

212
Rij



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA
DE MEXICO**

FACULTAD DE DERECHO
SEMINARIO DE DERECHO CONSTITUCIONAL
Y DE AMPARO

**EL JUICIO DE AMPARO Y LOS
ESTABLECIMIENTOS MERCANTILES**

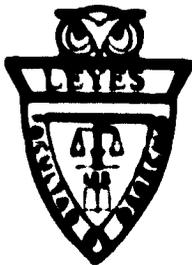
T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:

LICENCIADO EN DERECHO

P R E S E N T A :

CARLOS ENRIQUE GOMEZ MARTINEZ



ASESOR: LIC. EDMUNDO ELIAS MASI

MEXICO, D.F.

1996





Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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



UNIVERSIDAD NACIONAL
AUTÓNOMA DE
MÉXICO

FACULTAD DE DERECHO
SEMINARIO DE DERECHO
CONSTITUCIONAL Y DE AMPARO.

SR. ING. LEOPOLDO SILVA GUTIERREZ
DIRECTOR GENERAL DE LA ADMINISTRACION
ESCOLAR DE LA U.N.A.M.

P R E S E N T E.

Muy Distinguido Señor Director:

El compañero CARLOS ENRIQUE GOMEZ MARTINEZ inscrito en el Seminario de Derecho Constitucional y de Amparo a mi cargo, ha elaborado su Tesis Profesional intitulada "EL JUICIO DE AMPARO Y LOS ESTABLECIMIENTOS MERCANTILES" bajo la dirección del Licenciado Edmundo Elias Mussi para obtener el título de Licenciado en Derecho.

El Licenciado Elias Mussi en oficio de fecha 3 de junio del presente año y la Licenciada Rosa María Gutiérrez Rosas mediante dictamen de esta fecha me manifiestan haber aprobado y revisado respectivamente la referida tesis; por lo que, con apoyo en los artículos 18, 19, 20, 26 y 28 vigente Reglamento de Exámenes Profesionales suplico a usted ordenar la realización de los trámites tendientes a la celebración del Examen Profesional del compañero de referencia.

A T E N T A M E N T E.
"POR MI RAZA HABLARA EL ESPIRITU"
Cd. Universitaria, D.F. septiembre 6 de 1996.

FRANCISCO VENEGAS TREJO.
DIRECTOR DEL SEMINARIO.

FVT/elsv.



UNIVERSIDAD NACIONAL
AUTÓNOMA DE
MÉXICO

México, D.F., a 3 de junio de 1996.

**DR. FRANCISCO VENEGAS TREJO
DIRECTOR DEL SEMINARIO DE DERECHO
CONSTITUCIONAL Y AMPARO,
FACULTAD DE DERECHO
U.N.A.M.**

PRESENTE.

Distinguido Sr. Director:

*El pasante **CARLOS ENRIQUE GOMEZ MARTINEZ**, ha concluido bajo mi asesoría, el trabajo de investigación de tesis profesional para optar por el título de Licenciado en Derecho, con el tema: **"EL JUICIO DE AMPARO Y LOS ESTABLECIMIENTOS MERCANTILES"**.*

Después de revisar exhaustivamente el citado trabajo, encuentro que el mismo fue elaborado con todo el rigor académico y con base en una bibliografía adecuada y actualizada, por todo lo cual, anexo a la presente el original de la investigación, para someterla a la aprobación final de ese Seminario a su digno cargo.

Sin otro particular, me es grato reiterarle las seguridades de mi más elevada consideración.

"POR MI RAZA HABLARA EL ESPIRITU"

LIC. EDMUNDO ELÍAS MUSI



UNIVERSIDAD NACIONAL
AUTÓNOMA DE
MÉXICO

FACULTAD DE DERECHO
SEMINARIO DE DERECHO
CONSTITUCIONAL Y DE AMPARO.

DR. FRANCISCO VENEGAS TREJO,
DIRECTOR DEL SEMINARIO DE DERECHO
CONSTITUCIONAL Y DE AMPARO.

P R E S E N T E

Distinguido Doctor:

Con toda atención me permito informarle a usted que he revisado detenidamente y satisfactoriamente la tesis profesional intitulada "EL JUICIO DE AMPARO Y LOS ESTABLECIMIENTOS MERCANTILES" elaborada por el alumno CARLOS ENRIQUE GOMEZ MARTINEZ la cual denota en mi opinión una investigación exhaustiva y en consecuencia, el trabajo de referencia, reúne los requisitos que establecen los artículos 18, 19, 20, 25 y 26 del vigente Reglamento de Exámenes de nuestra Universidad.

Aprovecho la oportunidad para reiterarle a usted las seguridades de mi consideración más distinguida.

A T E N T A M E N T E
FRANCISCO VENEGAS TREJO
Cd. Universidad Nacional Autónoma de México, septiembre 6 de 1996

LIC. RIGOBERTO GONZALEZ GARCIA,
Profesora Asistente de la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional Autónoma de México, Seminario de Derecho Constitucional y de Amparo.

**CREO DIOS QUE ESTAS AQUI PRESENTE,
AUNQUE MIS OJOS NO TE VEAN TE SIEMPRE MI
FE, POR ELLO AGRADEZCO ETERNAMENTE LAS
MARAVILLAS QUE ME HAS DADO Y TE
DEDICO ESTE TRABAJO.**

**DEDICO ESTE TRABAJO A MARIA GOMEZ, MI
SEÑORA MADRE, EJEMPLO DE AMOR Y
SACRIFICIO, QUIEN SIEMPRE ME HESADO EL
CAMINO DEL ESTUDIO Y PROGRESO.**

**A MI HERMANA ANGELES, PORQUE SIEMPRE FUE
UNA MOTIVACION ESPECIAL EL ESTAR UNIDOS
CREO HOY LO ESTAMOS.**

**A MIS ABUELITOS TRINIDAD Y EUSEBIO,
EJEMPLO DE UNION Y COMPRESION.**

**UN AGRADECIMIENTO MUY ESPECIAL A MIS
TIOS LUIS MARIA Y MARIELANA, PORQUE DE
ELLOS HE RECIBIDO Y SIGO RECIBIENDO UN
INFINITO DE AMOR, BONDAD Y CARIDO.**

**AGRADEZCO AL MAGISTRADO LUIS MARIA
AGUILAR MORALES, POR SUS SABIOS CONSEJOS
Y EL APOYO QUE ME HA BRINDADO DURANTE MI
VIDA.**

**A TODA MI FAMILIA POR SU APOYO Y
COMPRESION.**

**AGRADEZCO A MI ASesor DE TESIS
LICENCIADO EDUARDO ELIAS MURI, EL SER MI
MAESTRO Y SOBRE TODO SUS HERRAMIENTAS,
DENTRO Y FUERA DE LAS AULAS DE LA
UNIVERSIDAD.**

**AGRADEZCO AL LIC. HUGO SALAZAR ZAVALA,
POR SU AMISTAD DESINTERESADA, SU APOYO Y
LA MOTIVACION PARA CUMPLIR ESTE
TRABAJO.**

**A LA UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE
MEXICO, PORQUE ES TEMPLO Y FUENTE DEL
SABER.**

AL JURADO POR SU APOYO Y COMPRESION.

**EL JUICIO DE AMPARO Y LOS ESTABLECIMIENTOS
MERCANTILES.**

INDICE:

INTRODUCCION. PAGES- I-IV.

CAPITULO I.- EL JUICIO DE AMPARO.

1.1. ANTECEDENTES. PAGES- 1-24.

1.2. LA SUSPENSION DEL ACTO RECLAMADO. PAGES- 25-32.

**1.3. EL CUMPLIMIENTO DE LAS SENTENCIAS
DE AMPARO. PAGES- 33-45.**

**1.4. RECURSOS ORDINARIOS FRENTE AL JUICIO
DE AMPARO. PAGES- 46-60.**

CAPITULO II.- LOS ESTABLECIMIENTOS MERCANTILES.

2.1. ANTECEDENTES. PAGES- 61-67.

2.2. CLASIFICACION MODERNA. PAGES- 68-74.

**2.3. REGLAMENTOS GUBERNATIVOS QUE
LOS REGULAN. PAGES- 75-80.**

2.4. VENEDORES AMBULANTES. PAGES- 81-82.

CAPITULO III.- EL PROCEDIMIENTO SANCIONADOR DE ESTABLECIMIENTOS MERCANTILES.

- 3.1. FASES DEL PROCEDIMIENTO.PAGE- 83-88.**
- 3.2. SANCIONES APLICABLES.PAGE- 89**
- 3.3. LA CLAUURA.PAGE- 90-98. .**

CAPITULO IV.- LAS AUTORIDADES COMPETENTES EN MATERIA DE ESTABLECIMIENTOS MERCANTILES.

- 4.1. ORGANIZACION DEL DEPARTAMENTO DEL DISTRITO FEDERAL.PAGE- 99-103.**
- 4.2. AUTORIDADES FACULTADAS PARA APLICAR LA LEY DE ESTABLECIMIENTOS MERCANTILES.PAGE- 104-107.**

CAPITULO V.- EL AMPARO Y LAS SANCIONES A LOS ESTABLECIMIENTOS MERCANTILES.

5.1. LA SUSPENSION EN CONTRA DE LAS SANCIONES IMPUESTAS A LOS ESTABLECIMIENTOS MERCANTILES.PAGE- 108-111.

5.2. LA CONCESION DEL AMPARO CONTRA LAS SANCIONES A ESTABLECIMIENTOS MERCANTILES.PAGE- 112-113.

5.3. EL CUMPLIMIENTO DE LAS RESOLUCIONES DE AMPARO EN MATERIA DE ESTABLECIMIENTOS MERCANTILES.PAGE- 114-116.

CONCLUSIONES.PAGE- 117-120.

BIBLIOGRAFIA.PAGE- 121-124.

INTRODUCCION.

El presente trabajo tiene como objeto primordial, establecer los criterios actuales que la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ha adoptado en relación al funcionamiento de los establecimientos mercantiles.

En ese sentido, el derecho a la libertad de comercio lo encontramos previsto en el artículo 5°. constitucional, que establece que a ninguna persona podrá impedirse que se dedique a la profesión, industria, comercio o trabajo que más le acomode, siendo lícitos. Por ello, el interés jurídico de cualquier persona para dedicarse al comercio no puede restringirse ni vedarse, por ser una norma protegida por la Constitución. En base al contenido de ese derecho, los particulares pueden ejercer el comercio, sin embargo, esta garantía individual tiene ciertas limitaciones, y sólo podrá vedarse por determinación judicial, cuando se ataquen derechos de terceros, por resolución gubernativa o bien, cuando se ofendan los derechos de la sociedad.

En ese orden de ideas, hay que precisar que anteriormente, no se requería contar con permiso o autorización de la autoridad para ejercer el comercio, pues el derecho mismo emana de nuestra Constitución, por ende, los criterios que existían en ese entonces de la Suprema

Corte de Justicia de la Nación, eran en el sentido de que el particular, de conformidad con el artículo 5°. constitucional, contaba con interés jurídico para promover el juicio de amparo. Sin embargo, en abuso de este precepto, empezaron a surgir asociaciones de comerciantes de toda clase, que invocando el derecho que les otorgaba el artículo constitucional citado, instalaban sus negocios, causando daños a terceros y grave afectación a los derechos del público consumidor; por ello, en miras del bienestar social, el Ejecutivo Federal se vio en la imperiosa necesidad de reglamentar las diferentes clases de giros mercantiles que existían en ese entonces.

Así las cosas, por lo que atañe al juicio de amparo, tenemos que los criterios actuales de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, establecen, en tratándose de los establecimientos mercantiles, que un particular no puede abrir las puertas de su establecimiento mercantil al público consumidor, si antes no obtuvo de la Delegación en que se encuentre enmarcado su giro, licencia de funcionamiento, autorización o permiso para funcionar; se alude a estos documentos para poder intentar la acción de amparo, contando así con interés jurídico, es decir, facultad o potestad de exigencia de que la Ley se cumpla en sus términos; de igual manera lo mismo sucede en tratándose de la suspensión del acto reclamado, ya que es una institución accesoria del amparo.

En efecto, el juicio de amparo es un medio de defensa extraordinario, que tienen los particulares para poder defenderse contra actos de autoridades que violen alguna garantía individual en su perjuicio, es decir, es un medio de defensa a través del cual se controla que la actuación de la autoridad, en todo caso, se cifa a lo que prevé la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Es por ello que insistiremos, no por el sólo hecho de que el legislador haya regulado a los giros mercantiles, se viole el derecho que tiene toda persona a dedicarse al comercio que más le acomode, previsto en el artículo 5°. constitucional, toda vez que lo único que se consiguió, fue regular sus actividades, más no impedirles, tan es así, que en la propia ley secundaria se prevé, que una vez que se cumplan los requisitos que para el caso se necesitan para la obtención de la licencia de funcionamiento, la autoridad estará obligada a expedir dicho documento y, ante su silencio, operará la afirmativa ficta; esto es, se debe entender que ha sido otorgada tal licencia.

Por ende, comprendemos al final de este trabajo, que no se viola en perjuicio del gobernado el mandato constitucional establecido en el artículo 5°. , ya que lo único que se configuró, son los requisitos necesarios para que antes de abrir un giro mercantil, a toda la sociedad le

interesa se cumplan, ello con el objeto de no dañar derechos de terceras personas, e inclusive, en favor del público consumidor.

Esto, no quiere decir que el solo hecho de anexar esos documentos, sirva para otorgar el amparo y protección de la Justicia Federal solicitado, sino únicamente con la base de la acción de amparo; en todo caso, el quejoso debe probar durante el juicio, que la autoridad responsable ha violado sus garantías individuales.

CAPITULO I. EL JUICIO DE AMPARO.

1.1. ANTECEDENTES.

Una de las luchas más importantes del ser humano, ha sido el lograr el anhelo de que todas las Naciones del mundo, reconozcan y respeten los derechos fundamentales del hombre, para lo cual se ha tenido que llegar, incluso, al enfrentamiento armado. En la actualidad, se han creado organismos nacionales e internacionales, con finalidades y directrices bien marcadas, para luchar, coadyuvar y ser intermediario entre estados y gobernados, a fin de que se reconozcan y respeten los derechos fundamentales que todo ser humano debe gozar.

En este tema, se analizarán los principales acontecimientos de nuestra historia, apoyándose en el estudio de nuestras constituciones, mismas que son testigos de todas las vicisitudes por las que han pasado, con el fin de que se cristalicen dichos derechos.

Es pertinente aclarar, que haré mención de las principales fuentes que le dieron origen, toda vez que por su vasta extensión, es imposible abarcarlas todas.

Como primer dato, tenemos a la Constitución de Cádiz de 1812, que estuvo vigente durante la época colonial,

nuestro país denominado "Nueva España", pertenecía al imperio del estado monárquico español, por lo tanto, al promulgarse ésta el 18 de marzo de 1812, se aplica en nuestro país por encontrarse todavía sujeto a España.

España y las Cortes Generales y Extraordinarias, después del más minucioso examen y madura deliberación de las antiguas leyes fundamentales de la monarquía de esa época promulgan la Constitución de Cádiz en el año de 1812, que regirá a todos los habitantes de España, así como las de sus dominios, para el buen gobierno y una recta administración del estado, estableciendo en sus artículos 1º y 5º:

"ART. 1º.- La Nación Española es la reunión de todos los españoles de ambos hemisferios..."

"ART. 5º.- Son españoles todos los hombres libres nacidos y avecindados en los dominios de las Españas y los hijos de éstos. ...".¹

Así mismo, en sus artículos 259, 260 y 261 reglamentaban lo relativo al Poder Judicial de esa época, cuyos textos respectivamente son:

¹ Felipe Tena Ramírez. *Leyes Fundamentales de México 1808-1987*. Editorial Porrúa, S.A. Decimocuarta Edición. México 1987. Pág. 60.

"ART. 259.- Habrá en la Corte un Tribunal, que se llamará Supremo Tribunal de Justicia.";

"ART. 260.- Las Cortes determinarán el número de magistrados que han de componerle, y las salas en que han de distribuirse.";

"ART. 261.- Toca a este Supremo Tribunal.- PRIMERO: ... Dirimir todas las competencias de las audiencias entre sí en todo el territorio español y las de las audiencias de los tribunales especiales que existan en la Península e Islas adyacentes ... SEGUNDO: Juzgar a los Secretarios de Estado y del despacho, cuando las cortes decretaren haber lugar a la formación de causa. TERCERO.- Conocer de todas las causas de separación y suspensión de los Consejeros de Estado y de los magistrados de las audiencias... NOVENO: Conocer de los recursos de nulidad, que se interpongan contra las sentencias dadas en última instancia para el preciso efecto de reponer el proceso..." 2

En dicha Constitución, se destaca principalmente el pensamiento jurídico, político y filosófico de los ideólogos del siglo XVIII, entre ellos Rousseau y Montesquieu, ya que establecía en contravención al absolutismo monárquico, los principios de la soberanía y de la división o separación de poderes que se denominaba en ese ordenamiento "potestades".

* Felipe Tena Ramírez. Op. Cit. Págs. 80-81.

En esa tesitura, es de gran importancia destacar que en esta Constitución de Cádiz de 1812, se contemplan los orígenes de un Supremo Tribunal de Justicia, su organización y estructura, que tenía la facultad de aplicar las leyes y hacer que éstas se cumplieran, resolviendo en todas las competencias de las audiencias entre sí en todo el territorio español, así como, de las audiencias llevadas a cabo en los tribunales especiales que existían en aquella época. Al emitir España su legislación de Cádiz ésta tiene vigencia en nuestro país porque nuestra Nación, aunque ya había empezado el movimiento independiente, no se consumó sino hasta 1821.

El Maestro Andrés Lira González, en su obra el Amparo Colonial y el Juicio de Amparo Mexicano, manifiesta que la "Constitución gaditana de 1812 es el principio del constitucionalismo mexicano, pues en su elaboración los diputados de Nueva España tuvieron una participación activa." ³

En efecto, en varias de nuestras constituciones tuvo gran influencia esta legislación española, tan es así, que teniendo en cuenta nuestro desenvolvimiento histórico, considero que el Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana de 1814, es el primer documento en

³ Andrés Lira González. El Amparo Colonial y el Juicio de Amparo Mexicano. Editorial Fondo de Cultura Económica. Primera Edición. México 1972. Pág. 142.

donde ya se contempló de una manera primordial, el reconocimiento de las garantías individuales de igualdad, seguridad, propiedad y libertad, enunciándolas con el título de "Derechos Fundamentales"; a ellos se refieren los artículos 24 a 40 inclusive; desde luego, es notable la influencia de los principios jurídicos de la revolución francesa y del pensamiento de Juan Jacobo Rousseau, quien consideraba que los derechos del hombre son superiores a toda organización social, cuyo gobierno, en ejercicio del poder público, debe reputarlos intangibles, pues su protección no es sino la única finalidad del estado, y que la soberanía reside originalmente en el pueblo, siendo imprescriptible, inalienable e indivisible.

Es así que el Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana de 1814, fue el primer documento constitucional que organizó al Estado Mexicano sobre la base del individualismo; el primero en formular un catálogo de garantías individuales fundadas deliberadamente en una tesis individualista, democrática y liberal; y el primero en postular la esencia misma del sistema.

No obstante, en esta Constitución no se contempló alguna forma o procedimiento para hacer respetar dichos derechos, y por ello, considero que la única vinculación con el juicio de amparo, está en que enunció y reconoció las garantías individuales.

