoyo que han brindado, los quiero mucho.

A mis cuñados:

Por ser parte de mi familia.

A mi novia Verónica:

Por ser ella quien comparte este sueño hecho realidad pues realmente eres la mujer de mi vida mil gracias Vero por tu amor.
"Te amo".

A mis amigos:

A los que considero inútil enlistar, ellos saben cuanto los aprecio y que siempre tendrán en mi a un amigo, colega y compañero.

A mi asesor:

Lic. José Eduardo Cabrera Martínez al cual considero un templo de conocimientos y de sabiduría, gracias Eduardo por tu dedicación, tiempo eres un excelente académico, tienes una gran calidad humana, pues este sueño se convierte en realidad

A la U.N.A.M.

E.N.E.P. "Aragón" gracias por haberme dado la oportunidad de pertenecer a su grupo de estudiantes, por otorgarme a través de sus profesores, los conocimientos necesarios para seguir firme esta vida y esta profesión.

A todos los profesores que fueron los pilares de mi formación académica.

Al Honorable Jurado que me digna con su presencia y aprobación para lograr un sueño más en mi vida el cual es el realizar mi examen profesional.

Gracias por tu apoyo, dedicación y paciencia Norma y G.J.M.G.

LA INCONSTITUCIONALIDAD DE LA CLAUSURA.

CONTENIDO

Pág.

INTRODUCCION.

CAPITULO I.

PODER PUBLICO

1) TEORIA DEL PODER.....	1
2) DIVISION DE PODERES.....	2
A) SOBERANIA.....	4
B) AUTORIDAD.....	8
3) SUPREMACIA CONSTITUCIONAL.....	9
4) GARANTIAS CONSTITUCIONALES.....	12

CAPITULO II.

CONTROL CONSTITUCIONAL

1) FUNDAMENTOS.....	15
A) ESTRUCTURA DE LA CONSTITUCION.....	18
2) SISTEMAS DE CONTROL.....	21
A) POR ORGANO POLITICO.....	23
B) POR ORGANO JURISDICCIONAL.....	25
a) POR VIA DE ACCION.....	27
b) POR VIA DE EXCEPCION.....	28
3) CONTROL DE LA CONSTITUCIONALIDAD.....	29
4) CONTROL DE LA LEGALIDAD.....	33

CAPITULO III.

EL ARTICULO 21 CONSTITUCIONAL COMO GABANTIA DE SEGURIDAD JURIDICA.

1) CONCEPTO.....	37
2) ARTICULO 21 CONSTITUCIONAL.....	40
3) FACULTADES DE LA AUTORIDAD ADMINISTRATIVA CONFORME AL ARTICULO 21 CONSTITUCIONAL.....	40
A) ARRESTO.....	45
B) MULTA.....	47
4) AUTORIDAD ADMINISTRATIVA.....	48
5) INFRACTOR.....	50

CAPITULO IV.

LA CLAUSURA.

1) CONCEPTO.....	52
2) REGLAMENTOS ADMINISTRATIVOS.....	59
3) PENAS Y SANCIONES.	
A) DEFINICION.....	64
B) DIFERENCIACION.....	71
4) LA INTERVENCION DE LA AUTORIDAD ADMINISTRATIVA EN LA IMPOSICION DE MULTAS DERIVADOS DE LA CLAUSURA.....	76
5) LA INCONSTITUCIONALIDAD DE LA CLAUSURA. ARTICULO 21 CONSTITUCIONAL.....	82
6) LA ANTICONSTITUCIONALIDAD DE LA CLAUSURA.....	90
A) ARTICULO 17 CONSTITUCIONAL.....	97
B) ARTICULO 21 CONSTITUCIONAL.....	104
C) ARTICULO 49 CONSTITUCIONAL.....	111
D) ARTICULO 128 CONSTITUCIONAL.....	114

CONCLUSIONES.

BIBLIOGRAFIA.

INTRODUCCION

Sin lugar a dudas es apasionante penetrarnos en el estudio de las garantías individuales, y más aun es, cuando de ellas se desprende la reglamentación para toda norma secundaria, amén de la legalidad que también debe prevalecer en cada una de ellas. Así es que, partiendo de la innumerables violaciones a las garantías constitucionales por parte de la autoridad o en su caso por leyes o actos, es que abordamos la clausura como tema medular de este trabajo de investigación de tesis, tiene como objetivo primordial el poder ofrecer al lector un estudio pragmático del tema estudiado, el cual para su mejor manejo se ha dividido en cuatro capítulos a estudiar, mismo que ha quedado plasmado de la siguiente manera.

El contenido del Capítulo Primero inicia exponiendo la forma estructural así como la debida integración del denominado Poder Público en nuestro Derecho Mexicano partiendo de la teoría de la división de poderes así como los conceptos primordiales como son: Soberanía del Estado, la cual sabemos de antemano radica esencialmente en el pueblo (Gobernados y Gobernantes); así mismo para que esta soberanía sea ejercida, es necesario contar con un órgano denominado, Autoridad, en la especie que lo constituye el Estado; y otros aspectos estudiados lo complementan, la supremacía constitucional que postula el principio básico de que la constitución es la norma fundamental por excelencia, misma que consagra las llamadas garantías individuales. Siendo está la esquematización del apartado referido.

El capítulo segundo tocante a los fundamentos que denota una cualidad de la norma suprema, está hace que nuestra ley federal equivale ser ley primaria, señalando los conceptos que anteceden. se cuestionara la estructura integral de la Constitución, como los sistemas de control constitucional que rigen hasta nuestros días, siendo el estado el encargado de regular los medios para la debida protección de la Ley Suprema. Creando órganos jurisdiccionales para la conservación de los principios constitucionales. Dichos

órganos jurisdiccionales preveen que el control constitucional parte de la certeza que postula los medios de defensa conocido con el nombre del juicio de amparo.

Tambien se incorpora el control de legalidad a la teleología del juicio de amparo como principio basico de legalidad al regimen jurídico.

Nuestro capítulo tercero se centra basicamente en la definición de garantía de seguridad jurídica postulada por el artículo 21 del código federal vigente que establece: Compete a la autoridad administrativa la aplicación de sanciones de los reglamentos gubernativos y de policia las que únicamente consistirán en multa o arresto hasta por treinta y seis horas.

Nos referiremos a los subtenas como son. El Arresto, la Multa y la facultad que tiene la autoridad administrativa al imponer sanciones por las infracciones a los reglamentos gubernativos y de policia.

El capítulo cuarto trataremos el tema medular del presente trabajo como el concepto doctrinal y legal de la clausura, delimitaremos que se debe entender por reglamento administrativo partiendo de la idea de que los reglamentos gubernativos y de policia que cita el artículo 21 constitucional. Aclarando que el reglamento es emitido por un órgano facultado capaz ahondar una base, un principio o un precepto de nuestra constitución sin necesidad de la existencia previa de una ley. Precisaremos la facultad sancionadora de la administración pública, y su fundamento legal cuestionando si la medida pecunaria llamada multa se apega a Derecho, o son cantidades excedentes de las posibilidades del infractor violando con ello su esfera jurídica del gobernado. Asi como la figura de la clausura se fundamenta en la norma federal en su artículo 21 de la misma o es un acto violatorio e inconstitucional por parte de las autoridades administrativas por imponer otro tipo de sanciones que no les corresponde.

Por último la tesis culmina con las conclusiones que se llega una vez hecho el análisis integral del tema estudiado, premisas que nos ponen en la pauta segura de ofrecer una respuesta suficiente tanto de hecho como de derecho, capaz de regular en forma más equitativa y justa en la imposición de sanciones por infracciones a los reglamentos gubernativos y policía sin incurrir en violentar la Ley Suprema.

CAPITULO I

PODER PUBLICO

1) TEORIA DEL PODER

Analicemos ésto ¿Qué es el poder?, en principio, el poder se manifiesta como una actividad, fuerza, energía o dinámica.

Conforme al concepto anterior, podemos afirmar que el poder es la actividad dirigida a la estructuración jurídica, política y económica de una Nación, mediante la creación de un ordenamiento jurídico fundamental, que es el caso particular que nos corresponde, resulta ser nuestra Constitución Federal.

Ahora bien, esta actividad, aunada a la Soberanía de la que es titular el pueblo y el Derecho, van a dar origen al Estado, que como ente socio-político tendrá múltiples finalidades, cuya satisfacción será a través del Poder Público, dentro del esquema del Estado Mexicano.

El Poder Público del Estado que se encauza dentro del marco jurídico que lo origina, se encuentra instituido en beneficio del pueblo, distinguiéndose en su carácter unilateral, imperativo y coercitivo por el hecho de que se impone a todas las voluntades individuales, colectiva y sociales que se ubican en el territorio en el que se ejerce denotando con ésto la finalidad del Estado.

Así mismo, el Poder del Estado considerado en forma unitaria atendiendo a sus funciones:

"Es frecuente observar cómo se incurre fácilmente en el equívoco de considerar al "Poder" del Estado o "Poder Público", como "Gobierno", es decir, en confundir ambos conceptos, cuando son totalmente diferentes, pues éste último no es sino el conjunto de personas u "órganos" públicos que ipsojure, en el ejercicio de sus facultades cumple con la voluntad de la Nación; y el Poder del Estado significa la facultad constitucional de crear o modificar el Derecho y aplicarlo a los casos concretos supuestos de la norma jurídica"(1)

Con el razonamiento hecho del Poder Público podemos decir que es para el beneficio de la Nación.

2) DIVISION DE PODERES.

El Estado tiene necesariamente que satisfacer las necesidades de la sociedad con una serie de órganos con funciones específicas, la actividad del Estado reviste de ciertas estructuras de competencia que son determinadas y esenciales.

Aunque el poder del Estado es único nos encontramos en una distribución de funciones, Legislativo, Ejecutivo y Judicial, éstas tres funciones no pueden separarse sino deben estar conexas o relacionadas.

"De manera que la doctrina de la División de Poderes la debemos entender como la separación, no de las funciones en que el Poder Público se traduce, sino de los órganos en cada uno de ellos se deposita para evitar que se concentre en uno sólo"(2)

(1) RIOS ELIZONDO, ROBERTO, El Acto de Gobierno, Ed., Porrúa S.A. México, 1975, pág. 39.

(2) FLORES GOMEZ, FERNANDO, Manual de Derecho Constitucional, Ed., Porrúa S.A. México, 1976, pág. 47.

La teoría de la División de Poderes constituye uno de los fundamentos de todo régimen democrático, quedando obligado a realizar estrictamente las funciones que a cada uno le corresponde.

"Desde Aristóteles hasta Montesquieu, todos los pensadores a quienes preocupó la División de Poderes, dedujeron sus principios de una realidad histórica concreta. De la comparación de varias Constituciones de su época, y teniendo en cuenta el Estado-Ciudad, realizado en Grecia, Aristóteles diferenció la Asamblea Deliberante del grupo de Magistrados y el Cuerpo Judicial. De las varias formas combinadas que descubrió en la Constitución Romana. Polibio dedujo la forma mixta del gobierno. En presencia de la realidad francesa de su época, Bodino afirmó la existencia de cinco clases de Soberanía, que por ser éstas indivisibles incluyó en el órgano legislativo.

En presencia del Estado alemán después de la paz de Westfalia, Pufendorff distinguió siete potencias *semmi-imperi*, y por último, infiriendo sus principios de la organización constitucional inglesa, Locke y Montes quienes formularon la teoría moderna de la división de poderes."⁽³⁾

Surge como razón superior limitar la división de poderes para no caer en el abuso del poder.

Nuestra Constitución política vigente, pues, admite el sistema de la División de Poderes, en su artículo 49 en el cual dispone lo siguiente:

"Art.49. El Supremo Poder de la Federación se divide para su ejercicio, en Legislativo, Ejecutivo y Judicial.

No podrán reunirse dos o más de estos poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el Legislativo

⁽³⁾ TENA RAMIREZ, FELIPE. Derecho Constitucional Mexicano, 2ª ed., Ed., Porrúa S.A. México, 1985, pág. 211.

en un sólo individuo, salvo el caso de facultades extraordinarias al Ejecutivo de la Unión conforme a lo dispuesto en el artículo 29. En ningún otro caso, salvo lo dispuesto en el segundo párrafo del artículo 131 se otorgaran facultades extraordinarias para legislar"

Desde luego que el precepto constitucional en comento, tiene sus más antecedentes históricos, pues en efecto, "la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos del 4 de noviembre de 1824 expresó en su artículo 6:

Se divide el Supremo Poder de la Federación para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial.

La Constitución Federal del 5 de febrero de 1857, consagró el principio de la división de poderes en estos terminos conforme al artículo 50 el cual establece: "El Supremo Poder de la Federación se divide para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial. Nunca podrán reunirse dos o más de estos poderes en una sólo persona o corporación ni depositarse el Legislativo en un sólo individuo."⁽⁴⁾

Con el razonamiento hecho se deduce que se repiten en las demás constituciones el precepto que consagra la teoría de la división de los tres poderes, que encontramos en el artículo 49 de nuestra constitución.

A) SOBERANIA

El concepto de soberanía, resulta multívoco, sin embargo los autores se han caracterizado en pretender conceptuarlo, por ejemplo Bodino define por primera vez al Estado en función de su soberanía: "El Estado es un recto gobierno de varias agrupaciones y de lo que es común, con potestad soberana (summa potestas)."⁽⁵⁾

⁽⁴⁾ FLORES GOMEZ, FERNANDO, Op. cit., pág. 50.

⁽⁵⁾ TENA RAMIREZ, FELIPE, Op. cit., pág. 5.

Como consecuencia de entender de esta forma a la soberanía, se justificó al monarca, y al poder pues el Estado Soberano se confundió con el rey, ya que el poder se depositaba totalmente en una persona.

La doctrina que influyó en la Revolución Francesa se deja entender al monarca y al Estado como una unidad y el poder se trasladaba al pueblo.

Dice Esmein: "Estado es sujeto y titular de la soberanía, por no ser sino una persona moral, una ficción jurídica; es preciso que la soberanía sea ejercida en su nombre por personas físicas, una o varias, que quieren y obren por él. Es natural y necesario que la soberanía, al lado de su titular perpetuo y ficticio, tenga otro titular actual y activo, en quien recidirá necesariamente el libre ejercicio de esa soberanía."⁽⁶⁾

Analizando lo anterior, nos podemos percatar que la doctrina europea fracasa en el sentido de concebir al gobernante como titular del poder soberano, se corra el peligro latente de una dictadura organizada de quien sustenta el poder.

Lo anterior es evidente si observamos como esta doctrina concibe a la soberanía. Ciertamente Carre de Malberg dice que "Es la Nación la que da la vida al Estado al hacer delegación de su soberanía en los gobernantes que instituye en su Constitución."⁽⁷⁾

En contra de la posición de la doctrina europea se encuentra la norteamericana que destituye de la soberanía a los gobernantes, y se le reconoce originalmente en la voluntad del pueblo, externado por escrito en el documento llamado Constitución.

⁽⁶⁾ Cit. por Tena Ramírez, Felipe, Op. cit., pág. 7.

⁽⁷⁾ Id.

En este concepto el pueblo hace uso de este poder soberano al constituirse en un Estado jurídicamente organizado mediante una ley fundamental llamada Constitución en la cual establece su forma de gobierno, y crea poderes públicos y sus facultades, así como estatuye los Derechos Fundamentales.

En tal sentido establece en este documento la división de los poderes y la autoridad concretamente limitada de los mismos así como de los derechos de cada persona.

Los gobernantes no tienen poder soberano puesto que el pueblo subsumió en la Constitución su propia soberanía.

Es decir, que el orden jurídico normativo que conforma la Constitución es la autoridad suprema que tiene el carácter de ser obligatorio tanto para los gobernantes como para los gobernados.

De ahí surge el principio conocido como la Supremacía de la Constitución por razón que es la expresión del Poder Soberano en ejercicio del pueblo y al expedirlo, está por encima de todas las leyes y autoridades.

Es importante hacer mención que la Constitución es la más alta fuente de autoridad, se traduce como el ejercicio del Poder Público que realizan los gobernantes a través del principio de legalidad.

"Nuestra Constitución vigente establece un concepto de soberanía popular como nota esencial del Estado Mexicano. Se le ha denominado popular a la soberanía por que es el pueblo en quien efectivamente radica."⁽⁸⁾

⁽⁸⁾ FLORES GOMEZ, FERNANDO, Op. cit., pág. 44.

Conforme a lo anterior los artículos 39, 40 y 41 de nuestra Constitución se refiere a la soberanía.

"Art. 39. La soberanía nacional reside esencial y originalmente en el pueblo.

Todo poder público dimana del pueblo y se instituye para el beneficio de éste.

El pueblo tiene todo el tiempo el inalienable derecho de alterar o modificar la forma de su gobierno."

"Art. 40. Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática y federal, compuesta de estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior, pero unidos en una sola federación establecida según los principios de esta ley fundamental."

"Art. 41. El pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión, en los casos de la competencia de éstos, y por los de los Estados, en lo que toca a sus regímenes interiores en los términos respectivamente establecidos por la presente Constitución Federal y las particulares de los Estados y las que en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del pacto Federal."

De los preceptos constitucionales transcritos se desprende que la soberanía es inherente al pueblo, en quien reside esencialmente y de manera original, la idea que implica en el pueblo, es la fuente de la soberanía y único titular de la misma.

Las características de la soberanía son, la Autonomía, que se encuentra organizada políticamente y la de ser inalienable y con territorio.

Autonomía significa "que con toda libertad e independencia, por sí misma se da sus propias leyes.

Que se encuentre debidamente organizada, nos quiere decir, con instituciones gubernativas.

El ser inalienable, es cuando no se puede renunciar ni tampoco delegar o ceder su ejercicio de la soberanía porque al hacerlo automáticamente se destruye.

Y por territorio, es una parte limitada de tierra."⁽⁹⁾

B) AUTORIDAD

Para el Derecho Administrativo el concepto de autoridad debe reunir las siguientes características:

PRIMERO.- El estatus de imperio, o sea la investidura del poder.

SEGUNDO.- Actuar en función de cometidos estatales;

TERCERO.- Que esos cometidos estén de acuerdo a la ley;

CUARTO.- Disponer de la fuerza pública.

Este concepto tiene dos acepciones jurídicas, la primera equivale al poder, potestad o actividad que es susceptible de imponerse a algo, y, referida al Estado, como organización de la sociedad, implica el poder con que esté investido, superior a todos los que existen, y que se despliega imperativamente, en tal forma, que nadie debe desobedecerlo, en una palabra es el poder de imperio, emanado de la soberanía.

También por autoridad se entiende el órgano del Estado, integrante de su gobierno, que desempeña una función específica tendiente a realizar las

⁽⁹⁾ BAZDRESCH, LUIS, Garantías Constitucionales, 3ª ed. Ed., Trillas, México, 1987, pág. 21.

atribuciones estatales en su nombre, bajo este aspecto el concepto, sino que se traduce en un órgano del estado, constituido por una persona, funcionario o cuerpo colegiado, que despliega ciertos actos, en el concepto de autoridad, en esta segunda acepción revela la idea del órgano estatal, ya que dentro del régimen jurídico del Estado, existen diversas entidades públicas.

Elementos que integran al concepto de autoridad.

- a) Un órgano del Estado.
- b) Las facultades de decisión o ejecución.
- c) La imperoactividad en el ejercicio de sus funciones.
- d) La creación, modificación o extinción de un acto.

Reuniendo todos estos elementos en una noción lógica, daremos un concepto de autoridad, en la siguiente forma:

Autoridad es un órgano estatal, investida de facultades de decisión o ejecución que produce, crea, modifica o extingue situaciones generales o especiales, dentro de un Estado, todo ello con su imperoactividad.

3) **SUPREMACIA CONSTITUCIONAL**

"El principio fundamental sobre el que descansa nuestro régimen constitucional es la Supremacía Constitucional. Sólo la Constitución es Suprema en la República. Ni el Gobierno Federal ni la autonomía de sus entidades ni los órganos del estado que desempeñan y ejercen las funciones gubernativas, ya sean órganos del

Poder Federal, ya sean órganos del Poder Local, son en nuestro derecho constitucional, soberanos."⁽¹⁰⁾

Esto obedece a un criterio jerárquico y semejante a una figura piramidal, en cuya altura encontramos a la Constitución como Ley Suprema, siguiendo una forma descendente y de menor grado las siguientes normas secundarias, en una escala de mayor a menor donde su ámbito federal se va a encontrar:

1. La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
2. Las leyes expedidas por el Congreso de la Unión en cumplimiento de la Constitución y los tratados o Convenios Internacionales celebrados y que se celebren de acuerdo con ella.

Lo anterior se desprende que de un fundamento razonable, de que nuestra Constitución es una norma fundamental que dicha estructura jurídica del Estado Mexicano, es una ley primaria; y en consecuencia, es una fuente de validez formal de todas las normas secundarias que componen nuestro derecho positivo.

El artículo 133 de la Ley Fundamental consagra expresamente el principio de la Supremacía Constitucional.

"Art. 133. Esta Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el Presidente de la República, con aprobación del Senado, serán la Ley Suprema de toda la

(10) RAMIREZ FONSECA, FRANCISCO. Manual de Derecho Constitucional. 2ª ed., Ed. Publicaciones Administrativas y Contables S.A. México 1981, pág. 415

Unión. Los jueces de cada Estado se arreglarán a dicha Constitución, leyes y tratados a pesar de las disposiciones en contrario que puedan haber en las Constituciones o leyes de los Estados."

De la aplicación efectiva del principio de Supremacía Constitucional se derivan los siguientes principios:

- a) La jerarquía de las normas jurídicas.
- b) Imposibilidad jurídica de que los órganos deleguen el ejercicio de las competencias que les ha atribuido la Constitución.
- c) El control de la constitucionalidad de las leyes.
- d) La necesidad de crear un medio de control que preserve el Imperio de la Constitución.

Por último cabe hacer mención que nuestra Constitución está investida por el principio de rigidez constitucional, lo cual dicho ordenamiento puede ser modificado o reformado por un poder extraordinario integrado en los términos del artículo 135.

Este principio se opone al llamado flexibilidad constitucional, que significa que la ley fundamental, es susceptible de ser reformada y modificada por el legislador ordinario con el mismo procedimiento para crear o modificar una legislación secundaria.

4) GARANTIAS CONSTITUCIONALES.

"Las llamadas garantías constitucionales, son también denominadas como garantías individuales, derechos del hombre, Derechos Fundamentales, derechos públicos subjetivos o derechos del gobernado"⁽¹¹⁾

"Las garantías individuales se traducen en una relación jurídica que existen entre el gobernado, por un lado y el Estado y sus autoridades por el otro (sujetos activos y pasivos), en virtud de la cual surge para el primero el derecho de exigir a los segundos una obligación positiva o negativa, consistente en respetar las prerrogativas fundamentales de que el hombre debe gozar para el desenvolvimiento de su personalidad (objeto), relación cuya fuente formal es la Constitución."⁽¹²⁾

"Las garantías constitucionales en estricto sentido, son los instrumentos procesales establecidos por la Ley Fundamental, con el objeto de restablecer el orden jurídico constitucional cuando el mismo es transgredido por una órgano de autoridad del propio Estado."⁽¹³⁾

De los diferentes conceptos se derivan ciertas relaciones fundamentales de una sociedad a saber:

- a) Las relaciones de Coordinación.
- b) La Supraordinación.
- c) La de Supra a subordinación.

(11) BURGOA, IGNACIO, Las Garantías Individuales, 24 va. ed., Ed. Porrúa S.A. México 1992. pág. 137.

(12) Ibid. pág. 102-103.

(13) POLO BERNAL, EFRAIN, Breviario de Garantías Constitucionales, Ed., Porrúa S.A., México, 1993, pág. 1

Las relaciones de coordinación son los vínculos que entablan dos o más sujetos, físicos o morales dentro de condición de gobernados.

Las relaciones de supraordinación, descansa sobre una dualidad cualitativa subjetiva, es decir, surge entre dos entidades colocadas en distinto plano o posición, entre el Estado actuando como persona política y sus órganos de autoridad, por un lado, y el gobernado por el otro y teniendo el estado por cuanto a sus actos los atributos esenciales de unilateralidad, imperatividad y la de coercitividad, en consecuencia las garantías constitucionales se traducen en relaciones jurídicas que se entablan entre el gobernado y cualquier autoridad estatal de modo directo e inmediato y el Estado de manera indirecta o mediata.

