



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES CAMPUS ACATLAN

LA INCONSTITUCIONALIDAD DE LA CLAUSURA ADMINISTRATIVA EN EL DISTRITO FEDERAL.

TRABAJO TERMINAL DEL SEMINARIO - TALLER - EXTRACURRICULAR QUE PARA OBTENER EL TITULO DE: LICENCIADO EN DERECHO PRESENTA: MARIA DE LOS ANGELES ZARZA MOSQUEDA

ZARZA



ACATLAN, EDO. DE MEX. FEBRERO DE 2000



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.

## DEDICATORIAS

A mi querida madre Sra. Elvira Mosqueda Lemus.

Por su gran amor, su inigualable apoyo y por la confianza que me demuestra.

A mi querida abuela Sra. Martha Lemus Lemus.

Por el gran cariño que desde pequeña me ha brindado.

A mi hermano Mario Enrique in memoriam.

Con un gran agradecimiento y como un pequeño homenaje por el amor y admiración que siento por él.

A mi esposo Rodolfo Madrid Espinoza.

Por su amor y apoyo para la realización del presente trabajo.

A mi bebé Fátima.

Por ser el motivo de mi vida y la razón principal que me impulsa a seguir adelante.

A mis suegros Sres. Rodolfo Madrid y  
María Espinoza.  
Por la ayuda que me han brindado.

Al Lic. Roberto Rosales Barrientos.  
Por la invaluable ayuda que me brindó  
para la realización del presente trabajo.

A los distinguidos maestros Lic. Emir  
Sánchez Zurita, Lic. Eduardo Becerril  
Vega, Lic. María Eugenia Peredo García  
V. y Dr. Gabino Castrejón García.  
Por los conocimientos que adquirí con  
ellos.

A mi querida Universidad y a todos mis  
maestros de la carrera.  
Por los conocimientos adquiridos,  
necesarios para lograr una de mis metas  
que ahora veo culminada.

A todos mis amigos y compañeros de  
trabajo.  
Porque de una u otra forma intervinieron  
en la realización del presente trabajo y en  
especial al Lic. José Rafael López  
González, por la orientación que me  
brindó.

## INTRODUCCIÓN

El presente trabajo es la conclusión de uno de los grandes anhelos de mi vida, ya que tiene por objeto el que una servidora obtenga el título de Licenciado en Derecho que otorga la Universidad Nacional Autónoma de México; el tema del trabajo es la Inconstitucionalidad de la Clausura Administrativa en el Distrito Federal y con éste se pretende acreditar la inconstitucionalidad de la sanción de clausura que imponen las autoridades administrativas y en específico, las del Gobierno del Distrito Federal.

Para tal efecto, consideramos indispensable ubicar a las autoridades administrativas dentro del ámbito de su competencia, analizando si acorde con la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos forman parte o no de la función ejecutiva.

Posteriormente, se precisará qué se entiende por Ley Fundamental, estudiando en especial los artículos 21, 89, 90, 122 y 133 de nuestra Carta Magna. Estos son trascendentales para señalar si las autoridades administrativas se encuentran o no facultadas para imponer la sanción en comento, asimismo señalaremos quiénes son autoridades administrativas y las facultades que tienen de acuerdo a la ley.

En el capítulo segundo se señalan las diferentes clasificaciones de Constituciones que existen y en especial se analiza la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se incluye también el tema de Garantías Constitucionales y se habla del porqué se les denomina de este modo y no Garantías Individuales; por otra parte hablaremos de las leyes y actos "Inconstitucionales" y "Anticonstitucionales", las que son comúnmente manejadas en nuestro sistema jurídico y que provienen de

prefijos que tienen un significado diferente, asimismo trataremos de analizar cada uno de ellos.

En el capítulo final manifestaremos el concepto de facultades, atribuciones y cometidos de las autoridades administrativas, aludiendo a la distinción entre facultades disciplinarias y facultades sancionadoras y de esta manera veremos cuántos tipos de sanciones administrativas existen y dentro de qué tipo de clasificación encontramos a la clausura, sin que el artículo 21 constitucional la contemple, por lo que al no estar prevista en la Constitución debe entenderse como inconstitucional, puesto que se parte del supuesto de que las autoridades sólo pueden hacer aquello que la ley les permita.

En el tema de trabajo aludiremos a la clausura como una sanción administrativa, que es como se maneja en las leyes y reglamentos en la que está contemplada, aunque algunos autores no la consideren sanción, sino únicamente una medida de seguridad.

# INDICE

## LA INCONSTITUCIONALIDAD DE LA CLAUSURA ADMINISTRATIVA EN EL DISTRITO FEDERAL.

### CAPÍTULO PRIMERO.- CONCEPTOS GENERALES.

1.- La Administración Pública Federal.....	1
1.1.- La Administración Pública Centralizada.....	5
1.2.- La Administración Pública Descentralizada.....	14
1.3.- La Administración Pública Paraestatal.....	17
2.- La Administración del Distrito Federal.....	19
3.- Las Autoridades Administrativas.....	24
3.1.- Jefe de Gobierno del Distrito Federal.....	27
3.2.- Delegados Políticos.....	39
3.3.- Subdelegados Jurídico y de Gobierno y de Obras y Desarrollo Urbano.....	42
4.- Ley para el Funcionamiento de Establecimientos Mercantiles en el Distrito Federal.....	45

### CAPÍTULO SEGUNDO.- LEYES Y ACTOS INCONSTITUCIONALES.

1.- Breve Análisis de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.....	48
2.- Clasificación de las Constituciones.....	52
3.- Las Garantías Constitucionales.....	56
4.- La Inconstitucionalidad.....	71

## **CAPITULO TERCERO.- LA CLAUSURA COMO SANCIÓN ADMINISTRATIVA.**

1.- Concepto de Facultades, Atribuciones y Cometidos.....	74
2.- Facultades Disciplinarias y Facultades Sancionadoras.....	79
2.1.- Facultad Disciplinaria.....	83
2.2.- Facultad Sancionadora.....	91
2.3.- Medidas de Apremio.....	94
3.- Diferentes tipos de Sanciones.....	95
4.- La Clausura como Sanción.....	100
5.- La Inconstitucionalidad de la Clausura.....	106
<b>Conclusiones.....</b>	<b>113</b>
<b>Bibliografía.....</b>	<b>117</b>
<b>Legislación.....</b>	<b>120</b>

# CAPITULO PRIMERO

## CONCEPTOS GENERALES.

### 1.- LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL

Desde el punto de vista orgánico entendemos a la Administración Pública como el conjunto de órganos dependientes del Poder Ejecutivo que tienen como objetivo la realización de actos de carácter administrativo, que tienen como fin el interés público y que normalmente no son efectuados por los demás poderes de la Unión.

Para el maestro Miguel Acosta Romero la Administración Pública es "la parte de los órganos del Estado, que dependen directa o indirectamente, del Poder Ejecutivo, tiene a su cargo toda la actividad estatal que no desarrollan los otros poderes (Legislativo y Judicial), su acción es continua y permanente, siempre persigue el interés público, adopta una forma de organización jerarquizada y cuenta con: a) elementos personales; b) elementos patrimoniales; c) estructura jurídica, y d) procedimientos técnicos."<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Acosta Romero Miguel. Teoría General del Derecho Administrativo. Editorial Porrúa S.A. de C.V. México 1991. Página 96.

Esta definición menciona con claridad todos y cada uno de los elementos que conforman a la Administración Pública, reuniendo los requisitos para entender quiénes la forman, sus funciones, su objetivo y de quién depende, por lo que la consideramos aceptable para definir a la Administración Pública Federal.

Así pues se considera la conveniencia de expresar que la titularidad del Poder Ejecutivo es unipersonal, recayendo su titularidad en el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, siendo por tanto los órganos que conforman a la Administración Pública Federal colaboradores directos de éste, al tener la administración pública a su cargo, siendo los mismos dependientes de aquél, sin que formen parte de dicho Poder.

La Administración Pública Federal cumple sus funciones por medio de un conjunto de órganos jurídicos centralizados, desconcentrados y paraestatales, sujetos a normas jurídicas específicas, en las cuales se precisa su organización, su funcionamiento y sus medios de control de acuerdo con la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

Cabe señalarse que la Administración Pública Federal está dividida en Centralizada y Paraestatal, al establecer lo siguiente el artículo 90 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos:

**ARTÍCULO 90.-** "La Administración Pública Federal será Centralizada y Paraestatal conforme a la Ley Orgánica que expida el Congreso que distribuirá los negocios del orden administrativo de la Federación, que estarán a cargo de las

Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos y definirá las bases generales de creación de las entidades paraestatales y la intervención del Ejecutivo Federal en su operación.

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

Por su parte los artículos 1º, 2º y 3º de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal reglamentaria del artículo 90 Constitucional precisan lo siguiente:

**ARTÍCULO 1º.**- “La presente ley establece las bases de la administración pública federal, centralizada y paraestatal”

La Presidencia de la República, las Secretarías de Estado, los Departamentos Administrativos y la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal, integran la administración Pública Centralizada.

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

**ARTÍCULO 2°.-** “En el ejercicio de sus atribuciones para el despacho de los negocios del orden administrativo encomendados al Poder Ejecutivo de la Unión, habrá las siguientes dependencias de la Administración Pública Centralizada:

- I.- Secretarías de Estado;
- II.- Departamentos Administrativos, y
- III.- Consejería Jurídica.”

**ARTÍCULO 3°.-** “El Poder Ejecutivo de la Unión se auxiliará en los términos de las disposiciones legales correspondientes, de las siguientes entidades de la administración pública paracstatal:

- I.- Organismos descentralizados;
- II.- Empresas de participación estatal, instituciones nacionales de crédito, organizaciones auxiliares nacionales de crédito e instituciones nacionales de seguros y de fianzas, y
- III.- Fideicomisos.”

En mérito de lo anterior se señala que desde el punto de vista Federal la Administración Pública es un conjunto de órganos del Poder Ejecutivo que tienen por objeto satisfacer necesidades públicas de interés general.

## 1.1.- LA ADMINISTRACION PUBLICA CENTRALIZADA.

Antes de entrar al estudio de los elementos que conforman la organización Administrativa Centralizada daremos un concepto de ésta.

El Licenciado Rafael I. Martínez Morales define a la Centralización Administrativa como "una forma de organización Administrativa en la cual los entes del poder ejecutivo se estructuran bajo el mando unificado y directo del titular de la administración pública".<sup>2</sup>

El Doctor Miguel Acosta Romero, la define de la siguiente manera: La Administración Pública Centralizada es "la forma de organización administrativa en la cual, las unidades, órganos de la Administración Pública, se ordenan y acomodan articulándose bajo un orden jerárquico a partir del Presidente de la República, con el objeto de unificar las condiciones, el mando, la acción y la ejecución. La centralización administrativa implica la unidad de los diferentes órganos que la componen y entre ellos existe un acomodo jerárquico, de subordinación frente al titular del Poder Ejecutivo, de coordinación entre las Secretarías, Departamento de Estado y Consejería jurídica".<sup>3</sup>

Esta forma de organización se caracteriza por la existencia de una relación jerárquica, entendiéndose como el orden y grado que guardan entre sí los distintos órganos, al establecer un vínculo jurídico entre ellos para determinar los órganos superiores,

<sup>2</sup> Martínez Morales Rafael I. Derecho Administrativo Primer Curso. Editorial Harla S.A. de C.V. México 1994. Página 132.

<sup>3</sup> Acosta Romero Miguel. Op. Cit. Página 105

coordinados e inferiores, mediante el ejercicio de los poderes que implica la propia relación y que se ejercen por los titulares de los mismos.

La relación jerárquica trae como consecuencia la agrupación de los órganos centralizados, su diferencia por grados o categorías, atribución de competencia según su grado y superficie territorial donde se ejerce, y dependencia de los inferiores, respecto de los superiores.

Los poderes que implica la relación jerárquica son los siguientes:

1.- Poder de Decisión: Es la facultad de señalar un contenido a la actividad de la Administración Pública es ejecutar un acto volitivo para resolver en sentido positivo, negativo o con una abstención.

Este poder se refiere a la facultad de decisión respecto a las actividades realizadas por la Administración Pública, al decidir de cualquier forma se está realizando la ejecución de un acto ya sea en el sentido positivo, negativo o abstención y también va desde orientar en un sentido político a la Administración Pública, hasta cuestiones de mero trámite que entrañan el ejercicio de este poder.

2.- El poder de Nombramiento: Es la facultad que otorga la Constitución Federal y las leyes que de ella emanan al Presidente de la República Mexicana para designar a los servidores públicos a partir del segundo nivel de jerarquía; esto es los servidores públicos que siguen a él.

El nombramiento se hace atendiendo a la capacidad, a los conocimientos prácticos o técnicos, a la experiencia; es la facultad de nombramiento una cuestión subjetiva que impone al nombrado obligaciones de lealtad y de obediencia hacia el Presidente.

3.- Poder de Mando: Es la facultad de ordenar a inferiores la realización de actos jurídicos o materiales. Puede llevarse a cabo de forma verbal o escrita, a través de memorándum, oficios-circulares, acuerdos, circulares, telegramas o fax; la orden trae como consecuencia la obligación de obedecer por parte del funcionario inferior.

Este poder se refiere a la facultad de pedir la rendición de cuentas a los subordinados.

4.- Poder de Revisión: Consiste en revisar el trabajo de los inferiores. Se puede ejercer a través de actos materiales o disposiciones jurídicas y trae como consecuencia encontrar fallas que pueden llegar a la revocación, modificación o confirmación de esos actos. En el poder de revisión se actúa de oficio. Forma parte de la competencia de la autoridad superior. Es un derecho y una obligación revisar los actos del subordinado.

5.- Poder de Vigilancia: Es supervisar el trabajo de los subordinados, vigilar material o jurídicamente a los subalternos y cuando se comprueba que los inferiores faltan al cumplimiento de sus labores surge una serie de responsabilidades civiles, penales y administrativas.

6.- Poder Disciplinario: Es consecuencia de vigilar y revisar. De este poder deriva una serie de medidas como consecuencia de la faltas, incumplimientos ilícitos administrativos de los subordinados, cuyas sanciones van desde una llamada de atención verbal, apercibimiento, suspensión, hasta el cese del nombramiento cuando la gravedad de la falta así lo amerite.

7.- Poder para resolver conflictos de competencia: El Presidente de le República será el encargado para resolver conflictos de competencia entre las Secretarías de Estado según el artículo 24 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.<sup>4</sup>

Como ya señalamos anteriormente los órganos que integran la Administración Pública Centralizada se encuentran enumerados en los artículos 1° y 2° de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

Así mismo el artículo 26 de la Ley adjetiva de la materia establece lo siguiente:

“ARTICULO 26.- Para el despacho de los asuntos del orden administrativo, el Poder Ejecutivo de la Unión contará con las siguientes dependencias:

- Secretaría de Gobernación
- Secretaría de Relaciones Exteriores
- Secretaría de la Defensa Nacional
- Secretaría de Marina
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público

---

<sup>4</sup> Acosta Romero Miguel. Op. Cit. Páginas 107-109

- Secretaría de Desarrollo Social
- Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca
- Secretaría de Energía
- Secretaría de Comercio y Fomento Industrial
- Secretaría de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural
- Secretaría de Comunicaciones y Transportes
- Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo
- Secretaría de Educación Pública
- Secretaría de Salud
- Secretaría del Trabajo y Previsión Social
- Secretaría de la Reforma Agraria
- Secretaría de Turismo
- Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal”

Las facultades de estos órganos están contempladas de los artículos 27 al 43 de la Ley de la Materia y medularmente son:

**Secretaría de Gobernación.** Es la encargada de dirigir la política interior del país. Se encargará de presentar las iniciativas de ley al Ejecutivo Federal, de publicar el Diario Oficial de la Federación, aplicar el artículo 33 Constitucional, administrar las islas de ambos mares de jurisdicción federal, manejar el Archivo General de la Nación, promover la producción cinematográfica, de radio y televisión, reglamentar el juego de apuestas, loterías y rifas. Así como organizar la defensa y prevención social contra la delincuencia estableciendo un Consejo Tutelar para Menores Infractores.

**Secretaría de Relaciones Exteriores.** Es la encargada de propiciar la coordinación de acciones en el exterior, velar en el extranjero por el buen nombre de México, impartir protección a los mexicanos en el extranjero, intervenir en las cuestiones

relacionadas con lo límites territoriales del país, intervenir en todos los asuntos vinculados con nacionalidad y naturalización, guardar y usar el Gran Sello de la Nación e intervenir en la extradición conforme a los tratados y exhortos internacionales.

**Secretaría de la Defensa Nacional.** Corresponde a esta dependencia organizar y preparar al Ejército y la Fuerza Aérea, organizar el servicio militar nacional, planear la movilización del país en caso de guerra y desastres e intervenir en la expedición de permisos para la portación de armas de fuego, entre otras facultades.