La Constitución de 1824, tampoco contempló ninguna institución encargada de velar por la constitucionalidad de las leyes y los demás actos de autoridad. Únicamente dispuso en el artículo 137 fracción V, inciso 6º., que:

"Las atribuciones de la Suprema Corte de Justicia, son las siguientes:
...V...Conocer...6o, de las causas del almirantazgo...y de las infracciones de la Constitución y leyes generales, según prevenga la ley."

Es importante hacer hincapié, que esa norma fue una copia textual de una disposición de la Constitución Federal de los Estados Unidos de Norteamérica; que tan sólo creó una facultad del más Alto Tribunal del país, sin llegar a establecer los mecanismos pertinentes; y que si se hubiese creado una ley reglamentaria, pudo haberse definido un sistema de control de la constitucionalidad y de la legalidad de los actos de autoridad.

A raíz de la inestabilidad en que vivía el país, surge un cambio en la vida política y social, y se establece un régimen Centralista por el Federal.

En 1836, vio la luz el documento denominado "Las Siete Leyes Constitucionales".

La Constitución Centralista de 1836, asignó al Poder Judicial, entre otras atribuciones, la de conocer de los reclamos que el agraviado, por una errónea calificación de las causas de utilidad pública, en los casos de expropiación, podía intentar directamente ante la Suprema Corte o ante los Tribunales Superiores de los departamentos, según correspondiera. Este "reclamo" venía siendo una especie de "amparoide", circunscrito a la protección del derecho de propiedad, pero no respecto de todos los atentados de que pudiera ser objeto, sólo por una equivocada calificación de la utilidad pública en la expropiación.

Respecto a este documento cabe aclarar, que desafortunadamente no existen datos oficiales que nos pudieran dar luz para conocer sus antecedentes doctrinarios y políticos, pues no existen las actas de discusión del constituyente. Por ese motivo, sólo mencionaré que es casi unánime la opinión de que en esta Constitución, tuvo gran influencia el pensamiento filosófico-político de John Locke y de Montesquieu. El primero, en cuanto que su ideal lo constituía el que: el hombre, por concesión divina y como ser dotado de razón, de acuerdo con la ley natural tiene una serie de derechos inherentes a su persona; el derecho a la vida, la libertad y sus bienes; estos derechos se confunden con el término general de propiedad. Los derechos naturales pertenecientes al hombre, no son creación artificial del pacto político, sino que son anteriores a

cualquier pacto o convenio, y por su naturaleza, son inalienables e imprescriptibles.

Para garantizar estos derechos, es necesaria la existencia de una autoridad superior a quien poder apelar; para ello, los individuos han consentido en despojarse de una parte de esos derechos, entregándolos al poder público, confiriendo al Estado la facultad de hacer leyes protectoras de la propiedad, así como también juzgar y castigar a quienes las violen. Esta limitación de los derechos individuales, se efectúa por medio de un contrato, cuya base esencial es el asentamiento de cada uno de los miembros de la sociedad política. Pero, como quiera, quien está investido con la pública autoridad no puede valerse de ella a su arbitrio, ya que dicha autoridad le ha sido conferida para la tutela de los derechos individuales, si abusa de ella y viola el contrato, el pueblo asume de nuevo la soberanía originaria; es decir, puede legítimamente reivindicar sus derechos naturales y rebelarse. ⁴

Del pensamiento de Montesquieu, se tomó el concepto de libertad, en cuanto sostenía que:

"la libertad es el derecho de hacer todo lo que las leyes permiten, porque si un

⁴ Alfonso Moriega Cantú. *Las Ideas Políticas en las Declaraciones de Derechos de las Constituciones Políticas de México. (1814-1917)*. Editorial UNAM. México. 1964. Págs. 107-108.

ciudadano pudiera hacer todo lo que las leyes prohíben, no existiría la libertad porque los demás tendrían el mismo poder."

5

La libertad está ligada a la seguridad; a la seguridad de la vida, de la persona y de los bienes. Por tanto, la esencia del pensamiento de Montesquieu, no radica únicamente en el reconocimiento y la declaración de la libertad del hombre, sino en su preparación primordial para asegurar el goce de esta libertad; sobre todo para él es insuficiente una ideología sobre la libertad, sino que lo esencial y lo primero, es encontrar y poner en vigor los medios necesarios para establecer las formas y procedimientos que garanticen el goce de todas las libertades individuales.

Así se desprende de la definición de libertad que esgrimió Sánchez de Tagle, en la discusión de refutación al proyecto original, en donde expresó lo siguiente: "Deben desecharse todas las acepciones evidentemente anárquicas y destructoras de la sociedad, pues no me persuado de que se quiera convertir en derecho la anarquía y así creo que no se puede entender por libertad la de hacer cada uno lo que le de la gana, sin sujeción alguna, y sin otra regla que su antojo: será pues su único significado racional, para

⁵ Montesquieu. *Del Espíritu de las Leyes*. Editorial Porrúa, S.A. Colección "Español Cuantos...". No. 191. Sexta Edición. Libro Undécimo. Cap. III. México 1995. Versión castellana de Nicolás Estévez. Págs. 102-103.

nuestro caso, el de la facultad expedita para disponer cada uno de su persona, y de todos sus adherentes a ella, como más le convenga y le plazca, no sin limitación pero sí con todas aquellas que exija la ley, la razón y la naturaleza de las sociedades, para conservación en ellas de la paz y buen orden. ' . 6

Es de gran importancia, señalar la obra del jurisconsulto Manuel Crescencio Rejón, contenida en el proyecto de la Constitución del Estado de Yucatán de 1840, en donde juzgó conveniente la inserción de preceptos que instituyeran diversas garantías individuales, que vienen siendo análogas a los artículos 16, 19 y 20 de la Carta Magna vigente, pero además y de manera sin precedentes, lo que viene a ser un progreso dentro del derecho público mexicano, la creación del medio controlador del régimen constitucional que llamó juicio de amparo, ejercido por el Poder Judicial contra todo acto de autoridad.

Para hacer realidad las ideas de Montesquieu y Sánchez de Tagle, se creó el Supremo Poder Conservador, cuya función primordial consistía en velar por el régimen constitucional de cualquier acto de autoridad, aun cuando su ejercicio no se asemejó al desplegado por el Poder Judicial Federal, de acuerdo con lo dispuesto en las Constituciones de 1857 y en la vigente, dado que el de éste último es de índole jurisdiccional, y el de aquél era

6 Citado por Alfonso Moriega Cantú. Op. Cit. Pág. 112.

meramente político y sus resoluciones tenían validez "erga omnes".

Los elementos esenciales del juicio de amparo que se establecieron en la Constitución Federal de 1857, y en la vigente, se encuentran sin equivocación alguna, en la obra de Don Manuel Crescencio Rejón, con la circunstancia ventajosa de que lo hacía procedente contra cualquier violación a cualquier precepto constitucional que se tradujera en un agravio personal, ya que conforme a lo dispuesto en los artículos 53, 63 y 64 del proyecto aludido, el sistema propuesto perseguía:

a).- Controlar la constitucionalidad de los actos de la Legislatura y los del Gobernador;

b).- Controlar la legalidad de los actos del Ejecutivo; y

c).- Proteger las "Garantías Individuales" o los derechos constitucionales del gobernado, contra actos de cualquier autoridad, incluyendo a la judicial. ⁷

Las Constituciones federales de 1857 y de 1917, también contemplan dos principios consagrados en el

⁷ Ignacio Hurgos. El Juicio de Amparo. Editorial Porrúa, S.A. Vigésima tercera Edición. México 1966. Págs. 115-117.

proyecto de la Constitución Yucateca de 1840: la instancia de la parte agraviada y la relatividad de las sentencias.

Don Emilio Rabasa, ilustre chiapaneco, al comentar el proyecto de Rejón lo consideró incompleto y confuso, porque en el artículo 63, se concedían facultades a los jueces de primera instancia, para amparar a quienes le pidieran su protección contra cualquiera de los funcionarios del orden judicial y por ello, consideraba Rabasa, se dejaba al gobernado sin protección en contra de los funcionarios que no pertenecieran al poder judicial.

En realidad tal crítica pudo ser fundada, toda vez que como anécdota, la copia de dicho proyecto que tuvo el maestro Rabasa para estudiarlo, por un error del copista, omitió la palabra "no"; en consecuencia, dejó de consignar el auténtico pensamiento de Rejón, que se refería a "Cualesquiera funcionarios que no correspondan al orden "judicial".

El acta de Reformas de 1847 creó, en el artículo 25, un sistema defensor de las garantías individuales de tipo jurisdiccional, al confiar el control constitucional al Poder Judicial Federal, y en el 22, un sistema de control político, que dejaba el control de la constitucionalidad de las leyes expedidas por el Congreso General, a las legislaturas de los Estados en un Justo Congreso General. Sin embargo, la técnica impuesta por Mariano Otero respecto

al artículo 25, según sus propias palabras, tuvo la intención de que ningún hombre en México, ni en el rincón más apartado del país, sin importar su nacionalidad, debía sentir distantes "las mejores leyes de la tierra". Dejó viva la necesidad imperiosa de fijar los derechos individuales y su inviolabilidad, al afirmar "dejando una ley posterior, pero general y de carácter muy elevado el detallarlos." *

En la Constitución de 1857, se implantó el liberalismo y el individualismo, que son las corrientes políticas en que el Estado puede adoptar diferentes modalidades de actuación para regular sus relaciones tanto internas como externas. La primera, implica la actitud que el Estado asume, por conducto de sus órganos, frente a la actividad particular; en el segundo, opta por la realización de un objetivo que estriba en la protección y conservación de su personalidad individual. Establece en definitiva como sistema de gobierno una República Federal, fincada en los ideales y en las aspiraciones del pensamiento liberal, en la que la soberanía reside en el pueblo, y la razón de ser del Estado es el respeto y la custodia de los derechos del hombre, y el poder se divide, para su ejercicio, en Legislativo, Ejecutivo y Judicial.

En el proyecto de ese Código Político, las bases del juicio de garantías se establecían en los artículos 101 y

* Alfonso Moraga. *Lecciones de Amparo*. Editorial Porrúa, S.A. Cuarta Edición. México. 1983. Pág. 99.

102. En ellos, se recogieron las ideas fundamentales del ilustre yucateco: la instancia de parte agraviada y la relatividad de la sentencia. Pero difería en dos aspectos, pues prevenía que el juicio podría ser resuelto exclusivamente por los Tribunales Federales o por éstos y los de los Estados, en forma conjunta, según lo dispusiera la Ley Orgánica que se expidiera.

A ese respecto, el Diputado Barrera objetó la unión de los Tribunales de los Estados con los de la Federación. y propuso que, "cuando unos conozcan de un asunto, sea sin la "intervención de los otros".⁹ Esa objeción fue secundada por otros congresistas y en forma decidida por el Diputado Aranda.

La segunda divergencia se dio, porque la Comisión que elaboró el proyecto proponía la intervención de un jurado popular, compuesto por vecinos del lugar en que se hubiera cometido la violación de garantías, lo cual causó una verdadera conmoción en la Asamblea Constituyente.

Don Ponciano Arriaga, defendía el proyecto señalando: "las garantías individuales, aseguradas en la Constitución, deben ser respetadas por todas las autoridades del país; los ataques que se den a tales garantías son ataques a la

⁹ Francisco Zarco. Historia del Congreso Extraordinario Constituyente (1856-1857). Editorial El Colegio de México. Primera Edición 1857-1861. México. 1956. Pág. 990.

Constitución, y de ellos deben conocer los Tribunales Federales". ¹⁰

Don Melchor Ocampo también defendió el proyecto, creía que el juicio constitucional era el medio más idóneo para "satisfacer las necesidades públicas, sin que sean necesarias la insurrección y la guerra, que nada tiene de filosófica ni de humanitaria", más por ello, agregaba, "la prudencia consiste en que se ampare al agraviado sin atacar al legislador en su alta esfera de soberano". ¹¹

Al final del proceso constituyente, el artículo 102 se aprobó con notables modificaciones al proyecto inicial, aunque se admitió la propuesta de Melchor Ocampo. También es importante hacer notar que en los artículos aprobados, por gran mayoría, coexistían dos cosas, al parecer inexplicables: en primer lugar, se eliminó la intervención de los Tribunales locales en el juicio de amparo, sin que el hecho hubiere motivado ningún comentario en favor o en contra; en segundo lugar, que por una mayoría de 56 votos contra 27, se aprobó la intervención del jurado popular en el juicio de amparo, el cual debía estar formado "de vecinos del distrito a que correspondía la parte actora". Pero ocurrió que al redactarse y después al jurarse solemnemente la Constitución, se vio que no se había consignado en el texto de la Carta Fundamental la institución del jurado popular, sino que únicamente de la

¹⁰ Alfonso Moriega. Lecciones de Amparo. Op. Cit. Pág. 106.

¹¹ *Ibidem*. 106-107.

versión asentada en el Diario de Debates se desprendía que había ocurrido de aquella manera.

Una vez que se promulgó la Constitución de 1857, el país sufrió muy graves y serias conmociones que pusieron en peligro la existencia de ese Código Fundamental, no obstante se aplicó, aunque azarosa e irregularmente. La misma suerte corrió el juicio de amparo, tanto más que no fue sino hasta 1861, cuando apareció la primera ley reglamentaria.

Como es bien sabido, Venustiano Carranza, como Primer Jefe del Ejército Constitucionalista, expidió un decreto convocando a la celebración de un congreso constituyente. Como fiel devoto de las doctrinas liberales, tuvo buen cuidado de defender y enaltecer la libertad individual y los derechos del hombre. En el discurso que pronunció en la sesión de apertura, se refirió expresamente al juicio de amparo y destacó el hecho de que éste se había desnaturalizado, al permitir la invasión de facultades que eran exclusivas de las entidades federativas y, con ello, se había centralizado la administración de justicia.

La Constitución de 1917, se apartó de la doctrina individualista, en ella no se considera a los derechos del hombre como la base y el objeto de las instituciones sociales, sino que los reputa como un conjunto de garantías de carácter individual, que el Estado concede y otorga a

quienes se encuentran dentro de su territorio; el individualismo, plasmado en el ordenamiento constitucional próximo anterior, establece que los derechos del hombre son inherentes e inseparables de su personalidad, son supraestatales.

Contrariamente a la tesis individualista, nuestra Constitución vigente, ya no hace figurar el reconocimiento de los derechos del hombre como el exclusivo contenido de los fines estatales sino que, considera que el pueblo constituido políticamente en Estado, es el único depositario del poder soberano, y expresó su voluntad en el artículo 1º, en el sentido de que las garantías individuales le fueran otorgadas al instituirse la nación mexicana, mediante el establecimiento del orden jurídico constitucional.

En la nueva Constitución, también se consigna lo que algunos juristas han denominado garantías sociales, que son el conjunto de derechos otorgados a determinadas clases sociales, tendientes a mejorar y consolidar su situación económica, política y social. A ellas se hace mérito, principalmente, en los artículos 27 y 123. El Maestro Carpizo, al respecto refiere que "la Constitución Mexicana de 1917, es el fruto del primer movimiento social que vio el mundo en el siglo XX." 12

12 Jorge Carpizo. La Constitución Mexicana de 1917. Editorial Porrúa, S.A. Séptima Edición. México 1986. Pág. 20.

Las innovaciones más importantes, que se contemplaron en la nueva Ley Constitucional fueron: a).- Se reguló con todo detalle la naturaleza y procedencia del amparo, fijando las bases de su reglamentación; b).- Se hizo una distinción fundamental entre el amparo directo y el indirecto, estableciéndose que el primero procedía ante la Suprema Corte, contra las sentencias definitivas dictadas en juicios civiles o penales, y el segundo, cuyo conocimiento correspondía a los jueces de distrito, contra actos de autoridades distintas de la judicial, en contra de actos judiciales ejecutados fuera de juicio, después de concluido éste, o bien, dentro del juicio, cuando tuvieran sobre las personas o cosas una ejecución de imposible reparación, así como cuando el amparo se pedía por un tercero extraño al procedimiento; y por último, cuando el amparo se solicitaba contra actos o leyes de la autoridad federal que vulneraban o restringían la soberanía de los Estados, o por leyes o actos de autoridades de éstos que invadían la esfera federal; c).- Se estableció el recurso denominado "Reparación Constitucional", a fin de que las violaciones cometidas durante la secuela del procedimiento judicial se hicieran valer, exclusivamente, al reclamarse la sentencia definitiva, siempre que esas violaciones se hubieran impugnado y protestado en contra de ellas oportunamente, en el momento en el que se cometió y más aún, que se hubieran alegado como agravio en segunda instancia; d).- Se reguló lo relativo a las responsabilidades en que incurrieran las autoridades responsables, cuando no suspendieran el acto reclamado

debiendo hacerlo, y por insistir en su repetición o cuando se eludiera el cumplimiento de la sentencia que concediese el amparo.

Es así como en la Constitución de 1917, se consagra en forma definitiva el amparo judicial.

Nuestro juicio de amparo, como el único medio de controlar los actos de autoridad que violan la Constitución, tiene principios y características muy propias de su esencia, su estudio debe iniciarse con el examen del artículo 103 de la Carta Magna.

"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, y

III.- Por leyes o actos de las autoridades de éstos que invadan la esfera de la autoridad federal."

La primera fracción está muy clara, se refiere cuando cualquier autoridad de hecho o de derecho, viole alguna garantía individual en perjuicio del gobernado; las dos últimas fracciones se relacionan al régimen de competencias, cuando se produce invasión de soberanías

entre las autoridades federales y las autoridades locales; de la lectura integral de este precepto, surge un elemento importante, el concepto de autoridad. El término "autoridades" para los efectos del amparo, comprende a todas aquellas personas que disponen de la fuerza pública, en virtud de circunstancias, ya legales, ya de hecho, y que por lo mismo, estén en posibilidad material de obrar como individuos que ejerzan actos públicos, por el hecho de ser pública la fuerza de que disponen.

En efecto, las partes en el juicio de amparo son siempre, como actor un particular y como demandado una autoridad; el Ministerio Público Federal y el tercero perjudicado en su caso; el demandado en el juicio de amparo tiene que ser siempre una autoridad, porque aquel juicio tiene por objeto salvaguardar las garantías individuales, que son limitaciones al Poder del Estado. Y un particular tiene que ser siempre el actor, porque el amparo protege garantías de la persona, según se ha dicho, y aún en el caso de las fracciones II y III del artículo 103 constitucional, que se refieren a la protección mediante el amparo de las respectivas jurisdicciones federal y local, las invaciones a las mismas tienen que resolverse en daño de particular y ser pedida su reparación por el individuo afectado, según lo establece respecto de toda clase de amparos el artículo 107 constitucional.

Las bases procesales que rigen nuestro juicio de garantías, se encuentran consignadas en el artículo 107

constitucional, el cual en sus diversas fracciones, establece el régimen de seguridad jurídica y preservación de los derechos fundamentales del hombre.

Es importante tener en cuenta dichas bases procesales, para poder promover un excelente juicio de garantías, por ello a continuación haremos mención de los principios que rigen nuestro juicio de amparo:

A).- Principio de instancia de parte agraviada:

Este principio es la esencia de nuestro juicio, pues basta que el gobernado sufra un daño o se le cause un perjuicio, para que los Tribunales Federales competentes resuelvan si se ha violado en contra de la persona agraviada, sus derechos individuales o sociales consignados en la Constitución. Es decir, el juicio de amparo sólo procede a instancia o petición de parte interesada, nunca de oficio.

B).- Principio de prosecución judicial del amparo.

