



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES
CAMPUS ARAGÓN

“ANÁLISIS JURÍDICO DE LA
CLAUSURA INMEDIATA SEÑALADA
EN EL ARTÍCULO 81 DE LA LEY PARA
EL FUNCIONAMIENTO DE
ESTABLECIMIENTOS MERCANTILES
DEL DISTRITO FEDERAL”

TESIS QUE PARA OBTENER EL
TÍTULO DE LICENCIADO EN
DERECHO PRESENTA:
DANIEL GUERRERO GUERRA

ASESOR: MTRA. JANETTE YOLANDA
MENDOZA GANDARA

MEXICO

2004





Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

Gracias Dios, por acompañarme en mi camino día a día y permitirme concluir esta etapa de mi vida.

Agradezco a mi amada UNAM por permitirme ser parte de tan gran institución.

Agradezco a mis profesores por brindarme su tiempo y sus conocimientos

Doy gracias, y hago un reconocimiento especial a mi padre por estar a mi lado durante toda mi vida, gracias Papá, te lo mereces y es por ti.

Un agradecimiento muy especial a mi asesora, por el tiempo dedicado al presente trabajo, con toda la dedicación y profesionalismo que la caracterizan.

Te doy las gracias mamá, por el hecho de haberme dado la oportunidad de venir a este mundo

Agradezco infinitamente todo el apoyo y comprensión de mi esposa e hijos, sin el cual hubiera sido imposible tener el presente logro, gracia Male, Dany, Lalo y Marcos.

Un sincero agradecimiento a toda la familia Ocampo Procel, y en particular mis amigos y hermanos paco, Kary y Alex

Un agradecimiento muy especial a mi amigo José Eduardo Calderón Arriaga, por el impulso y apoyo incondicional en la realización del presente trabajo y en mi vida profesional, gracias Lalo.

*Le doy gracias a mis hermanas
Alejandra y Guadalupe por
apoyarme y cuidarme toda mi vida.*

*Agradezco a todas y cada una de las
personas que de alguna u otro forma
contribuyeron a la conclusión de este
proyecto, ya que es imposible hacer
mención de cada una de ellas.*

INDICE

| | |
|-------------------|------------|
| INTRODUCCIÓN..... | Pag. .1 |
|-------------------|------------|

CAPÍTULO PRIMERO EL ACTO ADMINISTRATIVO

| | |
|--|----|
| 1.1.- Concepto de Acto Administrativo..... | 1 |
| 1.2.- Elementos del Acto Administrativo..... | 3 |
| 1.3.- Clasificación del Acto Administrativo..... | 13 |
| 1.4.- Efectos del Acto Administrativo..... | 21 |
| 1.5.- La Clausura un Acto Administrativo..... | 25 |

CAPITULO SEGUNDO EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO

| | |
|---|----|
| 2.1.- Concepto de procedimiento administrativo..... | 30 |
| 2.2.- Clasificación del Procedimiento Administrativo..... | 32 |
| 2.3.- Objeto del Procedimiento Administrativo..... | 36 |
| 2.4.- Las Resoluciones Administrativas..... | 38 |

CAPITULO TERCERO FORMALIDADES, PRINCIPIOS Y GARANTÍAS CONSTITUCIONALES QUE DEBE OBSERVAR EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO

| | |
|--|----|
| 3.1.- Formalidades Jurídicas..... | 43 |
| 3.2.- Principios de Eficacia y Legalidad..... | 48 |
| 3.3.- Garantías de Audiencia y Seguridad Jurídica..... | 53 |
| 3.4.- Causas de Inobservancia de las Formalidades, Principios y Garantías Constitucionales..... | 60 |

CAPITULO CUARTO

LA INCONSTITUCIONALIDAD DE LA CLAUSURA INMEDIATA SEÑALADA EN EL ARTÍCULO 81 DE LA LEY PARA EL FUNCIONAMIENTO DE ESTABLECIMIENTOS MERCANTILES DEL DISTRITO FEDERAL

| | |
|---|----|
| 4.1.- Definición y Tipos de Clausura. | 64 |
| 4.2.- Formalidades del Procedimiento Administrativo para la Imposición de una Sanción. | 66 |
| 4.3.- La Clausura señalada en el artículo 81 de la Ley para el Funcionamiento de Establecimientos mercantiles del Distrito Federal como Sanción. | 72 |
| 4.4.- La Inconstitucionalidad de la Clausura Inmediata. | 75 |
| 4.5.- Consecuencias Jurídicas, Procesales, y Económicas de la Clausura Inmediata. | 81 |
| 4.6.- Ineficacia jurídica de la clausura inmediata ante los medios de defensa. | 84 |
| | |
| CONCLUSIONES. | 87 |
| | |
| BIBLIOGRAFÍA. | 92 |

INTRODUCCIÓN

La administración pública en su intensa actividad realiza un sinnúmero de actos administrativos, en muchos de los cuales interactúa con los particulares, este fenómeno se ha observado con mayor frecuencia en los últimos años y esto se debe al desarrollo que la misma sociedad experimenta.

Sin duda alguna la administración pública hablando en específico del Distrito Federal día a día se encuentra en desarrollo y esto se debe a que la mayoría de sus actos los trata de realizar con completo apego a los ordenamientos legales, lo cierto, es que no siempre lo logra y en muchas ocasiones no cumple con su objeto como consecuencia de esto.

Por otra parte la administración pública se enfrenta con diversos problemas cuando se trata de aplicar una ley, y ésta tiene que observar el ordenamiento en específico de que se trate pero sin dejar pasar por alto lo señalado en nuestro máximo ordenamiento legal, sobretodo cuando hablamos de actos de molestia, los cuales tiene que observar lo ordenado en nuestros artículos 14 y 16 constitucionales

Resaltando que el principio de legalidad debe ser el cimiento del estado de derecho, ya que el mismo supone un cumplimiento estricto de la ley y el sometimiento a esta de toda la actividad administrativa, debiendo existir en los actos administrativos subordinación a las normas jurídicas legales, encontrando la administración límites al ejercicio arbitrario del poder brindando a los gobernados seguridad y certeza jurídica ya que la legalidad fija el principio y el límite del actividad gubernamental.

Sin embargo muchos ordenamientos legales secundarios contradicen lo ordenado en nuestro máximo ordenamiento legal y la administración pública los aplica y actúa muchas veces de manera arbitraria bajo el cobijo de estos preceptos legales, tal es el caso de la clausura inmediata señalada en el artículo 81 de la Ley para el Funcionamiento de Establecimientos Mercantiles del Distrito Federal, la cual, faculta la autoridad a realizar una clausura inmediata y permanente, sin observar el procedimiento administrativo correspondiente, este precepto legal resulta por demás inconstitucional, en el entendido de que la administración pública al observarlo y aplicarlo, vulnera el principio de legalidad, las formalidades esenciales del procedimiento y las garantías de audiencia y seguridad jurídica en contra del particular al que se le aplique, este ordenamiento causa un perjuicio no sólo al particular sino también a la misma administración pública e incluso a los órganos jurisdiccionales que tienen que resolver los recursos legales que los particulares hagan valer en contra de dichos actos, por lo tanto es necesario realizar un análisis jurídico ha dicho precepto legal con la finalidad de acreditar y precisar su inconstitucionalidad.

CAPÍTULO PRIMERO

El Acto Administrativo

1.1. Concepto de Acto Administrativo

1.2. Elementos del Acto Administrativo

1.3. Clasificación del Acto Administrativo

1.4. La Clausura un Acto Administrativo

1.1. CONCEPTO DE ACTO ADMINISTRATIVO

Es difícil dar una definición del Acto Administrativo aún cuando nuestra legislación ya ha determinado este concepto mismo que encontramos plasmado en la Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal, en su artículo 2°. fracción I, que lo define así: Artículo 2 fracción I "Acto Administrativo: Declaración unilateral de la voluntad, externa, concreta y ejecutiva, emanada de la Administración Pública del Distrito federal, en el ejercicio de las facultades que le son conferidas por los ordenamientos jurídicos, que tienen por objeto crear, transmitir, modificar o extinguir una situación jurídica concreta, cuya finalidad es la satisfacción del interés general", no obstante esta enunciación que se encuentra actualmente plasmada en nuestra legislación local en la que el legislador define este concepto, fue la doctrina quien se encargó mucho tiempo antes de dar diversas definiciones del mismo, por lo que no es menos importante analizar alguna de ellas con la finalidad de crearnos un criterio más amplio sobre este concepto a fin de contar con elementos suficientes para tener una idea más clara y precisa de lo que es el acto administrativo. Por lo anterior, extraemos los siguientes conceptos de la creación doctrinal referente al tema que desde nuestro punto de vista son los más acertados.

ENRIQUE SAYAGUES LASSO lo define como "toda declaración unilateral de voluntad de la administración que produce efectos jurídicos subjetivos."¹

Así mismo de manera acertada MIGUEL ACOSTA ROMERO dice al respecto "El acto administrativo es una declaración unilateral y externa de voluntad, que expresa una decisión de una autoridad administrativa competente, en ejercicio de la potestad pública. Esta decisión crea, reconoce, modifica,

¹ SAYAGUES LASSO, Enrique. Tratado de Derecho Administrativo, Tomo II, segunda Ed. Edit. S. E., Montevideo 1972, p. 389.

transmite, declara o externa derechos y obligaciones, es generalmente ejecutivo y propone satisfacer el interés general.”²

Para DELGADILLO GUTIÉRREZ Y LUCERO ESPINOZA el acto administrativo es “Una declaración unilateral de la voluntad, conocimiento o juicio de un órgano administrativo realizada en ejercicio de la función administrativa, que produce efectos jurídicos en forma directa.”³

Así pues como hemos visto, los doctrinarios que se han analizado tienen congruencia con el concepto definido en el ordenamiento legal comentado, dando un panorama claro y preciso, en el que se entiende de manera personal que el acto administrativo es tal y como lo señala la Ley de Procedimiento Administrativo vigente en el Distrito Federal, en su artículo 2 fracción I, como una declaración unilateral de la voluntad, externa, concreta y ejecutiva, emanada de la administración pública, en el ejercicio de las facultades que le son conferidas por los ordenamientos jurídicos, mismo que tiene por objeto crear, transmitir, modificar o extinguir una situación jurídica concreta y cuya finalidad es la satisfacción del interés general.

En este orden de ideas y por conclusión de las mismas, diremos que el acto administrativo:

- 1.- Es declaración unilateral de voluntad
- 2.- Es una decisión externa, concreta y ejecutiva
- 3.- Emanada de la administración pública en el ejercicio de las facultades que le son conferidas por los ordenamientos jurídicos.
- 4.- Se rige por normas de derecho administrativo

² ACOSTA ROMERO, Miguel. *Teoría General de Derecho Administrativo*, onceava Ed. Edit. Porrúa, México 1993, p. 718

³ DELGADILLO GUTIÉRREZ Luis Humberto y LUCERO ESPINOZA, Manuel. *Compendio de Derecho Administrativo Primer Curso*. Edit. Porrúa: México 1994, p. 231

- 5.- Crea situaciones jurídicas concretas
- 6.- Su finalidad es la satisfacción del interés general
- 7.- Puede afectar positiva o negativamente derechos de individuos.