**Secretaría de Marina.** Organiza y administra la Armada, ejerce la soberanía en aguas territoriales y vigila las costas del territorio, organiza y dirige el servicio de aeronáutica militar.

**Secretaría de Hacienda y Crédito Público.** Es la encargada de calcular los ingresos de la federación, de formular los proyectos de leyes y disposiciones fiscales, manejar la deuda pública de la federación, determinar los montos globales de los estímulos fiscales, cobrar los impuestos, contribuciones de mejoras, derechos, productos y aprovechamientos federales, dirigir los servicios aduanales, formular el programa de gasto público y proyecto de presupuesto de egresos y formular la Cuenta Anual de Hacienda Pública, entre otras atribuciones.

**Secretaría de Desarrollo Social.** Es la encargada de formular la política general de desarrollo social para el combate a la pobreza, en particular en los asentamientos humanos, desarrollo urbano y vivienda.

**Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca.** Se encarga de la restauración y conservación de los ecosistemas y recursos naturales, el fomento a la actividad pesquera, promoción de los recursos pesqueros, reconocimiento a los derechos en materia de aguas, forestal, ecológica, pesquera, fauna y flora silvestre, playas federales, marítimo terrestre y terrenos ganados al mar.

**Secretaría de Energía.** Va a conducir la política energética del país, ejercer los derechos de la nación en materia de petróleo y todos los carburos de hidrógeno sólido y gaseosos, llevar a cabo la planeación energética a diferentes plazos, regular y expedir normas oficiales mexicanas en materia de seguridad nuclear.

**Secretaría de Comercio y Fomento Industrial.** Le corresponde formular políticas generales de industria, comercio exterior, interior, abasto y precios del país establecer la política de industrialización, distribución y consumo de los productos agrícolas, ganaderos, forestales, minerales y pesqueros. Estudia y determina los aranceles y señala los precios fijos, regula, orienta y estimula las medidas de protección al consumidor, establece y vigila las normas de calidad, pesas y medidas necesarias para la actividad comercial, trata de evitar el acaparamiento y las intermediaciones innecesarias.

**Secretaría de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural.** Establece programas y acciones para fomentar la productividad a las actividades rurales. Fomenta normas de sanidad animal y vegetal.

**Secretaría de Comunicaciones y Transportes.** Regula y vigila los servicios públicos de correos y telégrafos, administra los

servicios federales de comunicaciones eléctrica y electrónica y su enlace con los servicios concesionados en general y el servicio de policía en las carreteras federales. Además construye caminos y puentes federales.

**Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo.** Le compete organizar el sistema de control y evaluación gubernamental, vigila el cumplimiento de las normas de control y fiscalización, establece las bases para realizar las auditorías en las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, vigila que estas mismas entidades cumplan con las normas en materia de registro y contabilidad, contratación y remuneración de personal.

**Secretaría de Educación Pública.** Le corresponde la organización de las escuelas oficiales, incorporadas o reconocidas, todos los asuntos referentes a la educación en todos los niveles, organizar el sistema nacional de bibliotecas, promover la creación de institutos de investigación científica, mantener el escalafón magisterial, vigilar el correcto ejercicio de las profesiones y administrar los museos, pinacotecas y galerías.

**Secretaría de Salud.** Se encarga de conducir la política nacional en materia de asistencia social, servicios médicos y salubridad general, se encarga de aplicar los fondos a la Asistencia Pública proporcionados por la Lotería Nacional, lleva el control sobre preparación, posesión, uso, suministro, importación, exportación y distribución de drogas y productos medicinales, así como de adoptar medidas para luchar contra las enfermedades de transmisión, alcoholismo y toxicomanías.

**Secretaría de Trabajo y Previsión Social.** Tiene a su cargo vigilar y aplicar las disposiciones relativas al artículo 123 Constitucional.

**Secretaría de la Reforma Agraria.** Vigila la aplicación del artículo 27 de la Constitución referente a cuestiones agrarias, ejidales y comunales.

**Secretaría de Turismo.** Se encarga de todo lo referente a los asuntos del turismo, promoción, conducción y protección del mismo.

**La Consejería Jurídica** es el órgano encargado de dar apoyo técnico jurídico al Presidente de la República, en todos los asuntos que éste le encomiende, asimismo se encargará de someter a consideración y firma del Presidente todos los proyectos de iniciativas de leyes y decretos que se presenten al Congreso de la Unión, dará su opinión sobre proyectos de tratados internacionales, presidirá la Comisión de Estudios Jurídicos del Gobierno Federal y representará al Presidente de la República cuando éste así lo acuerde, en las controversias a que se refiere el artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Después de analizar éstas definiciones consideramos que la centralización administrativa son un conjunto de órganos que dependen directamente del titular de la Administración Pública en quienes delega determinadas facultades.

## **1.2.- LA ADMINISTRACION PUBLICA DESCENTRALIZADA.**

En opinión del Dr. Jorge Fernández Ruiz "la descentralización administrativa es una tendencia organizativa de la administración pública conforme a la cual se confiere personalidad jurídica propia a ciertos entes a los que se les otorga autonomía orgánica relativa, respecto del órgano central, para encargarles actividades administrativas".<sup>5</sup>

El Estado a sus organismos descentralizados procura asegurarles autonomía orgánica y autonomía financiera, dando los elementos necesarios para su desenvolvimiento y los controles para mantener la unidad y eficiencia de su desarrollo.

El carácter esencial de los organismos descentralizados como entes públicos menores, es su autonomía orgánica con un poder propio de decisión en los asuntos que legalmente se les encomiendan.

El maestro Fraga nos da la siguiente clasificación de la Descentralización Administrativa:

A) Descentralización por Colaboración: es una de las formas del ejercicio privado de las funciones públicas. Esta descentralización se origina cuando el Estado va adquiriendo mayor injerencia en la vida privada y cuando, como consecuencia, se le van presentando problemas que para su resolución se requiere de una

---

<sup>5</sup> Fernández Ruiz Jorge. Panoroma del Derecho Mexicano. Editorial MacGraw-Hill, México 1997, Página 36.

preparación técnica de la cual carecen los funcionarios políticos y los empleados administrativos de carrera.

Existen dos elementos que caracterizan a la descentralización por colaboración:

1.- El ejercicio de una función pública, es decir, de una actividad desarrollada en interés del Estado;

2.- El ejercicio de dicha actividad en nombre propio de la organización privada;

Esta es la diferencia entre los demás tipos de descentralizaciones que estamos estudiando. La descentralización por colaboración se caracteriza frente a las demás por no constituir una parte integrante de la organización administrativa. Por realizarse mediante organismos privados que al ejercitar una función pública colaboran con aquella organización, constituye instituciones colocadas en los límites del derecho público y del derecho privado que descargan a la administración de una parte de sus tareas sin atenuar de manera apreciable su energía y su autoridad sobre los administrados.<sup>6</sup>

B) Descentralización por Región: Consiste en el establecimiento de una organización administrativa destinada a manejar los intereses colectivos que corresponden a la población establecida en una determinada circunscripción territorial.<sup>7</sup>

---

6 y 7 Fraga Gabino. Derecho Administrativo. Páginas 208, 209 y 218.

La descentralización por región significa la posibilidad de una gestión más eficaz de los servicios públicos, y, por lo mismo, una realización más adecuada de las atribuciones que al Estado corresponden.

C) Descentralización por Servicio: Es el organismo descentralizado cuyo objetivo será el prestar servicios públicos.<sup>8</sup>

El órgano descentralizado cuenta con personalidad jurídica, autonomía y patrimonio propio.

---

<sup>8</sup> Acosta Romero Miguel. Op. Cit. Página 369

### **1.3.- LA ADMINISTRACION PUBLICA PARAESTATAL.**

Los organismos paraestatales o sociedades mercantiles de Estado "son aquéllos a través de los cuales la administración pública realiza tareas productivas, sin sujetarse a la estricta relación que se deriva del poder jerárquico e imprimiéndole agilidad a su actuar".<sup>9</sup>

La fundamentación de las empresas de Estado la encontramos en los artículos 28, 73 fracción XXIX-E y 90 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, aunque algunos autores opinan que los organismos paraestatales surgen sin tener base alguna en la Constitución.

En éste orden de ideas concluimos que las empresas paraestatales o de participación estatal o sociedades mercantiles de estado son aquéllas que tienen por objeto producir bienes o servicios destinados a satisfacer necesidades colectivas, sin que necesariamente lucren con ello, y además que su actividad deberá estar controlada y vigilada por el Estado.

En lo referente a la desconcentración administrativa tiene lugar cuando se confía la realización de algunas actividades administrativas a órganos desvinculados en mayor o menor grado de la Administración Central.<sup>10</sup>

---

<sup>9</sup> Martínez Morales Rafael I. Op. Cit. Página 134

<sup>10</sup> Fraga Gabino. Op. Cit. Página 165.

Podemos decir que la desconcentración administrativa es un ente que depende de un órgano central y que tiene encomendadas determinadas actividades sin contar a diferencia del órgano descentralizado con personalidad jurídica, autonomía y patrimonio propio.

## **2.- LA ADMINISTRACIÓN DEL DISTRITO FEDERAL.**

El Constituyente de 1824 señaló para la residencia de los Poderes Federales la Ciudad de México en un círculo cuyo centro sería la plaza mayor de la ciudad y su radio de dos leguas. El objeto de señalar un lugar exclusivo para el Distrito Federal fue evitar los conflictos que surgen por la coexistencia en una misma circunscripción territorial de autoridades federales y autoridades de los estados. Los límites del territorio exclusivo fueron sensiblemente ensanchados por los decretos del 15 y 17 de diciembre de 1898 y de acuerdo al artículo 44 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Ciudad de México es el Distrito Federal, sede de los Poderes de la Unión y Capital de los Estados Unidos Mexicanos. Estará compuesto por el territorio que actualmente tiene y en el caso de que alguno de los poderes federales se trasladen a otro lugar, se erigirá en el Estado del Valle de México con los límites y extensión que le asigne el Congreso General.

La función administrativa dentro del Distrito Federal, o sea, el "gobierno", se deposita en el Jefe del Gobierno Distrito Federal, quien a partir del año de 1997 es elegido por voto popular; siendo que en años anteriores era designado directamente por el Presidente de la República Mexicana, asimismo ya no forma parte de la Administración Pública Centralizada, toda vez que antes de esta reforma estaba contemplado el Departamento del Distrito Federal, en el artículo 26 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, sin embargo a partir de que se convirtió en Gobierno del Distrito Federal ya no está señalado en dicho artículo.

A su vez el Jefe de Gobierno del Distrito Federal puede delegar sus facultades a los servidores públicos subalternos mediante acuerdos que son publicados en la Gaceta Oficial del Distrito Federal.

La Administración Pública del Distrito Federal es Central, Desconcentrada y Paraestatal, conforme a la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal, que fue publicada en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el 29 de Diciembre de 1998.

La Administración Pública Centralizada del Distrito Federal está integrada por el Jefe del Distrito Federal; las Secretarías; la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal; la Oficialía Mayor; la Contraloría General del Distrito Federal; y, la Consejería Jurídica y de Servicios Legales.

En cada demarcación territorial en que se divida el Distrito Federal, la Administración Pública contará con órganos políticos administrativos desconcentrados con autonomía funcional en acciones de gobierno, a los que genéricamente se les denominará Delegación del Distrito Federal.

La Administración Pública Paraestatal está conformada por las empresas cuya participación estatal se encuentra arriba del 50% de las acciones de su capital social y por los fideicomisos públicos.

En lo referente a la administración Descentralizada del Distrito Federal el artículo 48 de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal, establece: "Son organismos descentralizados las personas jurídicas creadas conforme a lo dispuesto por ésta ley."

El artículo 99 del Estatuto de Gobierno dice: "Los organismos descentralizados y empresas de participación estatal tendrán por objeto principal:

I.- La realización de actividades determinadas como prioritarias por las leyes aplicables;

II.- La prestación de servicios públicos o sociales prioritarios o de alta especialización en el funcionamiento de la ciudad; o

III.- El auxilio operativo en el ejercicio de funciones tecnológicas o técnicas del Jefe del Distrito Federal.

Por tanto la Administración Pública del Distrito Federal tiene por objeto satisfacer en forma continua, uniforme, regular y permanente necesidades de carácter colectivo.

El territorio del Distrito Federal está dividido para su gobierno en dieciséis delegaciones, las cuales enumero a continuación:

I. Alvaro Obregón;

II. Azcapotzalco;

III. Benito Juárez;

- IV. Coyoacán;
- V. Cuajimalpa de Morelos;
- VI. Cuauhtémoc;
- VII. Gustavo A. Madero;
- VIII. Iztacalco;
- IX. Iztapalapa;
- X. La Magdalena Contreras;
- XI. Miguel Hidalgo;
- XII. Milpa Alta;
- XIII. Tláhuac;
- XIV. Tlalpan;
- XV. Venustiano Carranza y

## XVI. Xochimilco.

Dichas Delegaciones son órganos desconcentrados y cada una está a cargo de un servidor público al que se denomina Delegado Político el cual es nombrado y removido por el Jefe del Gobierno del Distrito Federal, cabe mencionar que el nombramiento debe ser ratificado por la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, dentro de los procedimientos establecidos, sin embargo, existe la posibilidad de que para el año 2000, los Delegados Políticos sean elegidos por el voto directo y popular, tal y como se elige actualmente al Jefe de Gobierno del Distrito Federal.

Así mismo, el marco legal del Distrito Federal, lo encontramos en los artículos 43, 44 y 122 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 1º, 2º y 3º del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal; 1º y 2º de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal y 1º del Reglamento Interior de la Administración Pública del Distrito Federal.

### **3.- LAS AUTORIDADES ADMINISTRATIVAS.**

En un régimen democrático como el nuestro, la autoridad emana de la soberanía popular, ejercida por medio del sufragio, o de los nombramientos que con arreglo a la ley, hacen los servidores públicos que han sido elegidos por el pueblo.

Así las cosas, en derecho público, se entiende por autoridad a un órgano del Estado, investido legalmente de la facultad de decisión y del Poder de mando necesario para imponer a los particulares sus propias determinaciones, o de las que emanen de algún otro órgano del mismo Estado.

Se considera que la autoridad administrativa es la facultad de mando que tienen determinadas personas frente a los gobernados o bien ante las personas que conforman un organismo del sector público.

El Maestro Gabino Fraga nos dice que "los órganos de la administración que tienen el carácter de autoridad pueden concentrar en sus facultades las de decisión y las de ejecución; pero también puede suceder que sólo tengan la facultad de decisión y que la ejecución de sus determinaciones se lleve a cabo por otro órgano diferente".<sup>11</sup> En el primer caso podemos encuadrar a la sanción de clausura.

Cabe señalar que la Administración Pública del Distrito Federal está conformada por diversas autoridades, que de acuerdo

---

<sup>11</sup> Fraga Gabino. Op. Cit. Página 126

al artículo 122 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos son:

- 1) La Asamblea Legislativa del Distrito Federal,
- 2) El Jefe de Gobierno del Distrito Federal y
  
- 3) El Tribunal Superior de Justicia.

A la Asamblea Legislativa del Distrito Federal le corresponde la función Legislativa del mismo, en las materias que expresamente le confiere la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se integra por 40 diputados electos según el principio de votación mayoritaria relativa, mediante el sistema de Distritos electorales uninominales y 26 diputados electos según el principio de representación proporcional mayoría relativa y de representación proporcional, mediante el sistema de listas votadas en una circunscripción plurinominal.

Contará con una mesa directiva conformada por un Presidente, así como por Vicepresidentes y Secretarios que disponga su Ley Orgánica. También dispone de las comisiones y unidades administrativas que sean necesarias para el cumplimiento

El primer periodo ordinario de sesiones de dicha Asamblea es a partir del 17 de Septiembre de cada año, el cual podrá prolongarse hasta el 31 de Diciembre del mismo año, y a partir del 15 de marzo de cada año, celebra el segundo periodo de sesiones ordinarias, el cual podrá prolongarse hasta el 30 de Abril del mismo año.

El Jefe de Gobierno del Distrito Federal tendrá a su cargo el Poder Ejecutivo y la Administración pública de la entidad y recaerá en una sola persona, elegida por votación universal, libre, directa y secreta. La elección de éste, se realizará cada seis años, en la misma fecha en que se realice la elección del Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos.

La función Judicial del fuero común en el Distrito Federal se ejerce a través del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, el Consejo de la Judicatura del Distrito Federal, jueces y demás órganos que su ley orgánica señale.

En éste orden de ideas hablaremos más a fondo del Jefe de Gobierno del Distrito Federal, de los Delegados y del Subdelegado Jurídico y de Gobierno y de Obras y Desarrollo Urbano como autoridades emisoras y ejecutoras de la clausura.