Establece las formas procesales que debe revestir nuestro juicio, y que se encuentran previstas en la Ley de Amparo, reglamentaria de los artículos 103 y 107 constitucionales.

C).- Principio de la relatividad de la sentencia de amparo.

Este principio evita que las sentencias de amparo tengan efectos erga omnes, es decir generales, sino que las resoluciones sólo deben limitarse a amparar y proteger al quejoso en el caso especial sobre el que versa la demanda, sin hacer una declaración general respecto de la ley o acto que se hubiere reclamado.

D).- Principio de definitividad del juicio de amparo.

Refiere que para la procedencia del juicio de garantías, es requisito indispensable agotar antes de interponer el juicio, todos los recursos ordinarios que señale la ley que rija el acto que se reclama. Sin embargo, existen excepciones que la misma establece.

E).- Principio de estricto derecho:

Se impone una obligación a los tribunales competentes para conocer del juicio de garantías, consistente en que sólo deben atender a los conceptos de violación planteados en la demanda de amparo por el quejoso, sin poder suplir de oficio ni los actos reclamados, ni los conceptos de violación. Sin embargo, el mismo artículo 107 constitucional y su Ley Reglamentaria, establecen

excepciones a este principio, en materia penal, laboral y agraria, cuando se trate de leyes declaradas inconstitucionales por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, y con relación a menores, en cuyos casos, los tribunales que conozcan del juicio de amparo tienen la obligación y la facultad de suplir la queja deficiente, o sea, de subsanar de manera oficiosa las imprevisiones o carencias en que haya incurrido el quejoso en su demanda de amparo.

F).- Principio de procedencia del amparo:

En nuestro sistema jurídico, el juicio de amparo toma dos aspectos diferentes, el juicio de amparo indirecto que es competencia del Juez de Distrito y, el juicio de amparo directo que procede ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, o bien ante los Tribunales Colegiados de Circuito, ambos sistemas tienen una tramitación diferente; para efectos de nuestro trabajo, únicamente nos referiremos al juicio de amparo indirecto. Como he consignado en páginas anteriores, la primera vez que apareció en nuestra legislación el amparo indirecto, fue en la Constitución de 1917, que en su artículo 107 fracción IX, prescribía:

"que cuando se trate de actos de autoridad distinta de la judicial o de actos de ésta ejecutados fuera de juicio o después de concluido; o de actos en el juicio cuya ejecución sea de imposible reparación o que

afecten a personas extrañas al juicio, el amparo se pedirá ante el juez de Distrito, bajo cuya jurisdicción esté el lugar en que el acto reclamado se ejecute o trate de ejecutarse...".

No podemos dejar de hablar del papel que juega la suspensión del acto reclamado, con ella se conserva la materia del amparo, se evita que se sigan irrogando perjuicios al quejoso, y se facilita prácticamente la restitución en el goce de la garantía violada, todo lo cual constituye la esencia de la teoría jurídica o técnica de la suspensión.

1.2. LA SUSPENSION DEL ACTO RECLAMADO.

Hay que hacer especial relevancia, que en el presente trabajo, únicamente se hará mención en todos sus temas al estudio de los giros mercantiles, y por ello, la suspensión se analizará conforme a los requisitos y condiciones que debe reunir un establecimiento mercantil, para que en su caso, el juzgador pueda otorgar esta medida cautelar como instrumento de paralización del acto reclamado.

En ese sentido, es pertinente tomar en consideración las características generales de tan importante medida y que son las siguientes: Es una institución prevista en la Constitución General, en su artículo 107 fracción X; es una providencia cautelar o precautoria, en virtud de la cual al concederla, las autoridades señaladas como responsables, tienen la obligación de detener o paralizar los efectos del acto reclamado, es decir, deben abstenerse de llevarlo a cabo, o bien, cuando el acto se encuentra en vías de ejecución, deben impedir su comienzo.

El objeto de la suspensión, es mantener viva la materia del amparo, y evitar al agraviado durante la tramitación del juicio, los perjuicios que la ejecución del acto pudiera ocasionarle, es decir, en la suspensión no deben estudiarse cuestiones que son propias del fondo del juicio de amparo, así se encuentra establecido en el

dispositivo 124 de la Ley de Amparo, el cual dispone que el Juez de Distrito, tomará las medidas pertinentes para conservar la materia del juicio hasta su total terminación; por ende, es hasta que cause ejecutoria, cuando tiende a evitar que al quejoso se le causen perjuicios de imposible reparación; ya que de llevarse a cabo el acto de molestia por parte de las autoridades, ya ni con la concesión del amparo se le restituiría al agraviado en el pleno goce de la garantía violada.

Los efectos de la suspensión, consisten principalmente en mantener las cosas en el estado en que se encuentren al decretarla, y no así en tener por invalidado lo actuado hasta ese momento, pues ello sería tanto como darle efectos restitutorios a la suspensión, lo cual es materia exclusiva del estudio de la constitucionalidad o inconstitucionalidad del acto, lo que sólo procede cuando la sentencia le sea favorable al quejoso con la concesión del amparo y protección de la Justicia Federal.

Así las cosas, cabe agregar, independientemente de que la finalidad de la medida cautelar sea la de conservar la materia del juicio de amparo, paralizando o deteniendo los actos reclamados de la autoridad responsable, hasta en tanto se estudie la constitucionalidad o inconstitucionalidad del acto, esto no significa que el Juzgador Federal, para alcanzar esa finalidad, deba necesariamente declarar la procedencia de la medida cautelar, sin atender a determinados requisitos.

En efecto, tales requisitos legales de la suspensión en materia administrativa, los encontramos en el artículo 124 de la Ley de Amparo, que textualmente dispone lo siguiente:

"ART. 124.- Fuera de los casos a que se refiere el artículo anterior, la suspensión se decretará cuando concurren los requisitos siguientes:

I.- Que la solicite el agraviado.

II.- Que no se siga perjuicio al interés social, ni se contravengan disposiciones de orden público.

Se considerará, entre otros casos, que si se siguen esos perjuicios o se realizan esas contravenciones, cuando, de concederse la suspensión: se continúe el funcionamiento de centros de vicio, de lenocinios, la producción y el comercio de drogas enervantes; se permita la consumación o continuación de delitos o de sus efectos, o el alza de precios con relación a artículos de primera necesidad o bien de consumo necesario; se impida la ejecución de medidas para combatir epidemias de carácter grave, el peligro de invasión de enfermedades exóticas en el país, o la campaña contra el alcoholismo y la venta de substancias que envenenen al individuo o degeneren la raza; o se permita el incumplimiento de las órdenes militares.

III.- Que sean de difícil reparación los daños y perjuicios que se causen al agraviado con la ejecución del acto.

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

En efecto, la suspensión implica la paralización o cesación temporalmente limitadas de algo positivo, esto es, de algo que se realice, o sea susceptible de realizarse, ya que lo negativo y lo que no puede tener una existencia positiva, es imposible de suspenderse, paralizarse o hacerse cesar ¹³; de ahí, que la suspensión generalmente opere en contra de actos positivos, ya que es a través de su naturaleza, como el juzgador decide conceder o negar la suspensión; por ello, hay que estudiar minuciosamente el acto reclamado y su naturaleza jurídica, para encontrarse en aptitud de establecer si existe materia que suspenderse.

Los requisitos de efectividad de la suspensión, consisten, como el propio numeral 125 de la Ley de Amparo lo prevé, en otorgar garantía bastante y suficiente, para reparar los daños y perjuicios que se pudiesen ocasionar a terceras personas, en caso de no obtener sentencia favorable.

Igualmente, por lo que atañe a la clasificación de la suspensión, según el artículo 122 de la ley de la materia, ésta puede ser de oficio o a petición de parte; en la inteligencia de que es para efectos de este trabajo, que sólo nos ocuparemos de la segunda de las nombradas, en atención a las siguientes consideraciones:

¹³ Genaro Gómez Pimentel. La Suspensión en Materia Administrativa. Editorial Porrúa, S.A. México 1993. Pág. 46.

La suspensión a petición de parte, la promueve y pide el quejoso en su escrito inicial de demanda, y es el juzgador quien determina, si se cumplen con los extremos exigidos en el numeral 124 de la Ley de Amparo, y se estuviere en el supuesto de que haya peligro inminente de que se ejecute el acto reclamado con notorios perjuicios para el quejoso, si concede o niega la medida suspensiva, pues es con la sola presentación de la demanda, que se podrá ordenar en el propio auto de admisión, la formación del incidente de suspensión relativo, en el que se determinará sobre la procedencia de tal medida, y de proceder, ordenará se mantengan las cosas en el estado que guarden, hasta que se notifique a la autoridad responsable sobre la resolución de la suspensión definitiva.

Cabe señalar, que es el auto en que se admite la demanda, en donde se decide sobre la suspensión provisional, la cual se decreta en el mismo auto inicial, en que se pide a las autoridades responsables su informe previo, mismo que deberán rendir dentro de las veinticuatro horas siguientes a la notificación de la admisión del juicio, y asimismo, se señala fecha para la celebración de la audiencia incidental, en la que se decidirá sobre la suspensión definitiva.

Ahora bien, continuando con el estudio de la suspensión provisional, ésta tiene vida mientras se decide

sobre la medida cautelar definitiva, en el propio incidente de suspensión, y debido a que es una medida perentoria, es decir, es una medida decisiva y urge se dicte en ese momento, su procedencia atiende desde luego, a que se cumpla fielmente con lo preceptuado por el artículo 124 de la Ley de Amparo, y a las manifestaciones que bajo protesta, manifiesta la parte quejosa al suscribir su demanda de amparo, por ser los únicos datos que se tienen en ese momento a su alcance, sin embargo, el promovente del amparo, debe en todo momento acreditar su interés jurídico, es decir, su facultad o potestad de exigencia; en otras palabras, el promovente del juicio deberá adjuntar a su demanda de garantías, el documento que pruebe que es titular de un bien jurídico protegido por la ley.

Por lo que atañe a la suspensión definitiva, ésta difiere de la provisional, en cuanto que sus efectos duran hasta en tanto cause ejecutoria el juicio de garantías, asimismo, para efectos de su procedencia se atiende no sólo a las manifestaciones de la parte quejosa y las pruebas que se hayan aportado, sino también a lo que manifiestan las autoridades responsables a través de sus informes previos, y a lo que expresa el tercero perjudicado, o en su caso, el Ministerio Público. Es así como en la práctica, una vez celebrada la audiencia incidental, inmediatamente se dicta una resolución interlocutoria, determinando si se concede o se niega la suspensión definitiva, tomando en consideración las pruebas y alegatos formulados por las partes.

El juzgador, para resolver sobre la medida suspensiva, deberá apearse a la técnica que para el estudio de la suspensión definitiva, se ha establecido en jurisprudencia emitida por los Tribunales Colegiados de Circuito, la cual versa al tenor siguiente:

"SUSPENSION DEFINITIVA DEL ACTO RECLAMADO. TECNICA QUE DEBE SEGUIRSE EN EL ESTUDIO DE LA.- Por razón de técnica en la suspensión definitiva del acto reclamado, deben analizarse, por su orden, las siguientes cuestiones: a).- Si son ciertos los actos reclamados o los efectos y consecuencias combatidos (premisa), b).- Si la naturaleza de esos actos permite su paralización (requisitos naturales). c).- Si se satisfacen las exigencias previstas por el numeral 124 de la Ley de Amparo (requisitos legales); y d).- Si es necesaria la exigencia de alguna garantía, por la existencia de terceros perjudicados (requisitos de efectividad)". 14

Ahora bien, cuando se solicita la suspensión de los actos reclamados, que inciden sobre los establecimientos mercantiles y la celebración de los espectáculos públicos en el Distrito Federal, resulta indispensable la justificación de que el quejoso cuenta con la licencia de funcionamiento correspondiente, el permiso, autorización o bien, que ha realizado la declaratoria de apertura, en su caso. Se alude a esos documentos, para especificar el

14 Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito. Ponente: Lic. Samuel Hernández Viascón. Octava Época. Tomo I. Segunda Parte. Tesis I. 1° A-2- Pág. 856.

requisito que los ordenamientos respectivos han impuesto para el ejercicio de esas actividades. En la Ley para el Funcionamiento de Establecimientos Mercantiles en el Distrito Federal, publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 29 de mayo de 1996, se distingue, por cuanto a los establecimientos, entre aquellos que requieren de licencia y los que se encuentran sometidos a una declaración de apertura, o bien a una autorización, mientras que para los espectáculos, que se siguen rigiendo por el anterior Reglamento para el Funcionamiento de Establecimientos Mercantiles y Celebración de Espectáculos Públicos en el Distrito Federal, publicado en el Diario Oficial de la Federación de fecha 31 de julio de 1989, se dispone la condición del permiso relativo. Por esa razón, la suspensión de los actos reclamados que versen sobre este tipo de actividades, sólo es procedente si se acredita que se cuenta con el documento respectivo, según sea el caso, ya que de acuerdo por lo dispuesto en el artículo 124, fracción II de la Ley de Amparo, es necesario para el otorgamiento de la medida cautelar, el que con ella no se contravengan disposiciones de orden público; y la concesión de la suspensión, cuando no se acredita la satisfacción de esos requisitos, no sólo implica la contravención prohibida, sino además, que se le impriman efectos constitutivos de derechos, al permitir el ejercicio irregular de las actividades. También es de advertir, que si no se prueba en el incidente la existencia de los documentos, ello provoca también la falta de demostración de que, precisamente a la quejosa, la ejecución de los actos reclamados le causan daños y perjuicios de difícil reparación.

1.3. CUMPLIMIENTO DE LAS SENTENCIAS DE AMPARO.

En el inicio de este tema, hay que resaltar y tener en mente, que en el sistema jurídico Mexicano, el juicio de amparo es considerado como el medio por el cual el gobernado, puede obtener el respeto a las garantías individuales que le otorga la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Este medio de control de la Constitución, es formalmente jurisdiccional, ya que es a través de la sentencia de amparo como se obtiene la restitución plena de la garantía constitucional violada.

La sentencia es el acto procesal más importante del órgano jurisdiccional. En virtud del cual, el Juzgador constituye los derechos y obligaciones de las partes que litigaron en el proceso. ¹⁵

Asimismo, también hay que precisar la diferencia que existe entre la ejecución y el cumplimiento de una sentencia, y al efecto el Maestro Ignacio Burgoa, en su

¹⁵ Hans Kelsen. Teoría Pura del Derecho. Editorial UNAM. Tercera Reimpresión. México 1963. Pág. 246.

libro se refiere a que la ejecución, incumbe a la autoridad que dicta la sentencia respectiva, o a la que la ley señale para el efecto; así pues, el cumplimiento en cambio, se realiza por la parte contra quien se dictó la resolución correspondiente. ¹⁸

En otras palabras, la ejecución de las sentencias de amparo es competencia exclusivamente de los órganos de control de la Constitución (Jueces de Distrito, Tribunales Colegiados y Suprema Corte de Justicia); ante ello, el cumplimiento se dirige a las autoridades responsables, quienes están obligadas a respetar el fallo constitucional, el cual al ser de orden público, la sociedad está interesada en que se cumpla y, la autoridad que no lo haga, será sancionada y separada de su cargo, conforme a lo previsto en el dispositivo 107, fracción XVIII de la Constitución General de la República.

Aunado a lo anterior, el cumplimiento de las sentencias de amparo surge únicamente en relación con aquellas que conceden la protección de la Justicia Federal, ya que las que sobreseen o niegan el amparo, son eminentemente declarativas, es decir, se concretan a constatar causas de improcedencia, o bien declaran la constitucionalidad del acto reclamado, convalidando así, la actuación de la autoridad responsable; por lo tanto, carecen por su propia naturaleza de ejecución, tan es así,

¹⁸ Ignacio Bargas. Op. Cit. Pág. 560.

que las sentencias que conceden el amparo y la protección de la Justicia de la Unión al quejoso, condenan a la autoridad a una obligación de dar, de hacer o de no hacer.

Efectivamente, cuando el acto reclamado sea de carácter positivo, la sentencia que concede el amparo tiene por objeto invalidar los actos y en restituir al agraviado, en el pleno uso y goce de la garantía violada, restableciendo las cosas al estado que se encontraban antes de la violación y, por el contrario, si los actos reclamados son de carácter negativo, el objeto de la sentencia consistirá en obligar a la autoridad responsable a que cumpla con lo que la garantía exija.

En el juicio de amparo, las sentencias se avocan a decidir si la ley o el acto reclamado son contrarios a la Constitución y, por el contrario, si se sobresee el asunto, entonces se decide en cuanto a la inexistencia o inafectabilidad de la esfera jurídica del quejoso.

En esa tesitura, hay que precisar que los aspectos de forma y contenido de las sentencias de amparo, los analizaremos de manera directa, ya que de su cumplimiento nos ocuparemos más adelante.

Al efecto, el numeral 77 de la Ley de Amparo dispone lo siguiente:

"ART. 77.- Las sentencias que se dicten en los juicios de amparo deben contener:

I.- La fijación clara y precisa del acto o actos reclamados, y la apreciación de las pruebas conducentes para tenerlos o no por demostrados;

II.- Los fundamentos legales en que se apoyen para sobreseer en el juicio, o bien para declarar la constitucionalidad o inconstitucionalidad del acto reclamado,

III.- Los puntos resolutivos con que deban terminar, concretándose en ellos, con claridad y precisión, el acto o actos por los que se sobresea, conceda o niegue el amparo."

La fracción I, del artículo en comento, se refiere a uno de los requisitos formales de las sentencias de amparo, el relativo a los resultandos, que consiste en hacer una relación de los hechos que motivaron al quejoso a la promoción del amparo, los conceptos de violación, el informe justificado de la autoridad responsable, las pruebas rendidas por las partes, así como el pedimento del Ministerio Público Federal adscrito; en otras palabras, los resultandos contienen los hechos materia de la controversia constitucional, expuestos en el orden como se han ido sucediendo. Los considerandos, son otro de los requisitos de forma de las sentencias, e implican en primer término la fundamentación legal, y después el proceso dialéctico-jurídico que sirve al juzgador para normar su decisión; es decir, se debe precisar y concretar las normas legales y la doctrina jurídica sustentada por las partes, analizando y aclarando cómo se deben entender los textos legales en sí,

en relación con las pruebas aportadas; el Juzgador, una vez establecida la litis, y haciendo uso de su potestad pública, procede a la conclusión de esa función jurisdiccional, estableciendo así los puntos resolutivos, que es el último de los requisitos de forma y con los que culmina el proceso lógico-jurídico; en el que el Juez decide la controversia, ya sea sobreseyendo, negando o concediendo el amparo y protección de la Justicia Federal solicitado.

De la misma manera, de la transcripción del artículo en comento y en especial de la fracción III, podemos darnos cuenta que con respecto al contenido de las sentencias de amparo, como ya se dijo, éstas pueden conceder el amparo, negarlo o sobreseerlo.