1.2. ELEMENTOS DEL ACTO ADMINISTRATIVO

En este capítulo analizaremos los elementos que integran al acto administrativo, de nueva cuenta nos abocamos a lo señalado en la Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal, ordenamiento legal que señala en sus artículos 6º y 7º una enumeración de los mismos y que a su vez realiza una distinción entre elementos de validez y de existencia, teniendo la perspectiva de que en dichos numerales se concentran los elementos necesarios que dan vida y validez a el acto administrativo, sin embargo, creemos pertinente analizar los elementos del acto administrativo que la doctrina jurídico administrativo ha intentado precisar, sin que hasta el momento figure un acuerdo doctrinal al respecto, por lo que a nuestro punto de vista creemos al igual que algunos doctrinarios como Gabino Fraga, Manuel María Díez y Jorge Olivera Toro entre otros, coinciden que los elementos que constituyen el acto jurídico administrativo son: A) el sujeto; B) la voluntad; C) el objeto; D) el motivo; E) el fin, y F) la forma. Los que continuación explicaremos y relacionaremos con los señalados en el ordenamiento legal antes mencionado.

A) EL SUJETO: El sujeto del acto administrativo es el órgano de la Administración Pública que lo realiza. En su carácter de acto jurídico, el acto administrativo exige ser realizado por quien tiene aptitud legal, es decir por quien se encuentra facultado para ello a través de un ordenamiento legal específico.

Esto es imprescindible ya que de otra manera la actuación de la autoridad podría ser arbitraria y más aún tratándose de aquellos actos en donde se pueda ver afectada la esfera jurídica de algún particular, la manifestación de la voluntad del Órgano Administrativo tiene que observar las garantías consagradas en nuestro máximo ordenamiento legal, en el caso específico la de seguridad jurídica, este precepto lo encontramos plasmado de manera clara en el artículo 6º fracción I de la Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal mismo que señala que, se considerarán válidos los actos administrativos que reúnan los siguientes elementos:

I. Que sean emitidos por autoridades competentes, a través del servidor público facultado para tal efecto; tratándose de órganos colegiados, deberán ser emitidos reuniendo el quórum, habiendo cumplido el requisito de convocatoria, salvo que estuvieren presentes todos sus miembros, en los términos de las disposiciones jurídicas aplicables;

Observamos que dicho ordenamiento es preciso en señalar que el acto administrativo será considerado válido siempre y cuando este sea emitido por autoridades competentes y a través del servidor público facultado para tal efecto, lo que interpretado en contrario sensu, se entiende que si no es así, el mismo no será válido por carecer de dicho elemento.

La competencia comúnmente está fragmentada entre diversos órganos, esto como una garantía para el buen funcionamiento de la administración, logrando con ello control recíproco entre los órganos, evitando que el interés de algún titular de estos pueda afectar derechos de particulares.

La competencia es elemento constitutivo de cualquier órgano administrativo ya que para que exista válidamente requiere estar investido de dicho elemento competencial; siendo esta obligatoria debido a que es otorgada para que las autoridades cumplan con las atribuciones que el estado les ha conferido, en este orden de ideas la competencia también es irrenunciable, no estando sujeta a pactos que comprometan su ejercicio, y siendo esta forzosa en los casos de interés público.

Resulta conveniente indicar que "la autoridad o sujeto de la administración pública es la persona revestida de mando, su carácter o representación emana de ser titular de un órgano del estado y tiene facultad de decisión"⁴

Los actos administrativos son creados por la autoridad pública que es un órgano del Estado, el cual debe ser competente al igual que el titular del órgano, que necesita tener aptitud para actuar de acuerdo al ente público del que es titular.

La competencia tienen las siguientes características

- 1.- Requiere estar expresamente contenida en una ley.
- 2.- Su ejercicio es obligatorio.
- 3.- Es irrenunciable
- 4.- Esta fragmentada en órganos administrativos,
- 5.- Es constitutiva del órgano público.

B) LA VOLUNTAD: Este elemento del acto administrativo esta referido al sujeto activo del mismo es decir el órgano de la Administración Pública que lo realiza ya sea, el o los servidores públicos facultados para tal efecto si se llegase a tratar de órganos colegiados, este elemento debe ser manifestado en la forma que

⁴ SERRA ROJAS, Andrés. Derecho Administrativo. Tomo I., 5ª ed, Edit. Porrúa, México 1992, p. 249

los ordenamientos legales señalen para tal efecto, dicha voluntad deberá ser emitida sin que en la manifestación de esta exista error de hecho o de derecho dolo, mala fe y/o violencia sobre el objeto o fin del acto.

Este elemento lo encontramos contemplado en la Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal en sus artículos 6º fracción II y 7º fracción IV, mismos que señalan Artículo 6º.- Se considerarán válidos los actos administrativos que reúnan los siguientes elementos: ... II. Que sea expedido sin que en la manifestación de voluntad de la autoridad competente medie error de hecho o de derecho sobre el objeto o fin del acto, dolo, mala fe y/o violencia;... y Artículo 7º.- Son requisitos de validez del acto administrativo escrito, los siguientes: ...IV. Que sea expedido sin que medie error respecto a la referencia específica de identificación del expediente, documentos o nombre completo de la persona.

Observamos que la ley citada contempla este elemento del acto administrativo desde dos puntos de vista, lo integra como elemento así como requisito de valides, ya que de la lectura del primer precepto legal se desprende el segundo, ya que señala de manera clara, que en la manifestación de voluntad de la autoridad competente no debe de mediar error de hecho o de derecho sobre el objeto o fin del acto, dolo, mala fe y/o violencia y en el segundo especifica que el acto administrativo debe de ser expedido sin que medie error respecto a la referencia específica de identificación del expediente, documentos o nombre completo de la persona, ya que al existir un error respecto a lo anterior es claro que habría un error de hecho respecto al fin del acto, lo cual es entendible ya que en los casos que dichos actos afecten la esfera jurídica de particulares deben de precisar a quien se encuentra dirigido el acto.

C) EL OBJETO: La existencia de un objeto constituye un elemento fundamental del acto administrativo, este elemento al igual que los anteriores es contemplado por la Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal en su artículo 6º fracción III cuya fracción señala que su objeto sea posible de hecho y esté previsto por el ordenamiento jurídico aplicable, determinado o determinable y preciso en cuanto a las circunstancias de tiempo y lugar, esto nos conlleva a la conclusión de que el acto administrativo debe de ser determinado o determinable, posible y lícito, en este último punto debemos de estar conscientes de que la licitud no solo significa que el objeto no este prohibido sino que éste expresamente autorizado por algún ordenamiento legal. A cerca de este punto Garbino Fraga señala de manera acertada que: "El objeto del acto administrativo debe ser determinado o determinable, posible y lícito. La licitud supone no sólo que el objeto no esté prohibido por la ley, sino que además esté expresamente autorizado por ella salvo el caso de que la propia ley otorgue facultad discrecional a la autoridad administrativa para elegir y determinar el objeto del acto.

Pero aun en este último caso la licitud del objeto deberá calificarse de acuerdo con estas tres categorías: que no `que no contrarie ni perturbe el servicio público; que no infrinja las normas jurídicas; que no sea incongruente con la función administrativa."⁵

Por lo que podemos concluir que el objeto del acto administrativo forma la sustancia que lo determina, es decir, aquello que el acto decide, certifica, opina, disponen o permite a través de la resolución que en el caso concreto adopta la autoridad,

⁵ FRAGA, Gabino. Derecho Administrativo, cuadragésima Ed. . Edit. Porrúa, México 2000 p. 270

En este sentido el objeto es el contenido; es en lo que consiste la declaración de la voluntad administrativa que busca un resultado práctico a través de su acción, identificándose el objeto con ese resultado buscado, que por exigencia legal es satisfacer el interés general o la utilidad pública.

Dentro del objeto existe un:

a) objeto directo.- el cual consiste en la creación, transmisión, modificación, reconocimiento o extinción de derechos y obligaciones en la actividad y en la materia de competencia del acto administrativo.

b) objeto indirecto.- Es el que resulta de realizar la actividad del órgano del estado de ejercer la potestad pública que le es encomendada.

D) MOTIVO.- Es el antecedente que precede o provoca la creación del acto.

Siendo la situación de derecho o de hecho prevista en la ley como presupuesto para la actividad administrativa, que se exterioriza en el acto administrativo.

Siempre hay circunstancias o razones que deciden a la administración pública a emitir el acto administrativo. De manera que es necesario y primordial que siempre en todo acto haya "Una relación inmediata de la causalidad lógica entre la declaración y las razones que la determinaron"⁶

Podemos decir que el actuar de la Administración Pública debe de estar siempre precedido por un motivo que justifique su decisión de realizar el acto

⁶ OLIVERA TORO, Jorge. Manual de Derecho Administrativo, séptima Ed, Edit. Porrúa, México 1997, p. 154

administrativo, el cual, es la cusa lógica de la emisión del mismo, el motivo puede ser de diversas características pero siempre se encuentra condicionado ya que es la situación de derecho o de hecho prevista en la ley como presupuesto para la actividad administrativa.

El artículo 16 constitucional es preciso al establecer: "Nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino por virtud de mandato escrito de autoridad competente que funde y motive la causa de procedimiento..."

El motivo como mencionamos, es la situación de hecho o de derecho prevista en la ley como presupuesto para la actividad administrativa, en otras palabras es la realización del supuesto hipotético previsto en la norma jurídica y que al concretizarse tiene como consecuencia el actuar de la autoridad administrativa

Estrechamente ligado al concepto de motivo está la motivación los cuales son diferentes, puesto que este último es el juicio que hace la autoridad al apreciar el motivo y la ley aplicable, relacionando uno con otro y plasmándolo en el acto administrativo.

Esto no conlleva a enfatizar que la motivación y fundamentación constituyen una garantía jurídica para el particular.

A si tenemos que el motivo es determinante para la eficacia del acto administrativo y su inexistencia o alteración puede provocar la impugnación por parte de los administrados.

Este elemento al igual que los anteriores lo observamos contenido en la Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal en su artículo 6° fracción VIII la cual señala que el acto administrativo debe estar fundado y motivado, es decir, citar con precisión el o los preceptos legales aplicables, así como las circunstancias especiales, razones particulares o causas inmediatas que se hayan tenido en consideración para la emisión del acto, debiendo existir una adecuación entre los motivos aducidos y las normas aplicadas al caso y constar en el propio acto administrativo.

E) LA FINALIDAD: Consiste en el propósito que pretende alcanzar el órgano creador del acto administrativo con una actividad o conducta. En forma general la doctrina administrativa, ha considerado que la finalidad debe perseguir el interés general o la utilidad pública. De esa manera, el órgano público al emitir los diversos actos administrativos no puede perseguir un fin diferente al interés colectivo ni al prevenido en la ley o a la naturaleza y condiciones que el acto mismo impone.

En los casos en que el titular de un Órgano Administrativo de un sentido contrario o personal al fin que persigue el acto administrativo sin importar que el acto sea perfecto, ese acto se ubicara en lo que la doctrina ha llamado el Desvío de Poder; el cual surge de acuerdo a los tratadistas Franceses, cuando se persigue un fin diferente al debido, al obedecer el ente administrativo a un motivo distinto del que conforme al sentido implícito de la ley está obligado a tomar en cuenta.