### **3.1.- JEFE DE GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL.**

Era un funcionario político administrativo nombrado y removido por el Presidente de la República Mexicana hasta noviembre de 1997, ya que posterior a esa fecha es elegido por voto popular, tiene a su cargo y encabeza la administración pública de la "Entidad Federativa" llamada Distrito Federal. El fundamento Constitucional de ésta facultad lo encontramos en el artículo 122 en el párrafo cuarto.

A continuación se considera conveniente transcribir la Base Segunda del artículo en comento, que a la letra dice:

Artículo 122, Base Segunda.- Respecto al Jefe del Gobierno del Distrito Federal:

I.- Ejercerá su encargo, que durará seis años, a partir del día cinco de diciembre del año de la elección, la cual se llevará a cabo conforme a lo que establezca la legislación electoral.

Para ser Jefe de Gobierno del Distrito Federal deberán reunirse los requisitos que establezca el Estatuto de Gobierno, entre los que deberán estar: ser ciudadano mexicano por nacimiento en pleno goce de sus derechos con una residencia efectiva de tres años inmediatamente anteriores al día de la elección si es originario del Distrito Federal o de cinco años ininterrumpidos para los nacidos en otra entidad; tener cuando menos treinta años cumplidos al día de la elección; y no haber desempeñado anteriormente el cargo de Jefe de Gobierno del Distrito Federal con cualquier carácter. La

residencia no se interrumpe por el desempeño de cargos públicos de la Federación en otro ámbito territorial.

Para el caso de remoción del Jefe de Gobierno del Distrito Federal, en Senado nombrará, a propuesta del Presidente de la República un sustituto que concluya el mandato. En caso de falta temporal, quedará encargado del despacho el servidor público que disponga el Estatuto de Gobierno. En caso de falta absoluta, por renuncia o cualquier otra causa, la Asamblea Legislativa designará a un sustituto que termine en el cargo. La renuncia del Jefe de Gobierno del Distrito Federal solo podrá aceptarse por causas graves. Las licencias al cargo se regularán en el propio Estatuto;

II.- El Jefe de gobierno del Distrito Federal tendrá las facultades y obligaciones siguientes:

- a) Cumplir y ejecutar las leyes relativas al Distrito Federal que expida el Congreso de la Unión, en la esfera de competencia del órgano ejecutivo a su cargo o de sus dependencias;
- b) Promulgar, publicar y ejecutar las leyes que expida la Asamblea Legislativa, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia, mediante la expedición de reglamentos, decretos y acuerdos. Así mismo podrá hacer observaciones a las leyes que la Asamblea Legislativa le envíe para su promulgación, en un plazo no mayor de diez días hábiles. Si el proyecto observado fuese confirmado por mayoría calificada de dos tercios de los diputados presentes, deberá ser promulgado por el Jefe de Gobierno del Distrito Federal;

- c) Presentar iniciativas de leyes o decretos ante la Asamblea Legislativa;
- d) Nombrar y remover libremente a los servidores públicos dependientes del órgano Ejecutivo Local, cuya designación o destitución no estén previstas de manera distinta por esta Constitución o las leyes correspondientes;
- e) Ejercer las funciones de dirección de los servicios de seguridad pública de conformidad con el Estatuto de Gobierno; y
- e) Las demás que le confiera esta Constitución, el Estatuto de Gobierno y las leyes.

El artículo 52 del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal establece la facultad prioritaria del Jefe del Distrito Federal que es el órgano ejecutivo de carácter local y la administración pública; la forma en que será elegido que debe ser de acuerdo con este Estatuto por votación universal, libre, directa y secreta así como la vigencia del periodo de su mandato que será de seis años.

Los requisitos para ser Jefe de Gobierno del Distrito Federal están plasmados en el artículo 53 del Estatuto de Gobierno y son los siguientes:

1. Ser ciudadano mexicano por nacimiento, en pleno goce de sus derechos;

2. Tener una residencia efectiva de tres años inmediatamente anteriores al día de la elección, si es originario del Distrito Federal o de cinco años ininterrumpidos para los nacidos en otra entidad.
3. Tener cuando menos 30 años cumplidos al día de la elección;
4. No haber desempeñado el cargo de Jefe de Gobierno del Distrito Federal con cualquier carácter o denominación.
5. No estar en servicio activo en el ejército federal ni tener mando de policía, cuando menos 90 días antes de la elección;
6. No ser Secretario ni Subsecretario de Estado, Jefe de Departamento Administrativo, Procurador General de la República, Ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ni miembro del Consejo de la Judicatura Federal, a menos que se haya separado definitivamente de sus funciones 90 días antes de la elección, en el caso de los primeros y dos años en el caso de los Ministros;
7. No ser Magistrado de Circuito o Juez de Distrito en el Distrito Federal, a menos que se haya separado definitivamente de sus funciones 90 días antes de la elección;

8. No ser Magistrado del Tribunal Superior de Justicia, del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal ni miembro del Consejo de la Judicatura del Distrito Federal, a menos que se haya separado definitivamente de sus funciones 90 días antes de la elección;
  
9. No ser secretario del órgano ejecutivo, oficial mayor, contralor general, titular de órgano político-administrativo, dependencia, unidad administrativa, órgano desconcentrado o entidad paraestatal de la Administración Pública del Distrito Federal ni Procurador General de Justicia del Distrito Federal a menos que se haya separado definitivamente de sus funciones 90 días antes de la elección;
  
10. No ser ministro de algún culto religioso, a no ser que hubiere dejado de serlo con la anticipación y en la forma que establezca la ley; y
  
11. Las demás que establezcan las leyes y el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal.

En cuanto a las facultades y obligaciones del Jefe de Gobierno del Distrito Federal las encontramos plasmadas en los artículos 67 del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal; 14 de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal, así mismo en el 13 y 15 del Reglamento Interior de la Administración Pública del Distrito Federal y entre las más importantes tenemos las siguientes:

- Iniciar leyes y decretos ante la Asamblea Legislativa.
- Promulgar, publicar y ejecutar las leyes y decretos que expida la Asamblea Legislativa, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia, mediante la expedición de reglamentos, decretos y acuerdos;
- Cumplir y ejecutar las leyes relativas que expida el Congreso de la Unión en la esfera y competencia del órgano ejecutivo a su cargo o de sus dependencias;
- Formular proyectos de reglamentos sobre leyes relativas al Distrito Federal y someterlos a la consideración del Presidente de la República;
- Nombrar y remover libremente a los titulares de la unidades, órganos y dependencias de la Administración Pública del Distrito Federal;
- Nombrar y remover al Presidente de la Junta de Asistencia Privada del Distrito Federal y al Procurador General de Justicia del Distrito Federal;
- Proponer Magistrados del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal y designar los del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal y someter dichas propuestas y designaciones a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal;
- Proponer al Presidente de la República el nombramiento y en su caso la remoción del Presidente de la Junta local de Conciliación y Arbitraje;
- Otorgar patentes de notario;

- Presentar a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal a más tardar el día treinta de noviembre, la iniciativa de Ley de Ingresos y el Proyecto de Presupuesto de Egresos para el año inmediato siguiente, o hasta el día veinte de diciembre;
- Presentar por escrito a la Asamblea Legislativa, a la apertura de su primer periodo ordinario de sesiones, el informe anual sobre el estado que guarde la administración pública del Distrito Federal;
- Ejercer actos de dominio sobre el patrimonio del Distrito Federal;
- Ejercer las funciones de dirección de los servicios de seguridad pública, entre las que se encuentran las siguientes:
  - a) Establecimiento de las políticas generales de seguridad pública para el Distrito Federal;
  - b) El nombramiento y remoción libre de los servidores públicos de jerarquía inferior a las del servidor público que tenga a su cargo el mando directo de la fuerza pública del Distrito Federal;
  - c) La determinación de la división del Distrito Federal en áreas geográficas de atención y el nombramiento y remoción libre de los servidores públicos responsables de las mismas;
  - d) La creación de establecimientos de formación policial; y
  - e) Las demás que determinen las leyes.

Las bases servidores públicos responsables de las mismas; de integración de los servicios de seguridad pública en la organización de la administración pública, se establecerá de acuerdo con las leyes que en la materia expidan el Congreso de la Unión y la Asamblea Legislativa, en el ámbito de sus respectivas competencias.

Se normará el desempeño de los servicios de seguridad pública tomando en cuenta sus caracteres específicos en tanto cuerpos armados de naturaleza civil, garantes de los derechos, de la integridad física y patrimonial de la población. Sin perjuicio de lo establecido en las leyes que prevengan responsabilidades de los servidores públicos, las leyes respectivas contendrán un código que establezca los derechos y obligaciones específicos del servicio y los procedimientos para aplicar las medidas disciplinarias necesarias a efecto de mantener el orden y la integridad del mismo, conforme a los principios de honestidad, eficacia y legalidad en su prestación.

Los servicios privados de seguridad son auxiliares de la función de seguridad pública. Sus integrantes coadyuvarán con las autoridades y las instituciones de seguridad pública en situaciones de urgencia, desastre o cuando así lo solicite la autoridad competente, de acuerdo a los requisitos y condiciones que establezca la autorización respectiva;

- Administrar los establecimientos de arresto, prisión preventiva y readaptación social de carácter local, así como ejecutar las sentencias penales por delitos del fuero común;

- Facilitar al Tribunal Superior de Justicia y a la Asamblea Legislativa los auxilios necesarios para el ejercicio expedito de sus funciones;
- Proporcionar a los Poderes Federales los apoyos que se le requieran para el ejercicio expedito de sus funciones. Así mismo, prestar los apoyos y servicios para la realización de festividades cívicas, conmemoración de fechas, actos oficiales, ceremonias especiales, desfiles, y en general de aquellos que se realicen con motivo de acontecimientos relevantes y,
- Las demás que le confieren la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, este Estatuto y otros ordenamientos.

**El artículo 6° del Reglamento Interior de la Administración Pública del Distrito Federal** señala que la Jefatura de Gobierno para el estudio, planeación y despacho de los asuntos que le competen contará con unidades de asesoría, de apoyo técnico, jurídico, de coordinación y de planeación del desarrollo. Asimismo se le adscribe la Dirección General de Comunicación Social y el Organó Desconcentrado denominado Junta de Asistencia Privada.

Así mismo el Jefe de Gobierno del Distrito Federal tiene facultades que no pueden ser delegadas, las cuales están contempladas en el artículo 15 del Reglamento Interior de la

**Administración Pública del Distrito Federal y son las siguientes:**

1. Declarar administrativamente la nulidad, caducidad o revocación de las concesiones, salvo lo que establezcan otras disposiciones legales;
2. Aprobar los anteproyectos de los presupuestos de egresos e ingresos del Distrito Federal;
3. Adscribir los Organos Político-Administrativos y los Organos Desconcentrados, a las Dependencias de la Administración Pública;
4. Expedir el Manual de Organización General y el Manual de Trámites y Servicios al Público;
5. Aprobar y expedir las normas y criterios para dictaminar las estructuras orgánicas y ocupacionales de la Administración Pública;
6. Nombrar y designar a los servidores públicos de la Administración Pública Paraestatal en términos de los ordenamientos jurídicos correspondientes; Formular el Programa General de Desarrollo de la Ciudad;
7. Formular el Programa General de Desarrollo del Distrito Federal;

8. Presentar por escrito a la Asamblea Legislativa a la apertura de su primer periodo ordinario de sesiones, el informe anual sobre el estado que guarde la Administración Pública;
9. Autorizar las políticas del Distrito Federal en materia de prestación de servicios públicos;
10. Autorizar las políticas en materia de planeación; Fijar las tarifas de los servicios públicos concesionados;
11. Autorizar las tarifas de los servicios públicos concesionados, cuando no esté expresamente conferida esta facultad a otras autoridades;
12. Contratar, en los términos de las disposiciones aplicables, toda clase de créditos y financiamientos para el Distrito Federal con la autorización del Congreso de la Unión;
13. Designar a los servidores públicos que participarán en el comité de trabajo encargado de formular los estudios a fin de establecer, modificar o reordenar la división territorial del Distrito Federal, de conformidad con lo que establece el Estatuto de Gobierno;
14. Nombrar y remover a los Jueces del registro civil y a quienes deban destituirlos en sus faltas temporales, así

como autorizar el funcionamiento de nuevos juzgados, tomando en cuenta las necesidades del servicio registral;

15. Nombrar y remover a los Jueces y Secretarios de los Juzgados Cívicos;
16. Resolver lo procedente cuando exista duda o controversia sobre la competencia de alguna o algunas de las Dependencias, y
17. Las demás que le atribuyan expresamente con carácter de indelegables otros ordenamientos jurídicos y administrativos.

Como podemos darnos cuenta el Jefe de Gobierno es el "Gobernador" del Distrito Federal y tiene a su cargo la Administración Pública del Distrito Federal.

### **3.2.-DELEGADOS POLÍTICOS.**

Como ya mencionamos anteriormente, a cargo de cada una de las dieciséis Delegaciones Políticas del Distrito Federal habrá un Delegado, quien es nombrado y removido por el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, y en el caso de nombramiento es necesaria la ratificación de la Asamblea Legislativa, y ejercerá las atribuciones que competan a éste dentro de sus respectivas jurisdicciones, salvo las que ya señalamos anteriormente que no pueden ser delegables. Cabe mencionar que a partir del año 2000 los Delegados serán elegidos en forma universal, libre, secreta y directa cada tres años y de acuerdo al artículo 104 del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, se le denominará genéricamente Jefe Delegacional.

Los requisitos para ser Jefe Delegacional de acuerdo al artículo 105 del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal son los siguientes:

- 1.- Ser ciudadano Mexicano por nacimiento y no tener otra nacionalidad, en pleno goce de sus derechos;
- 2.- Tener por lo menos veinticinco años el día de la elección;
- 3.- Ser originario del Distrito Federal con dos años de residencia efectiva inmediatamente anteriores al día de la elección, o vecino de él con residencia efectiva no menor de tres años inmediatamente anteriores al día de la elección, y
- 4.- Cumplir los requisitos establecidos en las fracciones IV a X del artículo 53 del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal.

Las atribuciones de los Delegados se encuentran plasmadas en los artículos 117 del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, así como en el 39 de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal.

En dichos artículos se mencionan varias atribuciones, sin embargo sólo vamos a señalar las que se encuentran contempladas en los Artículos 117 fracción VI del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal y 39 de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal en su fracción VIII, que son los que se refieren a la imposición de sanciones y que establecen:

**Artículo 117.-** “Las Delegaciones tendrán competencia, dentro de sus respectivas jurisdicciones, en las materias de: gobierno, administración, asuntos jurídicos, obras, servicios, actividades sociales, protección civil, seguridad pública, promoción económica, cultural y deportiva y las demás que señalen las Leyes.

El ejercicio de tales atribuciones se realizará siempre de conformidad con las leyes y demás disposiciones normativas aplicables en cada materia y respetando las asignaciones presupuestales.

Los Jefes Delegacionales tendrán bajo su responsabilidad las siguientes atribuciones:

**Fracción VI.- Imponer sanciones administrativas por infracciones a leyes y reglamentos”.**

Y el **Artículo 39** señala que corresponde a los titulares de los órganos político-administrativos de cada demarcación territorial:

**Fracción VIII.-** Velar por el cumplimiento de las leyes, reglamentos, acuerdos, circulares y demás disposiciones jurídicas y administrativas, levantar actas por violaciones a las mismas, calificarlas e imponer las sanciones que corresponda, excepto las de carácter fiscal.

Como podemos apreciar en éste artículo se faculta al Delegado como autoridad administrativa a sancionar a todas aquéllas personas que violen las disposiciones legales, reglamentarias o administrativas, a su vez dicha autoridad delega esa facultad en el Subdelegado Jurídico y de Gobierno o en el Subdelegado de Obras y Desarrollo Urbano dependiendo de la naturaleza de la infracción que se haya cometido.

### **3.3.- SUBDELEGADO JURÍDICO Y DE GOBIERNO Y SUBDELEGADO DE OBRAS Y DESARROLLO URBANO.**

Los Subdelegados, son nombrados directamente por el Delegado Político y no encontramos en ninguna legislación, requisitos específicos para poder ejercer dicho cargo, ya que son puestos secundarios.

Dentro del organigrama de las delegaciones, inmediatos al Delegado encontramos en primer término al Subdelegado Jurídico y de Gobierno y en segundo término al Subdelegado de Obras y Desarrollo Urbano.

El artículo 31 de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal del 30 de Diciembre de 1994 prevé la existencia de dichos puestos y establece lo siguiente: "A cargo de cada delegación habrá un delegado, el cual deberá satisfacer los requisitos previstos en el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal. Serán nombrados y removidos por el Jefe del Distrito Federal en los términos establecidos en dicho ordenamiento y se auxiliarán para el despacho de los asuntos de su competencia de subdelegados, directores, subdirectores y jefes de unidad departamental, que establezca el Reglamento Interior".