Las relaciones de supra a subordinación en que se manifiesta la garantía individual consta de dos sujetos, a saber, el activo o gobernado y el pasivo contituido por el Estado y sus órganos de autoridad.

Se deduce que las garantías individuales tienen como sujetos activos a las personas físicas, pero también a las personas morales como entidades sometidas al imperio autoritario de la norma suprema.

El objeto de las garantías individuales, se traduce en un medio de salvaguardar las prerrogativas del ser humano frente al poder público en consecuencia los derechos y las obligaciones que implica una relación que existe entre gobernados y gobernantes.

Las garantías constitucionales tienen las siguientes características a saber:

PRIMERO.- Son unilaterales, por cuanto están exclusivamente a cargo del poder público.

SEGUNDO.- Son irrenunciables no pueden renunciar al derecho de disfrutarlas; se prohíbe que se haga un pacto o que se exprese en la renuncia.

TERCERO.- Son permanentes, como atributo implícito del derecho protegido.

CUARTO.- Son generales y supremas por que están instituídas en la Constitución.

Nuestra Constitución General de la República asienta en su artículo 1°

lo siguiente:

"Art.1. En los Estados Unidos Mexicanos todo individuo gozará de las garantías que otorga esta Constitución, las cuales no podrán restringirse ni suspenderse, sino en los casos y las condiciones que en ella misma establece."

Debe aclararse, sin embargo, que existen algunas limitaciones para los extranjeros y para los eclesiásticos, en materia de actividades políticas, educativas y de propiedad privada.

CAPITULO II

CONTROL CONSTITUCIONAL

1) FUNDAMENTOS.

La fundamentalidad denota una cualidad de la Constitución jurídica positiva, que lógicamente, hace que ésta se califique como Ley fundamental del Estado, conforme al concepto anterior equivale al de primariedad, o sea, que si la Constitución es Ley Suprema, al mismo tiempo es, Ley primaria, este atributo además, implica que el ordenamiento expresa las decisiones fundamentales.

Dice Maurice Haurior, "La fundamentalidad de la Constitución significa también que es la fuente de validez formal, de todas las normas secundarias que componen el Derecho positivo, así como la superlegalidad."⁽¹⁴⁾

Jorge Xifra Heras, refiriéndose a la fundamentalidad constitucional asegura que, "Este carácter fundamental que concede a la Constitución la nota de Ley Suprema del estado supone que todo ordenamiento jurídico se encuentra condicionado por las normas constitucionales, y que ninguna autoridad estatal tiene más poderes que los reconocidos por la Constitución, pues de ella depende la legitimidad de todo el sistema de normas e instituciones que componen a aquél ordenamiento."⁽¹⁵⁾

De las anteriores opiniones de los tratadistas, se alude que la fundamentalidad formal de la Constitución jurídico-positiva considerándola como la

(14) Cit. por Burgoa, Ignacio. Derecho Constitucional Mexicano, Ed. Porrúa 1973, pág. 358.

(15) Id.

norma fundatoria de todo régimen jurídico de un Estado, implica su propia validez y sin este atributo, la misma desaparecería.

Ahora bien si la Constitución es la Ley fundamental, por ende, son dos conceptos inseparables que denotan dos cualidades concurrentes de toda estructura jurídica positiva, o sea, que ésta es suprema por ser fundamental y es fundamental por que es suprema. En efecto si la Constitución no estuviese investida de supremacía, dejaría de ser el fundamento de la estructura jurídica del Estado, ante la posibilidad de que las normas secundarias pudiesen contrariarla sin carecer de validez formal, por ello en la pirámide de Kelsen la Constitución es la base y la cumbre, lo fundatorio y lo insuperable, en lo cual se mueve toda estructura vital del Estado.

Se desprende que las decisiones son la estructura, la base y el contenido principal de la organización política, sobre ellas descansan todas las demás normas del régimen jurídico.

La fundamentalidad no puede ser reformada por el Congreso sino únicamente por la voluntad directa del pueblo, y sus principios rectores de una Constitución, que debe contener para que sea validez.

"Luis F. Canudas opina que las decisiones políticas fundamentales de la Constitución de 1917 son:

- a) En el Estado Mexicano, la soberanía nacional reside esencialmente en el pueblo;
- b) En el Estado Mexicano, todo poder dimana del pueblo;
- c) En el Estado Mexicano, el pueblo tiene en todo tiempo el inalienable derecho de alterar o modificar la forma de gobierno;
- d) El Estado Mexicano, es un Estado que adopta la forma republicana de gobierno;
- e) El Estado Mexicano es un Estado Federal;
- f) El Estado Mexicano es una democracia constitucional de carácter representativo;

- g) El Estado Mexicano reconoce los derechos individuales públicos de los hombres y los derechos sociales.
- h) En el Estado Mexicano existen tres poderes a saber: Legislativo, Ejecutivo y Judicial;
- i) En el Estado Mexicano, el Municipio Libre, es la base de su división territorial y de su organización política y administrativa.⁽¹⁶⁾

Podemos afirmar que las cuatro primeras decisiones fundamentales es una idea en torno a la soberanía, y lo novedoso, es que se incluye el municipio libre como una decisión.

Consideramos que en México, como en casi todos los países actuales encontramos su fundamentalidad en sus regímenes jurídicos los siguientes principios de soberanía, Sistema Representativo, Derechos Humanos y División de Poderes.

Los fundamentos del Sistema Jurídico Constitucional Mexicano, en la actualidad se basa y se fundamenta en los principios del Derecho y del Derecho Constitucional, y, éste a su vez, en la Constitución debidamente con sus elementos: Territorio, Población y Gobierno.

Es también reconocida la Ley Suprema vigente como una de las más avanzadas del mundo y tiene doble ventaja de proteger al hombre tanto en su aspecto individual como de grupo.

Lo cual que de allí se califique como Derecho Constitucional o de Trabajo, o de Seguridad Social, de Agrario y de otras ramas jurídicas, como la primera Constitución Socialista del mundo.

⁽¹⁶⁾ CANUDAS, F. LUIS, Irreformabilidad de las decisiones fundamentales de la Constitución, en la Revista de la Escuela Nacional de Jurisprudencia, No. 18, 19, 20. México 1943, pág. 107 y 108.

En México vivimos dentro de un régimen estrictamente intitucional en el que sólo la Ley Suprema constituye ser la norma fundamental.

Además las Entidades Federativas tienen funciones delimitadas, extensión y límites que se han fijado en su propio ordenamiento supremo, y los poderes locales tienen sus facultades restringidas y no por la Constitución Federal, sino por la propia, en ningún caso pueden contravenir a la norma Federal.

Y si de la Federación, los Estados y sus Autoridades pasamos a la sociedad y a los individuos, podemos afirmar que no éstos en lo particular, ni como componentes del pueblo en quien reside esencial y originalmente la soberanía, pueden ejercer directamente ésta, ni realizar funciones propias del Estado, ni alterar o modificar directamente la Constitución. La función del pueblo sólo está en el ejercicio de designar a sus representantes.

Tomando en consideración que nuestra norma suprema tiene las decisiones fundamentales o principios que debe tener como base una estructura jurídica, política, positiva, la Soberanía, la División de Poderes, Derechos Fundamentales, Derechos de Representación y una forma de Gobierno.

A) ESTRUCTURA DE LA CONSTITUCION.

Para poder hablar acerca de la estructura de la Constitución, necesitamos dar una idea de lo que es la norma Federal, saber como está compuesta y su contenido.

El término Constitución tiene diversas acepciones desde su punto de enfoque por lo cual Carl Schmitt nos dice "Reconoce una diversidad de sentidos. En

una acepción general de la palabra, todo, cualquier hombre y cualquier objeto, cualquier establecimiento y cualquier asociación se encuentra de alguna manera una Constitución, y todo lo imaginable puede tener una Constitución."⁽¹⁷⁾

Jellinek dice "que la Constitución abarca los principios jurídicos que designan a los órganos supremos del Estado, los modos de creación, sus relaciones mutuas fijan el círculo de acción, y, por último, la situación de cada uno de ellos respecto al poder Estado."⁽¹⁸⁾

Por su parte Kelsen al referirse a la Constitución en sentido material la define "Como aquella que está constituida por los preceptos que regulan la creación de normas jurídicas generales, y, especialmente la creación de leyes."⁽¹⁹⁾

De los conceptos anteriores se desprende, que la norma fundamental, es la fuente por excelencia del derecho que determina una estructura del Estado, la forma de gobierno, la jurisdicción de los órganos constitucionales y administrativos, los derechos y deberes de los nacionales, como a los extranjeros, y, un concepto común de la Constitución es el que señala como instrumento jurídico político más importante del Estado, por lo cual se dice que la Constitución es norma de normas.

La norma suprema en sentido formal es el propio documento solemne, en sentido material está constituida por los preceptos que regulan la creación de normas jurídicas, y claramente de los conceptos dados, y se desprende, que la estructura de la Constitución abarca las siguientes cuestiones.

La Constitución está integrada por dos partes: La DOGMÁTICA y la ORGANICA.

(17) Cit. por Flores Gómez, Fernando, Op Cit. . pág. 17.

(18) Idib. pág. 413.

(19) Cit. por Tena Ramírez, Felipe, Op. Cit. pág. 22.

La parte dogmática trata de los Derechos Fundamentales del hombre.

La parte orgánica tiene por objeto organizar el Poder Público.

"De tal manera que la estructura de la Constitución como todas las de su tipo, se sustente en dos principios capitales:

1.- La libertad del Estado para restringirla es limitada en principio;

2.- Como complemento indispensable postulado al anterior, es preciso que el poder del estado se circunscriba y se encierre en un sistema de competencia."⁽²⁰⁾

Tocante al primer principio de la estructura de la Constitución, que sería los llamados Derechos Fundamentales, se pueden clasificar en dos categorías los Derechos Individuales Aislados y los Derechos Individuales Relacionados con otros Individuos. Los primeros serían los derechos absolutos y los segundos constituidos por aquellas manifestaciones sociales que requieren la intervención ordinaria del Estado.

La parte de la Constitución que trata sobre los Derechos Fundamentales recibe el nombre del DOGMÁTICA y nuestra norma fundamental vigente lo designa como las Garantías Individuales.

El segundo principio que anteriormente hicimos referencia, es complemento del primero. La Garantía Orgánica contra el abuso del poder, está principalmente en la división de poderes. La parte de la norma suprema que tiene por objeto organizar el poder público, es la parte orgánica, contemplada en los artículos 49 hasta el artículo 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que actualmente nos rige, trata de la organización y competencia de los Poderes

⁽²⁰⁾ Ibid. pág. 22-23.

Federales, en tanto que el Capítulo IV, también se relaciona con la parte orgánica, al establecer las responsabilidades a los Servidores Públicos.

Cabe hacer mención que la Constitución tiene su fundamento, y de allí que tenga una estructura y ciertas características básicas para un régimen jurídico. Se caracteriza por ser Rígida y Estricta, se dice que es rígida por que para su reforma, exige un procedimiento especial.

En algunos casos requiere además un régimen específico que forma el Poder Constituyente creado para tal efecto, y su complemento está en forma escrita siendo conveniente que por motivos de seguridad, claridad y voluntad del constituyente se externa por escrito en un documento solemne llamado norma fundamental.

Algunos tratadistas manejan también para estructura de la Constitución el preámbulo que sirve encabezar un artículo, un texto solemne y declarativo que recoge los momentos más significativos del proceso de la Constitución de un Estado; los motivos que determinaron su redacción y las finalidades más generales para el bienestar de la sociedad de una estructura política.

2) SISTEMAS DE CONTROL

Es necesario precisar que se entiende por sistema de defensa, donde "Algunos autores identifican con otras denominaciones, las cuales sin embargo coinciden en cuanto a su contenido, y no es otro que la pretensión de profundizar en los sistemas, métodos o instrumentos para hacer prevalecer la Constitución sobre los

actos tanto del poder público como de los particulares, cuando éstos se oponen a ella, la incumplen, la desvían o palmariamente la contradicen."⁽²¹⁾

Emilio Rabasa, nos habla de la supremacía judicial; pero Felipe Tena Ramírez, del control de la Constitucionalidad, Héctor Fix Zamudio de la defensa procesal de la Constitución, ya que ellos estudian los medios o sistemas de defensa. Es necesario precisar que se entiende por sistema de defensa, medios de control, para ésto se citará a Efraín Polo Bernal.

"En efecto, la defensa constitucional es la protección integrada por instrumentos jurídicos y procesales establecidos tanto para conservar la normatividad constitucional como para prevenir su violación, reprimir su desconocimiento y lograr su desarrollo de acuerdo a la realidad política social y a los preceptos programáticos de la propia Carta Fundamental."⁽²²⁾

Se derivan cuestiones acerca de los medios de control, establecidos en distintos regímenes jurídico político, que sirven para anular o invalidar los actos y leyes que sean contradictorias al orden supremo.

En nuestro régimen político jurídico, la Constitución lleva en sí misma su defensa por llevar el principio de supremacía de sus normas, de acuerdo con el artículo 133 de dicho ordenamiento se considera una mejor prevención de derecho que se obtiene por la Ley Fundamental ya que da las bases para una mejor defensa.

Ahora bien existen diversas clases de defensa o medios de control pero principalmente se pueden dividir en dos.

⁽²¹⁾ CASTRO JUVENTINO V. , Garantías y Amparo. Ed. Porrúa, México 1983, pág. 265.

⁽²²⁾ POLO BERNAL EFRAIN, Manual de Derecho Constitucional. Ed. Porrúa, México 1985, pág. 24.

"Los sistemas de defensa constitucional pueden clasificarse en dos grupos, atendiendo a la naturaleza política o judicial del órgano al cual se encomienda la defensa."⁽²³⁾

Cabe hacer mención que otros autores manejan o clasifican los medios de control en los siguientes términos:

PRIMERO.- El sistema de control por órgano político.

SEGUNDO.- El sistema de control por órgano jurisdiccional.

TERCERO.- El sistema de control difuso o autocontrol.

CUARTO.- El sistema de control mixto.

Y existen otros medios como el neutro, el popular y el híbrido.

A) POR ORGANNO POLITICO.

Ignacio Burgoa nos indica. "El sistema de control constitucional por órgano político, dentro del cual podemos catalogar al "Jurado Constitucional" ideado por Sieyés y al omnímoto "Poder Conservador" de la Constitución centralista de 1836, generalmente revela la existencia de un cuarto poder al cual está encomendada la protección del orden establecido por la Constitución, finalidad que también suele adscribirse a algún órgano en que se deposite cualquiera de los tres poderes clásicos del Estado."⁽²⁴⁾

El problema real del control constitucional es esencialmente jurídico. Ya que en México la Ley Segunda Constitucional de 1836, por primera vez surge

⁽²³⁾ TENA RAMIREZ, FELIPE, Op. cit., pág. 492.

⁽²⁴⁾ Ibid. pág. 495.

bajo la denominación del poder conservador, con la función de anular los actos, por lo que dicho sistema fracasa no por su ejercicio sino por la falta, de tal ejercicio.

"Las facultades relativas a la defensa de la Constitución, que tenía el poder conservador, y que son las que en este momento nos interesan, constitúan, en síntesis en declarar la nulidad de los actos contradictorios a la Constitución de uno de los tres Poderes, a solicitud de cualquiera de los otros dos."⁽²⁵⁾

La Constitución de 1836 tuvo el mérito de poner de relieve la importancia del control de la constitucionalidad y de este modo sirvió para otros tratadistas mejorar los sistemas de control.

En resumen las características del sistema político son las siguientes:

- PRIMERA.-** La preservación de la Ley fundamental se encomienda bien a un órgano distinto de aquéllos en quienes se depositan los tres poderes del Estado, o bien se confía alguno de éstos.
- SEGUNDA.-** La petición de inconstitucionalidad corresponde a un órgano estatal o a un grupo de funcionario públicos, en el sentido de que el órgano de control declare la oposición de un acto de autoridad o una ley con la Constitución;
- TERCERA.-** Ante el órgano de control no ventila ningún procedimiento contencioso (juicio o proceso) ante el órgano petionario a quien se atribuye el acto o la ley atacados.
- CUARTA.-** Las declaraciones sobre inconstitucionalidad tienen efectos erga omnes o absolutas."⁽²⁶⁾

⁽²⁵⁾ Id.

⁽²⁶⁾ BURGOA, IGNACIO, El Juicio de Amparo. 5ª ed., Ed. Porrúa, México 1979, pág. 159.

Este sistema se caracteriza, por la petición, o solicitud de declaración de inconstitucionalidad de un acto o de una ley la hacen las mismas autoridades contra aquélla o aquéllas responsables de la violación.

B) POR ORGANO JURISDICCIONAL.

El control por órgano judicial generalmente tiene su misión en decidir el derecho en una contienda entre partes, el cometido primordial es determinar si los actos de los poderes constituidos estén de acuerdo con la norma suprema.

Es el sistema por el que se inclinan la mayoría de las doctrinas y las legislaciones para una mejor defensa, y además son esencialmente jurídicas, por consiguiente el órgano jurisdiccional es quien desempeña el llamado control de la constitucionalidad de los actos o leyes.

"El control jurisdiccional de las leyes y demás normas de observancia general en México, está a cargo, en forma exclusiva, del poder Judicial de la Federación."⁽²⁷⁾

El procedimiento judicial en que el particular demanda la protección de la Justicia Federal de una ley o acto que sean inconstitucionales, lo conocemos con el nombre de Juicio de Amparo que sigue a instancia de parte agraviada.

Consecuentemente, atendiendo al órgano avocado para calificar la constitucionalidad califica como control de la Supremacía Constitucional por órgano judicial.

⁽²⁷⁾ POLO BERNAL, EFRAIN, El Juicio de Amparo Contra Leyes. Ed. Porrúa, México 1985, pág.

Los atributos que se derivan o tutelan de la norma fundamental son:

- "PRIMERO.-** La protección constitucional se confiere a un órgano judicial con facultades expresas para impartirla, o se ejercen por autoridades judiciales en observancia del principio de supremacía de la Ley Fundamental.
- SEGUNDO.-** La petición de inconstitucionalidad incumbe a cualquier gobernado que mediante una ley o acto de una autoridad estricto sensu sufre un agravio en su esfera jurídica.
- TERCERO.-** Ante el órgano judicial de control se substancia un procedimiento (juicio o proceso) entre el sujeto específico agraviado y el órgano de la autoridad de quien proviene el acto (lato sensu) que se impugne o bien dentro de los procedimientos judiciales comunes, la autoridad ante quien se ventilan, preside de la aplicación y observancia de la ley o acto stricto-sensu que se haya por inconstitucional por el agraviado;
- CUARTO.-** Las decisiones que en uno y otro caso de los apuntados anteriormente emite el órgano de control, sólo tiene efecto en relación al sujeto petionario en particular sin extenderse fuera del caso concreta en relación con el cual se haya suscitado la cuestión de inconstitucionalidad."⁽²⁸⁾

El sistema judicial de control, es aquél en el cual el órgano de defensa de la Constitución es un poder judicial y ha quedado encuadrado en el Juicio de Amparo.

Refiriéndose a las ideas expuestas, debemos situar a los medios de control que encomienda la Ley Suprema, y que los encontramos en los términos del artículo 103 de tal ordenamiento.

⁽²⁸⁾ BURGOA, IGNACIO, El Juicio de Amparo. Op. cit., pág. 159, 160.

"Art.103. Los tribunales de la Federación resolverán toda controversia que se suscite:

- I. Por leyes o actos de la Autoridad que violen las garantías individuales;
- II. Por leyes o actos de la Autoridad Federal que vulneren o restrinjan la soberanía de los Estados o la esfera de competencia del Distrito Federal, y
- III. Por leyes o actos de la Autoridad de los Estados o del Distrito Federal , que invada la esfera de competencia de la Autoridad Federal."

En conclusión el Juicio de Amparo es el instrumento para hacer efectiva la defensa de la Constitución, que se encomienda al poder Judicial, que sólo por la parte agraviada puede solicitarlo, a través del procedimiento, y que el particular demanda la protección de la justicia de la Unión contra un acto inconstitucional de una Autoridad.

a) Por vía de Acción.

El ejercicio de control por órgano jurisdiccional puede clasificarse en dos: por vía de acción o bien por vía de excepción.

El control por vía de Acción, tiene su fundamento y se desarrolla en un verdadero proceso judicial, con sus respectivas partes, ya sea el actor o el afectado por el acto (lato sensu) violatorio a la norma suprema, que su función primordial es declarar su inconstitucionalidad que debe dictar una autoridad distinta a la responsable, y que nuestro derecho es Federal, salvo cuando sea una jurisdicción "concurrente" en materia de Juicio de Amparo.

"El ejercicio de control, en un régimen en que éste se desarrolla por vía de acción se adopta la forma de procedimiento sui generis, seguido ante una autoridad

jurisdiccional distinta de aquella que incurrió en la violación y en el que el agraviado tiende a que se declare inconstitucional la ley o acto reclamado."⁽²⁹⁾

El control por vía de acción supone el ejercicio de una acción por parte de quien estime la ley o un acto de autoridad que le cause un agravio, lo cual provoca una tramitación de un Juicio Autónomo, para declarar la inconstitucionalidad de la ley o un acto de autoridad.

Las características del control por vía de acción son las siguientes:

PRIMERO.- Es la defensa de la norma fundamental.

SEGUNDO.- Produce efectos reparadores, ya que se restituye el goce de los derechos de los gobernados.

TERCERO.- Es efectuada por órganos cuya misión especial es defender la Constitución.

CUARTO.- Protege a la Constitución contra leyes y también contra otra clase de actos de autoridad (administrativos o judiciales).

QUINTO.- Obra sobre la actuación concreta de todo tipo de autoridades (legislativa, ejecutiva y judicial).

SEXTO.- Tiene en lo más alto al Juicio de Amparo Mexicano.

b) Por vía de excepción.

El control por vía de excepción, la impugnación de la ley o acto violatorio no se realiza ante cualquier autoridad judicial puede plantearse la inconstitucionalidad, lo cual suscita un procedimiento, o sea, ante el juez natural o ante sus superiores jerárquicos a través de los recursos procesales.

⁽²⁹⁾ Id.

Dentro del sistema de control por vía de excepción o defensa, ante cualquier autoridad judicial puede plantearse la inconstitucionalidad, lo cual suscita un procedimiento, o sea, ante el juez natural o ante sus superiores jerárquicos a través de los recursos procesales.

El control debería llamarse como control contitucional perjudicial o incidental tomando en cuenta el conocimiento de la constitucionalidad, a título de defensa e incidentalmente, por una de las partes, por lo que están facultados para declarar la inaplicabilidad de las normas secundarias que sean contradictorias a la norma federal.

En seguida se establecerán las características del control por vía de excepción de los cuales sobresalen las siguientes:

PRIMERO.- La defesa de la Constitución, es a veces espontánea, y siempre accesoria.

SEGUNDA.- Los efectos preventivos.

TERCERO.- Es resolver conforme a derecho controversias particulares, a través de un proceso concreto, las disposiciones legales secundarias de acuerdo con los principios constitucionales.

CUARTA.- Sólo protege contra leyes.

QUINTA.- Obra solamente sobre la actuación de los órganos legislativos.

3) CONTROL DE LA CONSTITUCIONALIDAD.

"La institución del control de la constitucionalidad es una consecuencia del principio de la "Supremacía de la Constitución". En efecto, ella trata de garantizar que la Constitución no sea modificada por normas de inferior jerarquía, anulando o

abrogando aquellas leyes o disposiciones del Legislativo o del Ejecutivo que resulten contrarias a los preceptos constitucionales." (30)

En efecto el control constitucional está destinado a preservar el imperio de la Constitución de los presupuestos y hechos que ocurran fuera de ella, buscando conservar la intangibilidad de la norma fundamental, como instrumento de limitación al ejercicio del poder público.