En el desvío de poder, el titular del órgano público realiza un acto de su competencia, respeta las formas impuestas en la ley, pero usa su poder en casos,

motivos y fines distintos a aquellos para los cuales la legislación le otorgó poder y facultades para actuar legalmente.

Forzosamente los actos administrativos tienen que orientarse a fines sociales lo que no permite su desviación, ya que tal situación rompe con el principio de legalidad base en que descansa el Estado de derecho de un país.

La desviación de poder puede dar lugar a causas de incompetencia ya que el acto administrativo debe adecuarse al ordenamiento jurídico en base al cual se dicta; estando obligado el ente administrativo y su titular a emitir el acto dentro de las facultades que le dan competencia. Respecto a este punto la Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal en su artículo 6º fracción IV, señala que se debe "cumplir con la finalidad de interés público, derivado de las normas jurídicas que regulen la materia, sin que puedan perseguirse otros fines distintos de los que justifican el acto;"

F) FORMA.- Es la manera en que se materializa o exterioriza el acto administrativo, es decir, la voluntad del órgano administrativo, por medio de la forma el acto es percibido por los sentidos pudiendo ser apreciado por sus destinatarios.

En el derecho, la forma equivale a un elemento esencial para que el acto exista, siendo una garantía del adecuado actuar de la autoridad. La forma debe estar contenida en las leyes o reglamentos, para de esa manera asegurar una prerrogativa en favor de los administrados; con el propósito de evitar decisiones erróneas de la administración causando perjuicios a los gobernados.

La forma podrá adoptar distintas variantes, la más común es la forma escrita, también existe la forma verbal ya sea directa o a través de medios de

transmisión del sonido. Conforme al artículo 16 de la Constitución Federal, todo acto de autoridad debe revestir la forma escrita, en el entendido de que esta constituye una garantía constitucional de los gobernados que les brinda seguridad jurídica.

“El elemento formal del acto administrativo está integrado por la observancia del procedimiento prescrito para la elaboración del acto, su expresión y su comunicación a los interesados. Es decir por los medios de producción, los medios de instrumentación o exteriorización de la voluntad administrativa y los medios de publicidad del acto.”⁷

Los medios a través de los cuales se exterioriza o se da publicidad a los actos administrativos, consiste en las formas determinadas en el orden jurídico, por las que se da conocimiento a los gobernados de los actos a fin de que éstos surtan efectos; ya que si los destinatarios de los actos o los terceros no son sabedores de estos; los actos carecen de eficacia.

En relación a este punto la Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal en su artículo 6º fracciones V, VI, IX y X, así como el artículo 7º en sus fracciones I, II y III señala que el acto debe “Constar por escrito, salvo el caso de la afirmativa o negativa ficta; El acto escrito deberá indicar la autoridad de la que emane y contendrá la firma autógrafa o electrónica del servidor público correspondiente; Expedirse de conformidad con el procedimiento que establecen los ordenamientos aplicables y en su defecto, por lo dispuesto en esta Ley; Expedirse de manera congruente con lo solicitado y resolver expresamente todos los puntos propuestos por los interesados o previstos por las normas” estos como

⁷ DELGADILLO GUTIÉRREZ Luis Humberto y LUCERO ESPINOZA. Manuel. Ob. Cit. p. 235

elementos de valides y como requisitos de valides indica que debe "Señalar el lugar y la fecha de su emisión. Tratándose de actos administrativos individuales deberá hacerse mención, en la notificación, de la oficina en que se encuentra y puede ser consultado el expediente respectivo; En el caso de aquellos actos administrativos que por su contenido tengan que ser notificados personalmente, deberá hacerse mención de esta circunstancia en los mismos; y Tratándose de actos administrativos recurribles, deberá mencionarse el término con que se cuenta para interponer el recurso de inconformidad, así como la autoridad ante la cual puede ser presentado."

Es fácil observar que los citados preceptos se ajustan a este elemento del acto administrativo y así la Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal se adecua a lo señalado en nuestro máximo ordenamiento, brindando una certeza jurídica al particular al obligar a la autoridad administrativa a adoptar dicha forma en la emisión de sus actos.

1.3. CLASIFICACIÓN DEL ACTO ADMINISTRATIVO

La Administración Pública al ejercer su función administrativa realiza una intensa actividad que da lugar a numerosos actos de naturaleza diversa, En este contexto la doctrina ha atendido a distintos criterios para clasificar los actos administrativos considerando para ello, la compleja actividad administrativa, así como los intereses y fines genéricos que se persiguen con su cumplimiento. En general es de mencionar que mientras unos autores realizan la clasificación, con un criterio único, otros en cambio combinan simultáneamente distintos puntos de vista que sirven de base para la clasificación. De esta forma permite distinguirlos;

sin embargo, debido a que presentan características no muy claras pueden formar parte de varias categorías, además del criterio personal de cada tratadista.

La caracterización más importante de los actos administrativos desde nuestro punto de vista es la que admite diversos criterios para la clasificación y a sí tenemos que los actos administrativos quedan agrupados de acuerdo a:

A) La naturaleza misma del acto.- De acuerdo a este criterio se dividen en:

a) Actos materiales.- son aquellos que no producen un efecto en derecho y tendrán relevancia sólo si son condición de los actos jurídicos.

b) Actos jurídicos.- Sólo se producen consecuencias en el mundo del derecho creando facultades y obligaciones.

B) Las voluntades que intervienen en la formación del acto conforme a este punto de vista los actos son:

a) Actos unilaterales o simples.- Son aquellos que se forman con una sola voluntad de un órgano administrativo, la cual puede ser y individual o colectiva "conserva ese carácter, aún cuando en el procedimiento previo a su emanación se hagan necesarios otros actos de voluntad."⁸

En este tipo de actos administrativos no importa que intervengan diversas voluntades en su creación, puesto que no se emite la voluntad de una autoridad administrativa, si no la de un órgano administrativo, el cual puede estar integrado

⁸ FRAGA, Gabino. Ob. Cit., p. 230.

por un solo servidor publico o varios de ellos, desde nuestro punto de vista el procedimiento administrativo será el que cause que conduzca a la creación del acto administrativo por lo que opinamos que no es necesario ni deben considerarse como actos administrativos a aquellos que se desarrollen dentro de chico procedimiento, puesto que los mismos no se encuentra integrados por cada uno de los elementos del acto administrativo que hemos descrito.

b) Actos plurilaterales.- Son los que se forman por el concurso de varias voluntades dentro de estos se encuentran:

1.-El acto complejo.- Se forman con la intervención de dos o más voluntades de órganos públicos pudiendo participar la voluntad privada.

2.-El acto colegial.- son aquellos creados por un órgano único que está formado por varios miembros, dentro de estos encontramos a los consejos, comisiones, juntas y cuerpos municipales.

3.-El acto unión.- Es aquel en el que intervienen varias voluntades, pero no tienen finalidad idéntica, ni por efecto dar nacimiento a situaciones jurídicas individuales. Aquí ubicamos a los nombramientos de empleados públicos.

4.-El acto colectivo.- En este acto confluyen diferentes voluntades que tienen el mismo contenido y finalidad, realizando una manifestación común de voluntad, pero permaneciendo cada una de ellas jurídicamente autónoma.

C) La relación que guarda la voluntad generadora con la ley.- De acuerdo a este criterio se clasifican en:

a) Actos reglados u obligatorios.- Éstos se configuran con ejecución de la ley; es el cumplimiento del deber que la norma jurídico administrativa impone a los entes administrativos. Los ordenamiento jurídico determinan concretamente, como ha de actuar la autoridad, cuando debe hacerlo y que órgano público es competente; sin dejar lugar a la apreciación subjetiva que puedan ejercer los entes administrativos.

Las actividades de las autoridades administrativas pueden estar reguladas por una ley escrita, una norma no contenida en alguna legislación, pero a la que se le reconoce observancia general, y en una directiva emanada de autoridad superior competente, indicando claramente las facultades y obligaciones del autoridad administrativa.

b) Actos discrecionales.- Tienen lugar cuando la ley otorga a la administración un poder o un margen de libre apreciación para que decida si debe de obrar o abstenerse, y en que momento debe hacerlo; en general le da libertad para realizar su actividad de acuerdo a su estimación.

"Normalmente, cuando la ley use términos que no sean imperativos sino permisivos o facultativos se estará frente al otorgamiento de un poder discrecional."⁹

Así mismo, cuando el ordenamiento legal permita a la autoridad decidir su actuación por consideraciones subjetivas como la necesidad, equidad, suficiencia o exigencia de interés u orden público estaremos frente facultades discrecionales.

⁹ Ibidem, p. 232

El aspecto discrecional no es arbitrariedad, ya que siempre existe un marco jurídico que tiene que observarse, un interés legítimo que no ha de transgredirse y una finalidad que exige mantenerse. Por lo que podemos decir que todos los actos discrecionales por libres que lo supongamos se ejecuta una actividad más o menos reglada y en todo acto obligatorio encontramos un poder discrecional.

D) El radio de acción de los actos.- Se clasifican de acuerdo a este criterio:

a) Actos internos.- Son aquellos que se realizan y son eficaces dentro del marco de la administración pública, no afectando a terceros. Dentro de estos encontramos toda la regulación interna y procedimientos de la administración que procuran lograr un funcionamiento eficiente, mediante la aplicación del ordenamiento legal a los empleados públicos con todas las medidas de orden y disciplina que deben observarse en las unidades burocráticas; también pueden considerarse actos internos a las circulares, instrucciones y disposiciones que las autoridades superiores dictan para ilustrar la aplicación de la ley.

b) Actos externos.- Son los que realizan las actividades fundamentales del estado y que trascienden en la esfera jurídicas de los particulares.

Este tipo de actos son de nuestro especial interés y es importante destacar desde este momento que los mismos tienen que observar todas las garantías constitucionales como actos de autoridad, así como contener todos y cada uno de los elementos que conforman al acto administrativo y observar la leyes secundarias que lo regulen, puesto de lo contrario podemos estar ante la presencia de un acto administrativo arbitrario que puede afectar de manera negativa la esfera jurídica de algún particular.

E) La finalidad.- Se distinguen de esta categoría:

a) Actos instrumentales.- Son aquellos por los que se realiza la actividad administrativa, siendo un medio o instrumento para realizar y preparar otros actos que constituyen el principal fin de la actuación administrativa; son en su mayor parte la exteriorización de facultades del poder público que pueden afectar la esfera de derechos de los particulares.

b) Actos definitivos.- Constituyen el principal fin de la actividad administrativa, son las declaraciones unilaterales de voluntad creadoras de situaciones jurídicas concretas.

c) Actos de ejecución o de ejercicio.- Van a tener por objeto dar cumplimiento a los actos definitivos aún de manera forzosa cuando el obligado no lo haga voluntariamente. Dentro de este tipo de actos encontramos a las facultades económico-coactivas.

F) El contenido.- En este criterio se distinguen los siguientes tipos:

a) Actos que aumentan las facultades o poderes de los particulares. Dentro de estos encontramos:

1.- La admisión.- Es aquel acto que permite a una persona formar parte de una institución con el propósito de que participe de ciertos derechos o goce de algunos servicios públicos.