Así mismo en el año de 1996 se publicó en el Diario Oficial de la Federación un acuerdo por el que se delegan determinadas facultades en los subdelegados, el cual establece en sus artículos lo siguiente:

**Primero.-** Se delegan en los Subdelegados adscritos a cada una de las delegaciones del Distrito Federal y dentro del ámbito de competencia que deriva de sus respectivos nombramientos, las atribuciones que los ordenamientos legales y reglamentarios confieren a las Delegaciones del Distrito Federal.

**Segundo.-** Los titulares de las Delegaciones en el Distrito Federal resolverán cualquier aparente conflicto de competencias que pudiera surgir respecto de la Subdelegación a la que corresponda ejercitar alguna atribución en particular.

**Tercero.-** La delegación de facultades a que se contrae el artículo primero del presente Acuerdo, es sin perjuicio del ejercicio directo de las mismas, por parte del suscrito o de cada uno de los titulares de las Delegaciones en el Distrito Federal.

**Cuarto.-** Los Subdelegados adscritos a las Delegaciones en el Distrito Federal informarán a los titulares con la periodicidad que cada uno determine, respecto del ejercicio de las facultades que les son delegadas".<sup>12</sup>

Como podemos apreciar dicho acuerdo otorga a los subdelegados las facultades que le corresponden a los Delegados y aunque no se menciona específicamente la clausura como sanción, les corresponde a los Delegados imponerla, y conforme a este acuerdo delegatorio de facultades, el Subdelegado Jurídico y de Gobierno o el Subdelegado de Obras y Desarrollo Urbano, son los que llevan a cabo la misma, dependiendo del tipo de violación a las leyes o a los reglamentos que se haya cometido.

---

<sup>12</sup> Diario Oficial de la Federación. 12 de Febrero de 1996. Página 26

Cabe destacar que el día 29 de Diciembre de 1998, se publicó en la Gaceta Oficial del Distrito Federal la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal que abroga a la publicada el 30 de Diciembre de 1994, y es importante señalar que en el artículo 38 de esta nueva Ley se señala que los titulares de los Organos Político-Administrativo de cada demarcación territorial serán elegidos en forma universal, libre, secreta y directa en los términos establecidos en la legislación aplicable y se auxiliarán para el despacho de los asuntos de su competencia de los Directores Generales, Directores de Area, Subdirectores y Jefes de Unidad Departamental, que establezca el Reglamento Interior.

Como podemos apreciar en este artículo ya no se menciona a los Subdelegados, sino que se van a crear los puestos de Directores Generales y Directores de Area, sin embargo de acuerdo a lo dispuesto por el artículo Tercero Transitorio ésta disposición entrará en vigor hasta el 1° de Enero del año 2000.

#### **4.- LEY PARA EL FUNCIONAMIENTO DE ESTABLECIMIENTOS MERCANTILES EN EL DISTRITO FEDERAL.**

Nos pareció conveniente nombrar así este punto, ya que en esta Ley se mencionan las sanciones que pueden imponer las autoridades administrativas cuando se viola alguna disposición contenida en la misma, sin embargo también señalaremos algunas otras leyes y reglamentos que mencionan a la clausura.

La Ley para el funcionamiento de Establecimientos Mercantiles en el Distrito Federal fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 29 de mayo de 1996, y tiene por objeto normar y regular el funcionamiento de los establecimientos mercantiles en el Distrito Federal, en lo relativo a su apertura, operación y cese de actividades.

En el Capítulo II del título Sexto de la presente Ley, se habla de las medidas de seguridad y de las sanciones, y en el Artículo 75 se establece lo siguiente: "La contravención a las disposiciones de la Ley dará lugar al aseguramiento de las bebidas alcohólicas, imposición de sanciones económicas, clausura de los establecimientos mercantiles y la revocación de las licencias de funcionamiento o Autorizaciones, según corresponda en los términos del presente capítulo".

Para poder determinar qué tipo de sanción le corresponde a cada falta, se deberá tomar en cuenta la gravedad de la infracción, la reincidencia, las condiciones económicas de la persona física o moral a la que se sanciona y tipo de giro y establecimiento mercantil y demás constancias que sirvan para individualizar la

sanción. Así mismo en el Artículo 81 se menciona que cuando exista reincidencia, se aplicará el doble de la sanción máxima, y si hubiere nuevamente reincidencia, se procederá a la revocación de la licencia y a la clausura del establecimiento mercantil; y en los artículos 85 y 86 se habla de las causas por las que procede la clausura inmediata y los pasos a seguir para llevarla a cabo.

También la clausura administrativa está contemplada en la Ley para la celebración de espectáculos públicos en el Distrito Federal, la cual fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 14 de enero de 1997, y tiene por objeto regular la celebración de Espectáculos públicos en el Distrito Federal; y en el Artículo 76 establece lo siguiente: “La contravención a las disposiciones de la Ley dará lugar a la imposición de medidas de seguridad, sanciones económicas, clausura del establecimiento mercantil, suspensión del Espectáculo público y revocación de oficio del permiso correspondiente, según sea el caso, de conformidad con las siguientes disposiciones. Y al igual que en la Ley señalada anteriormente se mencionan las causas por las que procede la misma.

También el Reglamento de Construcciones del Distrito Federal, publicado en el Diario Oficial de la Federación, el 2 de Agosto de 1993, en los artículos 339 y 340 nos habla de que la Autoridad Administrativa podrá clausurar las obras de ejecución o los yacimientos en explotación o bien determinadas obras, cuando se hayan violado los preceptos consignados en el presente reglamento.

Como podemos apreciar, la sanción de clausura impuesta por autoridad administrativa, solamente está contemplada en leyes y reglamentos que rigen a la Administración Pública del Distrito Federal, y la mayoría de las veces procede cuando existe reincidencia por parte de la persona física o moral; sin embargo, y a

pesar de la importancia que reviste como sanción, no está contemplada en la Constitución Política de los estados Unidos Mexicanos, ni como medida de seguridad, ni como medida sancionadora del Estado, pero en fin, éste tema lo tocaremos con mayor amplitud en los capítulos siguientes.

## CAPITULO SEGUNDO

### LEYES Y ACTOS INCONSTITUCIONALES

#### 1.- BREVE ANÁLISIS DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

La palabra Constitución se deriva del vocablo latín constitutionem, de constituere, éste de con y situere, que quiere decir establecer o fundar.

“Carl Schmitt, dice que constitución es el resultado de una serie de decisiones fundamentales. Para éste autor el derecho encuentra su fundamento en la voluntad y no en la razón, es decisión y no normatividad.

Para Maurice Hauriou la constitución de un Estado es el conjunto de reglas relativas al gobierno y a la vida de la comunidad estatal, considerada desde el punto de vista de la existencia fundamental de ésta.

Georges define a la constitución como el Estatuto del Poder, el cual se institucionaliza y el Estado mismo cobra existencia, imponiéndole directivas y exigencias para su acción.

García Pelayo dice que es una organización de los supremos poderes del Estado, como un conjunto de normas jurídicas con un determinado contenido, y quizá también con ciertas garantías formales, y en fin, como algo que en su estructura y funcionamiento está condicionada por ideales políticos y como una forma a través de la cual el poder político-social se convierte en poder estatal".<sup>13</sup>

Según el Maestro Mario de la Cueva Constitución, quiere decir, además, norma jurídica fundamental y comprende los principios básicos de la estructura del Estado y de las relaciones de éste con los particulares y dice "la Constitución vivida o creada es la fuente formal del derecho, y en verdad la única que posee el carácter de fuente primaria colocada por encima del Estado, porque contiene la esencia del orden político y jurídico, por lo tanto, la fuente de la que van a emanar todas las normas de la conducta de los hombres y las que determinan la estructura y actividad del Estado".<sup>14</sup>

Estamos de acuerdo con lo que señala el Maestro de la Cueva, ya que consideramos en el caso de México a la Constitución Política como la norma suprema de orden jurídico que rige a nuestro país y precisamente con tal carácter deben de emanar de ella todas las leyes, fue promulgada el 5 de febrero de 1917 y entró en vigor el día primero de mayo de ese mismo año.

A la Constitución se le denomina también carta magna, carta fundamental y ley fundamental.

---

<sup>13</sup> Moreno Danici. Derecho Constitucional Mexicano. Editorial Porrúa S.A. de C.V. México 1993. Páginas 12, 13 y 14

<sup>14</sup> De la Cueva Mario. Teoría de la Constitución. Editorial Porrúa S.A. de C.V. México 1982. Página 58

El Doctor Jorge Carpizo McGregor señala que nuestra Constitución es nueva por las siguientes razones:

“1) Un argumento de índole procesal: Para realizar reformas a una Constitución no se nombra un constituyente, sino que se sigue el procedimiento que ella misma marca, y al no seguirlo, se está rompiendo con esa Constitución. El argumento no parece ser sólido por el ejemplo histórico de 1846 [señala que la situación del Constituyente de 1916-1917 ya se había dado en la historia de México en ese año], sin embargo, afirmamos que es indebido convocar a una representación nacional extraordinaria para reformar una constitución.

2) La estructuración de la Constitución del siglo XIX era únicamente política, la actual rompió los moldes clásicos y nos entregó una constitución político-social, que trató y trata de resolver los grandes problemas de inmensas masas sociales, de las más débiles.

3) En su forma, la Constitución de 1917 acabó con la vieja idea de hacer constituciones concisas. Donde fue necesario se incluyeran preceptos reglamentarios como las que contienen los artículos 27, 107, 123 y 130.

4) Por las numerosas innovaciones que contiene la actual Constitución.”<sup>15</sup>

Dicha Constitución consta de varias partes:

---

<sup>15</sup> Carpizo MacGregor Jorge. La Constitución Mexicana de 1917. U.N.A.M. México 1982. Página 123

La primera a la que se denomina dogmática, de las garantías o de los derechos individuales, que abarca de los artículos 1° al 29, preferentemente; una parte orgánica, en la que se regula la estructura, funcionamiento y facultades de los poderes federales y locales que comprenden los artículos 49 al 122, una tercera parte, de prevenciones, de los artículos 124 al 136; otra, la cuarta, que de acuerdo con el Licenciado Elisur Arteaga Nava pudiera denominarse filosofía del Estado Mexicano de los artículos 39 al 41; y una última de disposiciones transitorias, por último la en opinión de la sustentante sumaría una última parte a nuestra Carta Magna, la cual sería definida como la diferenciación entre ciudadanos mexicanos y extranjeros mencionando sus derechos y obligaciones sobre todo en el aspecto electoral; sin embargo se considera que no existe gran diferenciación con la denominada parte orgánica, toda vez que también en ella se señalan derechos y obligaciones de los individuos.

## 2.- CLASIFICACION DE LAS CONSTITUCIONES.

El Licenciado Feliciano Calzada Padrón en su libro de Teoría de la Constitución, nos da la siguiente clasificación de las Constituciones:

### A) Según su forma jurídica.

Se clasifican en escritas y consuetudinarias (o no escritas).

En el primer caso contamos con un texto escrito, de manera específica. En la antigüedad consideraron necesario que la ley quedara escrita en algún texto, ya que consideraban "la superioridad de la ley escrita sobre la costumbre en forma general; era necesario llevar a ella las reglas constitucionales más importantes"<sup>16</sup>

Se afirma también que los más comentados partidarios del estado de derecho fueron quienes impulsaron y destacaron la necesidad de un documento escrito, aunado a la importancia de que se diera fin a todas las vaguedades y/o confusiones que llegaren a existir.

En lo que se refiere a las Constituciones consuetudinarias o no escritas, no existe un texto que contenga la totalidad o la casi totalidad de las normas básicas. El ejemplo clásico es el de Inglaterra, en la que hay una serie de leyes comunes, de tradiciones y de prácticas que forman la organización jurídica básica.

<sup>16</sup> Calzada Padrón Feliciano. Teoría de la Constitución. Editorial Harla S.A. México 1990. Página 134.

### **B) Según su reformabilidad.**

Según la reformabilidad las constituciones pueden ser rígidas o flexibles.

En el caso de las constituciones rígidas requieren de un procedimiento especial, por ejemplo en el caso de nuestra Constitución cuyos procedimientos se encuentran contemplados en su artículo 135.

Las constituciones flexibles son de acuerdo a lo establecido por el Licenciado Carpizo aquéllas que se pueden reformar con el mismo procedimiento que se sigue para reformar una norma secundaria.

### **C) Según su nacimiento u origen.**

Son varias las razones y circunstancias que motivan el nacimiento de una constitución y que apuntan siempre a la formación de un Estado o a la reforma del mismo, y las condiciones en las que ésta emerge pueden resumirse de la siguiente manera:

- Constituciones otorgadas,
- Constituciones impuestas,
- Constituciones pactadas o contractuales, y
- Constituciones ratificadas.

Son constituciones otorgadas aquellas que el monarca concedía en tiempos pasados, cuando conforme a la doctrina era el titular de la soberanía, un ejemplo muy claro lo tenemos con la Constitución Francesa de 1814, que fue otorgada por Luis XVIII.

Las impuestas son las cartas políticas que el rey tenía que aceptar, debido a que el parlamento se las imponía, por ejemplo la Constitución de Cádiz de 1812, que le fue impuesta al monarca Fernando VII.

Las constituciones pactadas o contractuales son aquellas que se fundan en la teoría del pacto social (ya sea entre provincias o comarcas como la de Suiza; o entre el monarca y el pueblo).

Un ejemplo de una constitución ratificada en la de Estados Unidos de Norteamérica que después de ser expedida por el Congreso en Filadelfia, en 1787, fue sujeta a la votación de los nuevos Estados, surgidos de las antiguas colonias inglesas:

“Loewenstein Karl”<sup>17</sup>, habla de una moderna clasificación:

A) La Constitución normativa,

B) La Constitución nominal y

C) La Constitución semántica.

En el primer caso Loewenstein considera que “en lugar de analizar la esencia y el contenido de las constituciones, el criterio del análisis ontológico radica en la concordancia de las normas constitucionales con la realidad del proceso de poder” estamos, por tanto, ante la Constitución normativa. Su punto de partida es la tesis de que una constitución escrita no funciona por sí misma una

---

<sup>17</sup> Citado por Moreno Daniel Op. Cit. Página 18

vez que haya sido adoptada por el pueblo, sino que una Constitución es lo que los detentadores o destinatarios del poder hacen de ella en la práctica.

La cuestión fundamental sobre si se hará realidad la confirmación específica del poder prevista constitucionalmente depende del medio social y político donde la constitución tiene que valer.

En lo que respecta a la constitución nominal, se estima que una constitución puede ser jurídicamente válida, "pero si la dinámica del proceso político no se adapta a sus normas, la constitución carece de realidad existencial".

Al principio era la palabra, pero ésta cambia su significación en cuanto toma contacto con la realidad, las constituciones no cambian tan solo a través de enmiendas constitucionales, sino que están sometidas a la metamorfosis imperceptible que sufre toda norma por efecto del poder político y de las costumbres.

En cuanto a las constituciones semánticas hay casos en los cuales, si bien la Constitución será plenamente aplicada, su realidad ontológica no es si no la formalización en la existente situación del poder político en beneficio exclusivo de los detentadores del poder fácticos, que disponen del aparato coactivo del Estado mientras la tarea original de la Constitución escrita fue limitar la concentración del Poder, dando posibilidad a un libre juego de las fuerzas sociales de la comunidad dentro del cuadro constitucional, la dinámica social, bajo el tipo constitucional aquí analizado, tendrá restringida su libertad de acción y será encauzada en la forma deseada por los detentadores del poder.

### 3.- LAS GARANTÍAS CONSTITUCIONALES.

El Licenciado Isidro Montiel opina al respecto, "Es todo medio consignado en la Constitución para asegurar el goce de un derecho se llama garantía, aún cuando no sea de los individuales".<sup>18</sup>

En el presente punto denominamos Garantías Constitucionales a aquéllas que están contempladas en nuestra Carta Magna y las consideramos constitucionales y no individuales porque no solamente pueden beneficiar a un solo individuo, como se sobreentiende con el término "individuales", sino que también pueden beneficiar a una persona moral.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en sus primeros 29 artículos, establece las garantías individuales.

"Las garantías son derechos, facultades, otorgados a favor del individuo, oponibles al Estado y a sus autoridades, surgiendo de los dos primeros el derecho de exigir del segundo una acción positiva o negativa, tendiente a respetar esas facultades o derechos necesarios al desenvolvimiento de la personalidad humana".<sup>19</sup>

Históricamente, es a partir de 1789 con la Revolución Francesa, cuando los regímenes estatales auto limitan la acción y el poder de las autoridades por ellas creadas, en el sentido de poner

<sup>18</sup> Rosales Aguilar Rómulo. Formulario del Juicio de Amparo. Cuarta Edición. Editorial Porrúa S.A. México 1984. Página 13

<sup>19</sup> Montiel y Duarte Isidro. Estudio sobre Garantías Individuales. Cuarta Edición facsimilar. Editorial Porrúa S.A. México 1983. Página 35.

un dique a la arbitrariedad y el abuso, reconociendo una esfera jurídica mínima de libertad para el hombre; es en esta época cuando surge un nuevo orden jurídico estatal condicionado al respecto de un nuevo número de libertades del hombre, reconocidas y aceptadas en las Constituciones Políticas inspiradas en "La Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano".