De acuerdo con esa posición, Loewestein sostiene "El control de la constitucionalidad, es esencialmente, control político y cuando se impone frente a los otros detentores del poder, en realidad una posición política, cuando los tribunales proclaman y ejercen su derecho de control, dejan de ser meros órganos encargados de ejecutar decisión política y se convierte para su propio derecho en detentadores semejantes cuando no sean superiores a los otros detentadores del poder, instituidos."(31)

Burgoa a través del estudio del Juicio de Amparo con sus antecedentes, nos dice que éste se ha revelado. "Como un medio jurídico de protección o tutela de la constitucionalidad, debiendo advertirse, en corroboración de éste acierto, que en el primer documento jurídico-político mexicano que los instituyó, como fue la Constitución Yucateca de 1840, su procedencia se declaró contra cualquier acto del gobernado, violase la Constitución y no únicamente los preceptos en que consagraba las garantías individuales."(32)

Originalmente, las instituciones que preceden la historia del Juicio de Amparo, tiene, como objetivo primordial la tutela de ciertas prerrogativas que los gobernados exigieron a los gobernantes. puede observarse que influyó el estudio del

(30) ECHEVERRI U. ALVARO, Teoría Constitucional y Ciencia Política, 4ª ed., Ed., Temis, Bogotá Colombia, 1990, pág. 272.

(31) Cit. por Echeverri U. Alvaro, Op. cit. pág. 273.

(32) BURGOA, IGNACIO, El Juicio de Amparo. Op. cit. pág. 163.

Habeas Corpus Inglés y de los recursos para la protección de los Derechos Forales de los súbditos. En el Derecho Español, son atesores de nuestros medios de control.

Pues "originalmente las instituciones controladoras tuvieron como teología esencial proteger los derechos del hombre o garantías individuales frente al poder público, posteriormente fueron ensanchando sus objetivos, haciendo extensa su tutela al régimen constitucional íntegro."⁽³³⁾

Por otra parte. "En otros regímenes jurídicos a que nos hemos referido, principalmente al tratar del Senado Conservador de siete, del Supremo Poder Conservador de la Constitución Centralista de 1836, etc., los medios de control respectivos aparecen como verdaderos elementos jurídicos de protección del orden constitucional, el cual, por ende, históricamente se revela como el objeto primordial de su tutela."⁽³⁴⁾

El Juicio de Amparo desde sus inicios, hasta nuestros días ha sido el medio más perfecto para la tutela constitucional, y se ha convertido en un elemento jurídico para la protección de la Ley Fundamental.

El control constitucional y su transcendencia institucional de la supremacía. ésta no dejaría de ser más que una declaración teórica, si la propia norma suprema organizará un procedimiento para hacerla efectiva. Surge aquí el problema de la defensa constitucional o del control constitucional.

La preocupación por la defensa de la ley fundamental, se planteó, desde que el hombre inició sus reflexiones sobre los fenómenos políticos.

⁽³³⁾ Ibid. pág. 159.

⁽³⁴⁾ Id.

En efecto "La defensa constitucional es la protección integrada por instrumentos jurídicos y procesales establecidos tanto para conservar la normativa constitucional como para prevenir su violación, reprimir su desconocimiento y lograr su desarrollo de acuerdo a la realidad político-social y a los preceptos programáticos de la propia Carta Fundamental."⁽³⁵⁾

Para la tutela de la Constitución se pueden distinguir dos sistemas de control constitución.

"PRIMERO.- El control político, a cargo de órganos de naturaleza política; y

SEGUNDA.- El control judicial, a cargo de órganos jurisdiccionales y que pueden ser:

- a) Control judicial genérico o común, realizado por todos los tribunales ordinarios, o bien.
- b) Control judicial específico o especializado, ejercido por tribunales establecidos expresamente para esa función."⁽³⁶⁾

Para concluir es necesario añadir que el Juicio de Amparo es un sistema indirecto de defensa de la Constitución derivado de la legalidad que se desprende de los artículos 14 y 16 del mismo ordenamiento, de su parte Federal y directo de las garantías individuales, ésto es porque sólo procede en los casos previstos en el artículo 103 constitucional.

Por lo tanto el control constitucional es encomendado, al Poder Judicial de la Federación, lo cual, no puede actuar de oficio, tiene que haber una petición que ponga en movimiento el aparato jurisdiccional es decir, se tiene que ejercitar la acción de amparo correspondiente por el titular de la misma y el Poder Judicial, tiene la actuación de dirimir la controversia sobre la legalidad o constitucionalidad de un asunto.

⁽³⁵⁾ POLO BERNAL, EFRAIN, El Juicio de Amparo Contra Leyes. Op. cit., pág. 24.

⁽³⁶⁾ Id.

En conclusión el juicio de amparo, que tiene como finalidad esencial la protección de las garantías del gobernado y el régimen competencial extiende su tutela a toda la norma suprema. Es cierto que esta tutela se imparte siempre a petición de un gobernado, ya que sin la afectación de éste por un acto de autoridad el juicio de amparo será improcedente, al preservar dicho interés, mantiene y hace respetar el orden supremo. De allí que el control constitucional y la protección del gobernado frente al poder público, sean dos objetivos lógicos inseparables que integran la teología del juicio de amparo, un obstenta como el medio jurídico de que dispone la Ley Fundamental contra todo acto de cualquier órgano del Estado que viole o pretenda violar. De ésta última destaca el carácter del juicio de amparo como control o tutela de la Constitución.

Es el Poder Judicial el que preserva la Supremacía de la Constitución sobre los demás poderes, y es el encargado de juzgar la constitucionalidad de las leyes y actos, por este motivo se le denomina a este sistema CONTROL JURISDICCIONAL, por que establece sus propias funciones específicas jurisdiccionales.

4) CONTROL DE LEGALIDAD.

"Si en el aspecto teórico el juicio de amparo no puede ser considerado como una auténtica defensa de la constitucionalidad, en la práctica dicho acto ha derivado natural y lógicamente, hacia una defensa de la simple legalidad."⁽³⁷⁾

De lo anterior se deriva que el juicio de amparo, es la cuna y protección de la legalidad. En los proyectos de Rejón y Otero, se estableció la tutela

⁽³⁷⁾ TENA RAMIREZ, FELIPE, . Op. cit., pág. 524.

al individuo contra las violaciones y las leyes que fueran a la norma federal. La Constitución de 1857 suprimió la legalidad y solamente relacionó el amparo con dicho ordenamiento.

De la norma suprema del 57, las garantías individuales quedaron protegidas con el artículo 14 que consigna "Nadie podrá ser juzgado ni sentenciado, sino por leyes exactamente aplicadas al hecho". Cuando se infringía esta garantía el juez constitucional declaraba la legalidad y las violaciones a las leyes ordinarias, tal como la proponía Rejón y Otero.

Al respecto Felipe Tena nos dice "Al amparo fundado en la violación de los artículos 14 y 16, no ha podido conservar su categoría de juicio, sino que es técnicamente un recurso. No es un rigor que el amparo haya degenerado; trátese más bien de su natural evolución, pues el control que involucra como principal la defensa de la Constitución, tiene al cabo que preocuparse más de la legalidad que de la constitucionalidad, por intereses más al individuo, más de la primera que de la segunda."⁽³⁸⁾

"El control de la legalidad contra actos que no se ajustan a los mandatos de una ley secundaria, bien sea por que no se haya observado el texto de la misma, o bien por que se haya rebasado en su interpretación jurídica, y, por tanto su constitucionalidad o inconstitucionalidad depende de los motivos, datos o pruebas en que se haya fundado el propio acto."⁽³⁹⁾

Cabe señalar, que el artículo 14 plasma en sus párrafos segundo, tercero y cuarto, el control de legalidad.

⁽³⁸⁾ Ibid. pág. 526.

⁽³⁹⁾ SOTO GORDOA, J. LEVIANA PALMA, G. La Suspensión del Acto reclamado en el Juicio de Amparo, 2ª ed., Ed., Porrúa, México, 1977, pág. 9.

BIBLIOTECA CENTRAL

"Art. 14. A ninguna ley se le dará efecto retroactivo en perjuicio de persona alguna.

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

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

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

Ahora bien no solamente el artículo 14, sino también el artículo 16 constitucional en su primera parte que reza al tenor siguiente:

"Nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles, posesiones, sino en virtud del mandamiento escrito de autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento."

En efecto, este artículo con los conceptos de causa legal del procedimiento, fundamentación y motivación presuponen la garantía de legalidad frente a las autoridades prevaleciendo que los actos violatorios ya no sean una privación como lo hace el artículo 14, sino es una mera molestia.

En síntesis "el control de la legalidad se ha incorporado a la teología del juicio de amparo desde que el principio de legalidad inherente a todo régimen de

derecho, se erigió a la categoría de garantía constitucional como acontece en México en función de los artículos 14 y 16 de la Ley Suprema."⁽⁴⁰⁾

El control de legalidad se puede resumir en dos consideraciones: " En que a través de él se vulnera la soberanía judicial de los Estados por los Tribunales de la Federación, al examinar las sentencias dictadas por los máximos jueces estatales y en que la Suprema Corte y los Tribunales Colegiados de Distrito se han convertido en órganos revisores de dichas sentencias, sobrecargando así funciones propias y naturales, conociendo en una instancia más de los negocios judiciales que definitiva y ejecutoriamente deberán quedar resueltos ante la jurisdicción local."⁽⁴¹⁾

El control de legalidad queda asumido en el artículo 107 de la Constitución que establece su procedencia contra sentencias definitivas dictadas en los negocios civiles o penales por violaciones a las leyes sustantivas y procesales.

⁽⁴⁰⁾ BURGOA, IGNACIO, El Juicio de Amparo. Op. cit. pág. 170.

⁽⁴¹⁾ Id.

BIBLIOTECA LEGAL

CAPITULO III

EL ARTICULO 21 CONSTITUCIONAL COMO GARANTIA DE SEGURIDAD JURIDICA

1) CONCEPTO.

El poder público al desarrollar sus funciones como autoridad jurídica, forzosamente entra en relación con los gobernados (personas físicas y morales y personas de Derecho Social) y en muchas ocasiones lesiona los intereses de éstos al imponer sus actos de autoridad. En consecuencia para evitar abusos, ya sea por ignorancia o por mala fe de algunas autoridades, se han consagrado a favor del individuo las garantías de seguridad jurídica, para así proteger la vida, la libertad, la integridad, el domicilio, la familia y en general todas las garantías que le son otorgadas por la norma suprema, que sólo pueden afectarse mediante determinados requisitos, condiciones o circunstancias a las que deben apegarse las autoridades en el cumplimiento de su cargo, sin cuya observancia los actos emitidos por ella carecería por completo de validez, e incluso la autoridad incurría en responsabilidad.

La definición que nos brinda el autor Polo Bernal acerca de las garantías de seguridad jurídica es la siguiente, "Es el beneficio del reinado del derecho, ella exige la adecuación de la ley a los mandatos constitucionales, la imparcialidad y la buena organización de justicia, el cumplimiento de los requisitos de orden constitucional y legal en cualquier acto de autoridad."⁽⁴²⁾

Para Flores Gómez y Carbajal Moreno definen a esta garantía como "la vida pública mexicana, está sucedida de infinidad de actos en que se relacionan el

⁽⁴²⁾ POLO BERNAL EFRAIN, Manual de Derecho Constitucional. Op. cit., pág. 21.

Estado y los individuos; para que no arrastre con su conducta el Estado al individuo, necesario es que se ajuste a una serie de normas, requisitos o circunstancias preestablecidas. Toda actuación del Estado que no observe exactamente lo que la ley ha ordenado, no será válida."⁽⁴³⁾

Para Ignacio Burgoa las garantías de seguridad jurídica son "El conjunto general de condiciones, requisitos, elementos o circunstancias previas a que debe sujetarse una cierta actividad estatal autoritaria para generar una afectación válida de diferente índole en la esfera del gobernado integrada por la summun de sus derechos subjetivos."⁽⁴⁴⁾

La idea Burgoa deriva en que la seguridad jurídica consiste en los instrumentos para asegurar las prerrogativas del individuo, pero la importancia de ellos es que dan la seguridad al ser humano, puesto que el acto de autoridad que no respetara sería antijurídico y abriría las puertas para que el hombre opusiera tales arbitrariedades de la autoridad.

Por lo tanto cuando una autoridad realice un acto que afecte la esfera jurídica del particular o del individuo deberá realizarlo cumpliendo los requisitos y condiciones que prevé la Ley Fundamental.

El artículo 21 constitucional nos comenta:

"Art. ...

Compete a la autoridad administrativa la aplicación de sanciones por los reglamentos gubernativos y de policía, las que únicamente consistirán en multa y arresto hasta por treinta y seis horas; pero si el infractor no pagara la multa que se le hubiese impuesto, se permutará ésta por arresto correspondiente que no excederá en ningún caso de treinta y seis horas."

⁽⁴³⁾ FLORES GOMEZ, FERNANDO, Op. cit. pág. 97.

⁽⁴⁴⁾ BURGOA ORIHUELA, IGNACIO, Las Garantías Individuales. Op. cit., pág. 498.

Es importante señalar que la autoridad sancionadora debe respetar las garantías de audiencia y de legalidad consagradas en los artículos 14, segundo párrafo y 16, primera parte, de la norma suprema.

El artículo 14 en su segundo párrafo nos habla de la garantía de Audiencia, en el sentido de que si una persona cae en el hecho jurídico que es sancionado, en este caso, por la autoridad administrativa, el afectado podrá defenderse de la acusación, si es posible presentando pruebas. La garantía de legalidad se encuentra sostenida en la primera parte del artículo 16, al referirse a que todo acto de autoridad debe estar fundado y motivado. Es decir el acto de imponer una sanción debe estar fundamentado en el reglamento cuya infracción se impone al afectado y la motivación cae en los hechos materia de infracción.

El artículo 21 de referencia en su tercera parte nos dice:

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

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

Este párrafo del citado artículo nos establece claramente la garantía de seguridad jurídica, pues regula perfectamente el quantum máximo de la multa, que la autoridad administrativa puede imponer a los obreros, jornaleros o trabajadores no asalariados, por la infracción a los reglamentos gubernativos y de policía la cual no excederá a un día de su ingreso.

SECRETARÍA DE LA PRESIDENCIA

2) ARTICULO 21 CONSTITUCIONAL

"Art. 21. ...

"Compete a la autoridad administrativa la aplicación de sanciones por las infracciones de sus reglamentos gubernativos y de policía, las que únicamente consistirán en multa, que le hubiese impuesto, se permutará ésta, por el arresto correspondiente, que no excederá en ningún caso de treinta y seis horas.

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

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

3) FACULTADES DE LA AUTORIDAD ADMINISTRATIVA CONFORME AL ARTICULO 21 CONSTITUCIONAL.

Las facultades de la autoridad administrativa conforme al artículo 21 Constitucional, ha sido interpretada atinadamente por la jurisprudencia de la Suprema Corte en los siguientes términos. "Si bien es cierto que la Constitución faculta a las autoridades administrativas para castigar las infracciones a los reglamentos gubernativos y de policía, también lo es que la imposición de tales castigos, debe ser, no al arbitrio de quien los impone, sino con estricta sujeción a lo que dispongan los mismos reglamentos u otra ley, en lo que no se oponga al artículo 21 constitucional. "Las autoridades administrativas, si bien conforme al artículo 21 constitucional tiene facultades para castigar las faltas, también lo es que deben fundar debidamente sus determinaciones, citando la disposición municipal, gubernativa o de policía, cuya infracción se atribuya al interesado, y sino cumplen con tales requisitos violan las garantías consignadas en el artículo 16 de la Constitución."

BIBLIOTECA CENTRAL

APENDICE AL TOMO CXVIII, Tesis 170 y 172, Tesis 30 y 32 de la compilación 1917-1965, Tesis 417 y 419 del apéndice 1975 Segunda Sala. Idem. Tesis 378 y 380 del apéndice 1985.

Podemos afirmar de la jurisprudencia transcrita que la Constitución Federal faculta a las autoridades administrativas para castigar las infracciones a los reglamentos gubernativos y de policía, pero tales actos no deben ser arbitrarios de quien los impone, sino con estricto Derecho, que no se oponga en oposición al artículo 21. Respetando las garantías de Seguridad Jurídica.

"El artículo 21 faculta a las autoridades administrativas para castigar con multa o con arresto hasta de quince días, pero es inconstitucional que desde luego impongan el arresto, sin dejar al agraviado el derecho de optar entre la pena corporal y la pecuniaria."

APENDICE AL TOMO CXVIII, Tesis 171, Tesis 531 de la compilación 418 del apéndice 1975, Segunda Sala, Idem., Tesis 379 del apéndice 1985.

El artículo 21 Constitucional, en comento le da al infractor el derecho de opción para castigar la infracción, que comete a los reglamentos administrativos que se le imponga una multa o un arresto, pero es inconstitucional si al gobernado el derecho de optar entre la pena corporal y la pecuniaria.

TESIS SOBRESALIENTES

Obreros, Multas a los. Es cierto que el artículo 21 constitucional establece que si el infractor de un reglamento gubernativo es jornalero y obrero, no podrá ser castigado con multa mayor del importe de su jornal o sueldo de una semana; más para gozar de ese beneficio, es indispensable probar que el infractor del reglamento gubernativo de que se trata, es realmente obrero o jornalero.

Tomo XXXV. p. 2,305. Amparo Administrativo en revisión 3.390/27.- Uribe, Pastor, 24 de agosto de 1932 unanimidad de 5 votos.

Concluimos de la tesis citada que para imponer una multa a un obrero o jornalero, por ser infractor a los reglamentos de policía y buen gobierno, es indispensable que se pruebe que el infractor es obrero o jornalero para gozar de los beneficios.

AUTORIDADES ADMINISTRATIVAS, PENAS IMPUESTAS POR LAS. La facultad que concede el artículo 21 constitucional, a las autoridades administrativas, para sancionar las infracciones a los reglamentos gubernativos y de policía, con multa o arresto hasta por treinta y seis horas, sustituible al multa, en caso de no ser pagada, por arresto que no exceda de quince días, está condicionada a la comprobación de la falta correspondiente, por medio del acta respectiva que para ello se levanta y a la notificación al infractor, de la multa que se impugna. Ahora bien, si la autoridad responsable levantó el acta correspondiente de la infracción y sanción impuesta, pero en el informe justificado no hay ningún dato que autorice creer, fundadamente, que al quejoso se le notificó la multa y se le dió libertad por quince días, en caso de no satisfacer aquélla, el arresto que impuso la autoridad, es violatorio de garantías, sin que obste en contrario, que aquélla haya fundado su procedimiento en un precepto de un bando de policía, pues esta disposición no debe prevalecer contra el artículo 21 constitucional.

Tomo LXI, p. 991. Amparo penal en revisión 655/39.- Piñón Guadalupe 22 de julio de 1939 unanimidad de 4 votos.

De lo anterior, podemos decir que las autoridades administrativas tienen la facultad que les concede el artículo 21 Constitucional, para sancionar las infracciones a los reglamentos gubernativos, con multa o arresto hasta por treinta y seis horas; es sustituible la multa, pero en caso de no pagar, por arresto que no excederá de quince días.

AUTORIDADES ADMINISTRATIVAS. IMPOSICION DE SANCIONES POR LAS. Si bien es cierto que las autoridades administrativas están facultadas para imponer las sanciones a que se refiere el artículo 21 de la Constitución Federal, en caso de infracción a los reglamentos gubernativos de la policía también lo es que para que las sanciones en ejercicio de esa facultad se ajusten a los preceptos constitucionales, y particularmente, al artículo 16, es menester que las autoridades justifiquen sus procedimientos, estando obligadas a probar, que en el caso concreto, no sólo existe el precepto reglamentario infringido, sino también que se han realizado los supuestos de hecho que determinan la aplicabilidad de dicho precepto. En consecuencia, como lo ha sostenido esta Sala en diversas ejecutorias, toca a las responsables poner de manifiesto en su informe, justificado la realización de la hipótesis de hecho prevista en los reglamentos gubernativos y de policía, acompañando para ello, si es necesario, copia certificada de las constancias conducentes, con objeto de motivar la imposición de las multas, incurriendo en violaciones del artículo 16 constitucional sino lo hacen. Atento lo anterior debe concluirse que si en el caso las autoridades responsables no justificaron debidamente sus procedimientos, acompañando las constancias necesarias para probar los hechos asentados en sus correspondientes informes, no puede decirse que se hayan ajustado a los requisitos constitucionales, sino que toque al reclamados quejoso comprobar la inconstitucionalidad de los actos, toda vez que negó de plano que tales actos tuviesen alguna justificación, tocando por ello a las responsables, hacer la comprobación correspondiente.

Tomo LXXXI, p. 658. Amparo administrativo en revisión 2. 533/44.- Chavaili. Emilio 11 de julio de 1944. Unanimidad de 5 votos.

Deducimos que las Autoridades administrativas están facultadas para imponer las sanciones a que se refiere el artículo 21 de la norma suprema pero tales sanciones deben ir con apego a los preceptos constitucionales. Y con estricto derecho y particularmente el artículo 16 de nuestra norma federal.

JURISPRUDENCIA.

INFRACCIONES AUTORIDADES ADMINISTRATIVAS. Si bien es cierto que la Constitución las faculta para castigar las infracciones a los reglamentos gubernativos y de policía, también lo es que la imposición de tales castigos debe ser, no al arbitrio de quienes los impone, sino con estricta sujeción a lo que dispongan los mismos reglamentos u otra ley, en lo que no se oponga al artículo 21 constitucional. Tesis jurisprudencial 417. Apéndice 1917-1975 Tercera parte. Segunda Sala, página 693.

Jurisprudencia citada, la autoridad administrativa en los actos que emite no sean arbitrarios sino con estricta sujeción a derecho y que no se opongan al artículo 21 Constitucional.

INFRACCIONES. AUTORIDADES ADMINISTRATIVAS. DERECHO DE OPCION. El artículo 21 constitucional las faculta para castigar con multa o arresto por quince días pero es inconstitucional que desde luego impongan el arresto, sin dejar al agraviado el derecho de optar entre la pena corporal o la pecuniaria. Tesis jurisprudencial 418. Apéndice 1917-1975, Tercera parte, Segunda Sala. Página 694.

INFRACCIONES SANCIONES IMPUESTAS POR AUTORIDADES ADMINISTRATIVAS. FUNDAMENTACION. Si bien conforme al artículo 21 constitucional, tiene facultades para castigar las faltas también lo es que deben fundar debidamente sus determinaciones, citando la disposición Municipal, gubernativa o de policía cuya infracción se atribuye al interesado, violan las garantías consignadas en el artículo 16 de la Constitución.

INSTITUTO VENEZOLANO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS

Tesis jurisprudencial 419, Apéndice 1917-1975. Tercera parte, Segunda Sala. Página 695.

Si bien conforme al artículo 21 Constitucional, tiene facultades para castigar las infracciones debe fundar además las disposiciones municipales cuya multa se le atribuye al agraviado.

"AUTORIDADES ADMINISTRATIVAS. Si bien es cierto que la autoridad las faculta para castigar las infracciones a los reglamentos gubernativos y de policía, también lo es que la imposición de tales castigos, debe ser, no al arbitrio de quien los impone, sino con estricta sujeción a lo que dispongan los mismos reglamentos u otra ley, en lo que no se oponga al artículo 21 constitucional."

JURISPRUDENCIA de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, 1917-1954, pág. 353.

"MULTAS. Si las que impongan las autoridades administrativas no se ajustan estrictamente a la ley, contra ellas procede el amparo."

JURISPRUDENCIA de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, 1917-1975, Tercera parte I, pág. 389.

A) ARRESTO.

Marco Antonio Díaz de León señala que Arresto es la "Privación de la libertad, de corta duración, decretada por autoridad judicial o administrativa."⁽⁴⁵⁾

En el diccionario jurídico encontramos la siguiente definición de arresto. "acción de arrestar (del latín, ad, a y restarse, quedar: detener, poner preso).

⁽⁴⁵⁾ DIAZ DE LEON, MARCO ANTONIO. Diccionario de Derecho Procesal. 2ª ed., Ed., Porrúa, México 1989, pág. 234.

I. Detención, con carácter provisional, de una persona culpable o de Autoridad.

Consiste en una corta privación de libertad, que se realizará en un lugar distinto al cumplimiento de las penas de privación de libertad, y cuya duración no debe exceder de quince días.

II. El arresto puede ser decretado por la autoridad administrativa, recibiendo -en este caso- la denominación de arresto administrativo."⁽⁴⁶⁾

Para el vocablo jurídico el arresto. "(Arrestation). Latín medieval arrestatio construído conforme al verbo francés arrester ver Auto.