2.-La concesión.- Es un acto que confiere a una persona en particular un nuevo derecho o condición jurídica, donde el poder público le trasmite derechos administrativos a través de determinadas cláusulas en relación con el servicio o el dominio público.

3.- La autorización, licencia o permiso.- Estos actos no determinan el nacimiento de un nuevo derecho a favor de una nueva persona, sino que es la simple remoción de un obstáculo jurídico que hace posible el ejercicio de un derecho o de un poder preexistente estando liberado su beneficiario del impedimento legal que la norma consigna.

4.-La dispensa y la condonación.- Son actos administrativos que eximen a una persona del cumplimiento de una obligación contenida en la ley.

b) Actos que limiten las facultades o poderes de los particulares.- En esta clasificación ubicamos a:

1.- Las penas o sanciones.- Su objeto es castigar las infracciones a las leyes u ordenes administrativas.

2.- La expropiación.- Consistente en una transferencia coactiva de las propiedades de los particulares al poder público mediante ciertos requisitos, por causa de utilidad pública por medio de indemnización.

3.- Las ordenes administrativas.- Estos actos impone a los particulares una obligación de dar, hacer o no hacer que se traduce en mandatos o prohibiciones.

4.- La ejecución forzada.- Son actos en los que el poder obliga coactivamente a los particulares que se niegan a obedecer la ley o las ordenes de la autoridad.

c) Actos que hacen contar la existencia de situaciones jurídicas.- En este criterio se encuentra:

1.-Las certificaciones.- Mediante ellas la Administración Pública afirma con fe pública, la existencia de un hecho acontecido en la propia administración, dando validez y autenticidad.

2.-Los registros.- Son inscripciones en documentos o instituciones públicas de situaciones o derechos particulares cuya realización se requiere hacer constar en forma auténtica, produciendo efectos jurídicos para la generalidad, que tienen obligación de respetar el derecho registrado hasta que se anule la inscripción.

3.-Las notificaciones y publicaciones.- Son actos que ponen en conocimiento de los interesados las determinaciones administrativas.

Por último es necesario mencionar sobre determinados actos que no deben de considerarse actos administrativos dentro de estos podemos citar:

1.-Los actos del gobierno o políticos.- Son creados por órganos superiores del poder público, su característica es que en lo general no están sujetos al control jurisdiccional.

2.-Los actos de administración sometidos al derecho privado.- Dentro de estos encontramos a los emitidos por entes particulares que prestan servicios públicos o gozan de prerrogativas de derecho público, éstos actos carecen de la presunción de legitimidad y ejecutoriedad cualidades que si tienen los creados por el poder público.

3.-Los actos de los particulares derivados de la aplicación de una ley administrativa.

4.-Los actos materiales que no produce ningún efecto de derecho.

1.4. EFECTOS DEL ACTO ADMINISTRATIVO

Es importante hacer una breve mención respecto de la extinción de los actos administrativos los cuales pueden extinguirse a nuestro punto de vista por medios normales y medios anormales, la Ley de Procedimiento Administrativo no hace ninguna distinción sobre esto, solo señala en su Capítulo Cuarto de la Extinción del Acto Administrativo en su Artículo 29 que:

El acto administrativo de carácter individual se extingue de pleno derecho, por cualquiera de los siguientes supuestos:

I. El cumplimiento de su objeto, motivo o fin;

II. La falta de realización de la condición o término suspensivo dentro del plazo señalado para tal efecto;

III. La realización de la condición resolutoria;

IV. La renuncia del interesado, cuando los efectos jurídicos del acto administrativo sean de interés exclusivo de éste; y no se cause perjuicio al interés público;

V. La revocación, por cuestiones supervenientes de oportunidad o interés público, en los términos de las disposiciones jurídicas aplicables; o

VI. La conclusión de su vigencia.

Para nosotros al igual que para algunos autores la extinción del acto administrativo por medios normales se produce con la conclusión de su vigencia ó cuando se cumple con su finalidad, por otra parte el acto administrativo se extingue por medios anormales cuando el acto es revocado, cuando existe renuncia del interesado siempre que este se hubiere dictado en su exclusivo beneficio y no cause perjuicio al enteres público y cuando se declara la nulidad del mismo.

Los actos administrativos van a surtir efectos a partir de su expedición siempre que no se presenten las siguientes situaciones: a) una determinación dentro de el, que retrase, posponga o suspenda su notificación o publicación; b) se requiera la autorización del superior; c) el actos este sujeto a alguna modalidad o afecte un derecho particular anteriormente reconocido.

Sobre este aspecto es conveniente hacer referencia al acto perfecto, válido y eficaz:

1.- Acto perfecto.- Es aquel que reúne todos los elementos del acto administrativo por lo que tiene existencia jurídica.

2.- Acto válido.- Es aquel que es conforme a la ley y; es decir, cumple con las condiciones de legalidad.

3.-Acto eficaz.- Es aquel que es conocido por sus destinatarios por medio de la notificación o publicación del mismo. Por lo que puede realizar y producir todos los efectos para los que se creó; no existiendo obstáculo que se opongan al despliegue de sus efectos, y por tanto a su ejecución. Es a partir de este momento

en que es obligatorio el acto y oponible, debiendo ser atacado por el gobernador a quien se dirige y por los terceros que estuvieran involucrados.

Es de señalarse, que un acto imperfecto puede ser eficaz a pesar de estar viciado, y un acto perfecto ineficaz por lo que la eficacia no deriva de la perfección o validez del acto.

La eficacia le da fuerza obligatoria y otorga al acto administrativo la condición de ser ejecutivo, la presunción de legitimidad y ejecutoriedad. Por ejecutividad debemos entender la capacidad que tiene el acto de producir sus efectos, ello quiere decir la posibilidad jurídica de realización que posee.

Si el acto afecta la esfera jurídica de los particulares debe ser comunicado para que este surta efectos y los gobernados tengan la posibilidad de cumplirlo o de impugnarlo si fuere contrario a la ley. En todos los casos deben darse a conocer los actos administrativos para difundir la acción administrativas, con el objeto de que el particular se entere de sus consecuencias jurídicas, o del resultado de sus gestiones ante la administración.

En el caso de que los administrados no cumplan con el acto negándose a acatar la exigencia que este contiene de manera espontánea entonces es necesaria la coacción del poder público a través de la facultad de ejecución coactiva. De lo anterior surge la ejecutoriedad que consiste en la facultad de ejecutar o exigir forzosamente lo que el acto administrativo está ordenando.

La ejecutoriedad únicamente se presenta en aquellos actos que imponen deberes a los gobernados y a cuyo cumplimiento se oponen.

Los efectos del acto administrativo puede dividirse en:

1.-Efectos directos.- Consistente en la creación, modificación, transmisión, declaración o extinción de obligaciones y derechos.

2.-Efectos indirectos.- Consistente en la realización de la actividad encomendada a los entes públicos, y en el cumplimiento de la decisión que contiene el acto administrativo.

Cuando el acto se dirige a los particulares los derechos y obligaciones que crea por lo general, son de carácter personal e intransmisible; es decir, sólo pueden ser ejecutados o cumplidos por la persona a que el acto se refiere.

Los derechos derivados de los actos administrativos en favor de los particulares aumentan su ámbito de facultades, siempre que estas se encuentren dentro de los límites de las leyes que las otorgan. Estos derechos están sometidos a restricciones y modalidades, su uso debe someterse al interés público y no son indefinidos en cuanto al tiempo.

Por lo anterior, los derechos y obligaciones derivados de los actos administrativos son personales y no reales y sujetos a la norma que consignan su otorgamiento.

En cuanto a los efectos frente a terceros el maestro Serra Rojas dice que en el derecho administrativo la regla es que "las actuaciones jurídicas creadas por el acto administrativo son oponibles a todo el mundo."¹⁰

Esta regla se justifica por la razón de que en el derecho administrativo el estado realiza actos que tienden a satisfacer necesidades colectivas, difícilmente se lograría ese fin si los actos administrativos no pudieran oponerse a todos los

¹⁰ SERRA ROJAS, Andrés. Ob. Cit., p. 296.

individuos de la colectividad. Por lo que si en derecho civil los actos sólo producen efectos entre las partes en el derecho administrativo tienen efectos erga omnes.

Sin embargo, hay derechos de los particulares que la administración esta obligada a respetar y sólo puede afectarlos mediante determinados requisitos y, constituyendo una excepción a la regla anterior la consistente en que, el acto será oponible siempre y cuando se cumplan los requisitos legales para afectar el derecho. Lo que quiere decir que los actos administrativos no pueden violar derechos anteriores creados por otros actos o por títulos especiales de derecho público o privado.

1.5. LA CLAUSURA UN ACTO ADMINISTRATIVO

La clausura, al ser señalada en diversos ordenamientos legales como una sanción administrativa, es aplicada por tantas autoridades administrativas como ordenamientos legales señalen la competencia de las mismas para aplicar dicha sanción, esta sanción administrativa al igual que otras se aplica por la infracción de alguna disposición legal que la contemple como tal.

Las autoridades que pueden aplicar dicha sanción pueden ser de carácter federal o local, en este caso nos ocuparemos de analizar la clausura que llevan acabo las autoridades del Gobierno del Distrito Federal y que se desarrollan con motivo de los procedimientos de verificación administrativa.

En nuestra consideración, la orden de clausura y su ejecución son consecuencia de una Resolución Administrativa por la cual la autoridad emisora de dicha resolución determinó imponer el estado de clausura al establecimiento

como una sanción al particular, la cual es parte de un procedimiento administrativo, procedimiento que culmina con la emisión de dicha resolución administrativa la cual es propiamente el acto administrativo.

Dicho acto es una declaración unilateral de la voluntad, la cual se externa, es concreta y ejecutiva, y emanada de alguna autoridad de la Administración Pública del Distrito Federal en el ejercicio de las facultades que le son conferidas por los ordenamientos jurídicos, la que tiene por objeto sancionar al particular que a juicio de la autoridad ha transgredido algún ordenamiento legal, y cuya finalidad es la satisfacción del interés general que en el caso concreto es velar por el cumplimiento de los ordenamientos legales y que de esta manera no se vea afectado el orden público.

Lo anterior, consideramos que se adecua a la definición que señala la Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal en su artículo 2°. fracción I, y que analizamos en el primer punto del presente capítulo, así como a los diversos conceptos doctrinarios vertidos en el mismo punto.

Aunado a lo Anterior el Reglamento de Verificación Administrativa para el Distrito Federal (Publicado en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el 19 de febrero de 2004) señala en su artículo 58, que en el caso de que proceda la clausura como sanción, la orden por la que se ejecute, deberá contener lo siguiente:

- I. Cargo, nombre y firma autógrafa de la autoridad que la emita;
- II. Nombre del propietario o la razón o denominación social de la empresa, en su caso;
- III. El domicilio o ubicación del establecimiento en que se llevará a cabo;
- IV. El alcance de la orden de clausura, precisando su carácter temporal o permanente, total o parcial;

V. Número del expediente, fecha en que fue emitida la resolución que la impone y la autoridad que la emitió, así como el nombre del servidor público encargado de ejecutarla;

VI. Cita de los preceptos legales que facultan a la autoridad para ejecutarla, y

VII. El apercibimiento de que de existir oposición a la clausura, se hará efectiva la medida de apremio, que haya determinado la autoridad en términos de ley, con precisión de los preceptos legales en que se funde.