Las primeras Constituciones Políticas del México independiente establecieron algunos derechos fundamentales del individuo sin método o forma y más bien como declaraciones románticas. Fue hasta la Constitución de 1857 en que aparece un catálogo de garantías individuales.

Nuestra Constitución Política reconoce esos derechos en favor del individuo en su Capítulo Primero que denomina "Las Garantías Individuales".

A continuación señalaremos la definición del Licenciado Raúl Chávez Castillo de Garantía Individual, a la cual nos adherimos:

"Garantía Individual: Es un derecho subjetivo público consagrado en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos a favor de los gobernados, que surge de una relación jurídica entre el gobernado, por un lado, y el Estado y sus autoridades por el otro, donde nace la facultad para el primero de exigir del segundo el respeto a los derechos fundamentales del hombre, tales como la vida, la libertad y la seguridad jurídica".<sup>20</sup>

---

<sup>20</sup> Chávez Castillo Raúl. Diccionarios Jurídicos Temáticos. Volumen 7 Juicio de Amparo. Editorial Harla S.A. de C.V. México 1997. Página 24

Sin embargo la idea terminológica de hablar de garantías individuales y no de derechos del hombre, triunfó en el Constituyente de Querétaro.

Podemos considerar que mientras los derechos del hombre son ideas generales y abstractas, las garantías, que son su medida, son ideas individualizadas y concretas.

La declaración de los derechos humanos que contiene la Constitución Mexicana de 1917 es amplia: Abarca más de 80 principios sobre derechos humanos y tienen la finalidad de proteger al hombre.

Los derechos humanos están conformados por dos grandes declaraciones:

- I) La declaración de los derechos del hombre como individuo, y
- II) La declaración de los derechos del hombre como integrante de un grupo social.

La primera se divide en tres grandes partes: Los derechos de igualdad, libertad y seguridad jurídica.

**En la Constitución de 1917, las garantías de igualdad son:**

- 1) Todo individuo goza de las garantías que otorga la Constitución. (art. 1)
- 2) Prohibición de la esclavitud. (art. 2)
- 3) Igualdad de derechos sin distinción de razas, sectas, grupos o sexos. (art. 3)
- 4) Prohibición de títulos de nobleza, prerrogativas y honores hereditarios. (art. 12)
- 5) Prohibición de fueros. (art. 13)
- 6) Prohibición a procesar por leyes privativas o tribunales especiales. (art. 13)

Las garantías de libertad se dividen en tres grupos: Las libertades de la persona humana, las libertades de la persona cívica y las libertades de la persona social.

**Las libertades de la persona humana se dividen en:**

- A) Libertades físicas, y
- B) Libertades del espíritu.

Las libertades físicas son:

- 1) Libertad de trabajo. (art. 4)
- 2) Nadie puede ser producto de su trabajo, sino es por resolución judicial. (art. 4)
- 3) Nulidad de los pactos contra la dignidad humana. (art. 5)
- 4) Posesión de armas en el domicilio y su portación en los supuestos que fije la ley. (art. 10)
- 5) La libertad de locomoción interna y externa del país. (art. 11)
- 6) Abolición de la pena de muerte salvo en los casos expresamente consignados en la constitución. (art. 22)

Las libertades de la persona humana en el aspecto espiritual son:

- 1) Libertad del pensamiento. (art. 6)
- 2) Libertad de imprenta. (art. 7)
- 3) Libertad de conciencia. (art. 24)
- 4) Libertad de cultos. (art. 24)

- 5) Libertad de intimidad, que comprende dos aspectos: inviolabilidad de la correspondencia (art. 25) e inviolabilidad del domicilio. (arts. 16 y 26)

**Las garantías de la persona cívica son:**

- 1) Derecho de petición. (art. 8)
- 2) A toda petición, la autoridad contestará por acuerdo escrito. (art. 8)
- 3) Irretroactividad de la ley. (art. 14)
- 4) Privación de derechos solo mediante juicio seguido con las formalidades del proceso. (art. 14)
- 5) Principio de legalidad. (art. 14)
- 6) Prohibición de aplicar la analogía y mayoría de razón en los juicios penales. (art. 14)
- 7) Principio de autoridad competente. (art. 16)
- 8) Mandamiento judicial, escrito fundado y motivado, para poder ser molestado en la persona, familia, domicilio, papeles o posesiones. (art. 16) Detención solo con orden judicial. (art. 16)
- 9) Abolición de prisión por deudos. (art. 17)

10) Prohibición de hacerse justicia por propia mano.  
(art. 17)

11) Expedita y eficaz administración de justicia.  
(art.17)

12) Prisión preventiva sólo por delitos que tengan pena corporal. (art. 18)

13) Garantías del auto de formal prisión. (art. 19)

14) Garantías del acusado en todo proceso criminal.  
(art. 20)

15) Sólo el ministerio público y la policía judicial pueden perseguir los delitos. (art. 21)

16) Prohibición de penas infamantes y trascendentes.(art.22)

17) Nadie puede ser juzgado dos veces por el mismo delito.  
(art. 23)

Las garantías de igualdad tienen como fundamento la idea de que todo hombre es persona y que por ende todos los hombres son iguales ante la ley.

Las libertades de la persona humana en el aspecto físico consisten en asegurar al hombre primordialmente su vida y su libertad de locomoción.

La libertad de trabajo y empleo del producto de ese trabajo, es una de los elementos de la felicidad humana, por ser el medio idóneo que esa persona ha escogido para conseguir los fines que desea lograr.

Las garantías de locomoción interna y externa son importantes ya que sería horrible tener que pedir permiso a la autoridad para transportarse de un lugar a otro.

Sólo se puede privar de la vida a una persona en los casos que señala la constitución. La garantía consiste en que no se le podrá quitar la vida a alguien, sino en los supuestos expresamente señalados.

Las libertades de la persona humana en el aspecto espiritual son cuando alguien se forja un destino y lo realiza.

La libertad de pensamiento en el aspecto interno, es ilimitada, en el externo se le restringe en ataques a la moral, perturbación del orden público, etc.

La libertad de imprenta es un derecho correlativo al pensamiento.

En lo que se refiere a la libertad de conciencia y la libertad de culto pensamos que cada hombre tiene derecho a creer o no creer en principios religiosos y a pensar en lo que quiera.

Las inviolabilidades de correspondencia y domicilio, son necesarias para la intimidad que todo hombre debe tener.

Las libertades de la persona cívica tienen por finalidad que el ciudadano intervenga en la vida política del país no sólo en el momento de designar a sus representantes sino que después de este acto pueda controlar la actividad de los gobernantes sin llegar a los extremos de un movimiento armado o de una revolución.

La prohibición de extradición de reos políticos tiene como base la idea de la dignidad humana y de la tierra de libertad, México tiene que proteger porque todo hombre tiene el derecho de actuar y luchar políticamente, sin lesionar a los demás.

Las garantías de la persona social se otorgan porque el hombre realiza sus fines con mayor facilidad en grupo que solo.

Las garantías de seguridad jurídica tienen por finalidad proteger la realización de la libertad y de la igualdad.

Las garantías del hombre como parte de un grupo social, se divide en cuatro grandes apartados:

A) El régimen patrimonial,

- B) El régimen laboral,
- C) El régimen familiar y
- D) El régimen de la información.

**El régimen patrimonial** está contenido en dos artículos: el 27 y el 28 constitucional.

**Las garantías sociales patrimoniales del artículo 27** son:

- 1) La propiedad de las tierras y aguas del territorio nacional corresponde originariamente a la nación, la cual tiene el derecho de constituir la propiedad privada.
- 2) El régimen de expropiación.
- 3) La propiedad privada está subordinada al interés social.
- 4) El régimen de concesiones administrativas.
- 5) Prohibición de latifundios.
- 6) Autorización de monopolios en determinados servicios públicos

- 7) Capacidades e incapacidades para adquirir el dominio de tierras y aguas.
- 8) El régimen de la pequeña propiedad agrícola y ganadera.

**Las garantías sociales patrimoniales del artículo 28 son:**

- 1) Prohibición de monopolios y estancos.
- 2) Prohibición de exención de impuestos y prohibición a título de protección a la industria
- 3) Declaración expresa de qué instituciones no son monopolios.

**Las garantías sociales del régimen laboral se dividen en los derechos del trabajador al servicio de una empresa, y los derechos de los trabajadores al servicio de los poderes de la unión y del gobierno del Distrito Federal.**

**Los derechos del trabajador al servicio de una empresa son :**

- 1) Jornada máxima de trabajo diurna y nocturna.

- 2) Protección a la mujer y a los menores de 16 años.
- 3) Prohibición de trabajo a menores de 14 años.
- 4) Descanso hebdomadario.
- 5) Protección especial a la mujer mediante la gravidez, después de ella, y al infante.
- 6) Salario mínimo indispensable para llevar una vida digna.
- 7) Igualdad de salario, sin diferencia de sexo o nacionalidad.
- 8) Inembargabilidad, compensación o descuento del salario mínimo.
- 9) Participación en las utilidades de la empresa.
- 10) Pago del salario en moneda de curso legal y prohibición de las tiendas de raya.
- 11) Salario doble por trabajo extraordinario.
- 12) Derecho de servicios necesarios a la comunidad.

- 13) Derecho de asociación.
- 14) Derecho de huelga.
- 15) Resolución de conflictos mediante la conciliación y el arbitraje.
- 16) En caso de despido, sin causa justificada, opción del trabajador a indemnización o a que se cumpla el contrato.
- 17) Establecimiento de una serie de condiciones nulas.

**Los derechos del trabajador al servicio de los Poderes de la Unión y del gobierno del Distrito Federal son los mismos derechos establecidos a favor del trabajador en general, excepto los siguientes:**

- 1) Vacaciones mínimas de 20 días al año.
- 2) Designación del personal por conocimientos y aptitudes.
- 3) Derecho de escalafón.

**Las garantías sociales del régimen familiar son :**

- 1) El patrimonio de la familia (art. 123 A. XXVIII), y

- 2) Solo el trabajador responde de las deudas contraídas a favor de parientes o dependientes (art. 123, A. XXIV)

La garantía social del régimen de la información se encuentra contenida en el artículo 6.

**Las garantías sociales** son aquellas que protegen al hombre como integrante de un grupo social; en cambio **las garantías individuales** protegen a todo hombre.

Los derechos sociales aseguran al hombre que vivir no es sinónimo de sufrir, y le dan aliento para gozar de la existencia y tratar de superarse.

En el capítulo I del título I de nuestra constitución, existen preceptos que son de naturaleza mixta, es decir, intrínsecamente son derechos y obligaciones, ellos son: la educación y los servicios sociales y profesionales obligatorios. La educación es el derecho a instruirse para poder realizar el destino personal; pero es también una obligación que el Estado tiene que proporcionar al hombre.

Podemos concluir que la garantía individual es un derecho y, como derecho, implica una relación jurídica entre una facultad y una obligación. La Autoridad en esta relación jurídica está obligada a un hacer, es decir, a desplegar una conducta positiva, o a un no hacer, es decir, a un deber de abstinencia, a un dejar de hacer; en consecuencia los derechos humanos son los medios por los cuales el hombre logra su bienestar y su felicidad. Y todo hombre debe de

#### **4.- LA INCONSTITUCIONALIDAD.**

Toda Constitución es susceptible de infringirse por una serie de actos del poder público, por ende existen actos y leyes que son inconstitucionales, así mismo toda Constitución prevé su autodefensa instituyendo un sistema de control de diversos tipos, control que en México se ejerce primordialmente a través del Juicio de garantías.

El Licenciado Raúl Chávez Castillo define a la inconstitucionalidad de la siguiente manera:

“Aquella ley o acto que es emitido o ejecutado por la autoridad del Estado en contravención con las disposiciones que establece la Constitución, con violación o no a las garantías individuales del gobernado”.<sup>21</sup>

Esto quiere decir que cualquier ley o acto que aún y cuando se contiene en la propia constitución, atenta contra el espíritu mismo de ésta; es decir, que la ley existe y se encuentra contenida en la constitución pero va en contra de la propia constitución, es inconstitucional y por regla general podríamos decir que todo acto inconstitucional, se deriva de una ley inconstitucional.

Por lo tanto inconstitucional es toda aquella ley o acto que no está conforme a lo que marca la constitución o que va más allá de lo que ésta señala.

---

<sup>21</sup>Chávez Castillo Raúl. Op. Cit. Página 26

En lo que respecta a la inconstitucionalidad, citamos la siguiente jurisprudencia:

**Quinta Epoca**  
**Instancia: Segunda Sala**  
**Fuente: Apéndice de 1995**  
**Tomo: Tomo III, Parte SCJN**  
**Tesis: 21**  
**Página: 17**

**AUTORIDADES ADMINISTRATIVAS.** Si bien conforme al artículo 21 constitucional, tienen facultades para castigar las faltas, también lo es que deben fundar debidamente sus determinaciones, citando la disposición municipal, gubernativa o de policía, cuya infracción se atribuya al interesado, y si no cumplen con tales requisitos, violan las garantías consignadas en el artículo 16 de la Constitución. Por otra parte, el artículo 21 las faculta para castigar con multa o arresto hasta por quince días, pero es inconstitucional que desde luego impongan el arresto, sin dejar al agraviado el derecho de optar, entre la pena corporal o la pecuniaria.

Quinta Epoca:

Amparo en revisión 1341/29. Ortiz Marcelino. 7 de agosto de 1929. Cinco votos.

Amparo en revisión 4676/28. Alba Valenzuela Ezequiel. 10 de septiembre de 1930. Unanimidad de cuatro votos.

Amparo en revisión 2381/28. Carrillo Luis G. 8 de octubre de 1931. Cinco votos.

Amparo en revisión 3714/30. Cruz Juan de la y coag. 18 de noviembre de 1932. Cinco votos.

Amparo en revisión 2413/28. Híjar y Labastida René y coag. 21 de noviembre de 1932. Unanimidad de cuatro votos.<sup>22</sup>

Aunque la presente jurisprudencia no habla de que la clausura es inconstitucional señala las facultades de las autoridades administrativas consignadas en el artículo 21 Constitucional y no menciona a la clausura como una posible sanción administrativa.

---

<sup>22</sup> Suprema Corte de Justicia de la Nación. IUS 7.

## CAPÍTULO TERCERO

### LA CLAUSURA COMO SANCIÓN ADMINISTRATIVA.

#### 1.- CONCEPTO DE FACULTADES, ATRIBUCIONES Y COMETIDOS.

El maestro Enrique Sayagués Laso <sup>22</sup> habla de los Cometidos del Estado en una acepción similar a la de atribuciones y considera que son “las diversas actividades o tareas que tienen a su cargo las entidades estatales conforme al derecho vigente”, por lo que el estudio del Derecho Administrativo puede realizarse a partir de las funciones y los cometidos del Estado.

También aclara que los Cometidos no son equivalentes a las funciones del Estado y que más bien esa expresión se identifica con las atribuciones estatales.

“Las funciones son el medio de acción para que el Estado, valiéndose del poder público, realice sus cometidos o atribuciones”.<sup>23</sup>

---

<sup>23</sup> Martínez Morales Rafael I. Diccionarios Jurídicos Temáticos. Vol. 3. Derecho Administrativo. Editorial Harla S.A. de C.V. México 1997. Página 29.

El maestro Sayagués considera que los cometidos fundamentales del Estado son seis:

- 1.- Regulación de la actividad privada.
- 2.- Cometidos esenciales.
- 3.- Servicios Públicos.
- 4.- Servicios Sociales.
- 5.- Actuación en el campo de la actividad de los particulares.
- 6.- Justicia.

De estos seis cometidos excluye del ámbito administrativo al primero y al último, ya que el de regulación de la actividad privada es una función legislativa, y el de la justicia se realiza principalmente mediante la función jurisdiccional.

Por cometidos esenciales entiende aquellas tareas básicas que el Estado debe realizar para asegurar su subsistencia, por lo que no pueden ser efectuadas por los particulares. Como las de defensa, relaciones exteriores y policía.

Después de señalar estas definiciones, entendemos que los cometidos estatales son las facultades de las que está investido el Estado para realizar sus fines o actividades.