I. Acción de aprehender a una persona culpable o sospechosa, en nombre de la Ley o la autoridad.

II. Estado de la persona aprendida."⁽⁴⁷⁾

Conclusión, el arresto es una privación de la libertad, que puede ser ordenada por la Autoridad Judicial, o la autoridad administrativa. Cuando la impone la autoridad administrativa, se le impone al infractor un castigo, por las infracciones cometidas a los reglamentos gubernativos y de policía, el cual únicamente consiste en un arresto por treinta y seis horas.

Cuando es por la Autoridad Judicial, es una corrección disciplinaria establecida en la ley y que se impone al que comete una falta en el proceso, el arresto sería hasta por quince días.

⁽⁴⁶⁾ Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. Diccionario Jurídico Mexicano, 2ª ed., Ed., Porrúa, México 1987, pág. 198.

⁽⁴⁷⁾ AQUILES, HORACIO. Vocabulario Jurídico. Ed. Ediciones Palma, Buenos Aires 1983, pág. 57.

B) MULTA.

La multa puede ser analizada desde una doble perspectiva: como sanción penal y como medida administrativa.

Como sanción penal la multa es regulada, en nuestro Derecho Penal vigente. El artículo 29 del Código Penal establece que "La multa. Sanción pecuniaria que se impone al reo culpable; consiste en el pago de una cierta cantidad de dinero al Estado con carácter de pena."

Para el diccionario jurídico Mexicano. "La multa como pena pecuniaria consistente en el pago al Estado de una cantidad de dinero."⁽⁴⁸⁾

Para Moto Salazar la multa "Es una sanción que consiste en que el delincuente pague al Estado una determinada suma de dinero como compensación de la falta cometida."⁽⁴⁹⁾

Como medida administrativa. "La multa es una sanción económica de carácter personal, que se impone por actos u omisiones violatorios de disposiciones legales o reglamentarias."

6ta. Sala, TFF, Núms. 337-348, 1965, pág. 258.

En el plano administrativo la multa es consecuencia corriente de las contravenciones del artículo 21 constitucional que dispone que las infracciones a los reglamentos gubernativos y de policía se sancionarán con multa y arresto hasta por treinta y seis horas; pero si el infractor no pagare la multa que se le hubiese impuesto

⁽⁴⁸⁾ Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. Op. cit., pág. 217.

⁽⁴⁹⁾ MOTO SALAZAR, EFRAIN, Elementos de Derecho. 36 va. ed., Ed., Porrúa, México 1990. pág. 316.

se permutará ésta por el arresto correspondiente, que no excederá en ningún caso de treinta y seis horas. Si el trabajador fuere obrero o jornalero no podrá ser castigado con multa mayor del importe de su jornal o sueldo en una semana.

Como puede apreciarse de la transcripción anterior, en caso de que el infractor no pague la multa que se le impusiera, ésta se permutaba con un arresto hasta por treinta y seis horas. De lo anterior, se han generadi diversas corrientes, entre ellas quienes sostienen que la multa puede verse en fondo a quienes se, castiga es a las personas que no tienen recursos económicos para pagar la multa pues todo infractor que pague la multa, ya no estará sujeto al arresto correspondiente, de donde la opinión general es en el sentido de que éste tipo de justicia, es favorable a quienes tienen los medios económicos y se castiga exclusivamente a quienes no poseen esos medios para pagar la multa. Sin embargo a pesar de lo complejo e interesante que resulta este tema, simplemente nos concretamos a mencionarlo genéricamente pues es motivo de un estudio que merece una consideración aparte toda vez que no es motivo de estudio de este trabajo.

4) AUTORIDAD ADMINISTRATIVA.

El vocablo autoridad tiene dos acepciones jurídicas de importancia. La primera como sinónimo de poder, potestad o actividad que es susceptible de ponerse a alguien; y referida al Estado como organización jurídica-política de la sociedad implica el poder con que está investido.

Por otra parte, podemos entender por autoridad, aquel órgano del estado que desempeña, una función específica tendiente a realizar las atribuciones Estatales a su nombre. Se dice que las autoridades están investidas con facultades de decisión y ejecución, es decir, que se refuta autoridad a aquél órgano del Estado que jurídicamente es susceptible de producir una creación, modificación o extinción de

una o varias situaciones concretas o abstractas, particulares o generales, públicas o privadas, que se llevan a cabo imperativamente.

Guillermo Caballenas nos dice que: "...Autoridad Administrativa. Delegado del Poder Ejecutivo, encargado de la gestión de los actos que interesan a la Administración Pública para cumplimiento de sus fines, ejecutando y haciendo ejecutar las leyes y las disposiciones de la autoridad constituida."⁽⁵⁰⁾

La división de competencia entre los órganos de la administración da lugar a la clasificación de ellos en razón de la naturaleza de las facultades que le son atribuidas.

Los órganos de la administración Pública se puede separar en dos formas. Una como carácter de autoridades y otros de carácter de auxiliares.

Cuando la competencia otorgada a un órgano implica la facultad de realizar actos de naturaleza jurídica que afecten la esfera de los particulares y la de imponer a éstos sus determinaciones, es decir, cuando el referido órgano está investido de facultades de decisión y ejecución, se está frente a un órgano de autoridad.

Cuando las facultades atribuidas a un órgano se reduce a darle competencia para auxiliar a las autoridades y para preparar los elementos necesarios a fin de que éstas puedan tomar sus resoluciones entonces se tiene el concepto de órganos auxiliares.

Por lo tanto entendemos de los párrafos anteriores que podemos dar un concepto de autoridad administrativa que tiene competencia para decidir los asuntos

⁽⁵⁰⁾ CABANELLAS, GUILLERMO, Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual. 21 va. ed., Ed. Eliaza, Argentina 1989, pág. 425.

sometidos a su conocimiento, pronunciando resoluciones o bien ejecutando las decisiones que hubiesen sido dictadas con anterioridad por otro órgano de la propia Administración.

5) **INFRACTOR.**

Para los juristas, entre ellos Juan Miguel Palomar el concepto infractor queda definido como "Infractor adjetivo y sujeto que quebranta una ley o precepto."⁽⁵¹⁾

Guillermo Caballenas nos dice que: "...Infractor. Transgresor. Delincuente, ya sea autor de un delito propiamente dicho o de una falta."⁽⁵²⁾

RUBRO: Multa, CUANTIFICACION DE LA CANTIDAD ECONOMICA DEL **INFRACTOR**.. **TEXTO:** Al imponerse una sanción pecuniaria, como no se trata de cobrar una prestación debida a título de impuesto o derecho, sino sancionar una conducta ilícita prevista en la ley, en principio es lícito que las autoridades tomen en cuenta la situación económica del infractor para cuantificar la multa dentro de las condiciones relativas o su levedad o gravedad, pues la intención del legislador al imponer las multas es castigar al infractor y disuadir a los causantes de cometer infracciones, es claro que esa finalidad no se alcanza correctamente si por infracciones semejantes a causantes con una notoria diferencia en su capacidad económica, pues la sanción resultaría más onerosa para el infractor económicamente débil. Por lo demás en este aspecto, deberán razonarse cuidadosamente, no sólo las multas que impongan sino también los argumentos mediante los cuales se impugne el monto de una multa que, a primera vista, no resulte desproporcionada a la capacidad

⁽⁵¹⁾ PALOMAR DE MIGUEL, JUAN, Diccionario para Juristas. Ed. Mayo Ediciones, México 1981, pág. 227.

⁽⁵²⁾ CABALLENAS, GUILLERMO, Op. cit., pág. 413.

económica del causante, dentro de los límites mínimos y máximos de la sanción, atentas las circunstancias de la infracción.

Amparo Directo 270/72. Concretos Premezclados, S.A. 18 de octubre de 1972.
Unanimidad de votos. Ponente: Guillermo Guzmán Orozco.

En conclusión, el infractor es el causante, que quebranta un reglamento o una Ley. Cuya intención tiene el legislador, disuadir a los infractores de cometer infracciones a los reglamentos, es claro que esta finalidad no se alcanza.

CAPITULO IV.

LA CLAUSURA

1) CONCEPTO DE CLAUSURA.

Para poder precisar una definición de la clausura es necesario verla desde dos puntos de vista, uno que es la Doctrina y otro el Legal.

Doctrinariamente en el diccionario español la clausura. la define como "aquel aquel acto de cerrar, poner fin a un acto público." (53)

Para Juan Palomar la "Clausura significa, cerrar dar por terminada la actividad de organismos político, establecimientos comerciales, científicos, industriales". (54)

En este mismo orden de ideas, Adolfo Carretero Pérez clasifica las infracciones: "Donde contempla la clausura como atípicas: indicando que las clausuras de establecimientos publicidad de la sanción, suspensiones de licencias, revocación de actos favorables; ... En general, es cualquier privación de un derecho o interes sin la oportuna indemnización". (55)

La clausura es un acto que suspende o pone fin a las labores puede ser temporal o definitiva según sea el caso. Es una sanción accesoria por ejemplo, la

(53) MARTIN, ALONSO. Diccionario del Español Moderno. 6ª ed.. Ed. Aguilar. México 1990. pág. 224.

(54) PALOMAR DE MIGUEL, JUAN. Op. cit., pág. 259.

(55) CARRETERO PEREZ, ADOLFO. Derecho Administrativo Sancionador. Ed. Revista de Derecho Privado, Madrid 1992. pág. 157

clausura de un establecimiento ganadero por infracción de la legislación de sanidad. La Clausura que a su vez puede aparejar la aplicación de una multa, significa la cesación del ejercicio de una actividad, ya sea comercial o industrial de cualquier tipo.

Indica el Diccionario Manual Jurídico que la "Clausura es un acto que suspende o pone término a un congreso o asamblea.

La clausura también adopta el criterio de una sanción accesoria o conjunta; verbigracia, clausura de un establecimiento ganadero por infracción a la legislación de sanidad animal. (Lucha contra la sarna ovina, por ejemplo). Clausura que a su vez puede aparejar la aplicación de una multa.

La clausura significa la cesación, o suspensión del ejercicio de una actividad, ya sea comercial o industrial de cualquier tipo. Puede ser definitiva o temporaria."⁽⁵⁶⁾

Por lo tanto, la clausura podrá ser temporal o por tiempo indeterminado lo que demuestra en sí su enorme gravedad, ya que su duración puede concluir con cualquier tipo de actividad privada. En cuanto a las inhabilitaciones, puede ser temporal o definitivas; lo que le da mayor extensión que alcanzan a los propios delitos del Código Penal, y los infractores deben tener adecuados procedimientos no pueden ser tratados como delincuentes, para cumplir con dicha infracción cometida a los reglamentos gubernativos y de policía.

El Derecho de las infracciones Administrativas, corresponde a la Administración Pública señala Sayagués. "Indicando, que las sanciones administrativas son muy variadas. Multas, recargos, intereses punitivos.

⁽⁵⁶⁾ ALBERTO GARRONE, JOSE, Diccionario Manual Jurídico. 6ª ed., Ed. Abeledo Perrot, Buenos Aires 1986, pág. 178

apercibimientos, censuras, suspensiones, destituciones, arrestos, degradación, pérdida de ascenso, traslados, caducidades, retiro de actos jurídicos, decomisos, clausura, exclusión de ciertas actividades, etc."⁽⁵⁷⁾

De lo anterior, nos percatamos que la clausura es un acto administrativo que lo impone la administración pública a través de la autoridad administrativa constituye el cierre o suspensión de un establecimiento, temporal o definitiva siendo la consecuencia de la sanción desfavorable para el sujeto o dueño del establecimiento, que se aplica en caso de la infracción a un Reglamento.

En el procedimiento administrativo que se sigue para imponer una clausura, debe cumplir con las formalidades de los artículos 14 y 16 Constitucional, la motivación, Fundamentación y Audiencia. Es menester que se pruebe fehacientemente, con claridad y sin ello tenga que inferirse a base de presunciones o desprenderse de menciones ambiguas, en el mandamiento escrito de la Autoridad competente Administrativa al imponer la clausura debe citar explícitamente los preceptos violados que fundaron la sanción y en su caso, expresando que hechos constituyeron la infracción como llegaron al conocimiento de la autoridad, es necesario también que todos esos elementos se les haya dado a conocer con la oportunidad adecuada, conforme a la naturaleza del caso la infracción, para que pueda alegar probar lo que a su derecho convenga, con pleno conocimiento de motivos fundamentos legales de la imputación que se hace y de su gravedad. De lo contrario sino resultan satisfechas las garantías individuales correspondientes, el afectado queda en posibilidad en un estado de indefensión.

Para el Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual nos dice que la Clausura es un acto de cerrar algunos cuerpos o establecimientos públicos, por

(57) Cit. por Bongora Pimentel, Genaro, Acosta Romero Miguel, Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Legislación, Doctrina, 3ª ed., Ed. Porrúa, México 1987, pág. 116.

terminar sus deliberaciones tareas, actividades o negocios. Dar por terminada una serie de sesiones o juntas oficiales.”⁽⁵⁸⁾

Sin embargo, consideramos que no hay un concepto doctrinal de lo que es clausura sino una idea al respecto, ello no impide que una definición de la clausura, es por lo tanto, un acto autoritario, toda vez que se le obliga al comerciante cerrar su fuente de trabajo o ocasionando con ello perjuicios tanto económicos como de tiempo.

Ahora pasáremos al estudio de la clausura partiendo de un punto de vista legal, citaremos algunos Reglamentos donde se maneja dicho acto de clausura, ya que la doctrina no da un concepto concreto. Partiremos de un criterio Legal para dar una mayor idea acerca de dicha sanción.

Daremos algunos ejemplos del criterio legal, donde se utiliza la clausura. Para el reglamento de espectáculos públicos en el Distrito Federal en su capítulo II de las sanciones contempla en su artículo 139 en comento.

“Art. 139.- La contravención a las disposiciones del presente reglamento, dará lugar a la imposición de una sanción económica, clausura del establecimiento mercantil o espectáculo público y cancelación de licencias o permisos, en los términos de este capítulo.”

Es ente mismo orden de ideas, para la legislación la clausura, es un acto de autoridad es el cierre o suspensión temporal o definitiva del establecimiento, además de ser una sanción de carácter económico por infringir un reglamento por lo tanto, debe fijarse un mínimo y un máximo tomando en cuenta la gravedad de la infracción y las condiciones económicas de la persona física o moral a la que se sancione. Tales infracciones a los reglamentos los impondrá la autoridad competente,

⁽⁵⁸⁾ CABANELLAS, GUILLERMO, Op. cit., pág. 171.

con estricto apego a la ley, cumpliendo con las formalidades esenciales de nuestra Constitución Mexicana vigente.

Citaremos otro ejemplo para el criterio legal, que utiliza la clausura como sanción donde el reglamento de construcciones para el Distrito Federal señala en su artículo 339 al tenor siguiente:

“Art. 339.- Independientemente de la aplicación de las sanciones pecunarias a que se refiere el presente capítulo, el Departamento podrá suspender o clausurar las obras en ejecución o yacimientos en explotación en los siguientes casos...”

Es evidente que el criterio legal considera la clausura como un acto de cerrar el establecimiento comercial como medida o sanción pecuniaria que lo impondrá la autoridad facultada para ello. Además de otorgar la garantía de audiencia, entre los requisitos de la garantía de previa audiencia conforme al Derecho Mexicano positivo mexicano el afectado debe tener el pleno conocimiento que la iniciación del procedimiento, así como la cuestión a debate y de las consecuencias que tendrá el éxito de la acción intentada; y si no queda satisfecha tal garantía constitucional, si el infractor no ha tenido conocimiento ni de la contienda iniciada mediante esa acta, no se cumple con los requisitos del artículo 14 de nuestra norma suprema.

De los anteriores criterios legales, se desprende que la clausura es una sanción administrativa de carácter pecuniario que tiene por objeto cerrar o poner fin o suspender una actividad comercial que puede ser temporal o definitivo pero dicha acción se deriva de un reglamento que deberá fijarse entre el mínimo y el máximo, la gravedad, las condiciones cometidas del infractor, consideramos que la clausura es un acto administrativo por ser una manifestación unilateral de la administración pública o del ejecutivo tendientes a producir efectos jurídicos entre el Estado y el gobernado.

Por lo anterior, la clausura es un acto de derecho público de aplicación de una ley o de reglamento se presume válido y obligatorio, por ser un acto de aplicación de una ley que debe cubrir con los requisitos de fondo y forma del artículo 16 Constitucional, estos requisitos son impuestos por la autoridad para dar seguridad a la misma y al gobernado en cuanto al alcance que tenga el acto, al efecto, el artículo 16 Constitucional establece:

"Art. 16.- Nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles, o posesiones sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento..."

Por lo tanto , a la autoridad competente, la Ley le otorga esas facultades para conocer esos asuntos. Por escrito deberá constar en un documento como garantía de forma. Motivado como aquella conducta en que incurre el gobernado la cual justifica el acto de autoridad, al caso concreto y particularizado, fundamenta la aplicación de la reglamentación legal de que se trate el acto.

Una de las actividades propias que realiza la autoridad administrativa en nuestra legislación mexicana, como medio de sanción a quien infringe sus disposiciones jurídicas que es precisamente la clausura, es utilizada como medida de apremio en contra de actividades que efectúa el gobernado.

Ahora bien, la palabra Clausura proviene del Latín Clausura, cerradura o encierro, y cuyo significado genérico se refiere a todo acto solemne con que se termina o suspenden las deliberaciones de un congreso, tribunal, etc. Esta definición parte del idea meridional de que debe existir la realización de un acto solemne que deberá reunir todas las formalidades establecidas por la ley para tenerlo como válido, es decir sino se lleva a cabo este acto, la clausura no es válida ya que carece del elemento de validez como es la solemnidad.

Otro punto de la definición de la clausura hace mención de que el acto solemne tiene como finalidad dar por terminado o suspendido una actividad específica. Tocante al primer aspecto terminar significa poner fin a una actividad que se venía realizando, mientras que suspender es impedir temporalmente toda actividad que se efectuaba de manera cotidiana.

Por otra parte la clausura como medida de apremio adquiere distintamente denominación cuando se ha materializado por parte de la autoridad administrativa el acto por virtud del cual se procede a clausurar una actividad, luego entonces cabe preguntarse el significado que debemos entender por la palabra clausura, cuyo contenido es: poner fin a una asamblea, exposición, certamen, etc. o bien cerrar un comercio, salón de espectáculos, etc. por una orden gubernativa.

Del contexto citado se desprende que por virtud del acto de cerrar, se interrumpe el funcionamiento cotidiano de un lugar comercial, esto es se detiene provisionalmente toda actividad comercial llevada a cabo en local, no afectando los intereses del gobernado ya que puede reanudar sus operaciones comerciales. Ahora la diferencia que encontramos es que este acto se practica a través de un mandato gubernativo, que emite la autoridad administrativa ya que está es la encargada de complementar este tipo de ordenes.

Siguiendo este orden de ideas podemos concluir que la clausura debe conceptualizarse como un acto solemne que emite la autoridad administrativa para cerrar un establecimiento comercial que a violentado su disposiciones legales impidiendo así continuar con la actividad que se venía desempeñado en el local.

2) REGLAMENTOS ADMINISTRATIVOS.

Ya se dijo con anterioridad que de la lectura del artículo 21 Constitucional se basa que las autoridades administrativas sólo tiene competencia para sancionar las infracciones a los reglamentos gubernativos y de policía, más no así cualquier ordenamiento administrativo de observancia general distinto de éstos, por lo que resulta interesante hacer un estudio más profundo a efecto de precisar que debe entenderse por reglamento gubernativo y de policía.

De manera general, el reglamento. "Es una norma o conjunto de normas jurídicas de carácter abstracto e impersonal que expide el poder ejecutivo en uso de la facultad propia y que tiene por objeto facilitar la exacta observancia de las leyes expedidas por el Poder Legislativo" ⁽⁵⁹⁾

Nos dice Ignacio Burgoa, que los "Reglamentos autónomos que son precisamente los de policía y gubernativos aludidos en el citado precepto de nuestra constitución"⁽⁶⁰⁾

Define Miguel Acosta. "los Reglamentos autónomo se entiende, aquel que emite un órgano facultado para ello y que pueda desarrollar una base, un principio o un artículo de la constitución sin necesidad de la existencia previa de una ley del congreso federal o en su caso del congreso local." ⁽⁶¹⁾

Pero dicho autor no esta de acuerdo con está doctrina ya que está prácticamente en desuso, los reglamentos y demás disposiciones no deben existir.

⁽⁵⁹⁾ FRAGA, GABINO, Derecho Administrativo. 33va. ed., Ed. Porrúa, México 1994, pág. 104.

⁽⁶⁰⁾ BURGOA, IGNACIO, Las Garantías Individuales. Op. cit., pág. 644.

⁽⁶¹⁾ ACOSTA ROMERO, MIGUEL, Teoría General del Derecho Administrativo. 7ª ed., Ed. Porrúa, México 1985, pág. 879.

Como principio general, el reglamento tiene como antecedente necesario una ley, la cual es el objeto de su pormenorización respectiva. El Reglamento es materialmente una ley, es decir, un acto jurídico que crea, modifica o extingue situaciones abstractas e impersonales; expedido por la autoridad administrativa para dar bases detalladas conforme a los cuales deben aplicarse a sujetarse las leyes propiamente dichas. Tal facultad del ejecutivo se encuentra su fundamento constitucional en la fracción I del artículo 89 de la Ley Suprema.

"Art. 89. Las facultades y obligaciones del presidente son las siguientes: I. Promulgar y ejecutar las leyes que expida el Congreso de la Unión, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia:"

También existen reglamentos que pormenorizan una ley expedida por el congreso federal mediante reglas generales, impersonales abstractas a fin de lograr en la esfera administrativa su exacta observancia, en los términos del artículo anterior; los cuales reciben el nombre de Reglamentos Heterónomos pues para tener validez legal, no deben rebasar el ámbito de las disposiciones que estos reglamentos no son gubernamentales ni de policía, por lo que no están contemplados dentro de lo preceptuado por el citado artículo 21 del código federal vigente.

Sin embargo, existen otros reglamentos, los cuales ya no especifican o pormenorizan las disposiciones de una ley preexistente para dar las bases generales conforme a las que esta deba aplicarse con mas exactitud en la realidad, sino por si mismo establecen una regulación o determinadas relaciones o actividades; entonces estamos en presencia de los llamados reglamentos autónomos que son precisamente los de policía y gubernativos a que alude el artículo 21 constitucional.

En efecto, el citado precepto habla de la existencia de reglamentos gubernativos y de policía de la aplicación de sanciones por infracciones a los mismos pero sin que se haga alusión a las leyes o que estos deban referirse. El antecedente

inmediato de este precepto, es el artículo 21 de la Constitución de 1857 que estaba redactado en los términos siguientes..

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

En la Constitución de 1917. " Se separó la competencia de la autoridad judicial de la debe corresponder a la autoridad administrativa. Para la primera se dejó la imposición de penas; para la segunda, el castigo de las infracciones de los reglamentos gubernativos y de policía".⁽⁶²⁾

Por lo tanto se desprende de este artículo que los reglamentos mencionados pueden regular el buen gobierno y la policía de las poblaciones sin que necesariamente se refiera una ley.

No obstante de lo anterior ."La opinión de otros autores consideran que de acuerdo con el artículo 124 Constitucional las facultades de los poderes federales son expresas y limitadas en consecuencia, el Presidente de la República sólo tiene facultad expresa para proveer en la esfera administrativa a la exacta observancia de las leyes expedidas por el congreso de la unión de donde se concluye que no debe hacer, reglamentos Autónomos."⁽⁶³⁾

Por lo tanto, ha quedado asentado a lo largo de la presente investigación, que las autoridades no pueden hacer sino lo que la ley les permite; por lo tanto si la Constitución Federal es Ley suprema en nuestro sistema jurídico, no

⁽⁶²⁾ FRAGA, GABINO, Op. cit., pág. 113.

⁽⁶³⁾ ACOSTA ROMERO, MIGUEL, Op. cit., pág. 885.

otorga facultades al ejecutivo federal para la creación de reglamentos, autónomos, estos no deben existir por carecer de fundamento legal que lo sostenga.

Sin embargo esta cuestión ya ha sido resuelta con las reformas al artículo 115 Constitucional del tres de Febrero de 1993, en el cual se faculta expresamente a los ayuntamientos para expedir, sus bandos de policía y buen gobierno, además de reglamentos, circulares y además de disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones, mismos que algunos autores clasifican como reglamentos autónomos.

Al afecto el artículo 115 Constitucional dispone lo siguiente:

Art. 115. Los Estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, popular teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa, el Municipio Libre conforme a las bases siguientes:

II Los municipios estarán investidos de personalidad jurídica y manejarán su patrimonio conforme a la ley.