Así pues, las sentencias de sobreseimiento, son aquéllas en las que el órgano jurisdiccional declara que existe un obstáculo jurídico o de hecho que impide la decisión sobre el fondo de la controversia, ya que los alcances de esta clase de sentencias no pueden tener el carácter de cosa juzgada, precisamente porque el sobreseimiento impide hacer declaración alguna sobre que no existe materia sobre la cual decretar si la Justicia de la Unión ampare o no a la parte quejosa; de ahí que carezcan de ejecución, toda vez que ninguna obligación impone a la autoridad responsable, ya que se encuentran libres sus facultades y expeditas para proceder en el sentido que corresponda, tal y como lo ha sostenido en jurisprudencia

firme la Suprema Corte de Justicia, la cual se transcribe a continuación:

"**SOBRESEIMIENTO.**- El sobreseimiento en el amparo pone fin al juicio, sin hacer declaración alguna sobre si la Justicia de la Unión ampara o no, a la parte quejosa, y, por tanto, sus efectos no pueden ser otros que dejar las cosas tal y como se encontraban antes de la interposición de la demanda, y la autoridad responsable está facultada para obrar conforme a sus atribuciones." 17

Así, por su propia naturaleza, la sentencia de sobreseimiento, al igual que la que niega el amparo y protección de la Justicia Federal, carecen de efectos positivos y, por tanto, su único efecto es el de declarar alguna causa de improcedencia del juicio de garantías.

El efecto declarativo de éstas sentencias permite a la autoridad responsable ejecutar con libertad el acto reclamado. Debido a que no se estudia el fondo del asunto, se discute si la naturaleza de ésta clase de resolución tenga carácter de auto o de sentencia. 18

17 Jurisprudencia: Apéndice 1975. Octava Parte, Pleno y Salas, tesis 179. Pág. 305.

18 Lic. Arturo Serrano Robles. El Juicio de Amparo en General y las Particularidades del Amparo Administrativo. Vid. Manual del Juicio de Amparo. Instituto de Especialización Judicial de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Editorial Thomson. Novena impresión. México 1992. Pág. 136.

Por otra parte; el capítulo XII de la Ley de Amparo, -artículos 104 a 113-, reglamenta la fase del procedimiento de amparo, relativa a la ejecución y cumplimiento de las sentencias dictadas por las autoridades encargadas de cuidar el control constitucional.

A mayor abundamiento, hay que tener en cuenta que la ejecución y, por ende, el cumplimiento de las sentencias de amparo, surge exclusivamente en aquellas sentencias estimatorias, es decir, que conceden el amparo y protección de la Justicia Federal, y en esa virtud, son sentencias de condena, que por su naturaleza tienen el efecto de restituir al quejoso en el goce de la garantía individual violada; así mismo, es pertinente señalar que en la ejecución de la sentencia de amparo, toma un lugar preponderante el orden público y el interés social, de tal manera, que la ejecución y cumplimiento, deben realizarse aún de oficio, por parte de las autoridades Federales, para así mantener la respetabilidad y eficacia de los fallos emitidos por el Poder Judicial Federal, así como la pureza de la Constitución y la vigencia de las garantías individuales.

Cuando la sentencia de amparo adquiere fuerza de cosa juzgada, es decir, cuando causa ejecutoria y ya no puede ser impugnada por ningún medio jurídico ordinario, bien porque sea improcedente o porque haya precluido su derecho,

debe cumplirse en sus términos, a este cumplimiento de las sentencias de amparo, se le ha denominado voluntario.

El sistema dispuesto por la Ley de Amparo, para lograr el cumplimiento de las sentencias que concedan la Protección Federal, se compone de diversos procedimientos, excluyentes entre sí, cuya procedencia depende de que se actualice alguno de los siguientes supuestos:

1).- Desacato a la sentencia de amparo: Esto sucede cuando la autoridad responsable, abiertamente o con evasivas, se abstiene totalmente de obrar en el sentido ordenado por la sentencia, o bien no realiza la prestación de dar, hacer o no hacer, que constituye el núcleo esencial de la garantía que se estimó violada en la sentencia, sino que desarrolla actos que son intrascendentes, secundarios o poco relevantes para dicho cumplimiento. En este supuesto, hay tres hipótesis : a).- Si el Juez o Tribunal que conoce del asunto, declara que no se ha cumplido la sentencia, a pesar de los requerimientos dirigidos a la autoridad responsable y a su superior jerárquico, (artículo 105 primer párrafo), remitirá de oficio el asunto a la Suprema Corte, iniciándose el incidente de inejecución de sentencia, (artículo 105 segundo párrafo), que puede conducir a la destitución de la autoridad responsable en términos del artículo 107 fracción XVI, constitucional; b).- Si el Juez o Tribunal, resuelve en el sentido de que la autoridad responsable cumplió la sentencia de amparo y el quejoso no está conforme con ello, a petición suya,

podrán remitirse los autos a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, quien determinará lo procedente; y c).- Si el quejoso elige que la sentencia de amparo se de por cumplida mediante el pago de una indemnización, procede el incidente de pago de daños y perjuicios (artículo 105, último párrafo), el cual se tramitará por vía incidental, oyendo a las partes.

2).- Cuando exista un cumplimiento excesivo o defectuoso de la sentencia de amparo, el quejoso puede acudir al recurso de queja en contra de los actos de la autoridad responsable, (artículo 95, fracciones II y IV), y puede promoverlo cualquiera de las partes, incluso un tercero extraño a la controversia y, contra esa decisión, procede el recurso de queja, (artículo 95, fracción V), cuya resolución no admite a su vez medio de impugnación alguno, por ser una resolución definitiva dictada por un Tribunal Colegiado de Circuito.

3).- Por lo que atañe a la repetición del acto reclamado, esto es, cuando la autoridad reitera su conducta declarada inconstitucional en la sentencia de amparo, se prevé lo siguiente: a).- Si el Juez o Tribunal, resuelve que la autoridad incurrió en esa repetición, procede el envío de los autos a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, para que determine si es el caso de imponer la sanción de destitución y su consignación ante un juez de Distrito en Materia Penal; b).- Si el Juez o Tribunal, resuelve que la autoridad no incurrió en repetición del

acto reclamado, el agraviado podrá inconformarse en contra de su decisión, (artículo 108), cuya resolución podría conducir, en caso de ser fundada, y una vez agotados los trámites legales, a la destitución de la autoridad y a su consignación. En estos supuestos, los procedimientos que podrían conducir a la destitución de la autoridad responsable, se tramitarán sin perjuicio de las medidas que deban tomarse hasta obtener el cumplimiento del fallo protector.

En este orden de ideas, hay que resaltar que el cumplimiento de las ejecutorias puede ser voluntario o forzoso; en cuanto al voluntario, éste se actualiza si la autoridad responsable, una vez notificada, cumple en el término de veinticuatro horas con la ejecutoria de amparo. Es forzoso, si la autoridad responsable no cumple voluntariamente el fallo y, consecuentemente, deben operar en su contra las disposiciones a que aluden los artículos 105 y 111 de la Ley de Amparo, para lograr el cumplimiento de las sentencias que hayan causado ejecutoria, mediante un procedimiento coactivo, haciendo uso inclusive, de la fuerza pública.

El Licenciado en Derecho Efraín Polo Bernal, al respecto manifiesta: "La ejecución y la cumplimentación por parte del tribunal de control que haya dictado la sentencia, se practica, entonces, ante la negativa expresa de las autoridades responsables a cumplir la sentencia, o

ante las prácticas dilatorias que realicen para no obedecerla;...". 19

Asimismo, existen sanciones derivadas del incumplimiento a las ejecutorias de amparo, tanto para las autoridades responsables obligadas por las ejecutorias, como por parte de las autoridades jurisdiccionales que conocieron del juicio de garantías, obligadas a la ejecución de las sentencias que dicten en amparo. Las sanciones si son de tipo administrativo, podrán consistir en la separación del cargo, la suspensión o el desafuero, según el caso; así como de ameritarse puede ocurrir que se apliquen sanciones de tipo penal, para lo cual las penas podrán consistir en prisión, multa, destitución e inhabilitación para ocupar cargos públicos.

Por otra parte, en el capítulo XII de la Ley de Amparo, referido a la ejecución de las sentencias, parte del concepto de cosa juzgada en relación al cumplimiento y ejecución de las mismas, en virtud que las normas contenidas en dicho capítulo, serán aplicables luego que la sentencia haya causado ejecutoria, así lo prevé el artículo 104 que dispone:

"ART. 104.- En los casos a que se refiere el artículo 107, fracciones VII, VIII y IX, de la Constitución Federal, luego que cause

19 Efraín Polo Heróval. El Juicio de Amparo Contra Leyes. Editorial Porrúa, S.A. Segunda Edición. México 1963. Pág. 219.

ejecutoria la sentencia en que se haya concedido el amparo solicitado o que se reciba testimonio de la ejecutoria dictada en revisión, el Juez, la autoridad que haya conocido del Juicio o el Tribunal Colegiado de Circuito, si se interpuso revisión contra la resolución que haya pronunciado en materia de amparo directo, la comunicará por oficio y sin demora alguna a las autoridades responsables para su cumplimiento y la harán saber a las demás partes.

En casos urgentes y de notorios perjuicios para el quejoso podrá ordenarse por la vía telegráfica el cumplimiento de la ejecutoria sin perjuicio de comunicarla íntegramente, conforme al párrafo anterior.

En el propio oficio en que se haga la notificación a las autoridades responsables, se les prevendrá que informen sobre el cumplimiento que se dé al fallo de referencia."

Esta norma, dispone que la autoridad responsable informe sobre el cumplimiento que se de a la sentencia, imponiéndole el acatamiento obligado a los puntos resolutivos del fallo, por ende, el cumplimiento tiene por sustento, el deber de la autoridad responsable en acatar la norma jurídica expresada en la sentencia. ²⁰

Por su parte, el Maestro José R. Padilla, indica que conforme al primer párrafo del artículo 105 de la Ley de Amparo, una vez que le sea solicitado el cumplimiento a la responsable, ésta dispone de veinticuatro horas a partir de

²⁰ Gustavo Conacov Helms. Cumplimiento de un Deber. Vid. Diccionario Jurídico Mexicano. Instituto de Investigaciones Jurídicas. Tomo I. A-CH. Editorial Porrúa, S.A. UNAM. Sexta Edición. México. 1993. Pág. 789.

la legal notificación, para informar sobre el cumplimiento dado o que pretenda dar al fallo. Menciona además, que ante la negativa expresa o tácita de la responsable obligada a cumplir la sentencia, tiene lugar la ejecución de la misma, como tarea del tribunal de control para hacer cumplir sus ejecutorias, si la naturaleza del acto lo permite. ²¹

²¹ José R. Padilla. Sinopsis de Amparo. Cárdenas Editor y Distribuidor. Segunda Edición. México 1978. Pág. 298.

1.4. RECURSOS ORDINARIOS FRENTE AL JUICIO DE AMPARO.

El recurso administrativo es un medio de defensa al alcance de los particulares, para impugnar, ante la administración pública, los actos y resoluciones por ella dictados en perjuicio de los mismos particulares, por violaciones a los ordenamientos aplicados o por falta de aplicación del dispositivo legal.

El recurso administrativo, da origen a una controversia entre la administración y el gobernado, de cuya resolución toca conocer a los propios tribunales administrativos, mediante el medio de defensa legal ordinario que la propia ley que rige el acto establece.

Los Legisladores, se han esmerado en darle al recurso administrativo un carácter eminentemente técnico y jurídico, pues constituye la base de la que parte toda defensa que ante los tribunales administrativos o judiciales hagan valer los particulares.

Lamentablemente, gran número de autoridades administrativas o fiscales, al resolver un recurso administrativo, tienden a corregir los errores cometidos por la autoridad, lo cual va en perjuicio del particular, ya que en la práctica se evidencia que en tal medio de

defensa, la autoridad se convierte en juez y parte al mismo tiempo; por ello, el problema se agrava cuando el recurso se ha tramitado y resuelto por la misma autoridad, es decir, el superior jerárquico de la autoridad que emitió el acto que se recurre, corrige en su segundo acto, las irregularidades que cometió en el primero.

Los recursos administrativos, presuponen el logro de una justicia administrativa rápida y expedita, observándose que se encuentran previstos en numerosos ordenamientos, sean administrativos o tributarios, tan es así, que el propio Poder Judicial contempla a través de diversos criterios, que la garantía de audiencia dentro de todo procedimiento administrativo, debe respetarse aunque la ley que rige el acto no lo establezca.

Tales recursos, constituyen el principio de definitividad del acto reclamado, por lo que cabe precisar en qué consiste dicho principio, para poder entender cuándo se deben agotar previamente tales medios de defensa ordinarios a la interposición del juicio de garantías, o bien, cuando operan sus excepciones.

El principio de definitividad del juicio de amparo, se consagra en las fracciones III, inciso a) y IV del artículo 107 Constitucional, y en las fracciones XIII, XIV y XV del numeral 73 de la Ley de Amparo, que respectivamente establecen:

"ART. 107.- Todas las controversias de que habla el artículo 103 se sujetarán a los procedimientos y formas del orden jurídico que determine la ley, de acuerdo con las bases siguientes:...III.- Cuando se reclamen actos de tribunales judiciales, administrativos o del trabajo, el amparo sólo procederá en los casos siguientes:

a).- Contra sentencias definitivas o laudos y resoluciones que pongan fin al juicio, respecto de las cuales no proceda ningún recurso ordinario por el que puedan ser modificados o reformados, ya sea que la violación se cometa en ellos o que, cometidas durante el procedimiento, afecte a las defensas del quejoso, trascendiendo al resultado del fallo; siempre que en materia civil haya sido impugnada la violación en el curso del procedimiento mediante el recurso ordinario establecido por la ley e invocada como agravio en la segunda instancia, si se cometió en la primera...

...IV.- En materia administrativa el amparo procede, además, contra resoluciones que causen agravio no reparable mediante algún recurso, juicio o medio de defensa legal. No será necesario agotar éstos cuando la ley que los establezca exija, para otorgar la suspensión del acto reclamado, mayores requisitos que los que la Ley Reglamentaria del Juicio de Amparo requiera como condición para decretar esa suspensión;..."

"ART. 73.- El juicio de amparo es improcedente:

XIII.- Contra las resoluciones judiciales o de tribunales administrativos o del trabajo respecto de los cuales conceda la ley algún recurso o medio de defensa, dentro del procedimiento, por virtud del cual puedan ser modificadas, revocadas o nulificadas, aun cuando la parte agraviada no la hubiere hecho valer oportunamente...

XIV.- Cuando se esté tramitando ante los tribunales ordinarios algún recurso o defensa legal propuesta por el quejoso, que pueda tener por efecto modificar, revocar o nulificar el acto reclamado.

XV.- Contra actos de autoridad distintas de los tribunales judiciales, administrativos o del trabajo, que deban ser revisados de oficio, conforme a las leyes que los rijan, o proceda contra ellos algún recurso, juicio o medio de defensa legal por virtud del cual puedan ser modificados, revocados o nulificados, siempre que conforme a las mismas leyes se suspendan los efectos de dichos actos mediante la interposición del recurso o medio de defensa legal que haga valer el agraviado, sin exigir mayores requisitos que los que la presente ley consigna para conceder la suspensión definitiva, independientemente de que el acto en sí mismo considerado sea o no susceptible de ser suspendido de acuerdo con esta ley.

No existe obligación de agotar tales recursos o medios de defensa, si el acto reclamado carece de fundamentación."

En ese orden de ideas, se colige que sólo puede acudirse al juicio de amparo, cuando previamente se haya agotado el recurso previsto por la ley ordinaria, (en nuestro caso, el recurso de inconformidad que prevé la Ley para el Funcionamiento de Establecimientos Mercantiles en

el Distrito Federal), el cual tiene por objeto modificar, revocar o anular el acto reclamado. Así, por virtud de este principio, el amparo sólo es procedente respecto de actos definitivos; esto es, que no sean susceptibles de modificación o de invalidación por algún recurso ordinario, a través del cual se pueda restituir al agraviado en el goce de sus derechos.

El artículo 107 de la Ley Fundamental, distingue dos situaciones: la primera, establecida en la fracción III inciso a), en relación con las sentencias definitivas, laudos y resoluciones que pongan fin al juicio; y la segunda, en la fracción IV, en lo referente a la materia administrativa, cuando las resoluciones puedan causar agravio no reparable, independientemente de que se haya o no agotado el medio de defensa legal. Y por mandato del artículo 73 de la Ley de Amparo, nos encontramos ante 3 posibles hipótesis de definitividad:

a).- La referente a la obligación que tienen los particulares, de agotar previamente al juicio de amparo, el recurso en contra del acto reclamado que se encuentre previsto por la ley de la materia, (en nuestro caso, el recurso de inconformidad, previsto en el artículo 103 de la Ley para el Funcionamiento de Establecimientos Mercantiles en el Distrito Federal).

Asimismo, es conveniente no perder de vista que la Ley de Amparo, no otorga ninguna opción al agraviado para promover o el recurso ordinario, o bien el juicio de amparo, siendo muy clara la disposición en el sentido de declarar improcedente el amparo si no se han agotado los recursos ordinarios, a pesar de que no se hayan hecho valer oportunamente por el agraviado, por lo que nos encontramos así, ante el agotamiento forzoso de los recursos. (fracción XIII).

b).- La relativa, a que no es factible la coexistencia de un recurso ordinario o un medio legal de defensa, que puedan tener por finalidad la revocación, modificación o nulificación del acto respectivo, con el juicio de garantías, debiendo agotarse aquel recurso primero y, una vez resuelto, promover el amparo. (fracción XIV).

c).- Y, en tratándose de autoridades distintas a las judiciales; para que el amparo sea procedente, es menester que se agoten todos los medios legales de defensa, así como los recursos ordinarios que establezcan las leyes que rijan el acto conculcador de garantías. (fracción XV).

Empero, dicho principio no opera en todos los casos, pues como precisa el Maestro Burgoa, "su aplicación y eficacia tienen excepciones importantes consignadas tanto

legal como jurisprudencialmente", ²² y que a continuación exponemos:

El acto autoritario puede ser combatible en juicio constitucional, a pesar de que carezca de definitividad, en los siguientes casos:

a).- En materia penal, si los actos reclamados consisten en la deportación o destierro, o en cualquiera de los prohibidos por el artículo 22 constitucional, (mutilación, infamia, marcas, azotes, palos, tormento, multa excesiva, confiscación de bienes y cualesquiera otras penas inusitadas y trascendentales), o importen peligro de privación de la vida.

Esta excepción, se encuentra prevista en el segundo párrafo de la fracción XIII, del artículo 73 de la Ley de Amparo.

b).- En materia judicial penal, tratándose de un auto de formal prisión, el quejoso puede acudir directamente a la vía constitucional. Sin embargo, si éste apeló el auto de formal prisión tendrá que esperar a que el mismo se resuelva, para reclamar en amparo, o desistirse de dicho recurso y entonces intentar la acción constitucional.

²² Ignacio Burga. Op. Cit. Pág. 286.

c).- Cuando el quejoso no ha sido emplazado legalmente en un determinado procedimiento en que se produjo el acto reclamado. Para esta salvedad, es necesario que el quejoso haya quedado en un completo estado de indefensión dentro del juicio en que no haya sido legalmente emplazado, es decir, que por el desconocimiento de éste, no haya podido tener ninguna intervención en el procedimiento. Por consiguiente, si acredita su personalidad en dicho juicio, de tal modo que se encuentre en posibilidad legal de interponer algún recurso o medio de defensa, en que pueda impugnar la ilegalidad del emplazamiento, no procede el amparo, cuya acción, según hemos dicho, sería ejecutable en la vía bi-instancial, o sea, ante el Juez de Distrito.

La intervención procesal del agraviado, puede registrarse antes de que se dicte la sentencia recurrible en la vía ordinaria, o antes de que ésta se declare ejecutoriada conforme a las leyes adjetivas aplicables. En esta última hipótesis, el agraviado tiene la posibilidad de interponer el recurso ordinario que proceda, por no haber precluido éste y, debe promoverlo, pues de no ser así, el amparo resulta improcedente por aplicación del principio de definitividad.

d).- También en amparo administrativo, existe la salvedad de que cuando los actos emanados de algún procedimiento afecten a terceros extraños a él, estos no

tienen la obligación de interponer ningún recurso ordinario, sino que pueden impugnarlos directamente en amparo.