De lo que se desprende que dicho ordenamiento independientemente de que la propia Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal señala los elementos y requisitos de validez del acto administrativo, de nueva cuenta indica a la autoridad administrativa los elementos que debe reunir dicho acto es decir, la orden de clausura, lo anterior tiene sentido si observamos que el acto de autoridad afecta la esfera jurídica del gobernado al que va dirigida dicha orden y que los ordenamientos antes señalados pretenden no solo que el acto administrativo sea perfecto como tal sino también no dejar dicho acto a la posible arbitrariedad de las autoridades.

Observamos además que por si misma la orden no causa daño alguno al particular y que el acto administrativo por parte de la autoridad emisora ha concluido pero no a cumplido su objeto que es el de imponer físicamente el estado de clausura a un establecimiento y dicho acto, cumple su objeto hasta el momento de su ejecución, esto se desprende de que el mismo ordenamiento legal en su artículo 59 señala las formalidades que el servidor publico facultado y encomendado para llevar acabo la ejecución del mismo debe observa en el desarrollo de la diligencia por la que se imponga el estado de clausura.

En conclusión, la clausura que es llevada a cabo por autoridades administrativas del Gobierno del Distrito Federal, es la ejecución del acto administrativo, es decir la ejecución de la resolución administrativa en la cual se ordena la clausura como sanción, no siendo un acto administrativo propiamente sino parte de un procedimiento.

CAPITULO SEGUNDO

El Procedimiento Administrativo

2.1. Concepto de procedimiento administrativo

2.2. Clasificación del Procedimiento Administrativo

2.3. Objeto del Procedimiento Administrativo

2.4. Las Resoluciones Administrativas

2.1. CONCEPTO DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO

Como lo hemos analizado con anterioridad la autoridad administrativa manifiesta su voluntad a través de los actos administrativos, previo a la emisión del acto administrativo se cumplen determinadas formalidades, estas son caminos fijados por la ley, los cuales denominamos procedimiento administrativo, al igual que el acto administrativo, ha sido la doctrina la que se ha encargado de dar una definición del mismo, sin embargo, actualmente la legislación da una definición de lo que es el procedimiento administrativo, dicha definición la encontramos plasmada en la Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal en su artículo 2° fracción, XXII, la cual dice; "Procedimiento Administrativo: Conjunto de trámites y formalidades jurídicas que preceden a todo acto administrativo, como su antecedente y fundamento, los cuales son necesarios para su perfeccionamiento, condicionan su validez y persiguen un interés general."

No obstante la anterior definición es importante tener en cuenta algunas definiciones que la doctrina ha dado, lo anterior con la finalidad de tener una idea más clara y precisa respecto al procedimiento administrativo es así que para Martínez Morales Rafael "El procedimiento administrativo es la serie coordinada de medidas tendientes a producir y ejecutar un acto administrativo."¹¹

Mientras tanto para Miguel Acosta Romero el procedimiento administrativo "es un conjunto de actos realizados conforme a ciertas normas para producir un acto."¹²

¹¹ MARTÍNEZ MORALES, Rafael I. Derecho Administrativo Primer Curso, Ed. Harla, Colección de Textos Jurídicos Universitarios, México 1994, p.251

¹² ACOSTA ROMERO, Miguel. Derecho Administrativo Especial II, Ed. Porrúa, México 1999, p.p. 603

Respecto este punto Andrés Serra rojas determina que: "el procedimiento administrativo está constituido por un conjunto de trámites y formalidades ordenados y metodizados en las leyes administrativas, que determinan los requisitos previos que preceden al acto administrativo, como su antecedente y fundamento los cuales son necesarios para su perfeccionamiento y condicionan su validez, al mismo tiempo que para la realización de un fin."¹³

Narciso Sánchez Gómez define el procedimiento administrativo como "las formalidades y trámites legales que dan vida y configuración al acto administrativo."¹⁴

De manera acertada Manuel María Diez señala que por procedimiento administrativo se entiende "el conjunto de reglas que rigen la elaboración de los actos administrativos."¹⁵

Así mismo Jorge Olivera Toro menciona que "por procedimiento administrativo debe entenderse la serie de actos, tramitados según determinado orden y que se encuentra en íntima relación con la unidad del efecto jurídico que es la declaración administrativa."¹⁶

En otras palabras es posible determinar, que el procedimiento administrativo radica en una sucesión de pasos, actuaciones, diligencias o garantías debidamente conectadas entre si, los cuales conducen a un acto administrativo.

Podemos observar que los conceptos doctrinales analizados con anterioridad concuerdan con la definición plasmadas en la ley de Procedimiento

¹³ SERRA ROJAS, Andrés. Derecho Administrativo Primer Curso, décimo novena Ed. Edit. Porrúa, México 1998, p.905.

¹⁴ SÁNCHEZ GÓMEZ, Narciso. Primer Curso de Derecho Administrativo, Edit. Porrúa, México 1998, p. 356.

¹⁵ MARÍA DIEZ, Manuel. Derecho Administrativo II, Edit. Bibliográfica Argentina S.R.L., Buenos Aire Argentina 1965, p. 232

¹⁶ OLIVERA TORO, Jorge. Ob. Cit. p.p. 210

Administrativo del Distrito Federal de lo cual podemos determinar, que las autoridades facultadas al realizar actos administrativos deben seguir el camino legal que en cada caso señala la ley especial aplicable y siempre cumplir con las disposiciones genéricas contenidas en los preceptos constitucionales respectivos, lo anterior evidentemente se respalda en los principios de seguridad jurídica y legalidad.

2.2. CLASIFICACIÓN DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO

La administración pública realiza innumerables actos administrativos, lo anterior se debe a su intensa actividad, dichos actos administrativos deben ser precedidos por un procedimiento el cual debe estar señalado en un ordenamiento legal específico para el caso en concreto de que se trate, la doctrina ha sido quien a intentado clasificar la diversidad de dichos procedimientos, sin embargo a la fecha no existe una clasificación uniforme respecto de los mismos, por lo que a nuestro punto de vista, al igual que el de algunos doctrinarios dichos procedimientos administrativos deben ser clasificados en A) procedimiento de oficio y procedimiento a petición de parte, B) procedimiento previo y procedimiento ejecución y C) procedimiento interno y procedimiento externo.

A) Procedimiento de oficio y a petición de parte

a) Procedimiento de Oficio.- El procedimiento administrativo será de oficio cuando para substanciarlo no se necesite el impulso de algún particular, es decir el mismo se lleva a cabo por la autoridad administrativa en cumplimiento de sus obligaciones, conforme a la asignación de competencia que la ley haya hecho.

Para Miguel Acosta Romero el procedimiento será de oficio, "aquel procedimiento que lleven a cabo las autoridades en cumplimiento de sus obligaciones."¹⁷

b) Procedimiento a Petición de Parte.- En este caso el inicio del procedimiento requiere del estímulo o impulso de un particular, el cual debe de estar claramente precisado en el ordenamiento legal aplicable.

En este caso, aun cuando ha quedado aclarado que el acto administrativo es unilateral, para que la autoridad administrativa actúe legalmente es preciso que el gobernado lo solicite, ya sea por que la ley ha si lo exige o porque se hace uso del derecho de petición establecido en el artículo octavo constitucional.

B) Procedimiento Previo y de Ejecución.

a) Procedimiento Previo.- Son las etapas obligatorias que la autoridad administrativa realiza para producir apropiadamente el acto administrativo.

Respecto a este punto Miguel Galindo Camacho manifiesta que: "el procedimiento previo es aquel que en cierta forma autónoma se lleva a cabo para determinar si en el caso es procedente el acto administrativo, por ejemplo, para llevar a cabo el acto jurídico de la expropiación es necesario determinar previamente, mediante estudios económicos, urbanísticos, etc., la posibilidad de realizar el acto de expropiatorio."¹⁸

¹⁷ ACOSTA ROMERO, Miguel. Ob. Cit., p. 605

¹⁸ GALINDO CAMACHO, Miguel. Derecho Administrativo Tomo I, tercera Ed. Edit. Porrúa, México 2000, p. 218

b) Procedimiento de Ejecución.- Cuando el acto administrativo no se cumple de manera voluntaria por quien está obligado cumplirlo se desarrolla el procedimiento posterior que es la ejecución de dicho acto.

Este procedimiento es donde surge la coacción del estado para hacer cumplir una decisión administrativa, en el entendido que el mismo no es realizado de manera voluntaria por quien debía cumplirlo.

A nuestro punto de vista dichos procedimientos son necesarios en el caso de que quien debe cumplir el acto administrativo se niega a hacerlo de manera voluntaria sin justificación jurídica alguna, estos procedimientos al igual que cualquier otro debe ser señalado por el ordenamiento legal que regule el actuar de la autoridad administrativa, haciendo notar que consideramos que una ley sin carácter coercitivo carece de eficacia jurídica puesto que dicho ordenamiento sería observado a voluntad y no tendría el estado forma alguna de hacerlo cumplir.

C) Procedimiento interno y externo:

a) Procedimiento Interno.- Este se da en la actuación de la administración pública única y exclusivamente en el marco de gestión administrativa entre sus órganos, sin afectar de manera alguna la esfera jurídica de los particulares y el mismo puede ser previo si es anterior a una decisión, o resolución y posterior o de ejecución, si es posterior a los mismos.

El procedimiento interno crea actos que surten efectos dentro del propio órgano emisor los cuales son indispensables para su correcto funcionamiento, no teniendo como objeto o consecuencia la afectación de la esfera jurídica de algún particular.

Este tipo de procedimientos se realizan para optimizar la actividad del órgano administrativo, y al igual que en cualquier otro procedimiento administrativo se debe observar completo apego a la normatividad específica que lo regule sin contradecir nuestro máximo ordenamiento legal, ya que si bien es cierto este tipo de procedimientos no afecta la esfera de algún particular, el desarrollo de los mismos deben de estar regidos por ordenamientos legales que faculden a la autoridad administrativa a realizarlos, de no ser así estaríamos ante la presencia de actos arbitrarios.

b) Procedimiento Externo.- Este procedimiento lo observamos cuando la función administrativa interactúa con los particulares o gobernados creando, modificando o extinguiendo situaciones jurídicas concretas, las cuales tiene injerencia positiva o negativa en la esfera jurídica de los particulares.

Miguel Acosta Romero señala que el procedimiento administrativo externo "será aquel que infiera la esfera jurídica de los particulares en poco o mayor grado."¹⁹

Sin lugar a duda, uno de los principales motivos del presente estudio es puntualizar respecto a este tipo de procedimientos y más aun en particular, en aquellos procedimientos en los cuales los particulares o gobernados se ven afectados en sentido negativo en su esfera jurídica por actos de la autoridad administrativa en el Distrito Federal, en caso concreto, cuando los particulares son susceptibles a posibles sanciones administrativas las cuales, no solo pueden ser pecuniarias, sino incluso pueden llegar a la clausura, por lo que una vez que hemos llegado a este punto analizaremos con mayor interés dichos procedimientos

¹⁹ ACOSTA ROMERO, Miguel. Ob. Cit., p. 604

y con a mayor abundamiento lo que se refiere a los procedimientos de visitas de verificación administrativas a establecimientos mercantiles que lleva acabo la administración pública en el Distrito Federal a través de sus Órganos Políticos Administrativos en el ámbito de su competencia al aplicar la Ley para el Funcionamiento de Establecimientos Mercantiles del Distrito Federal.