Los ayuntamientos poseerán facultades para expedir de acuerdo con las bases normativas que deberán establecer las legislaturas de los Estados, los bandos de policía y buen gobierno y los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones".

Ahora bien, sin por reglamento autónomo entendemos aquel que emite un órgano facultado para ello y que pueda desarrollar una base, un principio o un artículo de la Constitución, sin necesidad de la existencia previa de una ley de la legislatura local; no podemos aceptar que los reglamentos y demás disposiciones a que se refiere la fracción anterior que expresamente esta otorgando el segundo párrafo, que dice que las facultades "se ejercitará de acuerdo con las bases normativas que deberán establecer las legislaturas de los Estados" por lo tanto, si por

bases normativas entendemos leyes; ordenamientos expedidos por la legislatura local; los bandos reglamentos y demás disposiciones no tendrán su origen directo en la Constitución. En cuanto que desarrollan un principio establecido en la misma, sino que para ello necesitan la legislación que dicte el órgano legislativo; es evidente que no se trata de reglamentos autónomos.

En lo concerniente al D.F. tenemos que por reforma del 10 de Agosto de 1987 al Art. 73 Constitucional se creó un órgano de representación ciudadana que se denomina Asamblea de Representantes del Distrito Federal, la cual tiene entre otras facultades, la de "dictar bandos, ordenanzas y reglamentos de policía y buen gobierno que, sin contravenir lo dispuesto por las leyes y decretos que expida en congreso de la unión para el Distrito Federal, en materia de: Educación, salud y asistencia social; abasto y distribución de alimentos, mercados y rastros; establecimientos mercantiles; comercio en la vía pública; recreación, espectáculos públicos y deportes; seguridad pública; protección civil, servicios auxiliares a la administración de justicia; prevención y readaptación social, uso del suelo; regularización de tenencia de la tierra, establecimiento de reservas territoriales y vivienda. preservación del medio ambiente y protección ecológica; explotación de minas de acero y materiales pétreos, construcciones y edificaciones; agua; racionalización y seguridad en el uso de energéticos; vialidad y tránsito, transporte urbano y estacionamiento; alumbrado público; parques y jardines; agencias funerarias cementerios y servicio conexos: fomento económico y protección al empleo; desarrollo agropecuario ; turismo y servicios de alojamiento; trabajo no asalariado y previsión social, y acción cultural. (Art. 73 fracción VI Base tercera, Inciso A).

Así mismo se creó la ley orgánica de la Asamblea de Representantes, que en su artículo séptimo reglamenta la base constitucional relativa a la facultad de dictar bandos, ordenanzas y reglamentos de policía y de buen gobierno en las materias que señala la propia constitución. Por lo tanto atendiendo a dicho artículo, los reglamentos gubernativos y de policía que expida la Asamblea de Representantes

del Distrito Federal no son reglamentos autónomos, pues la misma constitución señala expresamente que esta facultad reglamentaria se ejercerá. "Sin contravenir lo dispuesto por las leyes y decretos expedidos por el congreso de la unión para el Distrito Federal.

No debemos olvidar que el hecho de que los reglamentos gubernativos y de policía expedidos por los ayuntamientos por la Asamblea de Representantes del Distrito Federal no estén considerados como reglamentos autónomos, esto no quiere decir que ni se encuentren comprendidos en lo preceptuado por el artículo 21, toda vez que la constitución es clara al señalar la competencia de las autoridades administrativas para aplicar sanciones por sanciones a los reglamentos gubernativos y de policía sin hacer mención de si estos deben ser autónomos o no.

Por último en la necesidad de la reforma al artículo 21 constitucional en el que se especifique de manera clara la competencia de las autoridades administrativas para infracciones a los reglamentos de policía y buen gobierno cuya vigilancia están encargados, donde en término "Leyes" debe ser interpretado como sinónimo de disposición legal. (Ley en sentido estricto, reglamento, bando, ordenanza, etc.).

3) PENAS Y SANCIONES.

A) DEFINICIÓN.

Son numerosas las definiciones que se han elaborado sobre el concepto de pena. Cuello Calón "Lo define diciendo que es sufrimiento impuesto por el Estado, en ejecución de una sentencia, al culpable de una infracción penal".⁽⁶⁴⁾

⁽⁶⁴⁾ Cit. por CORTES IBARRA, MIGUEL ANGEL, Derecho Penal, 4ª ed., Ed. Cárdenas Editor y Distribuidor. México, 1992, pág. 441.

Para Von Liszt la pena. "Es el mal que el juez infringe al delincuente a causa del delito, para expresar la reprobación social con respecto al acto y a su autor".

(65)

Nos dice Quintana Ripolles que la define así: "Es la privación de un bien impuesto en virtud del proceso al responsable de una infracción precisamente determinada por la ley".(66)

Sebastián Soler nos dice: "Pena es un mal amenazado primero, y luego impuesto al violador de un precepto legal, como retribución, consistente en la disminución de un bien jurídico y cuyo fin es evitar los delitos".(67)

"La pena es un mal que como retribución sigue necesariamente al delito y o pers antes de su comisión como amenaza y después de ella como sufrimiento, con la finalidad de evitarlo".(68)

El concepto de la pena, " comúnmente se ha concebido la pena como un mal que se impone a quienes han cometido un delito".(69)

Por su parte Maggiore nos dice "Después de decir que el principio de retribución es el que mejor refleja el contenido y la naturaleza de la pena, la define como, un mal conminado e infringido al reo dentro de las formas legales, como retribución del mal del delito para reintegrar el orden jurídico injuriado".(70)

(65) *Ibid.* pág. 441.

(66) *Ib.*

(67) *Ib.*

(68) *Cit.* por Argibay Molina, José.R. Morras Mom, Jorge, Derecho Penal, Ed. Ediar S.A. Buenos Aires 1972, pág. 339.

(69) FORTAN BALESTRA, CARLOS, Derecho Penal.Ed. Abeledo Perrot, Buenos Aires 1991, pág. 597.

(70) *Cit.* por Fortan Balestra, Carlos, *Op. cit.* pág. 598.

Sobre el examen de la naturaleza de la pena, se han distinguido tres grandes teorías: I.- Teoría absoluta. Los doctrinarios o afiliados a esta corriente, conciben la pena como consecuencia necesaria e inevitable del delito, teniendo un carácter eminentemente reparador o retribuido. La pena no persigue ningún fin utilitarista, sino simplemente es un mal; una forma de reprobación. Para Hegel, el Derecho es la realización de la libertad del espíritu. El delito es una negación aparente del Derecho, por lo que es invulnerable. Se reafirma con la aplicación de la pena como realidad única del espíritu; la pena establece el imperio indestructible del Derecho; no persigue otro fin sino retribuir con un mal al delincuente.

Teoría Relativa para esta corriente la pena no es retribución, ni se justifica en sí misma, sino en la finalidad que persigue, es un medio. La pena es una necesidad social persigue la corrección moral del delincuente por medio de sistemas primordialmente educativos; este es su fin y justificación Filangieri; sostenía que la pena tiene en sí misma de prevenir, la futura comisión de actos punibles, por ello debía ser energética, dura, suficientemente adecuada para despertar el temor de los ciudadanos. Este sistema más que teoría fue adoptado en la Epoca Medieval, en la cual los tiranos hacían descansar su gobierno en el terror y sufrimiento del pueblo.

Teoría Mixta. Estas teorías procuran armonizar las dos posturas que anteriormente fueron citadas. La pena no sólo debe aspirar al logro de justicia, y a la vez, aprovechándose de ella. el Estado debe buscar la prevención especial y general del delincuente que actualmente gozan de mayor aceptación, Carrara, Garranud y otros.

Para el diccionario de Derecho pena es: "Contenido de la sentencia de condena impuesta al responsable de una infracción penal por el órgano jurisdiccional competente, que puede afectar a su libertad, a su patrimonio o al ejercicio de su

derechos; en el primer caso privándole de ella, en el segundo infligiéndole una merma en sus bienes y en el tercero, restringiéndolos o suspendiéndolos".⁽⁷¹⁾

Las definiciones dadas antes encuentra su punto de conexidad al referirse la existencia de un sujeto que infringe la norma establecida; consecuencia de ello se hace acreedor a la privación de libertad.

SANCIÓN.

Ahora pasaremos al estudio de la sanción el contenido de la coactividad es, como enseña el jurista Luis Legaz y Lacambra, la sanción, ya que sin sanciones no podría hablarse de coactividad del Derecho, pues la esencia de ésta "consiste en la posibilidad de aplicar una sanción, posibilidad que representa una fuerza espiritual, una presión psíquica, una amenaza que debe motivar el cumplimiento del Derecho y que, cuando es ineficaz, se lleva a la practica aplicándose las sanciones que restauran el orden perturbado."⁽⁷²⁾

La sanción es, por tanto, un concepto jurídico fundamental, al igual que las nociones de supuesto jurídico, persona, derecho subjetivo y deber jurídico, basta recordar la celebre formula o estructura lógica de la norma jurídica expresada por Kelsen: "Si A es debe ser B; si B no es, debe ser C"; en la que "C" es precisamente la sanción".

También ha sido definida por Eduardo García Maynez la sanción: "Como la consecuencia jurídica que el incumplimiento de un deber produce en relación con el obligado".⁽⁷³⁾

⁽⁷¹⁾ DE PINA VARA, RAFAEL, Diccionario de Derecho. 11va. ed., Ed. Porrúa, México 1983, pág. 400.

⁽⁷²⁾ Cit. por Rodríguez Lobato, Raúl. Derecho Fiscal. 2ª ed., Ed. Colección de Textos Jurídicos Universitarios, Harla, México 1986, pág. 224.

⁽⁷³⁾ GARCIA MAYNEZ, EDUARDO. Introducción al Estudio del Derecho. 27va. ed., Ed. Porrúa, México 1977, pág. 295.

CLASIFICACION DE LAS SANCIONES.

La variada gama de consecuencias jurídicas de la sanción ha sido motivo de estudio y sistematización por parte de reconocidos juristas, entre los que destacan García Máynez y Carnelutti.

La CLASIFICACION realizada por García Máynez se observa que se basó en la finalidad que persiguen las sanciones y la relación existente entre la conducta señalada por la norma infringida la que constituye el contenido de la sanción, es decir que el cumplimiento de un deber jurídico general a cargo del incumplido un nuevo deber, deber que es constitutivo de la sanción.

Establece que puede darse dos hipótesis: La de coincidencia y la de no coincidencia. En la primera situación, es decir cuando el contenido de la sanción coincide con el de la obligación, estamos ante el caso del cumplimiento forzoso, que es el mas frecuente en el derecho privado y que se realiza, por ejemplo, en el embargo y remate de bienes para cubrir una deuda no satisfecha voluntariamente. En la segunda hipótesis, no es posible conseguir de una manera coactiva la observancia de una obligación, pero existe, en cambio, la posibilidad de exigir oficialmente al incumplido que realice una prestación equivalente a la que dejó de realizar. La sanción tiene entonces como fin asegurar al sujeto que ha sido víctima del acto violatorio, una indemnización por los daños y perjuicios sufridos. No hay coincidencia de la conducta obligatoria con el contenido de la sanción, sino sólo una relación de equivalencia.

No obstante, el propio Máynez reconoce que las sanciones no se agotan en los dos tipos señalados, por que la violación a la norma jurídica tiene, en ocasiones, tanta gravedad o amenaza a la sociedad de tal modo, que la indemnización resulta insuficiente; así, no se trata de corregir un daño, que puede ser irreparable,

sino de imponer al violador una pena. De este modo surge la figura jurídica del castigo como una tercera forma de sanción.

En este caso la figura no comprende exclusivamente a la sanción penal, sino a todas aquellas "Cuya finalidad no estriba en lograr coactivamente el cumplimiento de un deber jurídico, ni en conseguir determinadas prestaciones económicas equivalentes a los daños y perjuicios derivados del acto violatorio, como sería el caso de las diversas formas de nulidad o el derecho concedido bilateral, cuando la otra parte se niega a cumplir, así como la multa, etc."⁽⁷⁷⁾

La clasificación de García Máynez la sintetiza en el siguiente cuadro sinóptico:

<p>Relaciones existentes entre el deber jurídico primario y el contenido < de la sanción.</p>	<p>Coincidencia <</p>	<p>Cumplimiento forzado: (fin: obtener coactivamente la observancia de la forma infringida.</p> <p>Relaciones existentes entre el deber jurídico primario y el contenido de la sanción.</p> <p>1. Indemnización (Fin: obtener del sancionado una prestación económicamente equivalente</p>
--	--------------------------	--

⁽⁷⁷⁾ GARCIA MAYNEZ, EDUARDO, Op. cit., pág. 302.

No Concidencia	<	<p>al deber jurídico primario.</p> <p>2. Castigo (Su finalidad inmediata es aflictiva. No persigue el cumplimiento del deber jurídico primario ni la obtención de prestaciones equivalentes.</p>
----------------	---	--

También menciona que los tipos anteriores constituyen las formas simples de las sanciones, pero que a su lado existen las mixtas o complejas a saber:

- 1.- Cumplimiento más indemnización.
- 2.- Cumplimiento más castigo
- 3.- Indemnización más castigo
- 4.- Cumplimiento más indemnización más castigo.

Carnelutti establece dos especies elementales de sanción, determinadas por el propósito que persiguen, es decir, la restitución y la pena. Para él la restitución consiste en el sacrificio del interés que impone el precepto; la pena, en el sacrificio de un interés distinto, de modo que la restitución se efectúa a fin de remover la violación en tanto que la pena se inflige porque la violación se ha producido".⁽⁷⁸⁾

B) DIFERENCIACIÓN.

- 1) La pena es personal: Debe alcanzar sólo al autor del delito y no extenderse a otros sujetos que, más o menos próximo a aquel, no tuvieron participación en la conducta.

⁽⁷⁸⁾ Cfr. por García Maynez, Eduardo, Op. cit. pág. 308.

2) **No aberrante:** La pena, tal como se le ha caracterizado, debe constituir un mal que se imponga al sujeto, con actuación sobre bienes o derechos cuya lesión se considera hará sufrir al reo. Pero ese mal no puede recaer sobre situaciones de la persona, que lejos están de constituir bienes, como lo son la condición de padre e hijo, esposo, etc. No puede llegarse por vía de pena a destruir la personalidad, ni herir los sentimientos de piedad y respeto del hombre.

Esta condición se sintetiza en la afirmación de que el medio penal debe ser humano, desde que el Estado no actuará como un resentido y que no habrá de descender al sadismo en las retribuciones que imponga.

3) **Suficiente la justa proporción respecto del mal delito, debe ser reunida por la pena, no debe haber crueldad por exceso, ni benignidad por debilidad. Tanto la una como la otra, son injustas y estériles. Debe ser suficiente con el mínimo de daño, tanto para el que la debe sufrir, como para el que la habrá de imponer.**

4) **Divisible y graduable:** permitirá la individualización de la pena, según el tipo de personalidad del actor del delito y los caracteres de éste, tanto en su materialidad, como en su trascendencia social. La pena y la posibilidad aplicación proporcional según los grados de imputación, es una conquista del derecho penal que, sintetizada en las escalas penales, dejó atrás la época de las penas fijas o rígidas que colocan al juez en la imposibilidad de graduación alguna, pues acreditado el evento delictivo la pena para él era siempre la misma.

5) **Moralidad:** Esta no hace a la finalidad de la pena y se la señala como formando parte del régimen penitenciario, en cuanto habrá de tener al mejoramiento del sujeto delincuente.

- 6) **Igualdad:** Debe ser de idéntica aplicación para los sujetos que esté, en iguales condiciones y ella en la ejecución debe ser de idéntico contenido y proyección; esto hace directamente al régimen penitenciario del país, por cuanto no es un secreto que aún hoy hay establecimientos que cuentan con todos los adelantos para la triplicación y tratamiento y las instalaciones adecuadas y otros carecen de lo más elemental.
- 7) **Revocabilidad:** Los procesos irreversibles en materia de pena cierran toda posibilidad de corrección de errores, como acontece con la pena de muerte que, desde al ángulo de mal incorregible ha recibido las más serias críticas que se han formulado.
- 8) **La pena es compensación, retribución del daño social causado por el delito cometido.** Es en este aspecto un mal, desde el momento que priva un derecho (vida, libertad, patrimonio):
- 9) **La pena desempeña un función de prevención general de la criminalidad.**

El fundamento legal de la pena está consagrado en el artículo 18 Constitucional en comento:

"Art. 18.- Solo por delito que merezca la pena corporal habrá lugar a privación preventiva. El sitio de ésta será distinto del que se destinare para la extinción de las penas y estarán completamente separados. Los gobiernos de la Federación y de los Estados organizarán el sistemas penal, en sus respectivas jurisdicciones, sobre la base del trabajo, la capacitación para el mismo y la educación como medios para la readaptación social del delincuente. Las mujeres compurgarán sus penas en lugares separados de los destinados a los hombres para tal efecto."

Así mismo , el Departamento Penal y el Derecho Administrativo emplean formas de sanción que son en ocasiones, las mismas; por lo tanto, la sanción penal y la multa administrativa, la suspensión o destitución de empleos o funciones, establecidas tanto en el Derecho Penal como en el Administrativo; la prisión, sanción penal y el arresto, sanción administrativa, que sólo difiere en su gravedad o duración. Sólo queremos señalar las diferencias entre penas y sanciones, son de tipo represivo o punitivo y la diferencia principal entre ellas no está en un elemento sustantivo, si no en una nota de carácter adjetivo de procedimiento: Las penas propiamente dichas se aplican por las autoridades judiciales, mediante un procedimiento especial señalado en un ordenamiento penal. Y las sanciones administrativas se imponen por os órganos de la Administración.

En este sentido Guido Zanobini admite como criterio práctico para distinguir las sanciones administrativas el dado por el siguiente principio: "Son penas administrativas y no sanciones penales todas aquéllas cuya aplicación reserva la ley a la autoridad administrativa".⁽⁷⁹⁾

- 1) Sanción Administrativa: Es el castigo que imponen las autoridades administrativas a los infractores de la ley administrativa. Presupone la existencia de un acto ilícito, que es la oposición o infracción de un ordenamiento administrativo.
- 2) El daño que se causa por la infracción o ilícito administrativo, a la administración, a la colectividad a los individuos o el interés general tutelados por la ley, tiene como consecuencia jurídica el castigo consistente en la sanción administrativa.
- 3) En el ejercicio de la potestad sancionadora impone la administración sanciones a los infractores que merecen tener el calificativo de sanciones administrativas.

⁽⁷⁹⁾ Corso di Diritto Amministrativo, Milano, 1936, Tomo II, pág. 467, cit. por: B. Villegas Basavilbaso, Derecho Administrativo, Tomo I., pág. 131, T.E. , Buenos Aires , 1950.

- 4) **Naturaleza de la sanción administrativa.** Cumple en la ley y en la práctica distintos objetivos la sanción administrativa, preventivos o represivos, correctivos o disciplinarios, tributarios o de castigo.

El fundamento de esa potestad se encuentra en el texto del artículo 21 constitucional en comento que dice a la letra:

“Art. 21.-... 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”.

De lo anterior podemos afirmar que la doctrina y la jurisprudencia de los tribunales federales del poder Judicial, se discute el alcance de este texto constitucional que parece imponer dos graves limitaciones a la potestad sancionadora de la administración.

- a) Sólo por violaciones a los reglamentos gubernativos y de policía, pero no de leyes administrativas.
- b) Sólo pueden imponerse dos tipos de sanciones administrativas: multa o arresto, pero ninguna otra como, la clausura, el decomiso, la suspensión de actividades.
- 5) Sanciones administrativas y sanciones penales son dos tipos de sanciones diferentes de que sirve el Estado para reprimir o castigar a dos categorías diversas de infractores o de actos ilícitos.
- 6) Sanciones administrativas las impone la autoridad administrativa.
- 7) Son consecuencias de reglamentos administrativos.

4) LA INTERVENCIÓN DE LA AUTORIDAD ADMINISTRATIVA EN LA IMPOSICIÓN DE MULTAS DERIVADOS DE LA CLAUSURA.

Para poder entrar al estudio es menester saber quien impone una multa y que autoridad tiene facultad para aplicarla. La facultad sancionadora de la administración pública, como cualquier otra manifestación de autoridad, se encuentra limitada por las garantías Individuales por el Constituyente en favor del Gobernado, por lo tanto, el fundamento legal lo encontraremos en el artículo 21 de nuestra Constitución Mexicana vigente lo que instituye la potestad sancionadora a saber.

“Art.21.-... 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”...

Como puede observarse del texto transcrito, la Autoridad Administrativa tiene facultad constitucional para sancionar las infracciones cometidas a los reglamentos gubernativos y de policía, mismas sanciones que pueden ser de multa o pena corporal.

Sin embargo, algunos tratadistas, basándose en lo que disponian las constituciones anteriores acerca de este particular, sostienen la inexistencia de tal limite, pues considera que el citado artículo carece de una redacción clara y correcta y que la voluntad de legislador es la de extender la facultad sancionadora a toda la legislación administrativa. Por lo que no estamos de acuerdo con otros autores ya que es claro que la facultad que tiene la autoridades de multa o arresto, y de la lectura del citado artículo 21 de norma suprema, aparentemente se desprende una gran limitante

a la potestad sancionadora de la administración pública, al señalar que ésta sólo podrá consistir en imponer multa o arresto hasta por treinta y seis horas; lo que deja fuera de los medios de acción del Poder Ejecutivo a la clausura, el decomiso y la cancelación de licencias que son tipos de sanción comúnmente utilizadas por el derecho mexicano.

Para los efectos debemos considerar como sanciones administrativas, aquellas consecuencias represivas de un ilícito, previstas en disposiciones jurídicas y cuya imposición corresponde a la autoridad administrativa. Según su ámbito de aplicación, tenemos sanciones mediante la administración pública protege su organización y su buen funcionamiento, las que garantiza el orden social.

Todo sistema de sanciones administrativas persigue una justicia igualitaria, darle transparencia y modernizar los procedimientos y la facultad sancionadora del Poder Ejecutivo por lo que no vemos que haya una justicia que impere la equidad. Por lo tanto consideramos que el poder sancionador va más allá de lo que dice nuestra ley suprema.

Con relación a la autoridad Administrativa, La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sustentado la jurisprudencia y tesis sobresaliente que a continuación se citan:

"Autoridad administrativa. Si bien es cierto que la Constitución faculta a las autoridades administrativas para castigar las infracciones a los reglamentos gubernativos y de policía, también lo es que la imposición de tales castigos debe ser, no al arbitrio de quien los impone, sino con estricta sujeción a lo que disponen los mismos reglamentos u otra ley, en lo que no se opongan al artículo 21 Constitucional".

Tesis Juris. 170. Apendice. P.353.

Además es importante señalar que la Autoridad sancionadora debe respetar las garantías de seguridad jurídica., contenidas en los artículos 14 y 16 Constitucionales que indica lo siguiente:

“Art. 14.- Nadie podrá ser privado de la vida, de la librtas o de sus propiedades, posesiones o derechos, sino mediante juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos, en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento, y conforme a las leyes expedidas con anterioridad al hecho”.

Del texto se deriva que tenemos nuestra Garantía de Audiencia, en el sentido de que si una persona cae en un hecho jurídico que es sancionado por la Autoridad Administrativa, el afectado podrá defenderse de la acusación, si es posible presentar pruebas. Por lo tanto toda autoridad que emita un acto debe estar fundado y motivado. Es decir el acto de imponer una sanción o una multa debe fundamentarlo en el reglamento cuya infracción se impute al afectado y la motivación que cae en los hechos jurídicos de la materia de infracción, sin embargo todo acto de la autoridad administrativa debe contener la garantía de legalidad que consagra el artículo 16 Constitucional, que dicho acto debe ser por mandamiento escrito, fundamentado y motivado de autoridad competente, artículo 16 de la Ley Suprema al tenor.,

“Art. 16.- Nadie puede ser molestado en su persona familia, domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento”.

Por lo que podemos decir, que el poder sancionador de la administración pública, que consiste en la facultad de sancionar las violaciones a los reglamentos que no constituyan un delito y, del análisis estricto de la Constitución nos permite que el poder sancionador de la Administración Pública, derivado del artículo 21 se refiere a los reglamentos gubernativos y de policía, más no de las leyes administrativas en todas las ramas de la Administración Pública. Otra base

constitucional, es que las multas no tienen limite en cuanto a su cuantía, hasta donde llega el poder sancionador en cuanto a multas.