Esta excepción, se encuentra prevista en los artículos 107 fracción VII, constitucional y 73 fracción XIII, de la Ley de Amparo.

e).- Tampoco debe agotar recurso previo al amparo, el afectado por un acto de autoridad que carece de fundamentación.

Surge así, la posibilidad de atacar cualquier acto de autoridad desde su emisión o ejecución, si el mismo es violatorio de la garantía de legalidad, al no haber sido debidamente fundado, es decir, si no se deja sentado en el mandamiento escrito en que conste el referido acto, el ordenamiento legal en que se fundó la autoridad para la emisión del mismo, determinando con claridad y precisión, los preceptos del cuerpo de leyes que le sirvieron de base para llevar a cabo su actuación.

Mediante este principio, y el contenido del artículo 16 Constitucional, se busca proporcionar seguridad jurídica a los gobernados, ya que se traduce en un derecho de conocer el fundamento jurídico del acto que le agravia.

Esta excepción, se encuentra prevista en la fracción XV, del artículo 73 de la Ley de Amparo.

f).- El agraviado, tampoco está obligado a agotar el recurso que la propia ley establece, si reclama la ley en que se sustenta el acto de autoridad, pues, aparte de que en dicho recurso no se podrían resolver dichas controversias, por corresponder exclusivamente al Poder Judicial de la Federación decidir si una norma jurídica es contraria o no a la Constitución; mientras que en el citado recurso sólo sería factible argumentar inexacta o indebida aplicación de dicha ley, lo que en cierto sentido significaría combatir el acto por vicios de legalidad, más no de constitucionalidad.

Afortunadamente, para los promoventes del juicio de garantías que pretenden impugnar la ley mediante el juicio de amparo, es ya legalmente posible, sin incurrir en un consentimiento que haga improcedente el juicio constitucional, al interponer, si lo desean, el recurso en cuestión y, resuelto éste, reclamar tanto la resolución pronunciada en tal recurso como la ley en que la misma se fundamenta. Así lo estatuye actualmente el artículo 73, fracción XII, de la Ley de Amparo.

g).- En materia de amparos en contra de las resoluciones definitivas dictadas en juicios civiles, que afecten el orden y la estabilidad de la familia o que se refieran o tengan relación con acciones del estado civil, controversias de tipo familiar o de derecho familiar, no es necesario el agotamiento de los medios de defensa o recursos previstos por la ley de la materia.

Esta excepción, se encuentra contenida en la última parte del inciso a), fracción III, del artículo 107 de la Ley Fundamental.

h).- Cuando la ley que rija al medio de impugnación, exija mayores requisitos para otorgar la suspensión del acto reclamado que los sostenidos por la Ley de Amparo.

Sin embargo, esta salvedad sólo opera cuando los actos administrativos que se impugnen, sean susceptibles de suspenderse, es decir, que no sean negativos, ni por ende, ejecutables, pues sólo en este supuesto, se da la condición sobre la que tal salvedad se sustenta, por tanto, se infiere que los recursos legales ordinarios o medios de defensa legales que existen en contra de los actos de carácter negativo, sí deben promoverse antes del ejercicio de la acción de amparo, en obsequio al principio de definitividad.

Una vez que se ha explicado el principio de definitividad, hay que precisar que el recurso que establece la Ley para el Funcionamiento de Establecimientos Mercantiles en el Distrito Federal, es el de inconformidad, previsto en el artículo 103, el cual textualmente dice lo siguiente:

"ART. 103.- Los Titulares afectados por actos y resoluciones de las autoridades, podrán a su elección interponer el recurso de inconformidad previsto en la Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal, o intentar el juicio de nulidad ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal."²³

Asimismo, los artículos 108, 114 y 115 de la Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal, agregan respectivamente lo siguiente:

"ART. 108.- El recurso de inconformidad, tendrá por objeto que el superior jerárquico de la autoridad emisora, confirme, modifique, revoque o anule el acto administrativo recurrido."²⁴

²³ Diario Oficial de la Federación. Órgano del Gobierno Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos. Publicado el día miércoles 29 de mayo de 1996. Capítulo VI. Pág. 44.

²⁴ Diario Oficial de la Federación. Órgano del Gobierno Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos. Publicado el día martes 19 de diciembre de 1995. Primera Sección, Título Cuarto. Capítulo Único. Pág. 29.

En este sentido, tenemos que el recurso de inconformidad, tiene por objeto que el superior jerárquico que emitió la resolución, revoque modifique o anule los actos administrativos que se reclaman.

Asimismo, el ordenamiento antes citado, también prevé la suspensión del acto reclamado en el artículo 114, que dice textualmente lo siguiente:

"ART. 114.- El interesado podrá solicitar la suspensión del acto administrativo recurrido en cualquier momento, hasta antes de que se resuelva la inconformidad..."

Por último, el artículo 115 del multicitado ordenamiento legal, por su parte dispone:

"ART. 115.- El Superior Jerárquico al resolver sobre la providencia cautelar, deberá señalar, en su caso, las garantías necesarias para cubrir los daños y perjuicios que pudieran ocasionarse con dichas medidas. Tratándose de multas, el recurrente también deberá garantizar el crédito fiscal en cualquiera de las formas previstas por el Código Financiero. - En los casos que proceda la suspensión pero pueda ocasionar daños o perjuicios a terceros, el interesado deberá otorgar garantía bastante para reparar el daño e indemnizar los perjuicios que se ocasionen con dicha medida..."

De la lectura de las transcripciones anteriores, se evidencia que la Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal, a la cual nos remite la nueva Ley para el Funcionamiento de Establecimientos Mercantiles en el Distrito Federal, sí prevé la suspensión del acto reclamado, y la establece sin exigir mayores requisitos que los que marca la Ley de Amparo, por ello, es necesario agotar el recurso de inconformidad previamente a la interposición del juicio de garantías, en obsequio del principio de definitividad, o bien, intentar directamente el juicio de nulidad ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal; si se opta por agotar el recurso ordinario de defensa, contra la resolución que recaiga al recurso de inconformidad, procede el juicio de nulidad que es competencia del Tribunal Contencioso Administrativo del Distrito Federal, para después poder intentar lo que muchos autores han llamado el recurso extraordinario de defensa que es el amparo directo, en contra de la sentencia definitiva que dicte ese Tribunal Administrativo. Sin embargo, puede llegar a suceder, que el acto reclamado se encuentre dentro de alguna de las excepciones anteriormente citadas, en este caso, se podrá intentar el juicio de amparo indirecto, es decir, ante Juez de Distrito, sin agotar previamente el recurso ordinario de defensa, por violaciones directas a la Constitución. Esto es así, ya que el juicio de amparo es el medio destinado directamente a proteger las garantías individuales, sin embargo, esto no quiere decir que no puedan plantearse violaciones a leyes secundarias, sino que en todo caso,

deben estar estrechamente vinculadas a la violación directa que no puedan estudiarse independientemente de ésta.

La obligación de agotar el medio de defensa, antes de acudir al juicio de garantías, depende de que la ley ordinaria no solamente establezca el recurso por medio del cual se pueda modificar, revocar o nulificar la resolución impugnada, sino que es requisito sine qua non, que con motivo de la interposición, se obtenga la suspensión de los efectos de dicha resolución, independientemente de que el acto en sí mismo considerado sea o no, susceptible de ser suspendido de acuerdo con la Ley de Amparo.

CAPITULO II.- LOS ESTABLECIMIENTOS MERCANTILES.

2.1. ANTECEDENTES.

La misma palabra "establecimiento", puede dar lugar a muy distintas interpretaciones, no digamos desde el punto de vista gramatical, sino incluso, desde el punto de vista jurídico, lo que ha originado algunas confusiones respecto a la naturaleza de lo que propiamente es un establecimiento de tipo mercantil.

Según el Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española, el término "establecimiento", tiene diversos significados, así encontramos que "establecimiento", es sinónimo de fundación (de fundar), ya sea de un colegio, universidad, etc.; también se entiende como cosa fundada o establecida, así como lugar donde habitualmente se ejerce una industria o profesión.

En la legislación y la doctrina mexicana, el término "establecimiento", también ha tenido diversas acepciones.

Normalmente, el significado que se da al término establecimiento, es el que coincide con el del asiento material de la empresa; esto es, el lugar geográfico en el que permanecen y se desenvuelven sus negocios.²⁵ En este

²⁵ Genaro Gómez Pimentel. Establecimiento Mercantil. Vid. Diccionario Jurídico Mexicano. Tomo II. D-H. Op. Cit. Pág. 1316.

sentido, los artículos 15, 17, 18, 21, fracción IV, y otros del Código de Comercio, coinciden en señalar que el establecimiento es el lugar o sitio físico en que se desarrollan las actividades comerciales y que, en razón de ello, pueden existir, respecto de una misma sociedad mercantil, diversos "establecimientos" en el territorio de la República Mexicana.

La doctrina en general, se orienta a identificar al "establecimiento mercantil", como el local en donde se encuentra ubicada la empresa mercantil, esto es, el lugar donde se instala la empresa y desarrolla su actividad; en la inteligencia de que lo ha distinguido en cuanto a lo que es propiamente la negociación mercantil; esto es, la "empresa", que significa en derecho, la organización de una actividad económica que se dirige a la producción o al intercambio de bienes o de servicios para el mercado ²⁶ y, de esta forma se puede distinguir a lo que constituye a una empresa o negociación como concepto jurídico y, al lugar o local en el que dicha empresa realiza sus operaciones mercantiles.

Sin embargo, en nuestra legislación encontramos una clara tendencia a considerar a la empresa o negociación, como una institución que no se limita al mero concepto de lo que Barrera Graf, define como "la actividad del

²⁶ Jorge Barrera Graf. Tratado de Derecho Mercantil. Editorial Porrúa, S.A. Volumen Primero. México 1957. Pág. 174.

empresario que consiste en la organización de diversos factores de la producción, con el fin de producir bienes y servicios para el mercado"; así, tenemos que el concepto tradicional de "establecimiento", atiende a la ubicación de su sitio geográfico, envolviendo así en este último término a toda negociación. En otras palabras, el nuevo concepto de "establecimiento mercantil", envuelve y adopta el significado tanto de lo que sólo es la empresa, así como del sitio o sitios en que desarrolla su actividad, vinculándolos en la mayoría de los casos.

En ese sentido, cabe aclarar que desde mucho tiempo atrás, el significado que han dado a los dos conceptos, ha sido el que técnicamente parecen diversos, pero que en la práctica resultan con el mismo significado.

La misma Suprema Corte de Justicia de la Nación, ha considerado por lo menos a partir del año de 1947, que los términos "establecimiento mercantil" y "negociación", como conceptos, son sinónimos que describen una misma figura, según podemos ver en la tesis que a continuación se transcribe:

"COMERCIOS, FUNCIONAMIENTO DE.- Es indebido autorizar mediante el beneficio de la suspensión definitiva, el funcionamiento de una negociación o establecimiento, cuando estos carecen de la licencia respectiva, porque de proceder así, se contrariarían.

disposiciones de orden público y el artículo 124 de la Ley de Amparo." 27

En otro orden de ideas, cabe precisar que en la hoy derogada Ley de Propiedad Industrial, se mencionaba al "establecimiento", como sinónimo de "negociación o empresa" y, fue así como la Suprema Corte de Justicia de la Nación, se pronunció desde hace más de cuarenta años, pues al resolver asuntos relativos a la propiedad industrial, regida por la ya derogada Ley de Propiedad Industrial, razona en el sentido de considerar como sinónimos los términos "negociación mercantil" y "establecimiento mercantil". Así podemos verlo en la siguiente tesis jurisprudencial, que a la letra dice:

"NOMBRE COMERCIAL USO DE.- No existe imitación en el uso del nombre comercial que haga el comprador de un establecimiento mercantil, especialmente si el adquirente comienza a hacer uso del mismo, desde el momento en que adquiere la negociación, y el que reclama la imitación inicia posteriormente el uso del propio nombre comercial, años después de que enajenó el giro mercantil." 28

En conclusión, hay que precisar que en nuestros días, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, a través de jurisprudencia firme considera como sinónimos tanto a el "establecimiento mercantil" como a la "negociación", e

27 Tesis publicada en la Quinta Epoca del Semanario Judicial de la Federación, Segunda Sala. Tomo KCIV. Pág. 284.

28 Tesis publicada en la Quinta Epoca del Semanario Judicial de la Federación, Segunda Sala. Tomo CX. Pág. 400.

incluso, se agrega a ellos el término "giro mercantil", en la inteligencia, de que se llega a utilizar tales términos indistintamente para referirse a una misma cosa, sin limitarlo a los alcances que la doctrina le ha dado a los diversos términos señalados, cuyas diferencias resultan por lo tanto irrelevantes.

Ello es así, en virtud de que la nueva Ley para el Funcionamiento de Establecimientos Mercantiles en el Distrito Federal, en su artículo 3°. , establece lo que se debe entender por establecimiento mercantil y al efecto señala:

"Que es el inmueble en donde una persona física o moral desarrolla actividades relativas a la intermediación, compraventa, alquiler o prestación de bienes o servicios en forma permanente." 2°

Ahora bien, con respecto a la libertad de comercio, dicha garantía la encontramos prevista en el artículo 5o. Constitucional, que otorga a los ciudadanos la libertad de ejercer la profesión, industria, trabajo o comercio que le acomode, siendo lícitos, y sólo podrá vedarse o restringirse el ejercicio de esa actividad comercial, por disposición judicial, cuando se ataquen derechos de terceros, o bien se apoyen para ello en el interés público, en la forma en que lo reglamente y determine una ley formalmente emanada del Congreso de la Unión.

2° Diario Oficial de la Federación. Publicado el día miércoles 29 de mayo de 1996. Título Primero, Capítulo I. Pág. 28.

Antes de la entrada en vigor del Reglamento General para Establecimientos Mercantiles y Espectáculos Públicos en el Distrito Federal, publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 26 de enero de 1981, no se contaba con una regulación estricta y control de las empresas que operaban los diversos giros, tanto prestadores de servicios como los comerciales y, por lo tanto, no requerían de documento alguno para funcionar, pues por mandato constitucional no puede vedarse el derecho que otorga el artículo 5°. constitucional, ello es así, ya que la autoridad no puede restringir ese derecho, si no proviene la orden de una autoridad judicial.

En efecto, el artículo 5°. constitucional, otorga a todos los ciudadanos el derecho a dedicarse al comercio, luego de ahí deriva el interés jurídico de cualquier persona en que no se impida una actividad constitucionalmente protegida, tan es así, que más bien son las autoridades las que tienen la carga de probar, conforme al precepto mencionado, que tienen derecho con apoyo en una ley dictada con miras al interés público, a impedirle al particular que se dedique a una actividad comercial que en principio sea lícita.

En la actualidad, no puede abrirse un establecimiento mercantil al público o celebrarse un espectáculo público, sin contar con la autorización o el permiso

correspondiente, porque en estos casos, se estaría contraviniendo disposiciones de orden público y de interés general, que a la sociedad le interesa se cumplan.

Sin embargo, la intervención de las autoridades en el otorgamiento de licencias para operar, no puede tener otro alcance que un mero requisito administrativo de control, que deberán necesariamente conceder, a menos que se dejen de satisfacer condiciones y requisitos establecidos para ello por la Ley para el Funcionamiento de Establecimientos Mercantiles en el Distrito Federal. Es decir, se trata de simples facultades de control administrativo, y no de un arbitrio conforme al cual puedan las autoridades administrativas decidir, por sí y ante sí, si conceden o no a los particulares el derecho a ejercer tales actos de comercio.

2.2. CLASIFICACION MODERNA.

En la actualidad, es la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, de acuerdo a las facultades que le otorga el artículo 122 fracción IV, incisos f) y g) de la Constitución General de la República, así como el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, publicado en el Diario Oficial de la Federación el día veintiséis de julio de mil novecientos noventa y cuatro, la que se encarga de regular de una manera más estricta a los establecimientos mercantiles, expidiendo la Ley para el Funcionamiento de Establecimientos Mercantiles en el Distrito Federal, publicada en la Gaceta Oficial del Departamento del Distrito Federal, el día veintisiete de mayo de mil novecientos noventa y seis, entrando en vigor al día siguiente de su publicación, así como en el Diario Oficial de la Federación, el día miércoles veintinueve del mes y año citados, la cual prevé que para ejercer el comercio establecido, se requiere de licencia o autorización; la licencia o autorización supone la existencia de un derecho del particular, el que para ser ejercitado requiere de un acto de autoridad que lo permita, ya que el ejercicio incontrolado de ese derecho, puede ocasionar grave afectación al interés público; por tanto, podemos decir que la licencia o autorización puede considerarse como un acto jurídico de la administración pública, que tiene por objeto constatar que la actividad del particular pueda ser

ejercida, ya sea en razón de oportunidad o bien porque se han satisfecho los requisitos legales o reglamentarios exigidos para el ejercicio de dicha actividad. Por tanto, la licencia o autorización tiene como efecto jurídico, el de permitir el ejercicio de un derecho propio del particular, pero teniendo en cuenta un determinado interés público que se refleja en la disposición legal o reglamentaria, cuyo cumplimiento da lugar en su caso, al otorgamiento de la referida licencia o autorización.

En esta tesitura, la actual Ley para el Funcionamiento de Establecimientos Mercantiles en el Distrito Federal, establece en sus artículos 10, 16, 17 y 18, las obligaciones de los titulares de las licencias, así como los requisitos que deben satisfacer para poder establecer y funcionar un giro mercantil que requiera de licencia de funcionamiento, y de los que en la actualidad sólo necesitan dar aviso de la apertura de su negociación a la Delegación; reduciendo así en gran medida trámites innecesarios.

Por lo que atañe a la celebración de espectáculos públicos; se siguen rigiendo por el anterior Reglamento, (publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 31 de julio de 1989), así lo establece el artículo segundo transitorio de la Ley de mérito; por lo tanto, se necesita en todo caso, contar con un permiso para poder funcionar, según el artículo 13 de dicho ordenamiento legal.

Por su parte el artículo 10 de la Ley citada, prevé en síntesis, que los titulares de las licencias o autorizaciones tienen la obligación de destinar exclusivamente el local para el giro a que se refiera la licencia de funcionamiento o la autorización otorgada, y tener a la vista tales documentos; exhibir en un lugar visible al público y con caracteres legibles la lista de precios que correspondan, vigilar que toda la información, publicidad, advertencias, instrucciones, y en general comunicados al público, estén escritos en español; permitir el acceso al personal autorizado por la Delegación; observar el horario que para el Establecimiento Mercantil de que se trate establezca la Dirección General, así como evitar que los clientes permanezcan en el interior del mismo después del horario autorizado; cumplir las restricciones al horario o suspensiones de actividades que en fechas y horas determinadas fije la Dirección General; abstenerse de expender cualquier tipo de bebida alcohólica a los menores de edad; abstenerse de utilizar la vía pública para la prestación de los servicios o realización de las actividades propias del giro mercantil de que se trate, salvo aquellos casos en que lo autorice expresamente la ley, impedir el acceso a personas armadas, contar con un botiquín equipado con medicinas y utensilios suficientes para brindar los primeros auxilios al público asistente; prohibir las conductas que tiendan a alentar, favorecer o tolerar a la prostitución o drogadicción; prohibir que se

crucen apuestas, abstenerse de retener a las personas dentro del establecimiento mercantil; dar aviso por escrito a la Delegación de la suspensión o cese de actividades, abstenerse de colocar estructuras o dispositivos que dificulten la entrada o salida de las personas en caso de emergencia; vigilar que se conserve el orden y seguridad de los asistentes y de los empleados del establecimiento mercantil; dar aviso a las autoridades competentes en caso de que se altere el orden y la seguridad y, cumplir además, con las disposiciones específicas que para cada giro se señalan en la Ley. ³⁰

Por lo que respecta a la clasificación moderna, esta se puede dividir en dos vertientes, los giros que requieren de licencia de funcionamiento y los que sólo necesitan dar aviso de la apertura de su negocio a la Delegación correspondiente, así lo observamos de la lectura integral del dispositivo 16 de la Ley en estudio, que dispone que única y exclusivamente requerirán licencia de funcionamiento los establecimientos mercantiles que desarrollen alguno de los siguientes giros mercantiles: venta de bebidas alcohólicas en envase cerrado, venta de bebidas alcohólicas al copeo, así como los giros que presten el servicio de diversión, entretenimiento o eventos, el servicio de alojamiento, baños públicos y masajes, juegos mecánicos, electromecánicos, electrónicos y de video para que el público los utilice dentro del

³⁰ D.O.F. Capítulo III. Op. Cit. Págs. 29-31.