Las **Atribuciones** son definidas por el Lic. Rafael I. Martínez Morales de la siguiente manera: "Atribuciones: acción de atribuir. Señalar o asignar una cosa a alguno como de su competencia. Sin embargo esta definición no nos queda muy clara, y continúa diciendo que las Atribuciones son las tareas que el Estado

decide reservarse, por medio del orden jurídico, las cuales están orientadas a la realización de sus fines".<sup>24</sup>

El Doctor Miguel Acosta Romero nos dice que las atribuciones en general del Gobierno del Distrito Federal son:

1. Materia de Gobierno.
2. Materia Jurídica y Administrativa.
3. Materia de Hacienda.
4. Materia de Obras y Servicios.
5. Materia Social y Económica.
6. Materia de la Prestación de Servicios Públicos.

Como podemos darnos cuenta las definiciones anteriores de cometidos y atribuciones, aunque son manejadas por distintos autores son semejantes en cuanto a su significado, y por ejemplo los tres autores (Delgadillo, Sayagués y Martínez Morales) concuerdan en que los cometidos y las atribuciones son semejantes, y que difieren de las facultades estatales.

Sin embargo, como nos daremos cuenta más adelante, otros autores manejan a las facultades como acepciones semejantes a las atribuciones y a los cometidos.

Cosa distinta es lo que nos dice el jurisconsulto José Othón Ramírez Gutiérrez, que nos habla de Atribución de Facultades y piensa que ésta se da "cuando la ley otorga derechos y obligaciones a la autoridad administrativa para que ésta pueda llevar a cabo el logro de sus fines".<sup>25</sup>

<sup>24</sup> Martínez Morales Rafael I. Op. Cit. Página 17.

<sup>25</sup> Ramírez Gutiérrez José Othón.- Diccionario Jurídico Mexicano. Editorial Porrúa S.A. de C.V. - Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas. México 1993. Página 263.

Esta definición nos lleva a considerar que mediante sus atribuciones el Estado ejecutará una serie de actos y hechos que le permitirán realizar sus objetivos, los cuales pueden ser de una gran variedad como de seguridad, vigilancia, prestación de servicios, salubridad, económicos, culturales, etc.

Sin embargo consideramos que tanto el Lic. Martínez Morales como el Lic. Ramírez Gutiérrez, tienen razón en sus diferentes conceptos de "atribuciones", aunque el segundo le agregue a las atribuciones, la facultad, porque definen de manera concreta lo que es una atribución del Estado.

El término Facultad proviene del latín *facultas-atis*: capacidad, facilidad, poder; de *facul* y *facile*: fácilmente; de *facilitas-atis*: habilidad; de *faciles-c*: factible; de *facio-is-ere-factum*: hacer. Significa el poder o la habilidad para realizar una cosa.

El concepto jurídico de Facultad indica que alguien está investido jurídicamente por una norma de derecho para realizar un acto jurídico válido, con el objeto de producir efectos jurídicos previstos en distintas leyes. Por ejemplo la celebración de un contrato, el otorgamiento de un testamento, la revocación de un poder, etc.

En algunas ocasiones se asocia el término "facultad" con aquello que es optativo, potestativo; de ahí se desprende el vocablo facultativo; el Lic. Rolando Tamayo y Salmorán dice que el concepto jurídico de potestad significa "la aptitud o potestad de una persona para modificar la situación jurídica existente de uno mismo o de otros".<sup>26</sup>

<sup>26</sup> Tamayo y Salmorán Rolando.- *Diccionario Jurídico Mexicano*. Editorial Porrúa S.A. de C.V. - Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas. México 1993. Página 1407.

Podemos concluir que el Estado cuenta con determinadas facultades, atribuciones y cometidos que son como ya lo mencionamos anteriormente la capacidad o el poder que tiene el Estado de actuar a través de los funcionarios públicos y de ésta manera lograr el cumplimiento de sus fines. Cabe destacar que estas facultades, atribuciones y cometidos, pueden derivar de normas de carácter constitucional, federal, estatal, municipal, reglamentarias u ordinarias.

## 2.- FACULTADES DISCIPLINARIAS Y FACULTADES SANCIONADORAS.

Como todos sabemos una norma no sólo impone determinada conducta o comportamiento a aquellas personas a quienes debe serles aplicada, sino que al mismo tiempo, supone la imputación de una sanción coactivamente impuesta, a quienes no han acatado las obligaciones o deberes que resultan de ella.

La sanción entonces la consideramos como un medio cuyo objeto es asegurar el cumplimiento de las normas y reintegrar su vigencia cuando han sido transgredidas.

Las sanciones jurídicas, según la naturaleza de la infracción jurídica y del bien tutelado por el derecho, pueden ser de distintas clases, ya sean civiles, penales, laborales o administrativas. La aplicación de las sanciones, en razón de la autoridad encargada de imponerlas, puede ser judicial o administrativa, por la función ejercida por el órgano titular de la competencia punitiva. Pero sí puede darse el caso de que una sanción sea impuesta por una autoridad administrativa y sea confirmada o anulada después, por el órgano judicial, pero esto no cambia su carácter administrativo.

Ahora bien las sanciones administrativas, que son las que nos interesan para la elaboración del presente trabajo se imponen por violación a la disposición legal, al no hacer lo que en ella se ordena o hacer lo que prohíbe. Estas conductas se establecen en las leyes administrativas y en los reglamentos de policía y buen gobierno, y que generalmente se sancionan por la

## autoridad a través de un procedimiento que en cada una de las leyes se regula

El jurisconsulto Alfonso Nava Negrete, define a la sanción administrativa de la siguiente manera: "La sanción administrativa es el castigo que imponen las autoridades administrativas a los infractores de una ley administrativa. Presupone la existencia de un acto ilícito, que es la oposición o infracción de un ordenamiento administrativo."<sup>27</sup>

Esta definición la consideramos acertada, en virtud de que señala todos y cada uno de los elementos que la caracterizan y por ende, es un concepto completo para entender lo que en sí es una sanción administrativa.

Así pues, asentamos que sanción administrativa es el medio de condena que imponen, en la esfera de sus respectivas competencias, los órganos que componen a la Administración Pública. A través del poder sancionador (correctivo o disciplinario) en contra de los responsables de conductas, ya sean actos u omisiones, que son reputadas como infracciones administrativas por las disposiciones legales aplicables.

De este modo, del concepto de sanción administrativa se desprenden los siguientes elementos:

- a) Medio de condena.- La sanción administrativa es una pena que en este caso, imponen los órganos que conforman a la administración pública.

---

<sup>27</sup> Nava Negrete Alfonso.- Diccionario Jurídico Mexicano. Editorial Porrúa S.A. de C.V. - Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas. México 1993. Página 2873.

- b) Imponen en la esfera de sus respectivas competencias los órganos que componen a la administración pública.- Las autoridades administrativas de referencia son las facultadas para imponer, en el ramo que le corresponda, sanciones a los infractores.
- c) A través del poder sancionador.- La administración pública para imponer las sanciones, ejercerá el poder sancionador (en cualquiera de las dos acepciones) de que se encuentra investido.
- d) En contra de los responsables de las conductas que son reputadas como infracciones administrativas por las disposiciones legales aplicables.- Las sanciones administrativas exclusivamente serán impuestas en contra de quienes hayan incurrido en conductas ilícitas de tal naturaleza.

De esta manera el Lic. José Roberto Dromi define a la sanción administrativa de la siguiente manera: "Es un medio indirecto con que cuenta la administración para mantener la observancia de las normas, restaurar el orden jurídico violado y evitar que puedan prevalecer los actos contrarios a derecho".<sup>28</sup>

En lo referente a esta definición no estamos de acuerdo con lo que señala este autor al decir que la sanción administrativa es un medio "indirecto" de la administración pública, ya que si bien es

---

<sup>28</sup> Dromi José Roberto. Derecho Administrativo. Tomo I. Editorial Astrea. Buenos Aires Argentina 1992. Página 254.

cierto que tiene como fin primordial evitar que se contravengan las disposiciones legales administrativas, no lo consideramos como un medio "indirecto" para hacer que se respeten las mismas.

Por lo anterior, a la definición que nos apearemos es a la que nos da el jurisconsulto Alfonso Nava Negrete, que es la definición de sanción administrativa que nos parece más completa.

Ahora bien la sanción administrativa tendrá por naturaleza jurídica la de ser una pena, impuesta por los órganos que conforman a la administración pública en contra del responsable de una infracción administrativa, y además tiene como fin ser una medida ejemplar para que no se cometan conductas que contravengan los ordenamientos jurídicos de tal carácter, protegiéndose así los derechos de la sociedad.

En tal virtud, la facultad sancionadora de la Administración Pública se encuentra prevista como ya lo mencionamos en las distintas leyes que regulan la materia administrativa, las cuales establecen conductas ilícitas y las sanciones aplicables por su comisión. Al analizarlas encontramos que hay sanciones de distinta naturaleza: las sanciones disciplinarias y las sanciones administrativas, sin embargo el Dr. Luis Humberto Delgadillo Gutiérrez nos da una tercera clasificación, que son las medidas de apremio.

## 2.1.- FACULTAD DISCIPLINARIA.

El Dr. Luis Humberto Delgadillo Gutiérrez dice que las sanciones disciplinarias son “aquéllas que la autoridad impone a los servidores públicos con base en un vínculo particular que las une con la administración. No responde a la autoridad-gobierno, y se integra al derecho disciplinario, con características especiales”.<sup>29</sup>

El Lic. José Roberto Dromi define a éstas mismas como “aquéllas que son el resultado del poder se supremacía de la administración, que tiene por fin asegurar la observancia de las normas de subordinación jerárquica, y en general, el exacto cumplimiento de todos los deberes de la función”.<sup>30</sup>

Ambas definiciones las consideramos adecuadas para poder entender lo que es la facultad disciplinaria de la Administración Pública y consideramos que es aquélla de la que se encuentran investidos los órganos que componen a la Administración Pública para imponer las sanciones correspondientes a los individuos que tengan el carácter y que en ejercicio de sus funciones, adecuan su conducta a lo previsto por los ordenamientos jurídicos aplicables como contravenciones legales, y su fundamento lo encontramos en los artículos 108 párrafo primero y tercero, 109 fracción III y 113 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como 1º fracciones III y IV, 2º, 3º, 4º, 47 y 53 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

---

<sup>29</sup> Delgadillo Gutiérrez Luis Humberto. Elementos de Derecho Administrativo. Editorial Limusa. México 1997. Página 229

<sup>30</sup> Op. Cit. Página 258.

A continuación resumimos los artículos que consideramos de suma importancia:

Artículo 109.- "El Congreso de la Unión y las legislaturas de los Estados, dentro de los ámbitos de sus respectivas competencias, expedirán las leyes de responsabilidades de los servidores públicos y las demás normas conducentes a sancionar a quienes incurran en responsabilidad, de conformidad con las siguientes prevenciones:

...III.- Se aplicarán sanciones administrativas a los servidores públicos por los actos u omisiones que afecten la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deban observar en el desempeño de su empleos, cargos o comisiones".

Artículo 113.- "Las leyes sobre responsabilidades administrativas de los servidores públicos, determinarán sus obligaciones a fin de salvaguardar la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad, y eficiencia en el desempeño de sus funciones, empleos, cargos y comisiones; las sanciones aplicables por los actos u omisiones en que incurran, así como los procedimientos y las autoridades para aplicarlas. Dichas sanciones, además de las que señalen las leyes, consistirán en suspensión, destitución e inhabilitación, así como en sanciones económicas.

Ahora bien, los artículos 47 y 53 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, en relación con los preceptos constitucionales de referencia señalan que:

Artículo 47.- Todo servidor público tendrá que velar por la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia en el desempeño de su empleo, cargo o comisión.

- Cumplir con la máxima diligencia el servicio que le sea encomendado y abstenerse de cualquier acto u omisión que cause la suspensión o deficiencia de dicho servicio o implique abuso o ejercicio indebido de un empleo, cargo o comisión;
- Formular y ejecutar legalmente, en su caso, los planes, programas y presupuestos correspondientes a su competencia.
  
- Utilizar los recursos que tengan asignados para el desempeño de su empleo, cargo o comisión, las facultades que le sean atribuidas o la información reservada a que tenga acceso por su función exclusivamente para los fines a que están afectados;
  
- Custodiar y cuidar la documentación e información que por razón de su empleo, cargo o comisión, conserve bajo su cuidado o a lo cual tenga acceso, impidiendo o evitando el uso, la sustracción, destrucción, ocultamiento o inutilización indebida de aquéllas;
  
- Observar buena conducta en su empleo, cargo o comisión, tratando con respeto, diligencia, imparcialidad y rectitud a las personas con las que tenga relación con motivo de éste;
  
- Observar en la dirección de sus inferiores jerárquicos las debidas reglas del trato y abstenerse de incurrir en agravio, desviación o abuso de autoridad;

- Observar respeto y subordinación legítimas con respecto a sus superiores jerárquicos inmediatos o mediatos, cumpliendo las disposiciones que éstos dicten en el ejercicio de sus atribuciones;
- Comunicar por escrito al titular de la dependencia o entidad en la que presten sus servicios, las dudas fundadas que le suscite la procedencia de las órdenes que reciba.
- Abstenerse de ejercer las funciones de un empleo, cargo o comisión después de concluido el periodo para el cual se le designó o de haber cesado, por cualquier otra causa, en el ejercicio de sus funciones; así como de disponer o autorizar a un subordinado a no asistir sin causa justificada a sus labores y otorgar indebidamente licencias, permisos o comisiones con goce parcial o total de sueldo y otras percepciones, cuando las necesidades del servicio público no lo exijan;
- Abstenerse de desempeñar algún otro empleo, cargo o comisión oficial o particular que la ley le prohíba;
- Abstenerse de autorizar la selección, contratación, nombramiento o designación de quien se encuentre inhabilitado por resolución firme de la autoridad competente para ocupar un empleo, cargo o comisión en el servicio público;
- Excusarse de intervenir en cualquier asunto que le cause beneficio a él o a algún familiar o conocido, y

cuando no pueda abstenerse deberá informárselo por escrito a su superior jerárquico.

- Abstenerse, durante el ejercicio de sus funciones de solicitar, aceptar o recibir, dinero o cualquier tipo de regalo valioso.
- Desempeñar su empleo sin obtener o pretender obtener remuneración adicional a la que el Estado le otorga.
  
- Abstenerse de intervenir o participar en cualquier movimiento o sanción de cualquier servidor público.
  
- Presentar las declaraciones de situación patrimonial.
- Atender con diligencia las instrucciones, requerimientos y resoluciones que reciba de la Secretaría de Contraloría.
  
- Supervisar que los servidores públicos sujetos a su dirección, cumplan con las disposiciones de este artículo; y denunciar por escrito, ante el superior jerárquico o la contraloría interna, los actos u omisiones que en ejercicio de sus funciones llegare a advertir respecto de cualquier servidor público que pueda ser causa de responsabilidad administrativa en los términos de esta ley, y de las normas que al efecto se expidan, esto es para que se pueda aplicar la facultad disciplinaria.

De acuerdo al artículo 53 de la Ley en comento, las sanciones por falta administrativa consistirán en:

### **1.- Apercibimiento privado o público.**

Es una corrección disciplinaria a través de la cual la autoridad administrativa advierte al servidor público de que se trate, que se haga o deje de hacer determinada cosa; en el entendido de que si no obedece, sufrirá una mayor sanción.

### **2.- Amonestación privada o pública.**

Es la conminación o advertencia, que consiste en una llamada de atención al servidor público sancionado.

O bien, es una corrección disciplinaria que tiene por objeto mantener el orden, la disciplina y el buen funcionamiento del servicio público.

El apercibimiento privado o amonestación es la que realiza la autoridad en forma verbal, sin que se deje constancia por escrito de su imposición por no considerarlo conveniente, en virtud de la escasa importancia del asunto; será pública cuando la autoridad estima que la responsabilidad incurrida amerita que el apercibimiento o la amonestación deben quedar por escrito e integrados al expediente que corresponda, con el objeto de que la sanción quede inscrita en el registro de servidores públicos sancionados.

### **3.- Suspensión.**

Es la privación temporal del empleo, cargo o comisión y de los emolumentos correspondientes, por un periodo máximo de tiempo que la ley establece.

### **4.- Destitución del puesto.**

Es la separación definitiva del empleo, cargo o comisión en el servicio público, que se traduce a la extinción o la terminación del propio servicio.

### **5.- Sanción económica.**

Es aquélla que se traduce en una cantidad líquida determinada, que afecta al patrimonio del infractor, adoptando el carácter de crédito fiscal por disposición expresa de la ley, y que en consecuencia se hace efectiva para efectos de un cobro a través del procedimiento administrativo de ejecución que regula la Legislación Fiscal.

### **6.- Inhabilitación temporal para desempeñar empleos, cargos o comisiones en el servicio público.**

Es la prohibición temporal de ejercer un empleo, cargo o comisión en el propio servicio.

Esta sanción puede derivarse de una falta administrativa o de la comisión de un delito, de acuerdo a lo establecido por el artículo 24 del Código Penal Federal.

Además los artículos 54, 55 y 56 del mismo ordenamiento legal se encuentran relacionados también con este artículo.