La multa es una sanción pecuniaria es la típica forma administrativa de sancionar a los infractores, dicha sanción consiste en el pago de una cantidad de dinero o equivalente, que debe tener un tope, pues al contrario sería multa excesiva. La cuantía de la multa se establece para cada clase de infracción, según la escala de la infracción.

Pero el artículo 21 Constitucional establece una garantía de seguridad jurídica respecto del quantum máximo de la multa que se imponga por las autoridades administrativas a los obreros o jornaleros el cual no debe exceder del importe de su jornal o sueldo de un día.

Por lo tanto la autoridad administrativa no debe utilizar multas excesivas y debe fijar mínimos y máximos.

Se entiende por multa excesiva "la sanción pecunaria que está en desproporción a las posibilidades económicas del multado".⁽⁸⁰⁾

Multa Excesiva. "La multa debe imponerse conforme a la gravedad de la infracción, las condiciones del infractor y su reincidencia si existe". (Informe de 1970, Sala Auxiliar, pág. 104 y 55)

Al respecto el artículo 22 de nuestro ordenamiento fundamental dispone:

"Art. 22.- Quedan prohibidas las penas de mutilación y de infamia, la marca, los azotes, los palos, el tormento de cualquier especie, la multa excesiva, la confiscación

⁽⁸⁰⁾ BURGOA, IGNACIO, Las Garantías Individuales. Op. cit., pág. 612.

de bienes y cualquier otras penas inusitadas y trascendentales”.

El Legislador Federal, en acatamiento al precepto Constitucional en comentado en la mayoría de los reglamentos o leyes administrativas en que se imponen sanciones a los gobernados que infringan sus disposiciones, ha establecido mínimos y máximos con los cuales se ha de sancionar una infracción.

Por lo tanto, la autoridad administrativa al imponer una multa derivada de la Clausura debe fijar la cuantificación del infractor y manejar mínimos y máximos además de la capacidad económica del multado, para sancionar una conducta ilícita prevista en un reglamento., pero en principio es lícito si la autoridad administrativa toma en cuenta la situación jurídica del infractor para cualificar la multa la situación jurídica del infractor para cualificar la multa dentro de las condiciones relativas a su levedad o gravedad, pues la intención del legislador al imponer una multa y sancionar al infractor y disuadir a los causantes de cometer infracciones, es claro que esa finalidad no se alcanza correctamente si por infracciones se imponen multas semejantes a causantes con una notoria diferencia en su capacidad económica, pues la sanción resultaría más onerosa para el infractor económicamente débil, por lo que vemos que no hay una justicia y una equidad. Por lo que es necesario que este aspecto debería de razonarse con más precisión las multas que se impongan sino también los argumentos mediante los cuales se impugne el monto de una multa que, a primera vista, no resulte desproporcionada a la capacidad económica del causante dentro de lo límites fijados como sanción y manejar los mínimos y máximos. Por lo que es necesario que las autoridades administrativas al imponer las multas como sanción económica no tienen una cuantificación de una multa dejando al gobernado en un perjuicio total.

Por lo tanto, la Autoridad Administrativa atendiendo a la gravedad de dicha infracción y a las condiciones económicas de aquél son precarias, al

imponérsele una multa del máximo previsto en un reglamento se estará aplicando una multa excesiva.

Nos sirve de apoyo la siguiente tesis:

INSTANCIA: Segunda Sala

FUENTE: Semanario Judicial de la Federación.

EPOCA: 5 A

TOMO: LXV

PAGINA: 674

RUBRO: MULTAS, CLAUSURA DE ESTABLECIMIENTOS POR NO PAGARLAS.

TEXTO: "Ni la ley de hacienda para el distrito federal, ni el reglamento para el cobro de multas por infracciones a los reglamentos gubernativos, ni el reglamento sobre expendios de bebidas alcohólicas, autorizan la clausura de un restaurante con venta de vinos y licores, por no cubrir las multas que se impongan por infracciones cometidas en esos establecimientos":

PRECEDENTE:

Pérez García Ignacio, pág. 674 Tomo IXV. 13 de Julio de 1940. Cuatro votos.

De lo anterior, la autoridad administrativa al imponer una multa debe hacerlo con estricto derecho para considerarla valida, consagrar la garantía de seguridad jurídica de los artículos 14 y 16 Constitucional, por lo que no podemos decir que hay una justicia Igualitaria y una Equidad. También hacemos aclaración que la autoridad Administrativa nada más tiene facultad para imponer multa y arresto por treinta y seis horas, donde nos percatamos que la autoridad impone otras sanciones que son violatorias al gobernado como serian las siguientes que se encuentran en los diferentes Reglamentos de Policía y Gubernativos.

En este orden de ideas daremos algunos ejemplos que utilizan diferentes sanciones, como sería el Reglamento para el Funcionamiento del

imponérsele una multa del máximo previsto en un reglamento se estará aplicando una multa excesiva.

Nos sirve de apoyo la siguiente tesis:

INSTANCIA: Segunda Sala

FUENTE: Semanario Judicial de la Federación.

EPOCA: 5 A

TOMO: LXV

PAGINA: 674

RUBRO: MULTAS, CLAUSURA DE ESTABLECIMIENTOS POR NO PAGARLAS.

TEXTO: "Ni la ley de hacienda para el distrito federal, ni el reglamento para el cobro de multas por infracciones a los reglamentos gubernativos, ni el reglamento sobre expendios de bebidas alcohólicas, autorizan la clausura de un restaurante con venta de vinos y licores, por no cubrir las multas que se impongan por infracciones cometidas en esos establecimientos":

PRECEDENTE:

Pérez García Ignacio. pág. 674 Tomo IXV. 13 de Julio de 1940. Cuatro votos.

De lo anterior, la autoridad administrativa al imponer una multa debe hacerlo con estricto derecho para considerarla valida, consagrar la garantía de seguridad jurídica de los artículos 14 y 16 Constitucional, por lo que no podemos decir que hay una justicia Igualitaria y una Equidad. También hacemos aclaración que la autoridad Administrativa nada más tiene facultad para imponer multa y arresto por treinta y seis horas, donde nos percatamos que la autoridad impone otras sanciones que son violatorias al gobernado como serian las siguientes que se encuentran en los diferentes Reglamentos de Policía y Gubernativos.

En este orden de ideas daremos algunos ejemplos que utilizan diferentes sanciones, como sería el Reglamento para el Funcionamiento del

Establecimiento Mercantil y Celebración de Espectáculos Públicos en el Distrito Federal en su artículo 139 dispone lo siguiente:

"Art 139.- La contravención a las disposiciones del presente Reglamento, dará lugar a la imposición de una sanción económica, clausura del establecimiento mercantil o espectáculo público y cancelación de las licencias o permisos, en los términos de este capítulo".

Nos dice el Reglamento de Construcciones para el Distrito Federal comenta en su artículo 339 lo siguiente:

"Art. 339.- Independientemente de la aplicación de las sanciones pecunarias a que se refiere el presente capítulo, el Departamento podrá suspender o clausurar las obras en ejecución o yacimientos en explotación".

De lo anteriormente, la autoridad administrativa nada más tiene facultad de multa y arresto por treinta y seis horas; de acuerdo a la artículo 21 Constitucional pero dicha autoridad impone otras sanciones por infracciones a los reglamentos de policía y Gubernativos, tales sanciones serian, la cancelación de licencias y la suspensión siendo con ello un acto violatorio, por imponer otras sanciones que no contempla en su artículo 21. Constitucional.

9) INCONSTITUCIONALIDAD DE LA CLAUSURA.

Para poder precisar este punto es necesario dar un concepto de la Inconstitucionalidad donde nos dice Ignacio Burga que la "Inconstitucionalidad palabra compuesta del prefijo del sustantivo constitucionalidad. Denota, por ende, lo que no es conforme a la Constitución. La inconstitucionalidad cuando se trata de

leyes o actos de autoridad abiertamente opuestos a dicho ordenamiento supremo, es decir, que adolezca de dicho vicio por modo indudable, manifiesto y notario".⁽⁸¹⁾

Para el diccionario Jurídico la "inconstitucionalidad contradicción, oposición entre una ley, decreto, resolución o acto y una disposición Constitucional (V. Recurso de inconstitucionalidad, supremacía de la Constitución)".⁽⁸²⁾

Para el derecho usual la "Inconstitucionalidad. Quebrantamiento de la letra o del espíritu de la Constitución (v) por leyes del parlamento, por decretos - leyes o actos del gobierno, de acuerdo con la organización judicial de cada país, la inconstitucionalidad puede declararse, en lo relativo a las normas legales, por un juez cualquiera, como conflicto en definitiva de leyes; por un tribunal subgéneros, el de mayor jerarquía y especial para estos casos dada la índole peculiar de los preceptos constitucionales, texto que es como ley de leyes. (V, Constitucionalidad, Recurso de Inconstitucionalidad, Tribunal de Garantías Constitucionales).

Otra inconstitucionalidad, esta de carácter político, y que afecta a las instituciones públicas en la cumbre, de ahí su gravedad, porque instaura la ilegitimidad en el poder, proviene de la formación, más o menos violenta o por fraude, de gobierno de facto".⁽⁸³⁾

Sin embargo para nosotros es pertinente dar una definición de la Inconstitucionalidad. Es el quebrantamiento de la norma suprema que esta en oposición o en contradicción con leyes, reglamentos o disposiciones legales por dejar de ver la observancia de nuestra Constitución vigente.

⁽⁸¹⁾ BURGOA O. IGNACIO, Diccionario de Derecho Constitucional, Garantías y Amparo. 2ª ed., Ed. Porrúa, México 1989, pág. 459.

⁽⁸²⁾ RAMIREZ GRONDA, JUAN. D. Diccionario Jurídico. 10ª ed., Ed. Heliasta, Argentina 1985, pág. 406.

⁽⁸³⁾ CABANELLAS, GUILLERMO, Op. cit., pág

Ahora pasaremos al estudio de la Inconstitucionalidad de acuerdo al artículo 21 Constitucional que determina lo siguiente:

"Art. 21...

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 está por el arresto correspondiente, que no excederá en ningún caso de treinta y seis horas:

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

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

Del texto transcrito se determina que las sanciones a los reglamentos gubernativos y de policía sólo puede consistir en multa o arresto por treinta y seis horas. No obstante está clara disposición, existen numerosos reglamentos del Distrito Federal o Municipales, así como leyes administrativas que señalan diversas sanciones administrativas en las que encontramos la clausura temporal o permanente de establecimientos comerciales o industriales, el decomiso, las suspensión en un ejercicio de cualquier actividad gravada o autorizada por el fisco, la suspensión y destitución de los cargos públicos.

Indudablemente la sanción más utilizada por las autoridades administrativas es la multa, que consiste en la obligación de pagar al Estado una determinada suma de dinero como consecuencia de la infracción de una disposición administrativa. Sin embargo, existen algunas limitaciones para la autoridad, pues el artículo 22 de la norma suprema señala la prohibición de imponer, multas excesivas, y el propio artículo 21 señala que si el infractor fuese jornalero, obrero o trabajador no

podrá ser sancionado con multa mayor del importe de su jornal o salario de un día, y tratándose de trabajadores no asalariados la multa no excederá del equivalente de un día de su ingreso.

Ahora bien, si el infractor no está en posibilidad de pagar la multa que le fue impuesta, se permutará esta por el arresto correspondiente que no excederá en ningún caso de treinta y seis horas. Esta disposición fue interpretada por la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia como un derecho de opción del afectado, por lo que se considera inconstitucional la imposición inmediata del arresto sin dejar al agraviado la posibilidad de elegir entre la pena corporal o la pecuniaria.

Por lo tanto, las sanciones contenidas en nuestras leyes o reglamentos administrativos, tales como la clausura de negocios o industrias, la suspensión de actividades gravables por el fisco, la destitución o suspensión de cargos públicos, el decomiso, etc., tienen el carácter de sanciones en virtud de que su fin es preponderantemente represivo; y no estando comprendidas en la enumeración limitativa que hace el artículo 21 de la Constitución Federal vigente, por utilizar otras sanciones que puede aplicarla autoridad administrativa, no pueden considerarse constitucionales, si no Inconstitucionales.

Como apoyo de la anterior afirmación tenemos la siguiente tesis de la Suprema Corte de Justicia de la Nación:

"El administrador de la aduana de Ciudad Juárez, que es una autoridad administrativa, no tuvo facultad para imponer a la quejosa la pena de decomiso que le aplico y que ha dado motivo al presente amparo que semejante pena no es ni un arresto, ni una multa, y es de la competencia exclusiva de la autoridad judicial (Semana Judicial de la Federación. pág. 287, Tomo II).

Sin embargo, la Suprema Corte de Justicia no da razones sólidas para desatender los términos literales del artículo 21 basándose sólo en que muchas leyes administrativas contienen sanciones distintas a multa y al arresto, circunstancia de hecho que jurídicamente no basta para negar que las mismas leyes traspasan los límites fijados por la constitución para la imposición de sanciones de carácter positivo, la tendencia actual es la mayor absorción de facultades por parte de la autoridad administrativa y no su restricción por lo que resulta utópico pensar que llegaron a desaparecer las sanciones distintas a la multa y el arresto o que sean aplicadas exclusivamente por la autoridad judicial.

"Según el artículo 21 constitucional, la autoridad administrativa tiene competencia para sancionar las infracciones a los reglamentos gubernativos y de policía. Dicha sanción únicamente debe consistir en sanciones pecuniarias (multas) o corporales (arresto hasta por treinta y seis horas). Por tanto, cualquier reglamento de este tipo que prevea una sanción distinta de las expresada, como la clausura del establecimiento en que dicho ordenamiento se infrinja, será indiscutiblemente inconstitucional a través de la disposición o disposiciones que establezcan un castigo diverso del pecunario o del corporal, lo que por lo demás, acontece comúnmente" (84)

(84) El artículo 21 del proyecto de don Venustiano Carranza hablaba sólo de "Reglamentos de policía", y este concepto se utilizó en las discusiones habidas en el congreso de Querétaro en torno a dicho precepto. Sin embargo, el Diputado Enrique Colunga, mediante voto de 10 de Enero de 1917 y que fue aceptado en definitiva por la asamblea, hizo extensiva la facultad administrativa, a los reglamentos gubernativos. Está extensión reviste suma importancia, porque el castigo (pena o sanción), que conforme a dicho artículo únicamente debe consistir en "multa y arresto hasta por treinta y seis horas", no sólo opera en relación a las infracciones de los reglamentos de policía sino de los gubernativos. Ambos tipos de reglamento son diferentes, pues mientras que los primeros tienen como finalidad eminente el aseguramiento de la paz, la tranquilidad u orden públicos principalmente dentro de las poblaciones, los segundos organizan y encausan las actividades de los particulares que estén vinculados directamente con los intereses sociales. En consecuencia y según lo hemos dicho, si un reglamento gubernativo, es decir, autónomo, no heterónomo, en los términos ya explicados, castiga o sanciona los actos que signifiquen contravención a sus disposiciones con penas diversas de la pecunaria o de la corporal supletoria prevista en el artículo 21 constitucional su contraposición a este precepto es evidente.

La crítica de los Reglamentos Autónomos, se cifre a que es necesario que en derecho mexicano no pueda existir validamente un reglamento autónomo, pues siempre habrá un engarce mayor o menor a una ley; lo que puede variar es la forma en que se vincule el reglamento con la ley en la cual se sustenta, ya sea en su desarrollo, ejecución o autorización. En ningún caso el presidente de la República a quien corresponde la facultad reglamentaria, puede emitir un reglamento que desarrolle directamente la norma prevista en el nivel constitucional; siempre será absolutamente necesario la presencia de una ley entre el texto constitucional y cualquier disposición de carácter reglamentario.

Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito

Fuente: Semanario Judicial de la Federación

Época: 7A

Volumen: 151-156

Parte: Sexta

Página: 56

RUBRO: CONSTRUCCIONES, REGLAMENTO DE INCONSTITUCIONALIDAD

TEXTO: "Si la quejosa reclamó la inconstitucionalidad del Reglamento de Construcciones y la Clausura y revocación de la licencia de funcionamiento de su establecimiento comercial, respecto del cual solicitó licencia de remodelación y ampliación de construcción, señalo como autoridad responsable, entre otras al Jefe de la Oficina de Licencias e Inspección de Construcciones Privadas de una Delegación del Distrito Federal, y si el Jefe de la Oficina de Planeación y Licencias de Construcción manifestó que la construcción se encuentra clausurada (aunque diga eso

fue ordenado y ejecutado por otro funcionario), que la quejosa no ha comparecido a esa delegación a enterarse de los requisitos que debe llenar para obtener la licencia (requisitos que enumera sin apoyo legal), que la solicitud presentada no llena esos requisitos y que la quejosa empezó a construir sin licencia, de todo ello se concluye razonablemente que esa autoridad aplico en perjuicio de la quejosa el Reglamento de Construcciones vigente, ya que no menciona que exista otro ordenamiento aplicable para fundar su actuación y sus determinaciones legales. En consecuencia, todo ello basta para que en el amparo sea legalmente obligado estudiar la constitucionalidad reclamada de dicho reglamento. Ahora bien, el artículo 89, fracción I, de la Constitución Federal, faculta al Presidente de la República para promulgar y ejecutar la leyes que expida el Congreso de la Unión, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia. La jurisprudencia y la doctrina mexicana han encontrado en esa fracción la facultad del Presidente para expedir reglamentos que faciliten la aplicación de las disposiciones de las leyes a los casos concretos que caen bajo sus hipótesis y consecuencias normativas. Pero es evidente que esos reglamentos están sujetos a la existencia de la ley, y que no pueden ir mas allá de los lineamientos establecidos en la propia ley: pueden dar reglas para facilitar su aplicación, pero sin quitar ni agregar nada a la sustancia de lo legislado. Y más evidentemente aun es que un reglamento no puede existir por si, en ausencia de una ley y haciendo, en realidad, las veces de está. Por otra parte, el artículo 73, fracción VI, base la., de la propia Constitución, señala que e gobierno del Distrito Federal estará a cargo del Presidente de la República, quien lo ejercerá por conducto del órgano u órganos que determine la ley respectiva. Es manifiesto que tampoco este precepto otorga facultades legislativas al Presidente, ni siquiera dentro del ámbito del Distrito Federal pues ninguna alusión se hace al otorgamiento de tales facultades. Y antes es de notarse que el texto del párrafo inicial de la fracción VI a comentario expresamente otorga al Congreso de la Unión la facultad para legislar en todo lo relativo al Distrito Federal, facultades que no podrían ser compartidas con el Presidente, ni le podrían ser delegadas sin juntar dos poderes en uno, con abierta violación a lo dispuesto en el artículo 49 constitucional. Por último, el Reglamento de

Construcciones para el Distrito Federal expedido por el Presidente de la República el 19 de Noviembre de 1976, fue expedida sin ley alguna a reglamentar, por lo que en realidad, y sea cual fuere su nombre formal, viene desde el punto de vista material a constituir una ley sobre construcciones, que determina e imponer obviamente ciertas modalidades a la propiedad privada, que de ninguna manera son de la esfera de competencia del Poder Ejecutivo, sino que en todo caso corresponderían al Congreso, en términos del Art. 73 y lo mismo puede decirse de la creación y aplicación de sanciones. Por lo que se tiene que venir a concluir que ese Reglamento en principio es inconstitucional, por constituir una legislación expedida sin facultades por el Presidente de la República. En consecuencia, para autorizar o prohibir una construcción, las autoridades del Departamento del Distrito Federal y sus delegaciones no pueden arbitrariamente imponer requisitos y condiciones, ni podrá fundarlos en el Reglamento de Construcciones del Distrito Federal. Y sólo podrá prohibir las construcciones cuando, con base en sus disposiciones legales o en otras se invada la vía pública, o no se satisfagan requisitos pura y estrictamente técnicos de seguridad o salubridad, que si pueden ser objeto de reglamentos de policía y buen gobierno, de los previsto en el artículo 10 constitucional. Pero sin poder reglamentar, son disposiciones del Poder Ejecutivo, el uso y destino de la propiedad y construcciones privadas, o sus características estéticas o utilitarias, ni imponerles obligaciones destinadas a satisfacer necesidades públicas, o zonas de usos diversos; etc..."

PRIMER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO.

Precedentes:

Amparo en revisión 477/ 81. Gullermina Pérez Menchaca 22 de Octubre de 1981.

Mayoría de votos.

Ponente: Guillermo Guzmán Orozco.

Con la conclusión que hemos llegado a lo largo del trabajo de investigación es que si existen reglamentos autónomos expedido por el ejecutivo federal, de acuerdo al artículo 89 fracción I donde el Reglamento de Construcciones no sirve de precedente concluyendo razonablemente que la autoridad se toma atribuciones o facultades que no le corresponde causando un perjuicio al gobernado, ya que utiliza otras infracciones en la ley suprema y en oposición al artículo 21 constitucional.

Por último, el reglamento de Construcciones para el Distrito Federal, expedido por el Presidente de la República el 19 de Noviembre de 1976, fue expedida sin ley alguna o reglamentar, en ese reglamento en principio es Inconstitucional, por constituir una legislación expedidas sin facultades, en todo caso correspondería al Congreso en términos del artículo 73 de la norma federal y lo mismo puede decirse de la creación y aplicación de sanciones.

Por lo que no estamos de acuerdo con otros autores, que no existían los reglamentos autónomos porque en la realidad si existen, y hay una infinidad de reglamentos de policía y buen gobierno.

6) LA ANTICONSTITUCIONALIDAD DE LA CLAUSURA.

Para entrar al análisis del presente punto es pertinente dar algunos conceptos de lo que es la Anticonstitucionalidad, citaremos algunos autores para Guillermo Cabanellas nos dice al respecto. "Anticonstitucionalidad es lo contrario a la Constitución (V.) de un Estado. Se refiere de manera especial a las leyes que contrarían la letra o el espíritu de aquel código fundamental; razón por la cual los jueces deben abstenerse de aplicarlas. En los Estados Unidos, de sólido Poder judicial, la declaración de inconstitucionalidad de una ley, formulada por la Corte Suprema, equivale a una derogación práctica. Anticonstitucionales son también en el sentido

penal. todas las acciones u omisiones castigadas por atacar preceptos, derechos e instituciones de índole constitucional.⁽⁸⁵⁾

Ignacio Burgoa concibe la Anticonstitucionalidad como aquella que. "Entraña oposición abierta, manifiesta e indudable de algún acto o ley contra la Constitución. En una inconstitucionalidad evidente, que no requiere demostración."⁽⁸⁶⁾

José Alberto Garrone señala que la Anticonstitucionalidad. "Se refiere a aquellas leyes, actos o disposiciones que contradicen el espíritu o la letra de la ley fundamental del Estado. El control de constitucionalidad es el remedio técnico más comúnmente utilizado en las legislaciones para preservar la vigencia del principio de supremacía constitucional. Este control está a cargo generalmente del mas alto tribunal del Estado.

El principio de supremacía constitucional encuentra su enunciación más clásica en el caso "Mabury VS. Madison", en el cual el juez Marshall de la Suprema Corte de Justicia de los Estados Unidos dejó sentado que, si la ley estatal en tanto y en cuanto su texto y espíritu no contradigan lo preceptuado por la Constitución, una norma aunque formalmente sea ley, si no se ajusta a los principios de la Constitución no lo es y, en consecuencia, los tribunales de Unión deben aplicar la única ley vigente, o sea, la Constitución, haciendo abstracción de la que formalmente se denomina ley y no lo es.⁽⁸⁷⁾

Juan Palomar Miguel dice que la anticonstitucionalidad. "(De anti- y contitucional.) adj. Que se opone o contraría a la constitución o ley fundamental de un Estado. (88)

(85) CABANELLAS, GUILLERMO, Op. cit., pág. 307.

(86) BURGOA O. IGNACIO, Diccionario de Derecho Constitucional, Garantías y Amparo. Op. cit., pág. 50.

(87) ALBERTO GARRONE, JOSE, Op. cit. pág. 155.

(88) PALOMAR DE MIGUEL, JUAN, Op. cit. pág. 100.