2.3.-OBJETO DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO

El procedimiento administrativo es el cause legal que la Administración Publica a través de los servidores públicos sigue para llegar a la emisión de un acto administrativo, retomando de nueva cuenta el concepto que maneja la Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal sobre este punto, el cual señala que el Procedimiento Administrativo es un Conjunto de trámites y formalidades jurídicas que preceden a todo acto administrativo, como su antecedente y fundamento, los cuales son necesarios para su perfeccionamiento, condicionan su validez y persiguen un interés general, observamos que el procedimiento administrativo tiene como objeto la creación de actos administrativos.

Sin embargo, el concepto mismo, señala que este conjunto de trámites y formalidades forman el antecedente y fundamento, y a su vez, son necesarios para su perfeccionamiento, así mismo condicionan su validez y persiguen un interés general.

En realidad a nuestro punto de vista, el objeto principal del procedimiento administrativo es sin duda, que la emisión del acto administrativo sea completamente apegado a derecho, es decir, no solo, basta que la autoridad sea competente y que este facultada para ello, sino que la autoridad se apegue a los

lineamientos legales fundamentales consagrados en nuestro máximo ordenamiento legal así como en los ordenamientos secundarios.

En este entendido, el objeto del procedimiento administrativo es garantizar que la emisión de los actos administrativos será con completo apego a los ordenamientos legales, garantía que cobra una importancia de mayor trascendencia cuando se trata de procedimientos administrativos externos que afectan en mayor o menor grado en sentido negativo la esfera jurídica de los gobernados.

Es decir, este al establecer el cause legal que las autoridades deben seguir en cuanto a la emisión de actos administrativos se refiere, procura reducir al mínimo las arbitrariedades de las autoridades administrativas, garantizando no solo la seguridad jurídica de los gobernados sino también que la actuación de los órganos administrativos será eficaz, y así poder cumplir con la finalidad primordial del estado, que es la satisfacción del bien común.

Al respecto de manera acertada Enrique Jr. Pérez de León señala que “resulta benéfico tanto para el particular como para los órganos administrativos dotados de facultades decisorias; respecto al primero, porque es evidente que señalado un procedimiento a seguir, tiene la seguridad de que gozará de los derechos de legalidad y de audiencias que la ley otorga y tendrá la certeza de que la autoridad no actuará arbitraria o caprichosamente, sino de acuerdo con el procedimiento legal establecido; en cuanto a la administración también le es positivo, unificados y precisados los trámites que habrá de realizar, le bastara ajustar su conducta a ellos para tener la seguridad de que su actuación es válida y legal.”²⁰

²⁰ PÉREZ DE LEÓN, Enrique Jr. *Notas de Derecho Constitucional y Administrativo*, cuarta Ed. Edit. Porrúa, México 1993, p. 208.

Así mismo Manuel Maria Diez señala que “el objeto del procedimiento administrativo es la protección de los administrados, al mismo tiempo el procedimiento tiene como objeto lograr el mayor efecto y eficacia en las resoluciones de la administración.”²¹

En este orden de ideas, es indudable que el procedimiento administrativo cumple su objeto respaldándose en los principios consagrados en nuestro máximo ordenamiento legal, principios tales como el de seguridad jurídica y legalidad, mismos que observamos consagrados como garantías individuales, no teniendo menos importancia claro la garantía de audiencia, principios y garantías que analizaremos en el presente estudio mas adelante.

Es imprescindible hacer mención que el procedimiento administrativo para cumplir su objeto, ha desarrollado ciertas características propias, es menos formal, sencillo y busca la eficacia de la acción administrativa, pero respaldándose como ya mencionamos en el párrafo inmediato anterior en los principios constitucionales, así mismo es importante señalar que a nuestro punto de vista, en la actualidad la ausencia de un procedimiento en actos administrativos que afecten intereses de los particulares es evidentemente violatorio de garantías.

2.4. LAS RESOLUCIONES ADMINISTRATIVAS

La Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal en su capítulo séptimo de la conclusión del procedimiento administrativo en su Artículo 87 manifiesta que existen diversas formas de concluir el procedimiento administrativo estas forma son I. La resolución definitiva que se emita; II. El desistimiento; III. La

²¹ MARÍA DIEZ, Manuel. Ob. Cit., p. 234

imposibilidad material de continuarlo por causas sobrevenidas; y IV. La declaración de caducidad de la instancia.

Como hemos visto, el objeto del procedimiento administrativo es la emisión del acto administrativo con las características de salvaguardar las garantías y principios constitucionales de los que son susceptibles los particulares, así como lograr el mayor efecto y eficacia respecto del mismo, a nuestro punto de vista la mejor forma de concluir el procedimiento es la emisión del acto a través de una resolución administrativa la cual debe resolver todas y cada una de las cuestiones planteadas por los particulares y los ordenamientos legales, la Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal define en su artículo 2º en su fracción XXIV que la resolución administrativa es "el acto administrativo que pone fin a un procedimiento, de manera expresa o presunta en caso del silencio de la autoridad competente, que decide todas y cada una de las cuestiones planteadas por los interesados o previstas por las normas".

Así mismo encontramos una definición de resolución administrativa que dice: "Es el acto de autoridad administrativa que define o da certeza a una situación legal o administrativa"²²

Toda resolución administrativa debe contener tres partes esenciales las cuales son el resultando, considerando y los puntos resolutivos, parecidas a las resoluciones que se emiten en un procedimiento judicial, sin embargo con la característica de que es emitida por la administración pública en el caso concreto del presente estudio la del Distrito Federal, asimismo dicha resolución no tiene la finalidad de resolver un conflicto entre particulares sino el de manifestar la voluntad de la autoridad administrativa que la emite, esta resolución, debe cumplir con todas

²² Diccionario Jurídico 2000, Desarrollo Jurídico, Informática Jurídica Profesional.

y cada una de las formalidades constitucionales señaladas para la misión de un acto de autoridad, formalidades que analizaremos con mayor detenimiento mas adelante.

En el resultando la administración pública realiza una descripción cronológica de los sucesos que dieron lugar al procedimiento de que se trate; en el considerando se realiza una valoración de los sucesos acontecidos dentro del procedimiento así como de las manifestaciones y pruebas ofrecidas por los particulares, así mismo fundamenta y motiva sus determinaciones, en estos puntos se debe citar el o los preceptos legales que sirvan de apoyo y expresar los razonamientos jurídicos que llevaron a la conclusión del asunto en concreto de que se trata; en los puntos resolutivos la administración pública manifiesta de manera contundente su voluntad la cual tratándose de actos que afecten la esfera jurídica de los particulares tendrá el carácter de obligatorios, es decir el particular debe cumplir con lo ordenado en la misma, esto se debe a que "como acto administrativo comparte de éste la presunción de legitimidad, es decir, la resolución administrativa tiene por si legalidad, se parte del principio que es legal salvo prueba en contrario"²³

Sin embargo si el afectado por dicha resolución administrativa considera que se le causa algún tipo de agravio, como consecuencia de que en dicho procedimiento no le fueron respetados sus derechos, este, puede combatirla ya sea ante el superior jerárquico que emitió el acto, o bien intentar combatirla a través del juicio de nulidad, o incluso solicitar el amparo y protección contra dicho acto de la justicia federal debiendo acreditar la ilegalidad de dicha resolución en todos y cada uno de los casos.

²³ Ibidem

Siguiendo este orden de ideas, es evidente que las resoluciones administrativas son emitidas por la administración pública como parte y conclusión del procedimiento, sin embargo no basta que la resolución sea emitida manifestando la voluntad del Órgano Administrativo que lo emite, si no que es necesario, que este haga del conocimiento del particular a quien va dirigido el acto para que este lo conozca y el acto sea cumplido y ejecutado. "Si los administrados obligados a cumplir con una resolución administrativa no lo hacen voluntariamente, la autoridad puede imponerla, ejecutarla, aún contra la voluntad de ellos, sin intervención alguna de los órganos jurisdiccionales."²⁴

Por lo que a nuestro punto de visita la notificación y ejecución de las resoluciones administrativas forman parte esencial del procedimiento administrativo y reafirman la legalidad del mismo.

²⁴ Ibidem

CAPITULO TERCERO

Formalidades, Principios y Garantías Constitucionales que debe observar el Procedimiento Administrativo

3.1. Formalidades Jurídicas

3.2. Principios de Eficacia y Legalidad

3.3. Garantías de Audiencia y Seguridad Jurídica

3.4. Causas de Inobservancia de las Formalidades, Principios y Garantías Constitucionales

3.1. FORMALIDADES JURÍDICAS

El procedimiento administrativo es menos formal que el procedimiento judicial, sin embargo, es indudable que dicho procedimiento debe observar ciertas formalidades, estas formalidades las encontramos plasmadas en las diferentes leyes y reglamentos que regulan el actuar de la autoridad administrativa.

Las formalidades jurídicas no son sino reglas previamente establecidas que como mencionamos en el capítulo anterior, establecen el cause legal para la creación del acto administrativo, al respecto, Andrés Serra Rojas señala que: “el procedimiento administrativo es poco formalista, sin excesivas formalidades, porque así lo exige la rapidez y eficacia de la administración, pero siempre subordinado a determinadas formalidades de seguridad jurídica”.²⁵

En nuestra opinión las formalidades jurídicas son normas preestablecidas para el cause legal que genera la creación del acto administrativo, es decir son aquellas que se observan en el desarrollo del procedimiento administrativo aun cuando el mismo es poco formalista, porque así lo exige la premura y actividad de la administración, el mismo se encuentra sometido a estas formalidades que brindan seguridad jurídica al destinatario del acto.

“El procedimiento administrativo debe ser más rápido, menos formal, sencillo y busca la eficacia en la acción administrativa. Como ya indicamos, el procedimiento administrativo no siempre afecta los intereses de los particulares,”²⁶ sin embargo, cuando así lo es, la autoridad administrativa debe observar todas y cada una de las formalidades jurídicas que contemplan los ordenamientos secundarios que regulan la actividad de la misma, en el entendido

²⁵ SERRA ROJAS, Andrés. Ob. Cit., p. 283.

²⁶ ACOSTA ROMERO, Miguel. Ob. Cit., p. 605.

de que deben respetar las formalidades jurídicas plasmadas en dichos ordenamientos, lo cual se traducen en una garantía constitucional de los gobernados la cual es la garantía de seguridad jurídica misma que estudiaremos en el presente capítulo mas adelante.

“A pesar de la carencia de solemnidades y de la rapidez que deben caracterizar al procedimiento administrativo, en los casos en que se puedan afectar derechos o intereses de los particulares deben establecerse las formalidades mínimas indispensables para evitar el desconocimiento o la afectación arbitraria de sus derechos”²⁷.