Ahora bien, las sanciones administrativas disciplinarias se caracterizan por ser:

a) "INTERNAS.- Ya que son aplicadas exclusivamente a los funcionarios o empleados públicos en toda la escala jerárquica, y

b) DISCRECIONALES.- Se sancionan las infracciones de los agentes de la Administración con cierta libertad para elegir entre una u otra de las sanciones que predetermina la normatividad aplicable".<sup>31</sup>

---

<sup>31</sup> Idem.

Podemos concluir que las sanciones disciplinarias tienen naturaleza administrativa, no penal y su ámbito de aplicación está encaminado solamente a los funcionarios o empleado públicos. La aplicación de éstas requiere la existencia de una relación u orden jerárquico que implica la existencia de un orden de sujeción.

Además consideramos que es de gran importancia para la sociedad, que se impongan sanciones a los servidores públicos que incurran en faltas administrativas en ejercicio de sus funciones, toda vez que éstos serían los principales obligados a cumplir con las normas jurídicas que rigen a nuestro país, para así conservar el estado de derecho que caracteriza a la república Mexicana.

## **2.2.- FACULTAD SANCIONADORA.**

El Lic. Héctor Jorge Escola habla de la "potestad sancionatoria" como "aquella en cuya virtud puede imponer sanciones a quienes incurran en la inobservancia de las acciones u omisiones que le son impuestas por el ordenamiento administrativo, o el que sea aplicable por la administración pública en cada caso".<sup>32</sup>

Dichas sanciones administrativas se imponen por violación a las disposiciones legales, al no hacer lo que en ella se ordena o hacer lo que prohíbe. Estas conductas se establecen en las leyes administrativas y en los reglamentos de policía y buen gobierno, y generalmente son sancionadas por la autoridad a través de un procedimiento que en cada una de las leyes se regula.

Esta sanción es la que es considerada como correctiva y es externa a la administración pública, puesto que se ejerce con respecto a todas las personas, en tanto y en cuanto éstas incurran en violación o desconocimiento de las órdenes y mandatos que a su respecto dicte la administración.

En este punto hablaremos del artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que es el fundamento para que las autoridades administrativas apliquen las sanciones pertinentes en contra de los individuos que adecuen su conducta a lo dispuesto por los ordenamientos legales, cuando éstos señalen a un acto u omisión como ilícitos administrativos.

---

<sup>32</sup> Escola Héctor Jorge.- Compendio de Derecho Administrativo. Vol. I Ediciones Depalma, Buenos Aires, Argentina 1990. Página 207.

El Dr. Luis Humberto Delgadillo Gutiérrez señala que "éstas sanciones no están establecidas en forma precisa en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, por lo que se ha considerado que la autoridad administrativa sólo puede castigar las infracciones a los reglamentos de policía y buen gobierno".<sup>33</sup>

A continuación transcribimos el artículo 21 de nuestra Carta Magna:

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

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

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

---

<sup>33</sup> Delgadillo Gutiérrez Luis Humberto. Op. Cit. Página 227.

Las resoluciones del Ministerio Público sobre el no ejercicio y desistimiento de la acción penal, podrán ser impugnadas por vía jurisdiccional en los términos que establezca la ley.

La seguridad pública es una función a cargo de la Federación, el Distrito Federal, los estados y los municipios, en las respectivas competencias que esta Constitución señala. La actuación de las instituciones policiales se regirá por los principios de legalidad, eficiencia, profesionalismo y honradez.

La Federación, el Distrito Federal, los estados y los municipios se coordinarán, en los términos que la ley señale, para establecer un sistema nacional de seguridad pública.”

El Dr. Delgadillo señala que la redacción del artículo transcrito no es muy clara. El Constituyente de Querétaro, al elaborar este artículo se basó en la Constitución de 1856, pero la transcripción que hizo presentó algunos defectos, que han dado lugar al criterio restringido señalado.

Sin embargo en el presente punto no queremos profundizar mucho en el análisis del artículo 21 Constitucional, ya que en los puntos subsecuentes lo haremos de una manera más amplia.

### **2.3.- MEDIDAS DE APREMIO.**

A pesar de muchos autores no señalan a las medidas de apremio, sino que únicamente hablan de la facultad sancionadora y de la facultad disciplinaria el Dr. Luis Humberto Delgadillo nos da la siguiente definición de las medidas de apremio: "Son recursos que la autoridad utiliza para hacer cumplir sus determinaciones. Se trata de medios de coacción para obligar a los gobernados a cumplir con los requerimientos que les hace la autoridad. Su imposición implica una actuación previa de la autoridad, y el cumplimiento por parte del gobernado".<sup>34</sup>

El mismo autor señala que generalmente consisten en apercibimientos, multas, auxilio de la fuerza pública y arresto, que pueden o no darse en ese orden. Sin embargo estos preceptos están considerados por otros autores como medidas disciplinarias o como medidas correctivas.

Podemos concluir que las sanciones administrativas se imponen para reprimir transgresiones que se han producido en un terreno que compete cuidarlo, precisamente, a la Administración Pública.

---

<sup>34</sup> Delgadillo Gutiérrez Luis Humberto. Ob. Cit. Página 229.

### **3.-DIFERENTES TIPOS DE SANCIONES.**

El licenciado José Roberto Dromi señala que las sanciones administrativas se clasifican en:

#### **1) Disciplinarias.**

- a) Correctivas. Amonestación, apercibimiento, multa, postergación en el ascenso, traslado, retrogradación en el escalafón, suspensión del cargo, suspensión del sueldo o estipendio.
- b) Expulsivas (depuratorias o eliminativas): Cesantía o remoción, exoneración o destitución.
- c) Represivas: arresto.

#### **2) Contravencionales.**

- a) De finanzas (derecho represivo tributario, fiscal y aduanero): recargo, multa, intereses punitivos, comiso, derrame, retención, caducidad, publicidad del nombre de los infractores y suspensión de las publicaciones.
- b) De policía (derecho represivo policial): arresto, multa, comiso clausura, inhabilitación, retiro de permiso.<sup>35</sup>

Como ya señalamos anteriormente el ámbito de aplicación de las sanciones disciplinarias está circunscripto a los funcionarios o empleados públicos, quienes tienen deberes inherentes a la función o empleo, de conformidad con las normas que lo reglamentan, y la aplicación de éstas requiere la existencia de una relación u orden jerárquico que implica, la existencia de un orden de

<sup>35</sup> Dromi José Roberto. Derecho Administrativo. Tomo I. Editorial Astrea. Buenos Aires Argentina. 1992. Página 79.

sujeción, asimismo tienen por objeto asegurar la observancia de las normas de subordinación jerárquica, y en general el exacto cumplimiento de todos los deberes de la función encomendada.

Las sanciones disciplinarias se caracterizan por ser **internas**, ya que son aplicadas a los funcionarios o empleados públicos en toda la escala jerárquica; asimismo son **discrecionales**, porque se sancionan las infracciones de los empleados de la Administración pública con cierta libertad para elegir entre una u otra de las sanciones que predetermina la normatividad aplicable, como las sanciones que establece el artículo 53 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

En lo que se refiere a las sanciones administrativas contravencionales son las que se aplican a los habitantes de un Estado por faltas que cometen al incumplir el deber administrativo impuesto o al cumplirlo en forma irregular o deficiente. Constituyen una especie de infracción, que condicionan la sanción administrativa correspondiente.

Estas sanciones se caracterizan a diferencia de las disciplinarias, por ser **externas** ya que se aplican a todos los administrados o gobernados, sean o no agentes de la Administración Pública, por violar las leyes que promueven el cumplimiento directo de los fines estatales; además están **regladas** porque siempre deben basarse en una ley, es necesaria la existencia de una norma jurídica que autorice a la Administración Pública la aplicación de ellas.

En las sanciones contravencionales tratándose de infracciones que no sean consideradas como delitos, su represión, jurídica y prácticamente constituyen un cumplimiento de las funciones que constitucionalmente son facultad de la autoridad administrativa

(artículo 21 Constitucional) a fin de conservar el orden y la moralidad públicas.

Esta clasificación que hace el Licenciado Dromi nos parece muy adecuada, ya que señala una clasificación más completa de las sanciones administrativas.

El jurisconsulto Alfonso Nava Negrete clasifica a las sanciones administrativas de la siguiente manera:

- 1) Privativas de la libertad: Arresto no mayor a 36 horas, y
- 2) De carácter patrimonial o económico: Multa, decomiso, clausura y la cancelación de autorizaciones o permisos.<sup>36</sup>

La Doctora Margarita Lomelí Cerezo señala que las sanciones administrativas se pueden clasificar también en principales, accesorias y subsidiarias.<sup>37</sup>

Las principales son aquéllas que se imponen como castigo por transgresión de la norma infringida.

Las accesorias son las que recaen sobre los objetos y medios materiales con los que la transgresión se ha realizado, por ejemplo el comiso de las mercancías introducidas en contrabando.

---

<sup>36</sup> Nava Negrete Alfonso. Op. Cit. Página 2873.

<sup>37</sup> Lomelí Cerezo Margarita. Derecho Fiscal Represivo. Editorial Porrúa S.A. México 1979. Página 22 y 23.

Las sanciones subsidiarias son las que se imponen cuando la sanción principal no puede ser cumplida, por ejemplo la prisión subsidiaria para el caso de insolvencia económica del sancionado por una multa.

**Arresto:** Es la privación de la libertad, que procede cuando algún particular ha cometido alguna infracción administrativa, el cual no podrá exceder de 36 horas.

**Multa:** Es una sanción pecuniaria que consiste en el pago al Estado de una determinada cantidad de dinero.

**Decomiso:** Consiste en privar al particular de los bienes que componen el objeto de una infracción.

**Cancelación de Autorizaciones o permisos:** Consiste en el retiro por parte de la autoridad competente de un acto expedido por ésta. Con sujeción a las disposiciones legales, en virtud de la transgresión por parte del titular del derecho que se haya derivado de la referida expedición del acto, de lo ordenado por la norma jurídica.

La clausura no la definimos en este capítulo, ya que es tema del siguiente.

A continuación nos parece importante mencionar a la Policía Administrativa y para ello tenemos que señalar los fines del Derecho Administrativo:

- a) Proveer servicios públicos;
- b) Mantener el orden público, entendiéndose como tal salvaguardar las normas de convivencia social;
- c) Distribuir el gasto público y
- d) Regular la organización, estructura y actividad de la parte del Estado, que se identifica con la Administración Pública o Poder Ejecutivo.

Dentro del fin señalado en el inciso b) se encuadra la labor de la policía del Derecho Administrativo.

La función penal sanciona los delitos y la función de policía sanciona las transgresiones.

Por lo tanto el Poder de Policía consiste en la acción de hacer cumplir el deber a los gobernados, y velar por la protección de la sociedad.

#### 4.- LA CLAUSURA COMO SANCIÓN.

En la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, no se encuentra contemplada a la clausura como sanción administrativa, sin embargo sí está contemplada como tal en otras leyes y reglamentos administrativos.

Para el jurisconsulto Miguel S. Marienhoff, clausura "importa una sanción accesoria o conjunta que consiste en la cesación o suspensión del ejercicio de una actividad de cualquier tipo, pudiendo ser definitiva o temporal o por tiempo indefinido."<sup>38</sup>

De esta definición consideramos que la clausura no será en todo caso una sanción accesoria o conjunta, sino que puede revestir el carácter de sanción principal en contra del responsable de la conducta ilícita, por la cual las autoridades administrativas la imponen.

Consideramos a la clausura como el cierre temporal o definitivo, mediante la fijación de sellos, de un inmueble, ya sea como sanción debido a la falta cometida en contra de algún ordenamiento legal o como medida de seguridad, para evitar accidentes graves. Esta es efectuada por la autoridad competente para el caso concreto, debiendo llevarse a cabo a través de la orden y su correspondiente acta.

---

<sup>38</sup> Marienhoff Miguel S. Tratado de Derecho Administrativo. Tomo IV. Segunda edición avanzada. Abeledo-Perrot. Buenos Aires, Argentina. 1975. Páginas 603 y 604.

De lo asentado podemos indicar, que la definición de clausura tiene los siguientes elementos:

1. Cierre temporal o definitivo.- La sanción de clausura puede ser según la gravedad de la infracción y la reincidencia en su caso, por un lapso de tiempo que puede ser determinado o indefinido, lo cual quedará a criterio de la autoridad. Mediante la fijación de sellos.- La clausura se lleva a cabo mediante la colocación de sellos, en el sitio que se clausura, con el fin de que el mismo no sea abierto por persona alguna, en la inteligencia de que el quebrantamiento de los referidos sellos de clausura sin autorización de la citada autoridad o resolución judicial que así lo decrete, se encuentra sancionado acorde con lo previsto por los artículos 187 y 188 del Código Penal para el Distrito Federal en materia local.
2. Como sanción a la falta cometida en contra de algún ordenamiento legal.- La clausura será un castigo por una contravención a una disposición jurídica.
3. Como medida de seguridad.- La clausura tendrá como finalidad el evitar accidentes de graves consecuencias.
4. Autoridad competente para el caso concreto.- La clausura en cualquiera de sus formas, solamente podrá ser realizada por la autoridad facultada.
5. A través de la orden y su correspondiente acta.- Se tendrá que hacer la clausura cumpliendo con diversos requisitos y respetando las garantías individuales consagradas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

A mayor abundamiento, indicaremos algunos ordenamientos jurídicos en los cuales se hace referencia a la clausura, tanto como sanción como a medida de seguridad.

**Ley para el Funcionamiento de Establecimientos Mercantiles en el Distrito Federal.** Fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 29 de mayo de 1996, y como ya lo señalamos en el primer capítulo tiene por objeto normar y regular el funcionamiento de los establecimientos mercantiles en el Distrito Federal, en lo relativo a su apertura, operación y cese de actividades.

En el Capítulo II del título Sexto de la presente Ley, se habla de las medidas de seguridad y de las sanciones, y en el Artículo 75 se establece lo siguiente:

“Artículo 75.- La contravención a las disposiciones de la Ley dará lugar al aseguramiento de las bebidas alcohólicas, imposición de sanciones económicas, clausura de los establecimientos mercantiles y la revocación de las licencias de funcionamiento o Autorizaciones, según corresponda en los términos del presente capítulo”.

Así mismo en el Artículo 81 se menciona:

“Artículo 81.- En los casos de reincidencia, se aplicará hasta el doble del máximo de la sanción originalmente impuesta y para el caso de reincidir nuevamente se sancionara además con la revocación de la Licencia o Autorización y la clausura del establecimiento mercantil.

También en los artículos 85 y 86 se habla de las causas por las que procede la clausura inmediata y los pasos a seguir para llevarla a cabo.

También la **Ley del Procedimiento Administrativo del Distrito Federal** que fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 19 de diciembre de 1995 y tiene por objeto regular los actos y procedimientos de la Administración Pública del Distrito Federal; en el artículo 129 establece lo siguiente:

“Artículo 129.- Las sanciones administrativas deberán estar previstas en las leyes respectivas y podrán consistir en:

- I.- Amonestación con apercibimiento;
- II.- Multa;
- III.- Arresto hasta por 36 horas;
- IV.- Clausura temporal o permanente, parcial o total; y
- V.- Las demás que señalen las leyes o reglamentos.

Como podemos darnos cuenta esta ley señala a la clausura como una sanción administrativa.

Así mismo la **Ley para la Celebración de Espectáculos Públicos en el Distrito Federal** publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 14 de enero de 1997, y tiene por objeto regular la celebración de Espectáculos públicos en el Distrito Federal; y en el Artículo 76 establece lo siguiente:

“Artículo 76.- La contravención a las disposiciones de la Ley dará lugar a la imposición de medidas de seguridad, sanciones económicas, clausura del establecimiento mercantil, suspensión del Espectáculo público y revocación de oficio del permiso correspondiente, según sea el caso, de conformidad con las siguientes disposiciones.”

El **Reglamento de Construcciones del Distrito Federal** que fue publicado en el Diario Oficial de la Federación, el 2 de Agosto de 1993, en los artículos 339 y 340 alude a la clausura en contra del responsable de conductas ilícitas en los siguientes términos “la Autoridad Administrativa podrá clausurar las obras de ejecución o los yacimientos en explotación o bien determinadas obras, cuando se hayan violado los preceptos consignados en el presente reglamento.”

El **Reglamento de Estacionamientos Públicos del Distrito Federal**, habla en el artículo 33 El infractor reincidente, que lo sea por segunda ocasión, cuyo estacionamiento se encuentre en condiciones materiales y de servicio que comprometan la seguridad e higiene del usuario, se hará acreedor a la clausura del estacionamiento.

El propietario o administrador podrá solicitar el levantamiento de la clausura cuando cesen las causas que la motivaron, debiendo la Delegación, en el momento de la

presentación ordenar la verificación y, en su caso, el levantamiento de la clausura.”