Establecimiento, así como de billares, y los que presenten de manera permanente eventos artísticos, culturales, musicales, deportivos y cinematográficos; asimismo los que presten el servicio de reparaciones mecánicas, hojalatería, pintura, eléctricas, electromecánicas, de lavado y/o engrasado de vehículos automotores terrestres.

Asimismo, el artículo 17 de la multicitada Ley, dispone sustancialmente que no requerirán licencia de funcionamiento los salones de fiestas infantiles, y los servicios de alojamiento prestados por hospitales, clínicas, asilos, conventos, internados y seminarios.

Por último, en cuanto a los requisitos que se deben satisfacer para la obtención de la licencia de funcionamiento, tenemos que los interesados deberán presentar ante la Ventanilla Única o la de Gestión, la solicitud correspondiente con los siguientes datos y documentos:

"ART. 18.- I.- Nombre, domicilio para oír y recibir notificaciones, registro Federal de Contribuyentes y nacionalidad, y en su caso la solicitud de inscripción al padrón del impuesto sobre nóminas;

II.- Si el solicitante es extranjero deberá presentar la autorización expedida por la Secretaría de Gobernación, en la cual se le permita llevar a cabo la actividad de que se trate;

III.- Si es persona moral, su representante legal acompañará copia certificada de la escritura constitutiva con registro en trámite o debidamente registrada, y el documento con el que acredite su personalidad, así como copia de una

identificación oficial vigente, con fotografía;

IV.- Ubicación del local donde pretende establecerse el giro mercantil;

V.- Clase de giro mercantil que se pretenda ejercer, y razón social o denominación del mismo;

VI.- Constancia de zonificación de uso del suelo, o licencia de uso del suelo o constancia de acreditación de uso del suelo por derechos adquiridos, en su caso, con la que acredite que el giro mercantil que pretende operar está permitido en el lugar de que se trate.

El uso del suelo que se deberá acreditar es el correspondiente al Giro principal, de conformidad con la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal y sus disposiciones reglamentarias;

VII.- Visto bueno de seguridad y operación expedido por un Director Responsable de Obra en los casos de edificaciones construidas con anterioridad a agosto de 1993; o la autorización de uso y ocupación otorgada por la Delegación correspondiente, en los demás casos;

VIII.- La manifestación bajo protesta de decir verdad, en el sentido de que cumplen además de lo ordenado por el presente ordenamiento, con lo dispuesto por la Ley de Salud para el Distrito Federal y sus disposiciones reglamentarias, la Ley de Protección Civil del Distrito Federal, el Reglamento de Construcciones para el Distrito Federal, la normatividad en materia de protección al ambiente y conservación ecológica, derechos de autor, en su caso, y los demás ordenamientos aplicables con motivo del funcionamiento de los Establecimientos Mercantiles; y

IX.- En caso de los Establecimientos Mercantiles a que se refiere la fracción X del artículo 16 de la Ley, además deberán:

a).- Acreditar una inversión mínima de 100 mil días de salario mínimo general vigente en el Distrito Federal; y

b).- Contar con un mínimo de 1000m² de áreas para prestar los servicios." 31

³¹ D.O.F. Título Segundo. Capítulo II. Op. Cit. Págs. 32-33.

Esta clasificación que hemos pronunciado, es la que nos rige, y por ello, debemos considerarla como la moderna, ya que deriva de la actual Ley para el Funcionamiento de Establecimientos Mercantiles en el Distrito Federal, sin embargo, existe otra clasificación en cuanto a los comerciantes; los que se dividen en permanentes, temporales y ambulantes respectivamente; a ellos nos referiremos más adelante en capítulo por separado.

2.3. REGLAMENTOS GUBERNATIVOS QUE LOS REGULAN.

Antes de iniciar el tema, es conveniente hacer una breve historia de los Reglamentos que se han relacionado con los Establecimientos Mercantiles.

Como se ha mencionado con anterioridad, el derecho a ejercer el comercio es una garantía individual que protege la Constitución General de la República, en virtud de este derecho cualquier persona que quiera dedicarse al comercio podrá hacerlo, siempre y cuando, no ataque derechos de terceros. Anteriormente, no existía un Reglamento que en forma concreta regulara a los diversos giros mercantiles; las disposiciones relativas se encontraban dispersas en diversos ordenamientos legales, por ello, en ese entonces los gobernados abusaron de tal derecho y empezaron a surgir las asociaciones civiles de comerciantes no autorizados, (Verbigracia, la de ciegos comerciantes en pequeño), que funcionaban su giro, causando grave afectación al interés general, pues no contaban con permisos ni autorizaciones; sólo contaban con el interés jurídico que les confiere el artículo 5o. de la Carta Magna, en ese sentido, el Ejecutivo Federal, se vio en la necesidad de reglamentar ese tipo de ejercicio comercial, amén de que los Reglamentos que existían en ese momento, habían sido expedidos hace más de 30 años, y por lo mismo resultaban obsoletos, y así, en uso de sus facultades que le confiere la fracción I, del artículo 89 de la Constitución General

de la República, expide el Reglamento General para Establecimientos Mercantiles y Espectáculos Públicos en el Distrito Federal, publicado en el Diario Oficial de la Federación el veintiséis de enero de mil novecientos ochenta y uno, el cual regulaba en ese entonces, el funcionamiento de los Establecimientos Mercantiles en el Distrito Federal.

Este Reglamento disponía que para abrir un establecimiento mercantil de cualquier giro al público consumidor, se debería contar con licencia de funcionamiento, autorización o permiso para poder funcionar, porque en caso contrario, se estaría violando el Reglamento de mérito, y con ello, el interés público, pues a la sociedad le interesa que se cumplan fielmente con todas las disposiciones legales, en miras del bienestar social.

Sin embargo, este Reglamento debido a lo engorroso de su redacción y en sí de su tramitación, resultó obsoleto para los fines trazados, amén de que no establecía de manera clara el procedimiento administrativo para la obtención de las licencias, y tampoco establecía recurso ordinario de defensa en contra de los actos administrativos de la autoridad encargada de expedir las licencias de funcionamiento, violando así la garantía de audiencia consagrada en el artículo 14 constitucional.

Por lo anterior, y además a las circunstancias sociales y económicas de la actualidad, la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, en ejercicio de la facultad que le confiere el artículo 73 fracción VI, base Gera., expide el Reglamento para el Funcionamiento de Establecimientos Mercantiles y Celebración de Espectáculos Públicos en el Distrito Federal, publicado en el Diario Oficial de la Federación el día treinta y uno de julio de mil novecientos ochenta y nueve. En el mismo se crea la figura administrativa denominada declaración de apertura, que si bien no sustituye a las licencias, sí otorga a los particulares un trámite más sencillo y rápido, en relación a la apertura de los giros mercantiles que no requieren licencia de funcionamiento. Asimismo, y en cuanto al procedimiento administrativo se prevé el derecho del particular de defenderse, es decir, de ser oído y vencido, de aportar pruebas y formular alegatos en audiencia; igualmente se establece el recurso ordinario de defensa, que podrá intentar el gobernado en caso de no estar conforme con la resolución dictada por la autoridad que emitió el acto.

Por último, y para efectos de esta investigación, el Reglamento anteriormente citado no resulta del todo aplicable, ello debido a que en el transcurso de la realización de este trabajo, la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, de acuerdo a las facultades que le confiere el artículo 122 fracción IV, incisos f) y g)

Constitucional, así como el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, publicado en el Diario Oficial de la Federación el día veintiséis de julio de mil novecientos noventa y cuatro, tuvo a bien expedir la Ley para el Funcionamiento de Establecimientos Mercantiles en el Distrito Federal, publicada en la Gaceta Oficial del Departamento del Distrito Federal el día veintisiete de mayo de mil novecientos noventa y seis, entrando en vigor al día siguiente de su publicación, así como en el Diario Oficial de la Federación el día miércoles veintinueve de mayo del año en curso, que actualmente nos rige, y a la cual está apegada la presente investigación, derogando así, el anterior Reglamento para el Funcionamiento de Establecimientos Mercantiles y Celebración de Espectáculos Públicos en el Distrito Federal, que resultaba ineficaz, debido a la corrupción que se daba entre los funcionarios encargados de otorgar licencias y permisos.

La Ley para el Funcionamiento de Establecimientos Mercantiles en el Distrito Federal, deroga el Reglamento para el Funcionamiento de Establecimientos Mercantiles y Celebración de Espectáculos Públicos, publicado en el Diario Oficial de la Federación el treinta y uno de julio de mil novecientos ochenta y nueve, continuando su vigencia únicamente respecto de la regulación a las Comisiones Deportivas y Espectáculos Teatrales y Cinematográficos, y la Celebración de Espectáculos Públicos. Esta ley, tiene como finalidad establecer de manera clara y precisa, el

marco jurídico que rija la actividad de los Establecimientos Mercantiles, fijándose así, una regulación estricta para los Establecimientos Mercantiles cuyas actividades tengan un interés social acentuado, para que en ningún momento puedan desviarse de su función original, y constituirse clandestinamente en los llamados giros negros.

La ley en comento, regula la figura administrativa denominada afirmativa ficta, que entrará en vigor a partir del 1º. de Julio de 1986, y que consiste en que si el particular eleva una solicitud a la autoridad correspondiente de la Delegación, para obtener la licencia de funcionamiento o bien de traspaso de algún establecimiento mercantil, ésta deberá expedir en un plazo máximo de siete días la licencia respectiva, y sólo en caso de que no existiere respuesta por parte de la autoridad competente, se entenderá que la solicitud ha sido aprobada en los términos de la Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal. Todo esto, nos lleva a la convicción de que la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, persiguió adoptar un sistema de simplificación administrativa que erradicara vicios burocráticos en la obtención de licencias de funcionamiento. Para ello, introdujo el avance de la aprobación ficta, que es una figura jurídica através de la cual, como se ha dicho, el silencio administrativo lejos de perjudicar al particular lo beneficia, por lo que en esa virtud consideramos que no

se vulnera el mandato constitucional establecido en el artículo 5°.

Sin embargo, para poder obtener la licencia de funcionamiento, se requiere cumplir con determinados requisitos que prevén diversas Leyes y Reglamentos aplicables a la materia, como son: El Reglamento de Construcciones, la Ley General de Salud, Ley General de Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente, Reglamento de Anuncios para el Distrito Federal, Ley de Protección Civil del Distrito Federal, así como la Ley de Protección a los Animales; en la inteligencia de que a todas ellas nos remite la ley en comento, en el artículo 18, fracción VIII.

Es pertinente aclarar, que para la obtención de la licencia de funcionamiento o el permiso correspondiente, se tuvieron que satisfacer ciertos requisitos, como lo es el de contar con las licencias y autorizaciones que la nueva Ley para el Funcionamiento de Establecimientos Mercantiles, exige para su otorgamiento; se presume entonces que, salvo prueba en contrario, quien tenga la licencia de funcionamiento, cuenta también con las diversas licencias y autorizaciones que, conforme a la Ley, son necesarias para su expedición; como por ejemplo, licencia de uso del suelo, o bien la autorización correspondiente para colocar un anuncio, licencia sanitaria en caso de los vendedores ambulantes, etc.

2.4. VENDEDORES AMBULANTES.

Como se ha dicho en capítulos anteriores, la clasificación de los Establecimientos Mercantiles, se origina entre aquellos giros que requieren licencia de funcionamiento, y los que sólo necesitan presentar su declaración de apertura ante la Delegación correspondiente. Ahora bien, en la realidad existen otra clase de comerciantes; los que denominamos vendedores ambulantes, que al igual que los comerciantes establecidos, requieren para poder ejercer el comercio, un permiso o autorización expedido por la autoridad competente.

El ejercicio del comercio en la vía pública, se encuentra regulado por los artículos 3°. fracciones II, III, IV y 26 del Reglamento de Mercados del Distrito Federal, pues el primero de ellos reputa como comerciantes permanentes, a aquellos que ejerzan el comercio por tiempo indeterminado, en un lugar fijo que pueda considerarse permanente, y como comerciantes temporales, a quienes realicen el comercio por tiempo determinado que no exceda de seis meses; dicho precepto, así como el diverso artículo 26, ordenan que quienes se encuentren en uno u otro de esos supuestos deben registrarse ante el Departamento de Mercados de la Tesorería del Distrito Federal, a fin de que se les expida el empadronamiento correspondiente para poder ejercer la actividad comercial en la vía pública. Este

requisito, al igual que las licencias de funcionamiento en los giros reglamentados y los permisos en los espectáculos públicos, debe satisfacerse plenamente, para que el Juzgador pueda conceder la suspensión de los actos reclamados, de lo contrario se estaría contraviniendo lo establecido en la fracción II, del artículo 124 de la Ley de Amparo, al violar disposiciones de orden público, como lo es el Reglamento de Mercados del Distrito Federal, y también de interés social, porque es obvio que la sociedad está interesada en que se cumpla con tal ordenamiento.

Ahora bien, la Ley de Salud para el Distrito Federal, en su artículo 21 fracción XIX, entiende por vendedores ambulantes, a las personas que realicen actividades comerciales sin que se establezcan en un sitio determinado. Y en el artículo 5º., dispone: En materia de salubridad local corresponde al Departamento del Distrito Federal la regulación y control sanitario de : "...XVIII "Vendedores "Ambulantes.". Esto trae como consecuencia, que se establezca una regulación y control más estricto de esta clase de comerciantes, los cuales para poder acudir al juicio de garantías, deben en todo caso, exhibir el permiso correspondiente que autorice o permita la actividad que están realizando, sin ello el juicio de amparo es improcedente, porque no estarían acreditando su interés jurídico, es decir, la facultad o potestad de exigencia de que se ha causado un perjuicio en su esfera jurídica.

**CAPITULO III.- EL PROCEDIMIENTO SANCIONADOR
DE ESTABLECIMIENTOS MERCANTILES.**

3.1. FASES DEL PROCEDIMIENTO.

La intervención de la autoridad administrativa competente, como organismo de control de los establecimientos mercantiles, no se agota con el acto administrativo de otorgamiento de la licencia o autorización, sino que aquélla perdura, precisamente para verificar si el particular, cumple con las disposiciones legales o reglamentarias que regulan el ejercicio de su actividad comercial, así lo establece el artículo 6°. , fracción V y VI, de la Ley que se comenta, el cual textualmente dispone lo siguiente:

"ART. 6°.- Son atribuciones de la Delegación, a través de los Delegados o Subdelegados Jurídicos y de Gobierno:
...Fracción V.- Instruir a los verificadores responsables de vigilar el cumplimiento a lo dispuesto por la Ley, que se lleven a cabo las verificaciones, aseguramientos y visitas a que haya lugar, de conformidad con esta Ley, la de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal y sus disposiciones reglamentarias;
VI.- Aplicar las sanciones previstas en la Ley;..."

De ahí, que si el particular incumple con alguna disposición legal, se iniciará en su contra el procedimiento sancionador, que comienza con la orden de visita y culmina con la sanción aplicable al caso.

El artículo 16 de la Constitución General de la República, prevé al respecto en su noveno párrafo, lo siguiente:

"ART- 16.-La autoridad administrativa podrá practicar visitas domiciliarias únicamente para cerciorarse de que se han cumplido los reglamentos sanitarios y de policía; y exigir la exhibición de los libros y papeles indispensables para comprobar que se han acatado las disposiciones fiscales, sujetándose en estos casos a las leyes respectivas y a las formalidades prescritas para los cateos."

El procedimiento administrativo, contemplado en la nueva Ley para el Funcionamiento de Establecimientos Mercantiles en el Distrito Federal, se inicia con la expedición de la orden de visita, la cual como todo acto

de autoridad y de acuerdo al artículo 16 de la Constitución General de la República, debe constar por escrito y estar debidamente fundado y motivado, y nada más tendrá como objeto el verificar si se ha cumplido cabalmente con la Ley; en cumplimiento a dicha orden, se procede a su desahogo con la visita de inspección, la que al igual que la orden de cateo, debe cumplir con ciertos requisitos Constitucionales.

El procedimiento sancionador de los giros reglamentados, se encuentra previsto en el artículo 73 de la Ley en estudio, el cual me permito resumir:

Una vez que se cuenta con la orden de visita por escrito, en la que se indique la fecha, la ubicación del establecimiento mercantil o espectáculo público por inspeccionar, así como su nombre, razón social o denominación, objeto y aspectos de la visita, el aspecto legal y la motivación de la misma, el nombre y la firma de la autoridad que expida la orden; acto seguido el inspector procederá a identificarse ante el titular, administrador o encargado en su caso de la negociación, con la credencial vigente que para tal efecto expida la delegación, y entregará copia legible de la orden de inspección al visitado en el mismo acto, asimismo requerirá al visitado, para que designe a dos personas que funjan como testigos en

el desarrollo de la diligencia, advirtiéndole que en caso de no hacerlo, éstos serán propuestos y nombrados por él mismo.

La identificación de los visitantes, tiene por objeto otorgar y respetar la garantía de seguridad jurídica que todo sujeto pasivo goza, en virtud de que, con la observación de tal requisito, se protege al particular en cuanto a la garantía de inviolabilidad del domicilio, que es el bien jurídico protegido por dicho requisito, la de identificación de los visitantes; basta con que se identifique el visitante en el acta de inicio de visita, pues es a partir de esta primera diligencia, cuando el particular o sujeto pasivo, tiene plena certeza de que las personas que penetren en su domicilio y desarrollen la facultad de comprobación de la autoridad, por la autorización de la visita domiciliaria, son personas que efectivamente representan a la delegación en que se encuentre enmarcado su giro mercantil.

Al concluir la diligencia, se levantará acta circunstanciada por triplicado, en formas numeradas y foliadas en la que se expresará lugar, fecha y nombre de la persona con quien se entienda la diligencia, así como las incidencias y el resultado de la misma; el acta deberá ser firmada por el inspector, por la persona con quien se

entendió la diligencia, y por los testigos de asistencia propuestos por ésta o nombrados por el inspector. En el caso de que alguna persona se niegue a firmar, el inspector lo hará constar en el acta, sin que esa circunstancia altere el valor probatorio del documento. Asimismo, el inspector comunicará al visitado si existen omisiones de cualquier obligación ordenada en la Ley, haciendo constar en el acta, que cuenta con cinco días hábiles para presentar por escrito ante la delegación su objeción, y exhibir las pruebas y alegatos que a su derecho convengan. Al final, uno de los ejemplares legibles del acta quedará en poder de la persona con quien se entendió la diligencia; el original y la copia restantes se entregarán a la delegación, la cual hará lo propio, calificando las actas dentro de un término de dos días hábiles, y considerando la gravedad de la infracción, la reincidencia en su caso, las circunstancias que hubieren concurrido, las pruebas aportadas y los alegatos formulados, dictará la resolución que proceda debidamente fundada y motivada, notificándola personalmente al visitado.