Dentro de las formalidades jurídicas del procedimiento administrativo, no olvidando de ninguna forma que analizamos en particular el procedimiento administrativo externo que afecta la esfera jurídica o que puede afectar la esfera jurídica de los particulares, en especial como mencionamos con anterioridad en los capítulos que anteceden aquellos procedimientos de visita de verificación administrativa que lleva a cabo el Gobierno del Distrito Federal a través de los Órganos Político Administrativos que lo integran, es indudable que no sólo deben respetar las formalidades jurídicas plasmadas en los ordenamientos legales secundarios, sino también que el actuar de dichas autoridades debe observar las formalidades señaladas en nuestro máximo ordenamiento legal, pues de no ser así es evidente que estarían actuando en contra del mismo.

Es así que llegamos aún punto que es imposible pasar por alto en el presente estudio y que resulta de gran importancia dentro de los procedimientos administrativos disciplinarios en los que el particular comúnmente ve afectada su esfera jurídica por las determinaciones de la administración pública.

²⁷ FRAGA, Gabino, Ob. Cit., p. 260

“La administración tiene la pretensión de dictar sus actos conforme a derecho, en jurídicar su actuar en beneficio de su propio prestigio, así como para obtener la mayor eficiencia. Los administrados quieren estar garantizados en contra de las arbitrariedades y caprichos del administración; esto es, que se cumplan las formalidades preestablecidas dando seguridad jurídica.”²⁸

Cuando el actuar de la autoridad administrativa afecta los intereses de los particulares, debe cumplir las formalidades señaladas por la ley como lo hemos señalado y la raíz de todas estas formalidades es lo señalado por el artículo 14 constitucional específicamente en su segundo párrafo, así como lo señalado en el primer párrafo del artículo 16 del mismo ordenamiento legal los cuales señalan respectivamente que: “Nadie podrá ser privado de la vida, de la libertad o de sus propiedades, posesiones o derechos, sino mediante juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos, en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento y conforme a las leyes expedidas con anterioridad al hecho” y “Nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento”.

Lo señalado por los anteriores preceptos legales brinda la seguridad jurídica a todo gobernado de que el actuar del administración pública o de cualquier otro autoridad será con completo apego a derecho, ya que no ser así, la autoridad transgrediría en perjuicio del particular dichos mandamientos constitucionales, por lo que la autoridad está obligada a observar las formalidades esenciales del procedimiento, señaladas en el artículo 14 constitucional, pues el mismo ordena que nadie podrá ser privado de la vida, de la libertad o de sus propiedades, posesiones o derechos, sino mediante juicio seguido ante los

²⁸ OLIVERA TORO, Jorge. Ob. Cit., p. 220

tribunales previamente establecidos, en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento, pero ¿cuales son estas formalidades?.

En relación a esto, tenemos que referir que "la expresión formalidades esenciales del procedimiento, referida inicialmente a la materia procesal o judicial, se ha hecho extensiva a otras ramas del derecho. Hay una total indefinición acerca de cuales son estas formalidades, pero podemos indicar que son aquellas previstas en la ley para no dejar en estado de indefensión al particular, tales como escuchar a éste, notificarle las decisiones que le afecten directamente, etcétera."²⁹

Al respecto diversos autores opinan que las formalidades esenciales del procedimiento, son aquellos requisitos mínimos que señala o que señalen las leyes secundarias para que se pueda realizar el acto, brindando la oportunidad al particular de ser oído y de probar lo que él considere pertinente, lo cual se traduce en no dejarlo en un estado de indefensión, criterio que comparto y que al respecto respalda la tesis jurisprudencial que a continuación se cita:

"FORMALIDADES ESENCIALES DEL PROCEDIMIENTO.
SON LAS QUE GARANTIZAN UNA ADECUADA Y OPORTUNA
DEFENSA PREVIA AL ACTO PRIVATIVO. La garantía de
audiencia establecida por el artículo 14 constitucional consiste en
otorgar al gobernado la oportunidad de defensa previamente al
acto privativo de la vida, libertad, propiedad, posesiones o
derechos, y su debido respeto impone a las autoridades, entre
otras obligaciones, la de que en el juicio que se siga "se cumplan
las formalidades esenciales del procedimiento". Estas son las que
resultan necesarias para garantizar la defensa adecuada antes del
acto de privación y que, de manera genérica, se traducen en los

²⁹ MARTÍNEZ MORALES, Rafael I. Derecho Administrativo Primer Curso, segunda Ed, Edit. Harla, México, p. 316.

siguientes requisitos: 1) La notificación del inicio del procedimiento y sus consecuencias; 2) La oportunidad de ofrecer y desahogar las pruebas en que se finque la defensa; 3) La oportunidad de alegar; y 4) El dictado de una resolución que dirima las cuestiones debatidas. De no respetarse estos requisitos, se dejaría de cumplir con el fin de la garantía de audiencia, que es evitar la indefensión del afectado”.

Pleno, Novena Época, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo: II. Diciembre de 1995, Tesis: P./J. 47/95, página133.

Como observamos, la autoridad responsable al emitir un acto administrativo que afecte la esfera jurídica de algún particular debe realizarlo a través del procedimiento administrativo correspondiente, en el desarrollo del cual se conducirá con completo apego a los ordenamientos jurídicos aplicables, sin pasar por alto lo señalado en nuestro máximo ordenamiento legal y mucho menos contraviniéndolo, por lo tanto, brindará a su vez al particular la posibilidad de ser oído y de que este pueda aportar las pruebas que considere pertinentes en la tramitación o substanciación del procedimiento administrativo que pueda afectar en mayor o menor grado su esfera jurídica, lo que en resumen estriba en las garantías y principios constitucionales de audiencia, legalidad y seguridad jurídica:

Del análisis anterior se puede determinar a nuestro punto de vista que en todo procedimiento administrativo en el que se puedan o se vean afectados intereses de algún particular en mayor o menor grado se deben observar las siguientes formalidades mismas que se equipara a requisitos fundamentales de orden constitucional y que fijan las reglas básicas del procedimiento.

- A) Que todas las actuaciones sean por escrito.
- B) Debidamente fundadas y motivadas.
- C) Que estén dentro de su competencia legal.
- D) Que todo afectado de un acto tenga conocimiento del mismo en forma oportuna de la iniciación y culminación del respectivo procedimiento.
- E) Que el gobernado tenga la posibilidad de ofrecer pruebas y que éstas sean recibidas por la autoridad y desahogarlas conforme a derecho.
- F) Que el interesado tenga la oportunidad de presentar alegatos.
- G) Que el procedimiento concluya con una resolución que decida sobre todas las cuestiones planteadas.

A nuestra consideración, la autoridad administrativa esta obligada y debe observa estas formalidades, en el entendido que de no hacerlo, estaría vulnerando de alguna forma las garantías y principios constitucionales de audiencia, legalidad y seguridad jurídica en perjuicio del particular.

3.2. PRINCIPIOS DE EFICACIA Y LEGALIDAD

La ley de procedimiento administrativo en su artículo quinto señala que el procedimiento administrativo que establece esa ley se regirá por los principios de simplificación, agilidad, información, precisión, legalidad, transparencia,

imparcialidad y buena fe, principios que le otorgan su especial individualidad y que contribuyen a su perfeccionamiento.

Sin embargo, a nuestro particular punto de vista un principio no mencionado por este ordenamiento legal y que debe ser observado en el desarrollo del mismo es el de eficacia.

Este principio debe observarse, sobre todo, en aquellos procedimientos en donde se afecte la esfera jurídica de los particulares o se pretenda afectar la misma a través de un procedimiento externo disciplinario como en el caso del presente estudio lo es el procedimiento de verificación administrativa, por el cual la administración pública del Distrito Federal comprueba que la actividad de los particulares se realice conforme a los ordenamientos legales aplicables para cada caso, en especial, como lo es el objeto del presente estudio la Ley para el Funcionamiento de Establecimientos Mercantiles en el Distrito Federal, ya que al realizar esta actividad y en el supuesto hipotético de que la administración pública a través del servidor público facultado para ello detecte posibles irregularidades en el desarrollo de la actividad de los particulares, la autoridad administrativa tendrá que aplicar las sanciones previstas en dicha ley, por lo tanto, debe observarse el principio de eficacia, principio que tiene como consecuencia la validez y perfeccionamiento del actuar de la administración pública, puesto que el mismo tiene como primordial objeto que todas y cada una de las actuaciones de la administración pública sean completamente válidas al apegarse al marco jurídico, con lo cual el acto al concluir el procedimiento administrativo será perfecto, pues el mismo fue emitido con completo apego a los ordenamientos legales que lo regulan y en consecuencia es eficaz puesto que cumpliría con la finalidad del administración pública.

Esta finalidad perduraría aún cuando el particular intentara algún recurso legal procedente en contra de dicho acto, puesto que el mismo cuenta y cumple con todos y cada uno de los requisitos señalados tanto en nuestro máximo ordenamiento legal así como las leyes secundarias que lo regulan.

Por el contrario, sin este principio el trabajo del administración pública en todas y cada una de sus actividades no tendría el efecto, ni los alcances que la misma pretende, puesto que si el particular intentara algún recurso legal en contra del procedimiento este tendría una gran probabilidad de que tanto el procedimiento así como el acto que resultare del mismo fuera declarado nulo por no cumplir u observar todos y cada uno de los puntos y requisitos señalados en dichos ordenamientos, ya que este principio se alcanza cuando se logra producir y ejecutar adecuadamente el acto administrativo.

El principio de eficacia a nuestro punto de vista está íntimamente ligado al principio de legalidad, cabe destacar que ninguno de los principios que señala el ordenamiento legal antes invocado es de menor importancia que los analizados en el presente capítulo sin embargo, creemos que tanto el principio de eficacia así como el de legalidad son principios fundamentales de todo procedimiento administrativo, esta estimación se basa en el entendido que el principio de legalidad es la base que soporta el edificio del estado de derecho.

"Representa una regla de conducta y un deber para todas las autoridades administrativas del Estado al sostener como una de sus obligaciones ajustarse a la ley que regula sus actos y procedimientos fundando y motivando los acuerdos, las resoluciones, notificaciones y demás diligencias que realicen en la esfera de su competencia para darle seguridad jurídica a los particulares constituyendo a su

vez el centro motor y el hilo conductor del estado derecho imperante en México tal como lo estatuye el primer párrafo del artículo 16 de nuestra ley suprema, Nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento.”³⁰

Es así que en cumplimiento a lo señalado en dicho numeral, las autoridades administrativas al iniciar y desarrollar los procedimientos administrativos deben hacerlo por escrito y observando siempre que estén dentro de su competencia, fundando y motivando la causa legal los mismos.