En los anteriores ordenamientos legales se alude a la clausura ya sea como sanción o como medida de seguridad, sin embargo la que nos concierne a nosotros es la que es considerada como sanción administrativa.

## 5.- LA INCONSTITUCIONALIDAD DE LA CLAUSURA.

En el presente punto nos parece importante señalar el procedimiento a seguir en una clausura administrativa.

En primer lugar debe existir una violación a alguna ley o reglamento administrativo o bien una demanda ciudadana en contra de algún establecimiento mercantil o alguna construcción debido a que estos podrían poner en peligro la seguridad social y la sana convivencia entre los habitantes del Distrito Federal y de esta forma poder asegurar el mejor cumplimiento de los fines de la Administración Pública del Distrito Federal que ya vimos en capítulos anteriores, así como garantizar los derechos e intereses legítimos de los gobernados.

La autoridad ordena visitas de verificación las cuales pueden ser ordinaria que se llevan en días y horas hábiles y extraordinarias que se llevan a cabo en cualquier tiempo; las visitas de verificación se deben de sujetar a los principios de unidad, funcionalidad, coordinación, profesionalización, simplificación, agilidad precisión, legalidad, transparencia, imparcialidad y autocontrol de los particulares.

Para practicar una visita debe de haber una orden de verificación por escrito con firma autógrafa, que es expedida por , y en donde se expresa el lugar o zona que va a ser verificada, el objeto de la visita y la fundamentación legal.

Al iniciarse la visita, el verificador se debe de identificar ante la persona que se encuentre en el inmueble y mostrarle la orden de visita de verificación de la que le deberá dejar copia.

De toda la visita de verificación se deberá levantar un acta circunstanciada en presencia de dos testigos propuestos por la persona con quien se hubiese entendido la diligencia o por quien la practique en caso de que aquélla se hubiese negado a proponerlos. De esta misma acta también se le deja copia a la persona con quien se entendió la diligencia, aunque se hubiese negado a firmar, cabe destacar que este simple hecho no afecta la validez de la diligencia ni del documento de que se trate, siempre y cuando el verificador manifieste en la misma acta los motivos por los que la persona se negó a firmar.

Dichas actas de acuerdo con lo establecido por el artículo 103 de la Ley del Procedimiento Administrativo debe de contener lo siguiente:

- 1.- Nombre, denominación o razón social del visitado;
- 2.- Hora, día, mes y año en que se inicie y concluya la diligencia;
- 3.- Calle, número, población o colonia, teléfono u otra forma de comunicación disponible, delegación y código postal en que se encuentre ubicado el lugar en que se practique la visita;

4.- Número y fecha del oficio de comisión que la motivó;

5.- Nombre y domicilio de la persona con quien se entendió la diligencia;

6.- Nombre y domicilio de las personas que fungieron como testigos;

7.- Datos relativos a la actuación;

8.- Declaración del visitado,( si quiere hacerla ); y

9.- Nombre y firma de quienes intervinieron en la diligencia incluyendo los de quien o quienes la hubieren llevado a cabo. Si se negaren a firmar el visitado o su representante legal, ello no afectará la validez del acta, debiendo el verificador asentar la razón relativa.

Posteriormente la Subdirección Jurídica califica y resuelve el acta de visita de verificación señalada con anterioridad, en donde se realiza todo un resumen del Procedimiento Administrativo que se siguió y si se considera que hubo violación de alguna ley o reglamento la autoridad administrativa ordena la clausura además de otras sanciones; dicha clausura se ejecuta una vez que el C. Delegado del Gobierno del Distrito Federal gira un oficio dirigido a la Unidad de Infracciones y Clausuras en donde se le ordena ejecutar la clausura en determinado inmueble la cual es llevada a cabo por un verificador adscrito a dicha Unidad; el verificador se identifica plenamente ante el encargado del inmueble o ante quien

se encuentre en el momento de la diligencia, le muestra la orden de clausura y procede a colocar los sellos correspondientes.

Podemos decir que consideramos a la clausura como medida de seguridad cuando es impuesta por la autoridad administrativa tendiente a la protección de la comunidad en su conjunto y a los bienes jurídicos y materiales que se pretenden tutelar, previéndose que ocurran accidentes de graves consecuencias que hagan peligrar a los mismos, siendo conveniente que, para que las medidas de seguridad resulten efectivas, tengan el carácter de provisionales en algunos casos, y así posteriormente, se ejecuten otros medios pertinentes para garantizar la seguridad de la comunidad.

Así pues también consideramos a la clausura como una sanción administrativa, cuando es impuesta por la autoridad al momento de transgredir algún ordenamiento de carácter administrativo, previsto en las leyes y reglamentos de la materia.

Ahora bien, después de estudiar brevemente las clases de sanciones que pueden imponer las autoridades administrativas en el ejercicio de sus facultades, llegamos a la conclusión de que como ya lo señalamos anteriormente el artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, habla de las sanciones que puede imponer la autoridad administrativa, sin embargo únicamente hace referencia a la multa y al arresto hasta por 36 horas; por ende consideramos, como las otras leyes y reglamentos administrativos que analizamos en el punto anterior, que la clausura no sólo es una medida de seguridad, sino que además es una sanción que la autoridad administrativa impone a los particulares tras la transgresión de alguna norma prevista en las leyes y al no estar contemplada en nuestra Carta Magna, por este simple hecho, reviste el carácter de inconstitucional, y por ende , su aplicación se halla al propio margen de la Ley Fundamental.

Al respecto, citamos la siguiente tesis jurisprudencial, que no habla de la inconstitucionalidad de la clausura, sino de las sanciones administrativas previstas en el artículo 21:

**Quinta Epoca**  
**Instancia: Segunda Sala**  
**Fuente: Apéndice de 1988**  
**Tomo: Parte II**  
**Tesis: 1014**  
**Página: 1636**

INFRACCIONES. AUTORIDADES ADMINISTRATIVAS. DERECHO DE OPCION. El artículo 21 constitucional las faculta para castigar con multa o arresto hasta por quince días, pero es inconstitucional que desde luego impongan el arresto, sin dejar al agraviado el derecho de optar entre la pena corporal o la pecuniaria.

Quinta Epoca:

Tomo XXVI, pág. 1992. Ortiz Marcelino. 7 de agosto de 1929. Cinco votos. La publicación no menciona el nombre del ponente.

Tomo XXX, pág. 222. Amparo en revisión 4677/28. Alba Valenzuela Ezequiel. 10 de septiembre de 1930. Unanimidad de cuatro votos. La publicación no menciona el nombre del ponente.

Tomo XXXIII, pág. 1130. Amparo en revisión 2381/28. Carrillo Luis G. 8 de octubre de 1931. Cinco votos. Ponente: Daniel V. Valencia.

Tomo XXXVI, pág. 1793. Amparo en revisión 3714/30. Cruz Juan de la y coag. 18 de noviembre de 1932. Unanimidad de cuatro votos. La publicación no menciona el nombre del ponente.

Tomo XXXVI, pág. 1846. Amparo en revisión 2413/28. Hijar y Labastida René y coag. 21 de noviembre de 1932. Unanimidad de cuatro votos. Ponente: J. Guzmán Vaca.

NOTA: La presente tesis no fue reiterada como vigente, según los acuerdos a que llegó la Comisión Coordinadora encargada de los trabajos para la publicación del Apéndice al Semanario Judicial de la Federación, 1917-1995.

En los Apéndices 1917-1954 y 1917-1965, esta tesis aparece con el rubro: "AUTORIDADES ADMINISTRATIVAS".<sup>39</sup>

Como nos damos cuenta la presente jurisprudencia nos habla de las sanciones administrativas previstas en el artículo 21 de nuestra Carta Magna, sin embargo no señala a la clausura tampoco como una sanción inconstitucional.

Por lo anteriormente expuesto y según nuestro criterio consideramos conveniente reformar el artículo 21 de nuestra Ley Fundamental, para que éste contenga en su texto las sanciones administrativas que actualmente no lo están y que los órganos de la

<sup>39</sup> Suprema corte de Justicia de la Nación. IUS 7.

Administración Pública se encuentren facultados por la Ley Suprema para castigar con mayor severidad a quienes incurran en faltas administrativas.

Así pues, tenemos que el Juicio de Amparo es un medio de defensa en contra de la clausura, el cual puede ser promovido en sus dos modalidades, esto es por la vía indirecta ante un Juzgado Federal o por la vía directa ante el Tribunal Colegiado de Circuito, ambos desde luego, en materia administrativa.

Las causas más comunes por las que se sobresee en un Juicio de Amparo por clausura, son las siguientes:

- Falta de interés.
- Falta de agotar el principio de definitividad.
- Inexistencia del Acto Reclamado.
- Falta de agravio personal y directo.

Así mismo tenemos que las causas más comunes por las que se concede un Amparo es por:

- Falta de fundamentación y motivación.
- Incompetencia de autoridad.
- Violaciones a los procedimientos lo que trae como consecuencia que se otorgue la protección federal.

Cuando se niega un Amparo en materia Administrativa es generalmente porque el acto reclamado no viola garantías constitucionales o bien porque está bien fundado y motivado por la autoridad competente, esto es que el Quejoso realmente a incurrido en infracciones que ameritan como sanción de ellas mismas la clausura correspondiente.

## C O N C L U S I O N E S

**Primera.-** Los órganos de la Administración Pública Federal no dependen del titular del Poder Ejecutivo toda vez que el mismo se conforma por el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, tal y como lo señala el artículo 80 de nuestra Carta Magna, razón por la cual es erróneo manifestar que los órganos de la Administración Pública integran el Poder Ejecutivo Federal

**Segunda.-** Los órganos que forman a la Administración Pública, para el efecto de imponer sanciones en contra del responsable de conductas ilícitas de carácter administrativo, se encuentran investidos del Poder Sancionador que se puede clasificar en:

- a) Poder Sancionador correctivo.- Que implica la facultad para aplicar las sanciones correspondientes, en el ámbito especial de su competencia en contra de aquella persona que no presta sus servicios en dichos órganos, o que haciéndolo no está en ejercicio de sus funciones, y transgrede las normas de carácter administrativo.
- b) Poder sancionador disciplinario.- Que se manifiesta cuando la Administración Pública impone las sanciones a que haya lugar en contra del servidor público que, en ejercicio de sus funciones comete una conducta ilícita de carácter administrativo.

**Tercera.-** Consideramos que la sanción administrativa es aquella que la autoridad competente impone en ejercicio de sus funciones al responsable de una conducta infractora.

**Cuarta.-** El artículo 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos habla de monopolios, estancos y exenciones de impuestos, los cuales en caso de presentarse señala que la Ley los sancionará severamente a través de las autoridades correspondientes cabe hacer mención que la Ley reglamentaria del artículo 28 Constitucional (Ley de Monopolios), en su contenido señala que en caso de que exista alguna práctica monopólica, al que viole la Ley se le sancionará, y entre otras sanciones se cita a la clausura.

**Quinta.-** Cabe hacer mención que en los tres niveles de Poder (municipal, estatal y federal) existe como sanción administrativa la clausura, a mayor abundamiento se citan los siguientes ejemplos; la pequeña tienda de abarrotes que expide cervezas en día en que se aplica la llamada Ley seca, se ve sancionada por la autoridad municipal con una clausura; la discoteca que teniendo licencia para vender determinada bebida alcohólica y vende otra diferente a la autorizada se verá sancionada por la autoridad administrativa estatal; por último y en relación al apartado inmediato anterior la persona física o moral que lleve a cabo actividades monopólicas, se verá sancionada a su vez por la autoridad federal.

**Sexta.-** La clausura puede ser temporal, definitiva, parcial o total, dependiendo de la gravedad o reincidencia, lo anterior se encuentra estipulado en el artículo 129 de la Ley del Procedimiento Administrativo del Distrito Federal.

**Séptima.-** El Juicio de Amparo es un medio de defensa en contra de la clausura en virtud que implica el acto de autoridad una violación a las garantías individuales de los ciudadanos.

**Octava.-** La Clausura como sanción administrativa no está contemplada en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, literalmente y por este simple hecho, reviste el carácter de inconstitucional, y por ende, su aplicación se encuentra al margen de la Ley Fundamental.

**Novena.-** De acuerdo al artículo 21 Constitucional las autoridades administrativas solamente pueden imponer en contra de quien incurre en faltas a los ordenamientos gubernativos o de policía, dos tipos de sanciones: la multa o el arresto hasta por un término de 36 horas, pero no la clausura de establecimientos mercantiles, por lo que es recomendable su incorporación en la Ley Fundamental, para que la Ley respectiva no sea reclamada de inconstitucional.

**Décima.-** Por lo que corresponde a la clausura considerada por la autoridad administrativa como medida de seguridad, no puede ser regulada, sino por el contrario, como un medio de protección a la sociedad en su conjunto y a los bienes jurídicos y materiales que se pretenda tutelar, previéndose que ocurran accidentes de gravedad que la hagan peligrar. Siendo conveniente que, para que las medidas de seguridad resulten efectivas, deben tener el carácter de provisionales, y así posibilite a la autoridad administrativa a ejecutar otros medios pertinentes que se regulan en la Ley para garantizar la seguridad de la sociedad.

**Décima Primera.-** La clausura administrativa cuando es impuesta por la autoridad como resultado de la violación de una ley o

reglamento administrativo es una sanción, y no una medida de seguridad; ya que toda infracción debe ser sancionada.

**Décima Segunda.-** En atención de lo anterior se propone se reforme el Artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para que su texto contenga esta sanción administrativa ya que en la actualidad no se encuentra contemplada en nuestra Ley fundamental, definiendo con exactitud que es a la autoridad administrativa a la que le corresponde imponerla, evitando con ello, que se incurra en confusión.

## B I B L I O G R A F I A

Acosta Romero Miguel. Compendio de Derecho Administrativo. Parte General. Primera Edición. Editorial Porrúa S.A. de C.V. México 1996.

Acosta Romero Miguel. Teoría General del Derecho Administrativo. Editorial Porrúa S.A. De C.V. México 1991.

Arteaga Nava Elisur. Diccionarios Jurídicos Temáticos. Vol. 2. Derecho Constitucional. Editorial Harla S.A. De C.V. México 1997.

Báez Martínez Roberto. Manual De Derecho Administrativo. Segunda Edición. Editorial Trillas. México 1997.

Burgoa Orihuela Ignacio. Las Garantías Individuales. Décimo Tercera Edición. Editorial Porrúa, S.A. México, 1980.

Calzada Padrón Feliciano. Derecho Constitucional. Editorial Harla S.A. De C.V. México 1990.

Carpizo Mc Gregor Jorge. La Constitución Mexicana de 1917. Universidad Nacional Autónoma de México. México 1982.

Carrillo Flores Antonio. La Justicia Federal y la Administración Pública. Editorial Porrúa S.A. De C.V. México 1983.

De La Cueva Mario. Teoría de la Constitución. Editorial Porrúa S.A. de C.V. México 1982.

Del Río González Manuel. Compendio de Derecho Administrativo. Cárdenas Editor y Distribuidor. México, D.F. 1981.

Delgadillo Gutiérrez Luis Humberto y Lucero Espinosa Manuel. Compendio de Derecho Administrativo. Editorial Porrúa S.A. de C.V. México 1998.

Fernández Ruiz Jorge. Panorama del Derecho Mexicano. Editorial Mac Graw-Hill. México 1997.

Fraga Gabino. Derecho Administrativo. Trigésimo Séptima Edición. Editorial Porrúa S.A. de C.V. México 1998.

Martínez Morales Rafael I. Derecho Administrativo Primer Curso. Editorial Harla S.A. de C.V. México 1994.

Martínez Morales Rafael I. Diccionarios Jurídicos Temáticos. Vol. 3. Derecho Administrativo. Editorial Harla S.A. de C.V. México 1997.

Montiel y Duarte Isidro. Estudio Sobre Garantías Individuales. Cuarta Edición Facsimilar. Editorial Porrúa, S.A. México 1983.

Moreno Daniel. Derecho Constitucional Mexicano. Décimo Segunda Edición. Editorial Porrúa S.A. de C.V. México 1993.

Rosales Aguilar Romulo. Formulario del Juicio de Amparo. Cuarta Edición. Editorial Porrúa S.A. de C.V. México 1984.

Serra Rojas Andrés. Derecho Administrativo. Tomo I. Décimo Tercera Edición. Editorial Porrúa S.A. de C.V. México 1985.

Suprema Corte De Justicia de la Nación. IUS 7.

Vidal Perdomo Jaime. Derecho Administrativo. Novena Edición. Editorial Temis, S.A. Bogotá, Colombia 1987.

## LEGISLACION

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Estatuto de Gobierno del Distrito Federal.

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal.

Compilación Jurídica del Distrito Federal.

Reglamento Interior de la Administración Pública del Distrito Federal.

Diario Oficial de la Federación del 12 de Febrero de 1996.