El Instituto de Investigaciones Jurídicas de la U.N.A.M. menciona que la Anticonstitucionalidad. "I En la voz Constitucionalidad se hace referencia a la no coincidencia de los términos inconstitucionalidad y anticonstitucionalidad. El diccionario de etimologías latinas menciona la inconstitucionalidad en su primera acepción "en, entre" y en acepciones posteriores, las de "con, contra, mientras, durante". Es decir que el vocablo inconstitucionalidad etimológicamente es equívoco por multívoco, que lo mismo puede significar dentro de la Constitución que contra la misma. Por el contrario, el término anti es muy preciso. No se presenta a confusiones pues significa "contrario a la Constitución".

II.- Mientras la Constitucionalidad de un precepto (se presupone) la inconstitucionalidad hay que demostrarla. Seguidamente manejaremos el término inconstitucionalidad en la acepción de contrario a la Constitución pues así es manejado por la mayoría de los autores constitucionalistas. La inconstitucionalidad de una ley implica afianzar la supremacía de la Constitución sobre los demás ordenamientos jurídicos de ella derivados. Origina el control jurisdiccional sobre leyes y la facultad a los ciudadanos de un país de impugnar los actos de las autoridades cuando éstos van en detrimento de la Constitución. En su consecuencia, son causa de conflicto. Se supone que es entre los poderes ejecutivo y judicial donde tiene aquél, mayor cabida, por un abuso de autoridad o error, en perjuicio del afectado.

El tratadista Loewenstein distingue entre los controles interorgánicos y los intraorgánicos considerando a éstos como característicos de los sistemas no democráticos ya que en el estado autocrático donde el poder político está concentrado monolíticamente en las manos de un sólo detentador del poder, no pueden existir controles interorgánicos, y de hecho "no existen".

Considera este autor que "Cuando las instituciones de control operan dentro de la organización de un sólo detentador del poder son designadas como controles intraórganos; cuando, por otra parte; funciona entre diversos detentadores del poder que cooperan en la gestión estatal se le designa como controles interórganos".

De aquí la importancia que tienen los diversos sistemas democráticos desde la inaccesible democracia directa, hasta la de mayores posibilidades: el de la representación política y de la democracia semidirecta. De aquí, también que el régimen parlamentario, con la separación entre el Jefe de Estado y el Jefe de Gobierno impulse más la participación del pueblo en las tareas del gobierno, y sea más fácil el control de aquél sobre las decisiones de la autoridad, ya que "Los diferentes intentos en la II República Francesa- (1848), en la República de Weimar y en la República Española de 1931, para restablecer un dualismo eficaz en el poder ejecutivo fortaleciendo la posición del Presidente del Estado, condujeron invariablemente, al abandono del gobierno parlamentario y la instalación del autoritarismo presidencialista" (Loewenstein).

Desde el punto de vista sustantivo la inconstitucionalidad significa la negociación de la libertad, supremo bien del hombre político. Implica por consiguiente, la negociación del deber (ser) en el caso concreto. Así, la inconstitucionalidad o anticonstitucionalidad supone la iniquidad al ser aplicada una interpretación resolutoria al caso particular. Por el contrario, el derecho constitucional es el faro luminoso de la vida institucional del pueblo y del Estado. De aquí, la importancia de mantener el dualismo Constitución democracia, máxime con las garantías de sistemas que como el parlamentario protegen con mayor eficacia el derecho de los pueblos a participar en la vida política y controlar la actuación de los gobernantes; ello a pesar de que la Norma Suprema o Código Político, es el menos dinámico de los derechos, pues las dificultades de reforma facilitan su rango

jerárquico, y la estabilidad, demostrabilidad, y fijeza de sus preceptos. En estas condiciones se fincan las instituciones políticas y las garantías individuales y sociales.

Y ello, no tanto por el aspecto formal del contrato de los gobernantes con los gobernados sino porque es la esencia jurídica que regula toda y cada una de las manifestaciones sociales. La declaración de inconstitucionalidad de la ley presenta diversos instrumentos o sistemas, unos diferentes y otros semejantes en las constituciones comparadas⁽⁸⁹⁾

Por lo tanto es pertinente dar una definición de la Anticonstitucionalidad, es la norma o acto contrarios a algún precepto o principio contenidos en la Constitución Política vigente, ya analizando el concepto pasaremos al estudio de la Anticonstitucionalidad de la Clausura haremos mención de algunos reglamentos que manejan dicha sanción pecunaria. La Asamblea de Representantes del Distrito Federal, en Ejercicio de la Facultad que le Confiere el Artículo 73, Base 3a. Inciso I de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Expide **REGLAMENTO PARA EL FUNCIONAMIENTO DE ESPECTACULOS PUBLICOS EN EL DISTRITO FEDERAL**, en su artículo 139 maneja la clausura como sanción dispone lo siguiente:

“Art. 139.- La contravención a las disposiciones del presente reglamento, dará lugar a la imposición de una sanción económica, clausura del establecimiento mercantil o espectáculo público y cancelación de las licencias o permisos, en los términos de este capítulo”.

Otro ejemplo que contempla la clausura se encuentra en el Reglamento de Mercados y Artículos , en su artículo 97 nos dice al respecto:

“Art. 97.-Las infracciones a este reglamento serán sancionadas como sigue:

⁽⁸⁹⁾ Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. Op cit. pág. 168 y 169.

- I.- Multa de cinco a doscientos cincuenta pesos.
- II.- Retiro de los puestos, marquesinas, toldos,, rotulos, cajones, canastas, huacales, jaulas, etc.
- III.- Cancelación definitiva de la cédula de empadronamiento y por tanto, clausura del negocio, en su caso.
- IV.- Si la falta es grave, el Departamento de Mercados de la Tesorería del Distrito Federal ordenará el arresto administrativo hasta por quince días en la cárcel de la ciudad, en los términos del artículo 100 de este Reglamento”.

Para el Reglamento de Construcciones para el Distrito Federal comenta en su artículo 339 la clausura como sanción pecunaria dispone:

“Art. 339.- Independientemente de la aplicación de las sanciones pecunarias a que se refiere el presente capítulo, el Departamento podrá suspender o clausurar las obras en ejecución o yacimientos en explotación.”

Ya citado algunos ejemplos de la clausura y su fundamento legal citaremos el artículo 21 Constitucional para poder precisar la Anticonstitucionalidad, de la clausura como su mejor estudio a continuación.

“Art. 21 ...

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 por treinta y seis horas.”

De lo anterior, la sanción administrativa que impone la autoridad administrativa a los infractores de un reglamento de policía y gubernativos, presupone la existencia de un acto ilícito, que es la operación o infracción de un ordenamiento jurídico administrativo, el daño que se causa por la infracción o ilícito administrativo, a la administración, a la colectividad, a individuos o al interés general tutelados por la ley, tiene como consecuencia jurídica es la sanción correspondiente que sería la multa

y el arresto por treinta y seis horas, pero ninguna otra como la clausura, el decomiso, la suspensión de actividades.

Por lo que consideramos que todo reglamento gubernativo y de policía, que también puede ser llamado como reglamento autónomo, que es aquel que emite un órgano facultado para ello y que puede desarrollar una base, un principio o un artículo de la constitución sin necesidad de la existencia previa de una ley del Congreso Federal o en su caso del legislatura Local, que aplique en sus artículos del Reglamento una sanción distinta a la multa y al arresto por treinta y seis horas será Anticonstitucional por estar en contra o ser contrarios a la Carta Federal, por imponer otro tipo de sanciones por infracciones a los reglamentos administrativos, y aun cuando preveén como sanción la clausura, resulta obvio que está en clara contradicción al precepto constitucional citado.

Cabe hacer una aclaración para la comprensión de la Inconstitucionalidad, el vocablo etimológicamente es equivoco por multívoco, que lo mismo puede significar dentro de la Ley Federal como estar contra de la misma. Por el contrario la Anticonstitucionalidad es más preciso, no se presta para confusiones pues significa lo contrario a la Constitución.

Del estudio comparativo del Artículo 21 Constitucional como de los Reglamentos de policía y de buen gobierno en sus artículos citados ponen como sanción la clausura atribuyendo o conferiéndose facultades que no les corresponde por aplicar otro tipo de sanción. que nada más debe aplicar multa y arresto por treinta y seis horas, por lo que otro tipo de sanción como sería la clausura, la cancelación de licencias o permisos serán anticonstitucionales por estar en contra de la Norma Suprema.

A) EL ARTICULO 17 CONSTITUCIONAL.

El propio artículo 17 constitucional dispone tres garantías de seguridad jurídica que se traducen, respectivamente en un derecho subjetivo individual propiamente dicho, en un impedimento o prohibición impuestos a los gobernados en una obligación establecida para las autoridades jurisdiccionales. Este precepto inicia no con una garantía de seguridad jurídica, ya que no establece en esta primera parte ningún derecho subjetivo para el gobernado, pues impone al sujeto deberes negativos al mencionar: "Ninguna persona podrá hacerse justicia por si misma, ni ejercer violencia para reclamar su derecho".

Estas prohibiciones constitucionales tienen como fin, el de que prevalezca el orden la seguridad, requiriéndose que una entidad distinta ajena a las personas interesadas juzgue y resuelva los conflictos que surjan entre ellas. Esta entidad debe ser autónoma imparcial, pronta y con el poder suficiente para imponer obligatoriamente sus resoluciones y sólo el poder judicial reúne tales características. El autorizar a las personas a hacerse justicia por ellas mismas, seria tanto como permitir la venganza personal.

El artículo 17 constitucional comenta lo siguiente:

"Art. 17.- Ninguna persona podrá hacerse justicia por sí misma, ni ejercer violencia para reclamar su derecho. Toda persona tiene derecho a que se le administre justicia por tribunales que estarán expeditos para impartirla en los plazos y términos que fijen las leyes, emitiendo sus resoluciones de manera pronta, completa e imparcial. Su servicio será gratuito, quedando, en consecuencia, prohibidas las costas judiciales.

Las leyes federales y locales establecerán los medios necesarios para que se garantice la independencia de los tribunales y la plena ejecución de sus resoluciones.

Nadie puede ser apriornado por deudas de carácter puramente civil."

La garantía de seguridad jurídica antes señalada, se refiere a la imposibilidad que tienen las autoridades del poder judicial de retardar el procedimiento de esta forma entorpecer la acción judicial, en detrimento de alguno de los afectados.

Desglosada la garantía de seguridad jurídica del artículo citado pasaremos al estudio porque consideramos que la Autoridad Administrativa al imponer como sanción la clausura, violenta nuestra norma suprema y con ello poniendo al afectado en un estado de indefensión. Por lo tanto, la autoridad Administrativa, al aplicar la sanción de la clausura que se contempla en los Reglamentos Administrativos rompe o traspasa sus límites por hacer violaciones al artículo 17 Constitucional, ya que cuando clausura se constituye como Juez y parte violando con ellos los preceptos constitucionales del citado artículo que debe administrar la justicia de manera pronta completa, e imparcial al respecto daremos una definición de lo que es cada uno de los elementos o figuras constitucionales.

Completa: antes de emitir la resolución procedente, el tribunal deberá examinar calificar todos y cada uno de los puntos en controversia.

Pronta: la resolución deberá recaer dentro de los plazos legales.

Imparcialidad: los tribunales deben dictar sus fallos con equidad y justicia, de acuerdo al principio de igualdad procesal de las partes.

De lo anterior nos percatamos que las autoridades administrativas violan las garantías individuales, cuando emiten sus fallos aplican la clausura como sanción violando con ello el artículo 17 Constitucional que nos consagra una garantía

de seguridad jurídica ya que es Juez y parte a la vez aplicando una desigualdad o un plano superior. Sin embargo el Gobernado queda en un Estado de Indefensión por no tener una justicia igualitaria.

En su parte final del segundo párrafo del artículo 17 Constitucional dispone lo siguiente:

Art. 17...

"Su servicio será gratuito, quedando en consecuencia, prohibidas las costas judiciales.

La ultima parte del precepto citado. La leyes federales y locales establecerán los medios necesarios para que se garantice la independencencia de los tribunales y la plena ejecución de sus resoluciones. Nadie puede ser aprisionado pro deudas de carácter puramente civil":

Cabe hacer mención que una deuda civil no se encuentra tipificada como delito y no puede engendrar una privación de la libertad ya que es en una sanción exclusivamente penal.

Haremos una aclaración sobre la facultad económico coactivo donde algunos autores consideran su justificación, por consiguiente no se violan las garantías constitucionales daremos un concepto, para Lobato nos dice," es el procedimiento económico coactivo también llamado procedimiento administrativo de ejecución. El procedimiento económico coactivo es aquél a través del cual el Estado ejerce su facultad económico coactiva es decir, su facultad de exigir al contribuyente el cumplimiento forzado de sus obligaciones fiscales y, en su caso, para hacer efectivos los creditos fiscales exigibles sin necesidad de que intervengan el poder judicial u otra autoridad jurisdiccional para el hacer valedero el derecho."⁽⁹⁰⁾

⁽⁹⁰⁾ RODRIGUEZ LOBATO, RAUL, Op. cit. pág. 237.

En el Derecho Privado, ante el incumplimiento de una obligación, prevalece el principio de que el acreedor sólo puede obtener el cumplimiento forzado con la intervención del Estado, por cuya autoridad el deudor moroso será compelido a cumplir con su obligación aun en contra de su voluntad. Este principio ha quedado consagrado en la Constitución Política del país como uno de los derechos fundamentales del individuo o garantía individual en el artículo 17, por lo tanto los organismos jurisdiccionales son los intermediarios indispensables para que el particular ejercite sus derechos.⁽⁹¹⁾

En el campo del Derecho Administrativo y el derecho fiscal, la doctrina da una solución contraria al problema del incumplimiento voluntario del particular con sus obligaciones y admite que la administración pública proceda en forma directa, es decir, sin la intervención de los organismos jurisdiccionales, para la ejecución de sus propias resoluciones.

Gabino Fraga nos dice que esta posibilidad de acción directa lo constituye lo que en la doctrina se conoce con el nombre de carácter ejecutorio de las resoluciones administrativas, y que, sigue diciendo. Esta solución está fundada en la necesidad de que las atribuciones del Estado que la legislación positiva ordena se realicen en forma administrativa no estén sujetas a las trabas y dilaciones que significarían la intervención de los tribunales y el procedimiento judicial.

De las consideraciones anteriores encontramos la justificación de la facultad económico coactiva del Estado en materia tributaria, desde el siglo pasado se ha cuestionado la constitucionalidad de tal facultad., argumentando que es violatoria de los preceptos constitucionales que consagran las garantías de seguridad jurídica, sobre ello. La Suprema Corte de Justicia siempre se ha pronunciado por considerar

⁽⁹¹⁾ Id.

que esta facultad no es violatoria de ninguna de las garantías individuales basándose principalmente, en la opinión vertida por Ignacio L. Vallarta en su estudio sobre la constitucionalidad de la facultad económica coactiva. Mucho se ha discutido acerca de la constitucionalidad, objetando si el ejercicio es violatorio de las garantías que otorgan los artículos 14, 16, 17, 22 de la norma suprema.

La jurisprudencia invariablemente ha sostenido la legalidad de tal ejercicio y los estudios doctrinales que sobre el se han hecho han llegado a igual conclusión. Podemos resumir opiniones contradictorias que existen al respecto:

1. Se dice que se viola el artículo 14 de la constitución, porque éste ordena que nadie puede ser privado de sus propiedades, posesiones o derechos, sino mediante juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos, en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento y conforme a las leyes expedidas con anterioridad al hecho.

De los argumentos que se ha expuesto en contra del ejercicio de la facultad, indudablemente el que se basa en el citado precepto es el que mayor fuerza sin embargo, se sostiene que como obligación de carácter civil que este regula por el derecho común, sino una imperiosa exigencia de una necesidad política que la constituye en un servicio público, que debe prestarse aun contra la voluntad del obligado, no puede dicha obligación asumir la forma judicial. De modo que el artículo 14 que se alega en su contra no puede abarcarlo dentro de sus disposiciones.

2. La violación del artículo 16 constitucional, se hace consistir en que la autoridad competente, que pueda fundar y motivar la causa legal de un procedimiento por el que se molesta a una persona en sus posesiones. En realidad, si se admite el argumento sustentado por el ministro Vallarta, donde el concluye en sentido que la facultad económico coactiva si forma parte de las funciones

administrativas, y que, por lo mismo, el poder Ejecutivo es autoridad competente para poder ejecutarla.

3. Establece que dicha facultad contraría lo dispuesto en el artículo 17 de la Ley Suprema, porque si éste prohíbe hacerse justicia por sí mismo y ejercer violencia para reclamar el derecho, disponiendo que los tribunales estén siempre expeditos para administrar justicia, el poder ejecutivo al exigir en la vía de apremio el pago de un adeudo fiscal, en realidad se está haciendo justicia así mismo y ejerciendo la violencia que prohíbe el precepto de que se trate.

Por último, se afirma que si existe violación del artículo 22 constitucional con el ejercicio de la facultad económico coactiva pues al hablar éste de que no se considerará como confiscación de bienes la aplicación total o parcial que corresponde a una persona para el pago de impuestos o multas, indica que esto ocurre siempre que esa aplicación sea hecha por la autoridad judicial, lo que viene a significar que es dicha autoridad la que debe intervenir para el cobro de tales impuestos y multas.

Sin embargo, como toda garantía de seguridad jurídica en específico la de audiencia no opera por modo absoluto. Ello quiere decir que por regla general todo gobernado, frente a cualquier acto de autoridad que importe privación de alguno de los bienes jurídicos tutelados por el artículo 14 constitucional, goza del derecho público subjetivo de que se le brinden las oportunidades defensivas y probatoria. A la vista hay diversas razones que consigna la constitución como algunas excepciones al goce de la garantía de audiencia, excepciones que, dentro de un terreno estrictamente jurídico sólo es posible calificarlas, como un punto de vista de justificación o injustificación y no a través de ángulo jurídico positivo. En virtud del principio de la supremacía constitucional, que convierte a la Ley Fundamental en ordenamiento sobre el cual nada existe.

Ahora bien las excepciones a la garantía de audiencia sólo deben consignarse en la Constitución, por significar limitaciones a los derechos públicos individuales. Así, dentro de nuestro orden constitucional se prevé en el artículo 33 de la norma suprema, en sentido de los extranjeros que juzgue o estime indeseables el Presidente de la República, puede ser expulsado del país, sin juicio previo.

La Suprema Corte ha establecido otra excepción en materia tributaria, en cuanto que antes del acto que fije un impuesto la autoridad fiscal respectiva no tiene la obligación de escuchar la causante, nos sirve de apoyo la jurisprudencia que asienta lo siguiente: "Como el fisco se encarga de cobrar los impuestos determinados por las leyes para el sostenimiento de las instituciones y de los servicios públicos, es evidente que dicho cobro tiene que hacerse mediante actos ejecutivos y unilaterales que si bien pueden ser sometidos a una revisión posterior a solicitud de los afectados, no pueden quedar paralizados por el requisito de audiencia previa, porque de esa manera podría llegar el momento en que las instituciones y el orden constitucional desaparecieran por falta de los elementos económicos necesarios para su subsistencia. Por lo tanto, en materia tributaria no rige la garantía de audiencia previa al grado de que el legislador tenga a establecerla en las leyes impositivas. No puede exigirse el establecimiento de una audiencia previa en beneficio de los afectados y en la relación con la fijación de un impuesto, toda vez que esa fijación, para cumplir con los fines de tributación, debe ser establecida unilateralmente por el Estado e inmediatamente ejecutiva, ya que sería sumamente grave que fuese necesario llamar a los particulares afectados para que objetaran previamente la determinación de un impuesto, lo que paralizaría los servicios correspondientes."

S.J. de la F. Sexta Epoca. Vol. XCVII, julio de 1965. Ejecutorias del Pleno, págs. 28 a 44. Idem. Tomo CV, págs. 85-86 (Marzo de 1966) y Tomo LVI, pág. 136.

Además, existe la jurisprudencia que establece que las Autoridades Administrativas "carecen de facultades para privar de sus posesiones o derechos a los particulares, lo que no puede hacerse sino por la autoridad judicial y en los términos que la Constitución previene."

Apéndice al tomo CXVIII, tésis 167 (tésis 27 de la mencionada compilación), Segunda Sala.

Por lo que vemos que la Autoridad Administrativa al imponer una sanción como la clausura viola el artículo 21 constitucional por privar sus posesiones o derechos a los gobernados. Violando con ello el artículo 17 del mismo ordenamiento, ya que dicha autoridad debe dictar sus resoluciones con equidad y justicia por lo tanto, rompe el principio del citado artículo ya que se constituye como juez y parte, por lo que no vemos una imparcialidad por parte de la autoridad administrativa, consecuentemente, estimamos que no existe una verdadera controversia y rebasando las garantía de seguridad jurídica de los artículos 17 y 21 mencionados de la norma suprema.

B) ARTICULO 21 CONSTITUCIONAL.

El artículo 21 en su segunda parte nos dice: "Compete a la autoridad administrativa la aplicación de sanciones por los reglamentos gubernativos y de policía, las que únicamente consistirán en multa o arresto hasta por treinta y seis horas; pero si el infractor no pagare la multa que se le hubiese impuesto, se permutará esta por el arresto correspondiente que no excederá en ningún caso de treinta y seis horas."

Como puede observarse en el texto transcrito la autoridad administrativa no tiene facultad constitucional para clausurar por las infracciones

cometidas por el gobernado en los reglamentos de policía y buen gobierno. Es importante señalar que la autoridad administrativa debe respetar las garantías de seguridad jurídica, contenido en los artículos 14 y 16 Constitucionales. El artículo 14 en su segundo párrafo nos habla de la Garantía de Audiencia, en el sentido de que si una persona caen en un hecho jurídico que es sancionado por la autoridad administrativa, el afectado podrá defenderse de la acusación, si es posible presentando pruebas. La garantía de Legalidad se encuentra sostenida en la primera parte del artículo 16, al referirse a que todo acto de autoridad debe estar fundamentado en el reglamento cuya infracción se impute al afectado y la motivación caen en los hechos materia de la infracción.

El artículo 21, en su tercera parte nos dice: "Si el infractor fuese jornalero, obrero o trabajador, no podrá ser sancionado con multa mayor del importe de su jornada o salario de un día".

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

La tercera parte del artículo 21, constitucional establece claramente una Garantía de Seguridad Jurídica, pues regula perfectamente cuanto es el máximo de la multa, que la autoridad administrativa puede imponer a los obreros, jornaleros o trabajadores no asalariados, y está no excederá a un día de su ingreso.

Se deduce del texto que la autoridad administrativa nunca tiene facultades para clausurar, solamente de arresto y multa por eso consideramos que es un acto violatorio por parte de las autoridades administrativas el clausurar, violando en perjuicio las garantías consignadas en los artículos 14, 16 y 21 de la Constitución Federal de la República porque se esta privando de las posesiones o derechos sin que medie un juicio ante tribunal previamente establecido en que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento, y sin que el mandamiento escrito sea de

autoridad competente y se funde y motive la causa legal del procedimiento ya que primero clausuran y después dan la oportunidad de impugnar tales actos.

La clausura en un acto violatorio de los reglamentos administrativos por estar en oposición al artículo 21 Constitucional y violando los artículos 14 y 16 Constitucionales por dejar al gobernado en un estado de indifensión que además debe probar la autoridad fehacientemente, con claridad los actos que motiven y funden la clausura, donde citen explícitamente los preceptos violados y los que fundaron la sanción, expresando que 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, donde podemos decir que nunca sucede ya que primero cierran el negocio y no dan oportunidad de defenderse al particular, y no resultan satisfechas las garantías constitucionales correspondientes, donde el afectado queda en posibilidad plena de no defenderse de las autoridades administrativas cometiendo corrupciones tales autoridades y atribuyéndose facultades que no les corresponden haciendo actos violatorios en perjuicio del gobernado. Además que se haga un verdadero procedimiento jurisdiccional donde estén las dos partes y el juez para clausurar, ya que cuando clausuran la autoridad administrativa emite el acto y resuelve, violando con ello la garantía de seguridad jurídica del artículo 17 Constitucional.

A medida que hemos avanzado en la realización del presente trabajo, hemos llegado a la conclusión de la controversia que nos ocupa respecto de las bases constitucionales de las autoridades administrativas, se debe en gran medida a la deficiente redacción del artículo 21 Constitucional; en que debemos entender por reglamentos gubernativos y de policía y la pugna con otros Reglamentos Administrativos.