Es así como podemos observar, que es necesaria la actuación posterior de la autoridad para calificar el acta y establecer, mediante la resolución correspondiente, si debe sancionarse al visitado y, en su caso, determinar el tipo de sanción que le es aplicable, por ello, podemos decir que el hecho de expedir la orden de visita y el acta

misma, no le causan perjuicio al gobernado, porque es necesario calificar dicha acta, para poder establecer si se ha violado la ley de mérito y, aplicar en su caso, una sanción al particular.

3.2. SANCIONES APLICABLES.

En relación a las sanciones, debemos decir que son consecuencia o efecto de una conducta ilícita, ²² esto es, en nuestro caso por violar la Ley para el Funcionamiento de Establecimientos Mercantiles en el Distrito Federal, que indica los requisitos y procedimientos que se deben satisfacer para poder operar un giro mercantil.

Las sanciones aplicables a los establecimientos mercantiles y espectáculos públicos en el Distrito Federal, se encuentran previstas en el artículo 75 de la Ley antes citada, las cuales son el aseguramiento de las bebidas alcohólicas, la imposición de una sanción económica, clausura del establecimiento mercantil o espectáculo público, y cancelación de las licencias o permisos. Y se aplican, cuando se ha violado alguna disposición de la Ley mencionada, pues lo que se pretende evitar con este tipo de sanciones, es una afectación a la moral y al orden público.

En contra de las sanciones que se impongan, ya sea por omisión, o por violar la Ley para el Funcionamiento de

²² Miguel Acosta Romero. Mariano Herrán Salvatti. Francisco Javier Venegas Huerta. Ley Federal de Procedimiento Administrativo y Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal. Editorial Porrúa, S.A. México 1996. Pág. 279.

Establecimientos Mercantiles en el Distrito Federal, procede el recurso de inconformidad, que se promueve ante el superior jerárquico de la autoridad que emitió la resolución que se impugna, o bien, el juicio de nulidad ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal.

3.3. LA CLAUSURA.

La clausura es un acto administrativo con fines preventivos o sancionadores, originada por el incumplimiento de ciertas normas gubernativas, que impide el funcionamiento de un establecimiento y que usualmente se lleva a cabo mediante la colocación de sellos en el inmueble afectado.

Ciertamente, la eficacia de la clausura radica en imponer al destinatario de la resolución, llámese propietario, encargado u ocupante, el deber de abstenerse de continuar con el funcionamiento del establecimiento, hasta en tanto no cumpla con los requisitos reglamentarios del caso.

El artículo 82, de la Ley para el Funcionamiento de Establecimientos Mercantiles en el Distrito Federal, prevé los casos en que se procederá a imponer la sanción de la clausura a los Establecimientos Mercantiles, que para su apertura y operación no hayan observado las disposiciones que marca la Ley de mérito, y que al efecto se transcribe:

"ART. 82.- Independientemente de la aplicación de las sanciones pecuniarias a que se refiere el presente capítulo, la Delegación deberá clausurar los eventos o los Establecimientos Mercantiles, en los siguientes casos:

I.- Por carecer de licencia de funcionamiento o autorización para la operación de los giros que lo requieren, o bien, que en el caso de las licencias, no hayan sido revalidadas;

II.- Cuando se haya revocado la autorización o la licencia de funcionamiento;

III.- En los casos en que no se cuente con el uso del suelo autorizado para la explotación del giro mercantil;

IV.- Por realizar actividades sin haber presentado la declaración de apertura, en los casos de los giros mercantiles que no requieren licencia de funcionamiento;

V.- Cuando se obstaculice o se impida en alguna forma el cumplimiento de las funciones de verificación del personal autorizado por la Delegación.

VI.- Cuando no se acate el horario autorizado para el giro mercantil y no se cumpla con las restricciones al horario o suspensiones de actividades en fechas determinadas por la Dirección General, en su caso;

VII.- Por realizar actividades diferentes a las declaradas en la licencia de funcionamiento, declaración de apertura o en las autorizaciones;

VIII.- Cuando se expendan bebidas alcohólicas a los menores de edad o se permita su acceso a los Establecimientos Mercantiles cuyo giro principal sea alguno de los señalados en las fracciones II y III del artículo 16 de la Ley, excepto en los casos de restaurantes con licencia de funcionamiento para la venta de bebidas alcohólicas;

IX.- Por manifestar datos falsos en el formato de declaración de apertura, o por carecer de uno o más de los documentos con que se debe contar previo a la presentación de la declaración de apertura;

X.- Cuando se manifiesten datos falsos en el aviso de revalidación de licencia de funcionamiento o cuando se hayan detectado en verificación, modificaciones a las condiciones de funcionamiento del Establecimiento Mercantil por el que se otorgó la licencia de funcionamiento original.

XI.- Por negar el acceso a las instalaciones o la prestación de los servicios del Establecimiento Mercantil cuando no se cuente con la licencia de funcionamiento a que se refiere la fracción X del artículo 16 de la Ley; y

XII.- Cuando con motivo de la operación de algún giro mercantil, se ponga en peligro la seguridad, salubridad u orden público.

Quando exista oposición a la ejecución de la clausura, la Delegación podrá hacer uso de la fuerza pública para llevarlas a cabo."

Asimismo, los artículos 83, 84, 85 y 86 del ordenamiento legal antes citado, prevén textualmente lo siguiente:

"ART. 83.- El estado de clausura, impuesto con motivo de alguna de las causales señaladas en las fracciones I, II, III, IV, VII, IX, X, XI y XII del artículo anterior, será permanente y podrá ser levantado sólo cuando haya cesado la falta o violación que hubiere dado lugar a su imposición."

"ART. 84.- Procederá el estado de clausura por 15 días, independientemente del pago de las multas derivadas de las violaciones a la Ley, en los casos de las fracciones V, VI, VIII, y XII del artículo 82 de la Ley."

"ART. 85.- Procederá la clausura inmediata únicamente en los casos de las fracciones I, III, V y XII del artículo 82 de la Ley, para lo cual la Delegación aplicará el procedimiento sumario a que se refiere la misma."

"ART. 86.- El procedimiento de clausura inmediata de los establecimientos mercantiles o eventos que se encuentren en los supuestos mencionados en el artículo anterior, se sujetará a las siguientes bases:

I.- Se iniciará cuando la Delegación lo detecte por visitas de verificación, análisis documental o a través de queja ciudadana, citando al titular mediante notificación personal, con excepción de lo señalado en el artículo 99 de la Ley, en la que se le hagan saber las causas que han originado la instauración del procedimiento, requiriéndolo para que comparezca a hacer valer lo que a su

derecho convenga y ofrezca las pruebas que considere pertinentes, dentro de las 24 horas siguientes a la notificación;

II.- En lo relativo a la cédula de notificación, las pruebas, y desahogo de la audiencia, se aplicarán los términos señalados en los artículos 89 al 92 de la Ley; y

III.- Dada la gravedad de las causas por las cuales procede la clausura inmediata, la resolución que corresponda se dictará inmediatamente, notificándola al interesado al día siguiente de celebrada la audiencia.

En caso de que proceda la clausura inmediata, se ejecutará de inmediato entendiéndose la ejecución de la misma, con quien se encuentre presente en el Establecimiento Mercantil."

De las transcripciones de los artículos antes citados, se desprende que los establecimientos mercantiles cuyo giro requiera de licencia de funcionamiento, o bien declaración de apertura, para poder ejercer sus actividades comerciales se encuentran no sólo obligados a contar con dicho documento, sino que tienen el deber en unos casos y la obligación en otros, de cumplir con ciertos requisitos, los cuales la sociedad está interesada en que se observen, para que no se violen derechos de terceras personas; y para el caso de su incumplimiento prevé diversas sanciones, entre las que se encuentra por el grado de importancia y trascendencia jurídica la denominada clausura, en virtud de la temporalidad de su imposición.

Así las cosas, tenemos que la clausura puede ser definitiva o bien temporal, según se actualice alguno de los supuestos anteriormente mencionados.

La clausura es la culminación del procedimiento sancionador, y es impuesta al destinatario por violaciones a la Ley; en la inteligencia de que muchos autores la consideran como un acto consumado y otros más como un acto de tracto sucesivo.

Para una mejor comprensión, es pertinente hacer la diferencia entre actos consumados y actos de tracto sucesivo; los primeros, referentes a la clausura, los podemos analizar a la luz de la jurisprudencia que a continuación se transcribe:

"CLAUSURA, SUSPENSIÓN IMPROCEDENTE CONTRA LA ORDEN DE ACTO CONSUMADO Y NO CONTINUADO.- La clausura es el medio a través del cual una autoridad impide, entre otras cosas, el funcionamiento de una empresa, y se materializa con la colocación de los sellos respectivos en las puertas de las instalaciones, impidiendo el acceso y funcionamiento de las mismas. Esto es, en ese sólo acto (la colocación de los sellos), se realiza en su totalidad, la clausura y sus efectos, ya que con la colocación de los referidos sellos se impide el acceso permanente a las instalaciones y el funcionamiento de la empresa, no siendo necesario que día tras día la autoridad que ordene la clausura, reitera su actuación para lograr que la

empresa clausurada se mantenga cerrada e inactiva, lo cual obliga a concluir que la clausura ya ejecutada, debe considerarse como un acto consumado respecto del cual la suspensión es improcedente, y no un acto de tracto sucesivo o continuado." ³³

Por su parte, los mismos Tribunales Colegiados han sentado tesis de jurisprudencia en el sentido contrario, misma que nos permitimos transcribir:

"CLAUSURA EJECUTADA, CONTRA ELLA ES JURIDICAMENTE CORRECTO CONCEDER LA SUSPENSIÓN, POR SER UN ACTO DE TRACTO SUCESIVO.- No puede negarse la suspensión contra una clausura ejecutada estimando que es un acto consumado. En cambio, debe estimarse que es un acto de tracto sucesivo, porque no se agota en la orden respectiva, ni debe asimilarse al acto material de fijación de sellos, sino que se va realizando a través del tiempo y por ello, admite la medida cautelar, de conformidad con la tesis jurisprudencial consultable en la página 33, de la Octava Parte del Apéndice al Semanario Judicial de la Federación que dice: Actos de tracto sucesivo.- Tratándose de hechos continuos, procede conceder la suspensión en los términos de la ley, para el efecto de que aquéllos no sigan verificándose y no queden irreparablemente consumados los actos que se reclaman." ³⁴

³³ Tribunales Colegiados de Circuito. Semanario Judicial de la Federación. Octava Época. Tomo VII. Enero. Pág. 169.

³⁴ Tribunales Colegiados de Circuito. Gaceta del Semanario Judicial de la Federación. Octava Época. Número 22-24. Octubre-Diciembre de 1969. Tesis I. 2° AJ/15. Pág. 97.

De la transcripción de la primera tesis, nos percatamos que la clausura se considera como un acto consumado, es decir, que se ha realizado total e íntegramente, por lo que no es procedente la suspensión del acto reclamado, pues se estarían dando efectos reparatorios que son propios de la sentencia que conceda el amparo.

En la segunda tesis, por el contrario prevé que si procede la suspensión de los actos reclamados, por tratarse de actos de tracto sucesivo que se prolongan en el tiempo, es decir, se trata de una sucesión de hechos continuados, y que es necesario otorgar la medida cautelar, para que no se sigan verificando y no se dejen irreparablemente consumados los actos que se reclaman.

En efecto, cuando el acto reclamado en el juicio de garantías consiste en clausura temporal ejecutada, procede conceder la suspensión con el objeto de que el término por el cual se decretó la clausura no se extinga, de modo que no quede sin materia el amparo y se haga imposible la restitución de las cosas al estado que tenían antes de cometerse la violación de garantías; siempre que concurren los requisitos establecidos por el artículo 124 de la Ley de Amparo, particularmente los referentes al interés social y al orden público; toda vez que de no concederse la medida

suspensional, se propiciaría que las sanciones administrativas de carácter temporal, como la clausura por tiempo determinado, quedarán fuera del control constitucional, en virtud de que al transcurrir el periodo por el que fue impuesta, el juicio de amparo devendría improcedente, y por lo tanto, no se podría analizar su constitucionalidad.

En la actualidad, la controversia entre estas tesis ha sido resuelta por nuestro Máximo Tribunal, al fallar sobre la contradicción de tesis citadas con antelación, en el sentido de considerar que debe prevalecer la segunda de las mencionadas, esto es, que la clausura por tiempo determinado es un acto de tracto sucesivo, y contra ella es jurídicamente correcto conceder la suspensión solicitada.²⁵

²⁵ Jurisprudencia por Contradicción de tesis número 7/72. Semanario Judicial de la Federación. Octava Época. Tomo III. Segunda Sala. Pág. 987.

**CAPITULO IV.- LAS AUTORIDADES COMPETENTES EN
MATERIA DE ESTABLECIMIENTOS MERCANTILES.**

**4.1. ORGANIZACION DEL DEPARTAMENTO DEL DISTRITO
FEDERAL.**

Antes de entrar al tema, es conveniente mencionar la naturaleza jurídica del Distrito Federal y al efecto se menciona que el 25 de octubre de 1993, se publicó en el Diario Oficial de la Federación la reforma de diversos preceptos de la Constitución Federal, algunos de ellos relacionados con el ámbito del Distrito Federal. En ese sentido, conforme a lo dispuesto por la Constitución Federal y el Estatuto de Gobierno del D.F. (Diario Oficial de 26 de julio de 1994), el Distrito Federal es una entidad federativa con personalidad jurídica y patrimonio propio, cuyo gobierno se conforma con la concurrencia de los Poderes de la Unión y órganos locales de gobierno (Asamblea de Representantes, Jefe del Distrito Federal y Tribunal Superior de Justicia).

Antes de la reforma de 1993, se disponía que el gobierno del Distrito Federal estaba a cargo del Presidente de la República, quien lo ejercía por conducto del Jefe del Departamento del Distrito Federal; sin embargo, en la

actualidad el artículo 122 de nuestra Carta Fundamental establece que el gobierno del Distrito Federal está a cargo de los Poderes de la Unión, los cuales lo ejercerán por sí y a través de los órganos de gobierno del Distrito Federal representativos y democráticos, esto es, el gobierno del Distrito Federal lo ejercen los tres poderes de la Unión (Ejecutivo, Legislativo y Judicial), así como la Asamblea de Representantes, el Jefe del Distrito Federal y el Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal; en la inteligencia de que las bases de organización de la Administración Pública del Distrito Federal, incluyendo las atribuciones entre sus órganos centrales y desconcentrados, así como la creación de entidades paraestatales, se encuentran en diversos ordenamientos jurídicos, como son el Estatuto de Gobierno del D.F., la Ley Orgánica de la Administración Pública del D.F., y el Reglamento Interior de la Administración Pública del D.F.

Cabe aclarar que la Administración Pública Centralizada del Distrito Federal está integrada por una Jefatura del Distrito Federal, diversas Secretarías, Oficialía Mayor, Contraloría General, Tesorería, Procuraduría General de Justicia del D.F., y Organismos desconcentrados.

Por otra parte, hay que destacar que el Distrito Federal ya forma parte de una entidad federativa, con un gobierno local cuyo titular de la Administración Pública del Distrito Federal, es el Jefe del Distrito Federal.

Dicho funcionario, a través de las facultades que el propio Estatuto de Gobierno le confiere, delega sus facultades a los Delegados Políticos de la diferentes demarcaciones del Distrito Federal, para que vigilen la operación y el desarrollo de la actividades de los diversos establecimientos mercantiles, por lo que cabe señalar que dentro de los organismos desconcentrados de la Administración Pública Centralizada del Distrito Federal, también se encuentran las delegaciones del Distrito Federal.

A ellas se hará especial énfasis, en virtud de ser su titular y sus inferiores jerárquicos, las autoridades competentes en tratándose de los establecimientos mercantiles en el Distrito Federal, por tanto, es conveniente mencionar que en la actualidad existen 16 delegaciones en el Distrito Federal y cada una de ellas está a cargo de un Delegado, nombrado por el Jefe del Distrito Federal, quien somete los nombramientos a la ratificación de la Asamblea de Representantes.

Cabe hacer mención que dentro de las múltiples facultades de las delegaciones, se encuentran las materias de gobierno, administración, asuntos jurídicos, obras, servicios, actividades sociales, económicas y deportivas.

Por último, también es importante mencionar lo que establece el artículo 6°. de la Ley Para el Funcionamiento de Establecimientos Mercantiles en el Distrito Federal, el cual se transcribe:

"ARTICULO 6°.- Son atribuciones de la Delegación, a través de los Delegados o Subdelegados Jurídicos y de Gobierno:

I.- Expedir licencias de funcionamiento, permisos y autorizaciones en los términos de la presente ley;

II.- Registrar las declaraciones de apertura de los Establecimientos Mercantiles cuyo giro mercantil no requiera de licencia de funcionamiento;

III.- Registrar el aviso de cese de actividades de los Establecimientos Mercantiles;

IV.- Elaborar y mantener actualizado el padrón de Establecimientos Mercantiles que operen en sus demarcaciones;

V.- Instruir a los verificadores responsables de vigilar el cumplimiento a lo dispuesto por la Ley, que se lleven a cabo las verificaciones, aseguramientos y visitas a que haya lugar, de conformidad

con esta Ley, la de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal y sus disposiciones reglamentarias;

VI.- Aplicar las sanciones previstas en la Ley; y

VII.- Las demás que les señalen la Ley y otras disposiciones aplicables."

Es de gran interés señalar, que los diversos servidores públicos de las delegaciones, o titulares de las unidades administrativas, tienen la facultad de delegar sus funciones en otros servidores, previo acuerdo con el Jefe del Distrito Federal, por lo tanto es a través de esa delegación de facultades como se conforma el organigrama de la delegación; dichas autoridades están facultadas y revestidas de imperium para vigilar que se cumpla con los dispositivos contenidos en la Ley para el Funcionamiento de Establecimientos Mercantiles en el Distrito Federal.

4.2. AUTORIDADES FACULTADAS PARA APLICAR LA LEY DE ESTABLECIMIENTOS MERCANTILES.

En efecto, nos percatamos que la delegación del Distrito Federal, es la autoridad encargada de aplicar la Ley para el Funcionamiento de Establecimientos Mercantiles en el Distrito Federal, y que su titular, puede delegar sus funciones en otros funcionarios, previo acuerdo con el Jefe del Distrito Federal. Así, debemos mencionar que en las delegaciones existen servidores públicos, que de acuerdo con su rama, intervienen en la aplicación de la Ley de mérito, así pues tenemos a las siguientes autoridades:

- 1.- Jefe del Distrito Federal.
- 2.- Delegado.
- 3.- Subdelegado Administrativo.
- 4.- Subdelegado Jurídico y de Gobierno.
- 5.- Subdelegado de Servicios Urbanos.
- 6.- Subdelegado de Obras Públicas.
- 7.- Subdelegado de Zona.
- 8.- Subdirector de Licencias y Uso del Suelo.
- 9.- Subdirector de Mercados, Tianguis y Vía Pública.