“Art.21.- La imposición de 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 aquel. Compete a la autoridad administrativa la aplicación de sanciones por la 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 pagará la multa que se le hubiere impuesto, se permutará ésta por el arresto correspondiente que no excederá en ningún caso de treinta y seis horas.

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

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

De lo anterior, nos percatamos que es un acierto en separar las competencias de la autoridad judicial y a la autoridad administrativa, corresponde a las primeras la imposición de penas propiamente dichas como castigo de la comisión de un delito. Mientras que las segundas la autoridad administrativa se le faculta para imponer sanciones por infracciones a los reglamentos de policía y de buen gobierno, pues como ya quedó acentuado, las penas para los delitos tienen una finalidad salvaguardar la sociedad, mientras que la sanción administrativa pretende mantener el buen funcionamiento de la administración pública. Por lo que consideramos que se debe seguir un procedimiento más completo de las autoridades administrativas en cuanto en la observancia de sus facultades al imponer otras sanciones que no les compete como sería la clausura.

Donde no esté en oposición la norma federal con los reglamentos autónomos y manejen otras sanciones.

Sin embargo, es precisamente en este punto donde comienza la controversia, pues inmediatamente surge el cuestionamiento de cuál fue la intención del constituyente al otorgar competencia a la autoridad administrativa para sancionar

las infracciones a los reglamentos gubernativos y de policía siendo que existe una gran variedad de reglamentos como leyes administrativas que otorgan otras facultades sancionadoras.

Podríamos decir en el mensaje o proyecto de la constitución que encierra el C. Venustiano Carranza una explicación en cuanto a la competencia y su finalidad, fechado el día primero de diciembre de 1916; que en su párrafo Trigésimo Cuarto señalaba lo siguiente:

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

De la transcripción del párrafo anterior se desprende que la verdadera intención del C. Venustiano Carranza era limitar la competencia de la autoridad para sancionar infracciones a distintos ordenamientos administrativos sino, las sanciones administrativas a penas pecuniaria principalmente el arresto, como sanción subsidiaria. Por ello, es claro que la intención del constituyente de 1917 no fue limitada, con el artículo 21, la competencia a la autoridad administrativa para sancionar las infracciones cuando éstos se refieran exclusivamente a reglamentos gubernativos y de policía, pues como se mencionó en los apartados correspondientes, existen numerales que amplían sus facultades; nos referimos en especial al artículo 89 fracción I de la norma suprema.

Por todo lo anterior, proponemos la reforma al artículo 21 Constitucional consistente en desaparecer del mismo las palabras “Reglamentos gubernativos y de policía”: pues no tiene caso referirse sólo a ellos si forman una parte del conjunto de disposiciones administrativas que otorgan otras facultades.

sancionadoras, pues dicha facultad de aplicar sanciones por parte de la autoridad administrativa debe aplicar y de hecho se ha ampliado, a castigar las infracciones no sólo de reglamentos gubernativos tanto nivel local y federal; de reglamentos y demás disposiciones administrativas de observancia general, para no considerarlas como Inconstitucionales.

Por lo tanto, consideramos que si el texto del artículo 21, utilizara la palabra ley en vez de los de reglamentos gubernativos y de policía se daría solución tan controversia. Dicha palabra se interpretaría como sinónimo de disposición legal, es decir, como un ordenamiento de observancia general que abarca tanto a las leyes en sentido estricto, como los reglamentos, bandos municipales y demás ordenamientos legales administrativos.

La otra gran controversia que provoca el artículo en el estudio es el relativo a las sanciones administrativas, la que constitucionalmente se limitan a multa o arresto hasta por treinta y seis horas; pues no obstante lo anterior hay que señalar que debido a la constante evolución del Derecho Administrativo, existen numerosas leyes que contienen sanciones diferentes al texto constitucional del citado artículo 21 rebasando los límites fijados por la propia norma suprema. Incluso a nivel del Distrito Federal, señalan los reglamentos Gubernativos y de Policía sanciones como la clausura o el decomiso de objetos materiales de infracción, las cuales pueden tener su fundamento en el Reglamento o Ley de que se trate, pero definitivamente se encuentran en oposición con el texto constitucional. Es claro señalar que las infracciones administrativas se sancionaran únicamente con multa o arresto hasta por treinta y seis horas.

Sin embargo cabe mencionar el hecho de que si realizáramos un análisis profundo de cada una de las sanciones administrativas distintas a la multa y al arresto, encontraríamos que cuentan con un fundamento filosófico lo bastante convincente para considerarlas adecuadas a la infracción de que se trate. pues

cumplen con su finalidad de ser eminentemente aflictivas o represivas, y de esta forma la autoridad administrativa contaría con más posibilidades para sancionar las infracciones a los reglamentos gubernativos y de policía.

Por otra parte, caber hacer mención que el actual sistema que prevalece con las disposiciones del artículo 21 Constitucional resulta cuestionable en varios aspectos, pues el arresto, la multa, la clausura en decomiso traen aparejadas graves consecuencias sociales, laborales, económicas y familiares. El infractor deja de trabajar y de atender su familia su establecimiento en caso que sea una sanción de clausura, se pierden muchas horas - trabajo , además el sistema provoca una gran corrupción por parte de las autoridades administrativas, donde el infractor de escasos recursos económicos sufre grandes injusticias, pues es claro que este tipo de correctivos se han diseñado para personas de pocos recursos que no pueden pagar un abogado.

Por lo anterior, consideramos que la vía correcta para subsanar esos errores dentro de nuestro sistema legal y con referencia exclusivamente al Derecho Administrativo, no es derogando las Sanciones distintas a la multa y al arresto, por el contrario, se hace necesaria la multicitada reforma para que nuestro texto constitucional se ajuste a la realidad y se deje el campo libre tanto el poder legislativo, al momento de crear las leyes, como al ejecutivo, al momento de reglamentarlas, para crear sanciones distintas a las mencionadas por el artículo 21 Constitucional y que pueden ser aplicadas por las autoridades administrativas siempre con apego a las leyes y respetando las garantías constitucionales a que hicimos referencia y así no serían Inconstitucionales.

C) ARTICULO 49 CONSTITUCIONAL.

Para analizar este punto es necesario citar el artículo 49 de la ley suprema que nos dice:

"Art. 49.- El Supremo Poder de la Federación se divide, para su ejercicio, en Legislativo, Ejecutivo y Judicial.

No podrán reunirse dos o más de estos Poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el Legislativo en un individuo, salvo el caso de facultades extraordinarias al Ejecutivo de la Unión conforme a lo dispuesto en el artículo 29. En ningún otro caso, salvo lo dispuesto en el segundo párrafo del artículo 131, se otorgarán facultades extraordinarias para legislar."

Ya citado el artículo donde contempla la división de poderes haremos un estudio de los reglamentos expedidos por el Presidente de la República de acuerdo a su facultad que le consagra el artículo 89 Fracción I de nuestra Ley Suprema, donde establece lo siguiente:

"Art. 89.- Las facultades y obligaciones del Presidente son las siguientes: I .- Promulgar y ejecutar las leyes que expida el Congreso de la Unión, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia"...

A manera de ejemplo citaremos un reglamento expedido por el ejecutivo, Miguel Alemán, Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos hago saber; que en uso de la facultad que me confiere la fracción I del artículo 89 de la Constitución expido el siguiente Reglamento de Mercados, en su Artículo 97.- nos habla de las sanciones; donde precisa la clausura como infracción al reglamento indica:

"Art. 97.- Las infracciones a este Reglamento serán sancionadas como sigue:

- I. Multa de cinco a doscientos pesos.
- II. Retiro de los puestos, marquesinas, toldos, rótulos, cajones, canastos, huacales, jaulas, etc.
- III. Cancelación definitiva de la cédula de empadronamiento y por tanto, la clausura del negocio, en su caso.
- IV. Si la falta es grave, el Departamento de Mercados de la Tesorería del Distrito Federal ordenará el arresto administrativo hasta por quince días, en cárcel de la Ciudad , en los términos del artículo 100 de este Reglamento”.

Veremos a continuación porque es Inconstitucional el Reglamento de Mercados, conforme al artículo 73, Fracción VI, de la Constitución Federal, el congreso de la Unión es el que tiene facultades para legislar en todo lo relativo al Distrito Federal. Y esas facultades legislativas no podrán delegarse al Presidente de la República.

“Art. 73.- El Congreso tiene facultad: VI.- Para legislar en todo lo relativo al Distrito Federal, sometiéndose a las bases siguientes:”

Al respecto, se desprende que el presidente no puede legislar en todo lo relativo al Distrito Federal porque esa delegación rompería la división de Poderes establecidos en el artículo 49 Constitucional. Al expedir reglamentos el ejecutivo Federal se limita a la expedición de disposiciones generales y abstractas que tengan por objeto la ejecución de la ley, desarrollando y complementando en detalle las normas contenidas en los ordenamientos jurídicos expedidos por el Congreso. También se constituye que un reglamento que no lo sea de Ley alguna, sino que venga a crear el contenido normativo de la reglamentación, vendría en rigor a ser una ley, aunque se le diese el nombre de reglamento, y esto sería un exceso del uso de la facultad reglamentaria, sería una violación indebida al principio de separación de

poderes, así como una delegación indebida hecha por el poder Legislativo. Es cierto que la tradición legal de nuestro país ha admitido que existan reglamentos autónomos, en materia de policía y buen gobierno cuyo fundamento constitucional se encuentra previsto en su artículo 21 de la norma suprema. Para poder diferenciar los reglamentos autónomos sin ley reglamentaría, se hace necesario distinguir cuál es la materia o el alcance de estos reglamentos. El contenido de la Reglamentación pueda afectar en forma sustancial derechos Constitucionales protegidos de los gobernador, como lo son, por ejemplo, la libertad de trabajo o de comercio, derecho, familia, domicilio (artículos 14 y 16), Esas cuestiones no pueden ser materia de afectación por un reglamento autónomo (sin ley a reglamentar) del Presidente de la República, pues este estaría ejerciendo facultades legislativas y reuniendo dos poderes en uno. En cambio reglamento autónomo de buen gobierno cuando no regula ni afecta en forma sustancial los derechos antes señalados sino que se limita a dos disposiciones sobre cuestiones secundarias que no lo vienen a coartar. Y cuando coartar o lo afecta en sus derechos protegidos ya no pueden ser reglamentos autónomos del Presidente de la República, sino tendrá que ser materia de una Ley del Congreso.

El Congreso quien puede legislar en el Distrito Federal y el presidente sólo puede expedir reglamentos Autónomos por que consideramos que no tiene facultad para reglamentar sobre el Distrito Federal y ropería el principio de división de poderes.

El artículo 73, fracción VI, base 1a. de propia Constitución, señala que el gobierno del Distrito Federal estará a cargo del Presidente de la República, este manifiesto tampoco le otorga facultades legislativas al presidente, y en la fracción VI comento expresamente otorga al Congreso de la Unión la facultad para legislar en todo lo relativo al Distrito Federal, por lo que es una abierta violación del artículo 49 constitucional. Por lo tanto el Reglamento de Mercados, ya que fue expedida sin ley alguna a reglamentar. por lo que en realidad. y sea cual fuera su nombre formal y lo mismo puede decirse de la creación y aplicación de sanciones comentadas del artículo

97 del Reglamento de Mercados. Por lo que se tiene que venir a concluir que ese Reglamento en principio es Inconstitucional por consistir en una legislación expedida sin facultades por el Presidente de la República.

D) ARTICULO 128 CONSTITUCIONAL.

Para entrar al estudio del artículo 128 Constitucional lo relacionaremos con el artículo 133 de nuestra norma suprema que dispone lo siguiente:

“Art. 133.- Esta Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebran por el Presidente de la República, con aprobación del senado, serán la Ley Suprema de toda la Unión. Los jueces de cada Estado se arreglarán a dicha Constitución, leyes y tratados, a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en las Constituciones o leyes de los Estados”.

Se deriva principio de supremacía constitucional, según el cual una norma secundaria contraría a la ley suprema, no tiene posibilidad de existencia dentro del orden jurídico; es decir toda vez que la Constitución es la Ley Suprema, ningún precepto puede contradecirla y como a los juzgadores les corresponde interpretar las leyes para decir el derecho, a la luz de ese numeral cimero, éstos tienen el inexcusable deber de juzgar de conformidad o inconstitucionalidad de la ley secundaria con la fundamental, con relación al artículo 128 Constitucional tenor:

“Art. 128.- Todo funcionario público, sin excepción alguna, antes de tomar posesión de su cargo, prestará la protesta de guardar la Constitución y las leyes que de ella emanen”.

De lo anterior, le impone a los juzgadores la obligación de preferir a la ley suprema al respecto todo servidor público o autoridad debe respetar y protestar guardar la Constitución, por lo que la autoridad administrativa al aplicar una sanción de tipo de la clausura violenta con el artículo 21 Constitucional y no respetar nuestra norma suprema violando con ello el artículo 128 Constitucional y el artículo 21 Constitucional y no respetar nuestra norma suprema violando con ello el artículo 128 Constitucional y el artículo 133 de la misma, por encontrarse en un reglamento que sería una ley secundaria y que utiliza la clausura como sanción y en oposición al artículo 21 Constitucional.

CONCLUSIONES

PRIMERA: La Constitución representa el nivel más alto dentro del Derecho Mexicano, el término de norma suprema, es entendido en los siguientes aspectos; en sentido formal, es cierto documento solemne, conjunto de normas jurídicas que sólo pueden ser modificadas mediante la observancia de prescripciones especiales, cuyo objeto es dificultar su modificación. En sentido material está constituida por los preceptos que regulan la creación de normas jurídicas.

SEGUNDA: Soberanía es inherente al pueblo, es quien reside esencialmente y de manera original, la idea implícita en el pueblo, es la fuente de la soberanía único titular de la misma.

TERCERA: Autoridad es un órgano estatal, investida de decisión o ejecución que produce, crea, modifica o extingue situaciones al caso concreto.

CUARTA: Las garantías de seguridad jurídica se define como el conjunto general de condiciones, requisitos, elementos o circunstancias previas a que debe sujetarse un órgano de autoridad, para generar una afectación válida, en la esfera del gobernado.

QUINTA: Los sistemas de control son los medios o métodos o instrumentos para hacer prevalecer la Ley Fundamental, sobre actos tanto del poder público como de particulares, que están en contra de ella.

SEXTA. El control de la Constitución, es consecuencia del principio de la Supremacía Constitucional, que trata de garantizar que la ley Suprema no sea modificada por normas de inferior jerarquía, que resulten contrarias a los preceptos constitucionales.

SEPTIMA. El control de la legalidad se ha incorporado a la teleología del juicio de amparo o un principio de legalidad inherente al regimen jurídico en función de los artículos 14 y 16 de la Ley suprema.

OCTAVA: La teoría constitucional plantea diversos sistemas de defensa constitucional, por órgano político, judicial, mixto, neutro y popular. En el derecho mexicano sólo han operado en realidad, por órgano político y por vía judicial. El control que México ha adoptado para el control de la constitución es el órgano judicial, con resoluciones, de carácter particular, que es conocido con el nombre de juicio de amparo.

NOVENA: La constitución es Ley Suprema del país jerárquicamente ocupa el vértice de la pirámide jurídica de cual sus normas son inviolables.

DECIMA: La norma federal debe estar por encima de todas las leyes, donde nos percatamos la problemática existente entre el código federal y los reglamentos de policía y gubernativos, que superan a la constitución por estar en contra del artículo 21 de la Ley Suprema.

DECIMA PRIMERA: La clausura es el acto de cerrar, poner fin a un acto público que puede ser temporal o definitivo por la trasgresión de una norma.

DECIMA SEGUNDA: La autoridad administrativa de acuerdo al artículo 21 de nuestro ordenamiento federal, que solamente tiene facultad para aplicar con multa y arresto hasta por treinta y seis horas por infracciones a los reglamentos de policía y buen gobierno. Sin embargo los reglamentos administrativos manejan otras sanciones como la clausura, siendo con ello un acto violatorio e inconstitucional, rebasando los límites del artículo 21 de la constitución.

DECIMA TERCERA: ¿Que debemos entender por reglamentos gubernativos y de policía? para muchos autores, los consideran como reglamentos autónomos, por lo tanto, son

aquellos que regula un principio o un artículo de la constitución sin necesidad de la existencia previa de una Ley.

DECIMA CUARTA: La clausura es un acto inconstitucional, por estar en oposición al artículo 21 constitucional por ser otra sanción que no esta contemplada en el mencionado artículo.

DECIMA QUINTA: La autoridad administrativa al imponer una multa, no tiene un limite para imponerla, donde debe tener un quantum máximo y no poner una multa excesiva, violando el artículo 22 de la norma suprema.

DECIMA SEXTA: La autoridad administrativa al imponer multas derivadas de la clausura no tiene una proporción para aplicarla dejando en perjuicios al gobernado afectando en sus derechos, podemos decir que las autoridades no manejan la equidad o una justicia social.

DECIMA SEPTIMA: El arresto es la privación de la libertad que no deberá exceder, de treinta y seis horas de acuerdo al artículo 21 supremo. Pero trae consecuencias graves, ya sea en el plano social, económico, familiar, es cierto que este tipo de correctivos se a diseñado para personas que no pueden pagar una multa.

DECIMA OCTAVA: La suprema corte no da razones para desatender los términos literales, circunstancias de hecho, no basta negar que los reglamentos traspasan los limites del artículo 21 de la constitución.

DECIMO NOVENO: Por otra parte sería utopico pensar que lleguen abolirse las citadas sanciones , la clausura, suspensión de actividades, el decomiso, o que sean exclusivas de la autoridad judicial. En tal, virtud consideramos una reforma al citado artículo. además de aclarar su redacción.

BIBLIOGRAFIA

ACOSTA ROMERO, Miguel. Teoría general del Derecho Administrativo, 7ª ed, Ed. Porrúa México, 1985, 555p.

_____ Teoría General del Reglamento Administrativo, Ed. Porrúa S. A. México, 1973, 982p.

ALONSO, Martín, Diccionario del Español Moderno, 6ta ed .Ed. Aguilar, México,1990,1159p.

AQUILES HORACIO, Vocabulario Jurídico, Ed.,Ediciones de Palma Buenos Aiers, 1986. 631,p.

ARGIBAY MOLINA, F. José, DAMIANOVICH T.A Laura, MORAS R.Jorge,Mom, R. Vergara Esteban, Derecho Penal, Ed. Ediar S. A. Buenos Aires, 508p.

BAZDRESCH, Luis, Curso Elemental de Garantías Individuales, Ed.Jus,México, 1977. 212P.

_____ Garantías Constitucionales, 3ª ed, Ed. Trillas,Mexico, 1987, 178p.

BURGOA ORIGUELA, Ignacio, Derecho Constitucional Mexicano, Ed. Porrúa, S. A. México, 1973, 1058p.

_____ Diccionario de Derecho Constitucional. Garantías y Amparo, 2da. ed. Ed.Porrúa S.A. México, 1989, 143p.

_____ El Juicio de Amparo. 5da. ed. Ed.Porrúa S. A. México, 1979, 1015p.

_____ Las Garantías Individuales, 24va. ed., Ed. Porrúa S. A. México, 1992, 778p.

CABANELLAS, Guillermo. Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual, 21va. ed., Ed. Elia, Argentina, 1989, 468p.

CAPITANT, Henri. Vocabulario Jurídico, 8va. reimpresión, Ed. Ediciones de Palma, traducción castellana de Aquiles Horacio, Buenos Aires, 1986, 630p.

CARPIZO, Jorge. La Constitución Mexicana de 1917, 8va. ed., Ed. Porrúa S.A. México, 1990, 315p.

CARRETERO PEREZ, Adolfo, CARRETERO SANCHEZ, Adolfo, Derecho Administrativo Sancionador, Ed. Revista de Derecho Privado, Madrid, 1992, 240p.

DE PINA, Rafael, Diccionario de Derecho, 11va. ed., Ed. Porrúa S.A. México, 1983, 529p.

DE LA MADRID HURTADO, Miguel, Estudios de Derecho Constitucional, 2da. ed., Ed. Porrúa S.A. México, 1980, 307p.

DIAZ DE LEON, Marco Antonio, Diccionario de Derecho Procesal Penal, 2da. ed., Ed. Porrúa S.A. México, 1989, 229p.

ECHEVERRI, Alvaro, Teoría Constitucional y Ciencia Política, 4a. ed., Ed. Temis, Colombia, 1940, 465p.

FLORES GOMEZ, Fernando, GONZALEZ, Gustavo, CAVAJAL MORENO. Manual de Derecho Constitucional, Ed. Porrúa S.A. México 1976, 183p.

FORTAN BALASTRA, Carlos, Derecho Penal, 13va.ed.,Ed. Abeledo Perrot, Buenos Aires, 1991, 750p.

FRAGA, Gabino, Derecho Administrativo, 33a ed.,Ed.Porrúa S.A. México, 1994, 490p.

GARCIA MAYNEZ, Eduardo, Introducción al Estudio del Derecho, 27va. ed.,Ed.,Porrúa México, 1977, 444p.

GARRONE, José Alberto, Diccionario Jurídico, Ed.Abeledo Perrot, Buenos Aires 1986, 782p.

GONGORA PIMENTEL, Genaro, ACOSTA ROMERO, Miguel, Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Legislación Doctrina 3a. ed.,Ed.,Porrúa México 1987. 1043.p.

LOMELI CEREZO, Margarita, Derecho Fiscal Represivo. Ed.,Porrúa., México. 1979. 276. p.

MARTINEZ DE LA SERNA, Juan Antonio, Derecho Constitucional Mexicano, Ed.Porrúa S.A. México, 1983, 477p.

MORENO, Daniel, Derecho Constitucional Mexicano. 10a.ed.,Ed.Pax-México, 647p.

MOTO SALAZAR, Efraín, Elementos de Derecho. 36a. ed.,Ed.,Porrúa. México, 1990 452. p.

INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURIDICAS. Diccionario Jurídico Mexicano. 2a.ed.,Ed.Porrúa S.A., 1987. 810p.

PELLISE PRAST, Buenaventura, Nueva Enciclopedia Jurídica, Ed.Francisco Siex S.A. Barcelona, 1981, 1035p.

POLO BERNAL, Breviario de Garantías Constitucionales, Ed.Porrúa S.A. México, 1993, 321p.

_____ El Juicio de Amparo Contra Leyes, Ed.Porrúa S.A. México, 1985, 383p.

_____ Manual de Derecho Constitucional. Ed.,Porrúa. México 1985. 383. p.

PALOMAR DE MIGUEL, Juan, Diccionario Para Juristas, Ed.Mayo Ediciones, S. de R.L. México, 1981, 1439p.

RAMIREZ FONSECA, Francisco, Manual de Derecho Constitucional 2da. ed.,Ed.Publicaciones Administrativas y Contables S.A., México 1981, 460p.

RAMIREZ GRONDA, Juan, Diccionario Jurídico. 10a. ed.,Ed.Heliasta S. R. L. Argentina 1988, 406p.

RIOS ELIZONDO, Roberto, El Acto de Gobierno, Ed.Porrúa S.A. México, 1975, 446p.

RODRIGUEZ LOBATO, Raúl, Derecho Fiscal. 2a.ed., Ed.Colección de Textos Jurídicos Universitarios Harla, México, 1986, 309p.

SOTO GORDOA, I.LIEVANA PALMA, G. La suspensión del Acto Reclamado en el Juicio de Amparo, 2a. cd.Ed.Porrúa S.A. México 1977, 241p.

TENA RAMIREZ, FELIPE. Derecho Contitucional Mexicano. 19va. ed.Ed. Porrúa. México 1983. 643p.

V. CASTRO, Juventino. La suspensión del Acto Reclamado, Ed.Porrúa S.A. México, 1991.182p.

LEGISLACION CONSULTADA

CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, 94a.ed.,Ed.Porrúa S.A. México 1993, 123p.

REGLAMENTO DE CONSTRUCCIONES PARA EL DISTRITO FEDERAL, 16a.ed., Ed.Porrúa S.A. México 1994, 218p.

REGLAMENTO PARA EL FUNCIONAMIENTO DE ESTABLECIMIENTOS MERCANTILES Y CELEBRACION DE ESPECTACULOS PUBLICOS EN EL DISTRITO FEDERAL, 2a. impresión. 650p.

REGLAMENTO DE MERCADOS, Ed.Ediciones San Cristóbal, México 1990. 48p.