- 10.- Subdirector de Conservación Urbana.
- 11.- Subdirector de Protección Civil.
- 12.- Subdirector de Mejoramiento Urbano.
- 13.- Subdirector de Servicios Jurídicos.
- 14.- Subdirector de Licencias y Reglamentos.
- 15.- Subdirector de Tribunales Calificadores.
- 16.- Jefe de la Unidad Calificadora de Infracciones.
- 17.- Jefe de la Unidad de Supervisión e Inspección.
- 18.- Jefe de la Unidad de Espectáculos Públicos.
- 19.- Jefe de la Unidad de Giros Mercantiles.
- 20.- Jefe de la Oficina de Centros de Reunión.
- 21.- Jefe de la Unidad de Licencias de Construcción
y,
- 22.- Jefe de la Unidad de Anuncios.

En conclusión, las autoridades facultadas para aplicar la Ley para el Funcionamiento de Establecimientos Mercantiles en el Distrito Federal, son todas aquellas que por sus funciones intervienen directamente o indirectamente en la operación y vigilancia de los Establecimientos Mercantiles. Sin embargo, hay que tener en cuenta que las

funciones de cada autoridad son limitadas, por tal motivo hay que verificar si efectivamente la autoridad está legalmente facultada para emitir o ejecutar un acto; cualquiera que éste sea, es decir, hay que cerciorarse de que el acto que se reclama esté debidamente fundado y motivado.

Ahora bien, las autoridades que deben llamarse al juicio de garantías, en tratándose del funcionamiento de los Establecimientos Mercantiles, si se tilda de inconstitucional la Ley; son todas las que intervienen en su formación, es decir, desde la autoridad que expidió la Ley, (Asamblea de Representantes del Distrito Federal), la autoridad que la refrenda, (que viene siendo el Jefe del Distrito Federal) la que lo publica, y las que ordenan y ejecutan el acto reclamado, que en nuestro caso son las anteriormente mencionadas.

Por último, cabe agregar que nuestro Máximo Tribunal ha determinado que el término "autoridades", para los efectos del amparo, comprende a todas aquellas personas que disponen de la fuerza pública, en virtud de circunstancias, ya legales, ya de hecho y que por lo mismo, estén en posibilidad material de obrar como individuos que ejerzan

actos públicos, por el hecho de ser pública la fuerza de que disponen. ³⁶

³⁶ Jurisprudencia: Apéndice 1975. Octava Parte. Pleno y Salas. Tesis 63. Pág. 98.

CAPITULO V.- EL AMPARO Y LAS SANCIONES A LOS ESTABLECIMIENTOS MERCANTILES.

5.1. LA SUSPENSION EN CONTRA DE LAS SANCIONES IMPUESTAS A LOS ESTABLECIMIENTOS MERCANTILES.

Como hemos dicho con anterioridad, en el capítulo de suspensión, el objeto de la medida cautelar es conservar viva la materia del amparo y evitar con ello daños y perjuicios irreparables que se le pudieran ocasionar al quejoso, asimismo, también manifestamos que para que esta medida sea procedente es necesario acreditar el interés jurídico en la suspensión, así como cumplir con todos y cada uno de los requisitos que prevé el artículo 124 de la Ley de Amparo.

Pues bien, tal medida cautelar al relacionarla con las sanciones que se pueden imponer a los Establecimientos Mercantiles, se advierte que las sanciones pueden consistir tanto en el aseguramiento de las bebidas alcohólicas, como en la imposición de sanciones económicas, clausuras temporales y definitivas y la revocación de las licencias de funcionamiento o autorizaciones, según sea el caso.

Tratándose de las sanciones pecuniarias, para que la medida suspensiva sea procedente, es necesario otorgar garantía bastante para reparar el daño e indemnizar los perjuicios que con aquélla se causaren a un tercero, si no se obtiene sentencia favorable en el juicio de amparo.

En cuanto a la emisión de la orden de clausura, la suspensión es improcedente por tratarse de un acto consumado, pues de concederse equivaldría a darle efectos restitutorios, los cuales son propios de la sentencia que se dicte en el fondo del juicio de amparo, del que deriva el incidente de suspensión relativo; sin embargo, en contra de sus efectos y consecuencias, en tratándose de clausuras por tiempo determinado, sí procede la medida cautelar para que no se sigan verificando día tras día, daños y perjuicios al gobernado, al continuar su negociación clausurada y no permitirle obtener ingresos económicos.

En efecto, cuando se ha llevado el procedimiento en forma de juicio que prevén los artículos 73 y 74 de la Ley en comento, y se ha oído al gobernado en su defensa, se procederá a calificar las actas de visita y en su oportunidad, la autoridad dictará una resolución debidamente fundada y motivada.

En cuanto al cumplimiento y ejecución del auto de suspensión, se observarán las mismas disposiciones que prevé el cumplimiento de las sentencias de amparo, y que se encuentran previstas en los artículos 104, 105, párrafo primero, 107 y 111 de la Ley de Amparo, así lo previene el artículo 143 del ordenamiento legal citado.

Sin embargo, esta figura de cumplimiento de la suspensión está regulada con deficiencia, situación que hace necesaria la aplicación supletoria del Código Federal de Procedimientos Civiles, de conformidad con el artículo 2°. de la Ley de Amparo, sólo en cuanto a las reglas que deben observarse para el ofrecimiento de pruebas, así como la forma y práctica de su desahogo.

Luego entonces, el Juez de Distrito, la autoridad que haya conocido del juicio o el Tribunal Colegiado de Circuito, en su caso, para hacer cumplir la resolución definitiva de que se trata, tomará las medidas necesarias; si éstas no fueren obedecidas, comisionará al secretario o actuario de su dependencia para que se dé cumplimiento, cuando la naturaleza del acto lo permita, y en su caso el mismo Juez de Distrito o el Magistrado designado por el Tribunal Colegiado de Circuito, se constituirán en el lugar en que deba darse cumplimiento, para ejecutarla por sí mismo.

En esa virtud, tratándose de una clausura por tiempo determinado, el Juez podrá ordenar al Actuario para que se constituya en el lugar clausurado y, sólo en caso de que se le haya otorgado la suspensión de los actos reclamados, para efectos de levantar el estado de clausura, el funcionario adscrito al Juzgado, que goza de fe pública, podrá retirar los sellos de clausura para que la negociación siga funcionando libremente, hasta en tanto se resuelve el fondo del juicio de garantías.

En efecto, la consecuencia natural del fallo que concede la suspensión, es que el acto reclamado no se ejecute y que las autoridades responsables se abstengan de continuar los procedimientos que tiendan a ejecutarlo.

5.2. LA CONCESION DEL AMPARO CONTRA LAS SANCIONES A ESTABLECIMIENTOS MERCANTILES.

Al ser el juicio de amparo un proceso jurisdiccional adjetivo de los artículos 103 y 107 constitucionales, se actualiza como sistema de control constitucional de leyes y actos de autoridad, en virtud de la violación de garantías individuales, aunque también salvaguarda el contenido de la parte orgánica de la Constitución y la legalidad del sistema jurídico mexicano, si con motivo de la violación de garantías individuales contenidas en la Constitución General de la República, se vulneran los preceptos consignados en la parte orgánica de la Carta Magna.

La sentencia que ampara, expresa la culminación del proceso constitucional; en ella se constituyen los términos en que la autoridad responsable debe obrar a fin de preservar la garantía protegida en el juicio.

En esa tesitura, la sentencia que ampara puede consistir en una obligación de dar, hacer o no hacer, según la naturaleza del acto reclamado, y atendiendo a esto último, la autoridad encargada de cumplir con la

ejecutoria, hará lo propio, restituyendo al agraviado en el pleno goce de la garantía individual violada.

Por tanto, en tratándose de una sanción impuesta a un establecimiento mercantil, la sentencia que conceda el amparo, tiene por objeto el que no se aplique en contra del gobernado tales sanciones, en virtud de haberse comprobado, durante la tramitación del juicio constitucional, que la actuación de la autoridad no se ajustó conforme a los lineamientos que la ley le permite, por lo que en cumplimiento a la sentencia, la autoridad responsable se encuentra obligada a retrotraer las cosas al estado que guardaban antes de la imposición de la sanción, que culminó con la transgresión a las garantías individuales del quejoso.

**5.3. EL CUMPLIMIENTO DE LAS RESOLUCIONES DE
AMPARO EN MATERIA DE ESTABLECIMIENTOS
MERCANTILES.**

Cuando la sentencia de amparo adquiere fuerza de cosa juzgada, debe cumplirse en sus términos. El cumplimiento de las ejecutorias puede ser voluntario o forzoso. Es voluntario si la autoridad responsable, una vez notificada, cumple en el término de veinticuatro horas la ejecutoria de amparo; es forzoso si la autoridad responsable no cumple voluntariamente el fallo y, consecuentemente deben operar las disposiciones a que aluden los artículos 105 y 111 de la Ley de Amparo, tendientes a hacer cumplir las ejecutorias, mediante un procedimiento coactivo, haciendo uso inclusive de la fuerza pública.

Ahora bien, tratándose del cumplimiento de las sentencias, hay que tener en cuenta la naturaleza del acto reclamado, para que el órgano de control haga la tarea encomendada para su ejecución y, así poder estar en aptitud de cumplir en sus términos con la ejecutoria.

En esa tesitura, tenemos que en relación a las sanciones que se pueden imponer cuando se ha violado la Ley para el Funcionamiento de Establecimientos Mercantiles en el Distrito Federal, las mismas pueden consistir en clausura, sanción pecuniaria y cancelación de las licencias de funcionamiento y autorizaciones; en esa virtud, consideramos que sólo en tratándose de las clausuras, el juzgador podrá constituirse en el lugar en que deba dársele cumplimiento, esto únicamente en el caso de que la autoridad responsable haya incumplido con su obligación, pues los efectos de la sentencia que concede el amparo, son precisamente levantar el estado de clausura.

Asimismo, y en cuanto a las multas y cancelación de las licencias y permisos, la autoridad encargada de cumplir con la sentencia, deberá dictar nueva resolución en el expediente que haya motivado el acto reclamado, mediante el procedimiento que establezca la ley, y conforme a los lineamientos expresados en la sentencia que ampara.

Por último, y en cuanto a la ejecución de la sentencia, el órgano de control encargado de esa tarea, tiene la obligación de oficio, o bien a instancia de parte, de requerir a todas las autoridades señaladas por el quejoso en su escrito de demanda, tanto ordenadoras como ejecutoras. En caso de que las autoridades sean omisas en

informar sobre el cumplimiento de la sentencia, se requerirá a su superior jerárquico de la autoridad que emitió el acto, y si la autoridad responsable no tuviere superior, el requerimiento se hará directamente a ella, siguiendo este procedimiento se podrá llamar incluso, al Presidente de la República para que obligue a las autoridades subalternas a cumplir con la ejecutoria de amparo. En el caso, de que aún con los requerimientos no se cumpla la sentencia, se remitirá el expediente original a petición de parte o de oficio, a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, para los efectos del artículo 107, fracción XVI de la Constitución Federal; que dispone que la autoridad que no cumpla en sus términos, con una ejecutoria de amparo, quedará inmediatamente separada de su cargo y se consignará al Ministerio Público, para el ejercicio de la acción penal correspondiente; en la inteligencia de que la ejecutoria de amparo no debe dejarse de cumplimentar, por ser una cuestión de orden público, tan es así, que ningún expediente puede archivarse si antes no se ha cumplido con la ejecutoria. En este sentido, la representación social, es decir, el Ministerio Público Federal adscrito al órgano jurisdiccional, cuidará el estricto cumplimiento; así lo dispone el artículo 113 de la Ley de Amparo.

CONCLUSIONES:

PRIMERA.- El Juicio de Amparo es un proceso Jurisdiccional adjetivo de los artículos 103 y 107 constitucionales, que tiene por objeto la defensa de las garantías individuales en favor del gobernado.

SEGUNDA.- En la historia universal han existido instituciones para combatir los abusos de las autoridades en beneficio de los súbditos. Lo propio ha ocurrido en nuestro país, en donde se han puesto en práctica diversos sistemas de control constitucional de las leyes y actos de autoridad hasta llegar a la creación del último sistema de control constitucional, representado por el juicio de garantías.

TERCERA.- La sentencia que ampara expresa la culminación del proceso constitucional, en ella se constituyen los términos en que la autoridad responsable debe obrar a fin de preservar la garantía protegida en el juicio.

CUARTA.- Cuando la sentencia de amparo adquiere fuerza de cosa juzgada, es decir, cuando causa ejecutoria, debe cumplirse en sus términos. El cumplimiento de las ejecutorias puede ser voluntario o forzoso. Es voluntario si la autoridad responsable, una vez notificada, cumple en el término de veinticuatro horas la ejecutoria de amparo. Es forzoso si la autoridad responsable no cumple voluntariamente el fallo y, consecuentemente deben operar las disposiciones a que aluden los artículos 105 y 111 de la Ley de Amparo, tendientes a hacer cumplir las ejecutorias, mediante un procedimiento coactivo, haciendo uso inclusive de la fuerza pública.

QUINTA.- El ejercicio del comercio se encuentra previsto por el artículo 5°. constitucional, y sólo podrá vedarse o restringirse si se atacan derechos de terceros o por resolución gubernativa, en esa virtud, los criterios anteriores de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, eran en el sentido de considerar que por el solo hecho de ser ciudadano Mexicano, se contaba con interés jurídico para ejercer el comercio, de acuerdo al citado artículo constitucional; y era más bien la autoridad la que debía probar con apoyo en una ley emanada formalmente del Congreso de la Unión, que se violaba, con el ejercicio del comercio, disposiciones de orden público.

SEXTA.- En la actualidad, y de acuerdo a la nueva Ley para el Funcionamiento de Establecimientos Mercantiles en el Distrito Federal, se establece una clasificación entre aquellos giros que requieren de licencia de funcionamiento o permiso, y los que sólo necesitan hacer la declaración de apertura, para poder abrir sus puertas al público, mientras que para los espectáculos públicos, en todo caso, se requiere de un permiso.

SEPTIMA.- Las facultades de las autoridades de la Delegación para expedir licencias y permisos, no puede tener otro alcance que un mero requisito de control administrativo, que deberán necesariamente conceder, a menos que se deje de satisfacer los requisitos que marca la Ley para el Funcionamiento de Establecimientos Mercantiles en el Distrito Federal, y de ser atribuible a la autoridad el no otorgar tales documentos, existe en favor del particular la figura administrativa denominada afirmativa ficta, que lejos de perjudicar al particular, lo beneficia.

OCTAVA.- Los criterios actuales de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, distan mucho del anterior, en cuanto que interpreta que los establecimientos mercantiles deben contar con licencia de funcionamiento, autorización o permiso para poder funcionar, y sin ese documento, carecen de interés jurídico para promover el

Juicio de amparo, pues estarían contraviniendo disposiciones de orden público, que a la sociedad le interesa se cumplan.

NOVENA.- El hecho de que los establecimientos mercantiles hayan sido regulados por la Ley para el Funcionamiento de Establecimientos Mercantiles en el Distrito Federal, no vulnera, ni viola la naturaleza del artículo 5°. constitucional, pues el ejercicio incontrolado del comercio, contraviene disposiciones de orden público, las cuales como ya se dijo, toda la sociedad está interesada en que se cumplan, por ende, se sigue contando con el derecho de que todo gobernado pueda dedicarse al comercio o industria que más le acomode; lo único que se requiere es que cumpla con ciertos requisitos de control administrativo, y de ser atribuible a la autoridad el que no otorgue en su oportunidad, la licencia de funcionamiento correspondiente, o le haga saber al particular sobre lo conducente, éste se encuentra protegido por disposición expresa de la ley, que prevé que si en determinado tiempo la autoridad no cumple con su obligación, se entenderá que tal documento ha sido otorgado en sentido afirmativo y, en consecuencia, debe expedirlo al interesado, encontrándose así, protegido por el artículo 5°. constitucional.

BIBLIOGRAFIA:

OBRAS JURIDICAS:

ACOSTA ROMERO, Miguel. HERRAN SALVATTI, Mariano.
 VENEGAS HUERTA, Francisco. Ley Federal de
 Procedimiento Administrativo y Ley de Procedimiento
 Administrativo del Distrito Federal. Editorial Porrúa, S.A.
 México 1986.

BARRERA GRAF, Jorge. Tratado de Derecho Mercantil.
 Editorial Porrúa, S.A. Volumen Primero. México 1957.

BURGEOA, Ignacio. El Juicio de Amparo. Editorial
 Porrúa, S.A. Vigésimatercera Edición. México 1986.

CARPISO, Jorge. La Constitución Mexicana de 1917.
 Editorial Porrúa, S.A. Séptima Edición. México 1986.

GONGORA PIMENTEL, Genaro. La Suspensión en Materia
 Administrativa. Editorial Porrúa, S.A. México 1983.

KEISEN, Hans. Teoría Pura del Derecho. Editorial
 Universidad Nacional Autónoma de México. Tercera
 reimpresión. México 1983.

LIRA GONZALEZ, Andrés. El Amparo Colonial y el Juicio
 de Amparo Mexicano. Editorial Fondo de Cultura
 Económica. Primera Edición. México 1972.

Instituto de Especialización Judicial de la Suprema
 Corte de Justicia de la Nación. Manual del Juicio de
 Amparo. Editorial Themis. Novena impresión. México
 1992.

Montesquieu. Del Espíritu de las Leyes. Editorial
 Porrúa, S.A. "Sepan Cuantos...". No 191. Sexta
 Edición. México 1985. Versión castellana de Nicolás
 Estévez.

NORIEGA, Alfonso. Lecciones de Amparo. Editorial Porrúa, S.A. Cuarta Edición. México 1993.

NORIEGA CANTU, Alfonso. Las Ideas Políticas en las Declaraciones de Derechos de las Constituciones Políticas de México (1814-1917). Editorial. Universidad Nacional Autónoma de México. México 1984.

PADILLA, José R. Sinopsis de Amparo. Cárdenas, Editor y Distribuidor. Segunda Edición. México 1978.

POLO BERNAL, Efraim. El Juicio de Amparo Contra Leyes. Editorial Porrúa, S.A. Segunda Edición. México 1993.

TENA RAMIREZ, Felipe. Leyes Fundamentales de México 1808-1987. Editorial Porrúa, S.A. Decimocuarta Edición. México 1987.

ZARCO, Francisco. Historia del Congreso Extraordinario Constituyente (1856-1857). Editorial El Colegio de México. México 1956.

DICCIONARIOS:

Diccionario Jurídico Mexicano. Instituto de Investigaciones Jurídicas. Tomos I, II y IV. Editorial Porrúa, S.A. Universidad Nacional Autónoma de México, Sexta Edición. México 1993.

FUENTES JURISPRUDENCIALES:

Semanario Judicial de la Federación, Octava Época, 1917-1988.

Apéndice al Semanario Judicial de la Federación, 1917-1988, Segunda Parte, Salas y tesis.

LEGISLACION:

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Código de Comercio.

Reglamento General para Establecimientos Mercantiles y Espectáculos Públicos en el Distrito Federal.

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

Reglamento de Mercados para el Distrito Federal.

Ley de Amparo.

Ley General de Salud.

Ley para el Funcionamiento de Establecimientos Mercantiles en el Distrito Federal.

DIARIOS OFICIALES:

Fechas:

1° de Junio de 1951.

26 de Enero de 1961.

19 de Enero de 1967.

31 de Julio de 1969.

19 de Diciembre de 1995.

29 de Mayo de 1996.