“Este principio también nos conlleva sostener que todas las autoridades administrativas del estado sólo pueden hacer lo que la leyes les permiten, cuidando la correcta aplicación de la misma para evitar el abuso o desvío del poder, la desproporcionalidad o injusticia manifiesta, así como la arbitrariedad en perjuicio de los intereses del particular toda vez que dicho principio también se equipara a una garantía individual”³¹

Cabe destacar la importancia que tiene en este aspecto lo señalado en el artículo 133 de nuestro máximo ordenamiento legal, dicho numeral señala la supremacía de nuestra constitución política puesto que el texto obliga a todas las autoridades sin distinción alguna incluso a los legisladores, los cuales no pueden crear leyes contrarias a las disposiciones que la misma señala, he aquí que ante la posible desviación, irregularidades o arbitrariedad, el acto es considerado como ilegal, por lo tanto el acto está viciado y el particular tienen la posibilidad de combatirlo a través de los medios de defensa que marca la ley para cada caso en particular a efecto de alcanzar la declaración de ilegalidad o nulidad del mismo.

³⁰ SÁNCHEZ GÓMEZ, Narciso. Ob. Cit., p. 361

³¹ Ibidem., p.362

Por ese motivo, es que en lo particular observamos una íntima relación entre principio de eficacia y el de legalidad puesto que al no ser un acto legal por completo el mismo carece de eficacia, y aún cuando el acto administrativo puede ser ejecutado y el mismo se presume como válido y eficaz según lo señalado por la misma Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal en su artículo 8º indicando que: "todo acto administrativo será válido mientras su invalidez no haya sido declarada por autoridad competente o el Tribunal, en los términos de los ordenamientos jurídicos aplicables" así como por su artículo 9º en el que señala: "el acto administrativo válido será eficaz, ejecutivo y exigible desde el momento en que surta sus efectos la notificación realizada de conformidad con las disposiciones de esta Ley, o de que se configure en el caso de ser negativa ficta", lo cierto es que una vez que el particular interponga los medios de defensa que procedan en su contra, existe la posibilidad de que éstos sean declarados ilegales o nulos, aún cuando los actos administrativos hayan sido incluso ya ejecutados, lo cual como ya he hecho mención y reiterado, redundaría en una ineficacia del procedimiento administrativo puesto que el mismo tuvo defectos en la creación de la acto administrativo del que se trate, estos aspectos sin duda son originados por diversas causas mismas que analizaremos más adelante, un punto sobresaliente tanto del principio de eficacia así como el de legalidad, es que la autoridad administrativa debe de ajustar su actuación en completo apego a los ordenamientos legales que regulen su actividad, cada principio persigue perfeccionar el procedimiento administrativo, ambos principios buscan por una parte asegurar el cumplimiento de la función administrativa así como asegurar que dentro del procedimiento exista la posibilidad del particular de hacer valer sus derechos.

Esta determinación nos conlleva aún punto fundamental y que también es regulado por nuestro máximo ordenamiento legal, este es la oportunidad que debe detener el particular de presentar y ofrecer sus pruebas así como de ser oído en el

desarrollo de dicho procedimiento, este derecho lo encontramos resguardado por una garantía individual, esta es la garantía de audiencia.

El principio de legalidad a decir verdad lo observamos contemplado como una garantía que se plasma "en nuestra constitución cuando en su texto se obliga a las autoridades a aplicar leyes que han sido expedidas con anterior al hecho de acuerdo con el artículo 14, y se ordena, además, a las autoridades competentes a expedir un mandamiento escrito que funde y motive la causa legal del procedimiento, para estar a lo dispuesto por el artículo 16."³²

De lo anterior podemos determinar que "todo acto de autoridad debe partir del respeto de esta garantía fundamental, en la que se involucran diversos derechos: derecho a la competencia, a la forma, al motivo, al objeto y a la finalidad",³³ incluido tanto el procedimiento administrativo, así como el acto con el que el mismo concluya.

El principio de legalidad es fundamental en nuestro estado de derecho, este brinda a el particular, la seguridad de que la autoridad ajustara su proceder a los ordenamientos legales y obligando a esta, a actuar únicamente dentro de las facultades concedidas por los ordenamientos que regulan el ámbito de su competencia, debiendo observar en primer termino lo ordenado en nuestra constitución federal.

3.3. GARANTÍAS DE AUDIENCIA Y SEGURIDAD JURÍDICA

Dentro las formalidades esenciales del procedimiento, mismas que como mencionamos se equiparan a garantías constitucionales, encontramos aquella en

³² CASTRO, Juventino V. *Garantías y Amparo*, cuarta Ed., Edit. Porrúa, México 1983. p. 224

³³ SERRA ROJAS, Andrés. Ob. Cit., p. 294.

la que el gobernado dentro de un procedimiento administrativo en el cual se ve involucrado y en el que al concluir se pueda ver afectada su esfera jurídica, debe tener la posibilidad de ofrecer pruebas y que éstas sean recibidas por la autoridad, quien tendrá que desahogarlas conforme a derecho, así como la posibilidad de poder presentar alegatos, este derecho lo encontramos debidamente protegido por nuestro máximo ordenamiento legal en lo señalado en su artículo 14 segundo párrafo el cual señala "Nadie podrá ser privado de la vida, de la libertad o de sus propiedades, posesiones o derechos, sino mediante juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos, en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento y conforme a las leyes expedidas con anterioridad al hecho."

En efecto nos referimos a la garantía de audiencia, "esta, en esencia establece que todo administrado debe tener la oportunidad de ser oído en el curso de un procedimiento administrativo que de cualquier modo lo involucre, afectando sus derechos subjetivos o intereses legítimos, para que pueda ser escuchado en defensa propia mediante la presentación de sus razones, argumentos o alegaciones que tenga a su favor para desvirtuar un acto administrativo o un procedimiento que lesione sus derechos"³⁴

Es cierto que la garantía de audiencia plasmada nuestro artículo 14 constitucional segundo párrafo, habla de privaciones mediante juicios ante tribunales y cumpliendo formalidades esenciales de procedimiento, por lo que es fácil llegar a la conclusión que en la mente del constituyente esta garantía era una garantía judicial, que debe cumplimentarse dentro de un juicio, por ello se requirió que, mediante criterio jurisprudencial dicha garantía se extendiera a los actos de autoridad efectuados fuera de procedimientos judiciales ya que de otro modo la

³⁴ SÁNCHEZ GÓMEZ, Narciso, Ob. Cit., p.p.363

seguridad jurídica contenida en la garantía de audiencia no existiría ante el actuar de las autoridades administrativas, diversos autores comparten este criterio, lo que es un hecho, es que en la actualidad el particular goza de dicha garantía ante procedimientos instaurados o contra actos de autoridad realizados por la administración pública exceptuando las excepción que nuestro máximo ordenamiento legal contempla.

La Ley de Procedimiento Administrativo y el Reglamento de Verificación Administrativa ambos del Distrito Federal, ordenamientos legales que regulan los procedimientos administrativos de visitas de verificación otorgan la posibilidad al gobernador de acudir ante la autoridad que substancia el procedimiento para que esté vierta y haga valer sus manifestaciones que considere pertinentes esto lo encontramos regulado por los artículos 44 fracción VI y 41 respectivamente de los ordenamientos legales señalados con anterioridad, los cuales señalan que: artículo. 44.- "Las promociones deberán hacerse por escrito. Cuando la norma aplicable no señale los requisitos específicos, el escrito inicial deberá expresar, acompañar y cumplir con los siguientes requisitos: fracción VI.- los requisitos que señalen los ordenamientos jurídicos aplicables, o el Manual, ofreciendo, en su caso, las pruebas cuando sean necesarias, para acreditar los hechos argumentados y la naturaleza del asunto así lo exija; y..." y artículo 41. "Dentro de los cinco días hábiles siguientes a la conclusión de la visita de verificación, los visitados podrán formular por escrito, ante la autoridad competente, observaciones respecto de los hechos contenidos en el acta de visita de verificación y ofrecer pruebas en relación con éstos", con lo anterior se satisface y respeta la garantía de audiencia de la cual es susceptible el gobernado, partiendo de este supuesto hipotético en el cual se advierte que los ordenamientos legales que regulan el procedimiento derivado de las visitas de verificación que lleva a cabo el Gobierno del Distrito Federal contemplan la garantía de audiencia, podemos determinar que previó a la emisión del acto administrativo por el que se imponga cualquier sanción

por parte de los Órganos Políticos Administrativos como consecuencia de dichos procedimientos, estos deben desarrollar los procedimientos y cumplir con las formalidades señaladas en ellos, es decir no podrán imponer sanción alguna o emitir resolución administrativa sin siquiera haber dejado transcurrir el término de cinco días que señala el Reglamento de Verificación Administrativa en el artículo citado con anterioridad a efecto de que el particular realice las manifestaciones que considere pertinentes, así como el ofrecimiento de pruebas con las que pretenda acreditar dichas manifestaciones, cumpliendo con las formalidades señaladas en los citados ordenamientos.

Actuando así la administración pública no deja en estado de indefensión al visitado, aclarando que el gobernado puede o no puede acudir ante el Órgano Político Administrativo a ejercer ese derecho y que esta decisión será exclusiva del mismo.

El criterio anterior lo encontramos respaldado por lo que señala la tesis jurisprudencial que continuación se cita:

AUDIENCIA. CÓMO SE INTEGRA ESTA GARANTÍA. De entre las diversas garantías de seguridad jurídica que contiene el segundo párrafo del artículo 14 constitucional destaca, por su primordial importancia, la de audiencia previa. Este mandamiento superior, cuya esencia se traduce en una garantía de seguridad jurídica para los gobernados, impone la ineludible obligación a cargo de las autoridades para que, de manera previa al dictado de un acto de privación, cumplan con una serie de formalidades esenciales, necesarias para oír en defensa a los afectados. Dichas formalidades y

su observancia, a las que se unen, además, las relativas a la garantía de legalidad contenida en el texto del primer párrafo del artículo 16 constitucional, se constituyen como elementos fundamentales útiles para demostrar a los afectados por un acto de autoridad, que la resolución que los agravia no se dicta de un modo arbitrario y anárquico sino, por el contrario, en estricta observancia del marco jurídico que la rige. Así, con arreglo a tales imperativos, todo procedimiento o juicio ha de estar supeditado a que en su desarrollo se observen, ineludiblemente, distintas etapas que configuran la garantía formal de audiencia en favor de los gobernados, a saber, que el afectado tenga conocimiento de la iniciación del procedimiento, así como de la cuestión que habrá de ser objeto de debate y de las consecuencias que se producirán con el resultado de dicho trámite; que se le otorgue la posibilidad de presentar sus defensas a través de la organización de un sistema de comprobación tal, que quien sostenga una cosa tenga oportunidad de demostrarla, y quien estime lo contrario, cuente a su vez con el derecho de acreditar sus excepciones; que cuando se agote dicha etapa probatoria se dé oportunidad de formular las alegaciones correspondientes y, finalmente, que el procedimiento iniciado concluya con una resolución que decida sobre las cuestiones debatidas, fijando con claridad el tiempo y forma de ser cumplidas.

Novena Época, Instancia: SÉPTIMO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA, DEL PRIMER CIRCUITO, fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo: XV, Enero de 2002, Tesis: I.7o.A.41 K, Página: 1254

La administración pública al desarrollar sus actividades debe realizarlas con completo apego a la normatividad que regulan su actuar como ya lo hemos mencionado, es evidente que nuestro máximo ordenamiento legal regula todo acto de autoridad, el artículo 14 constitucional al respecto reviste una importancia trascendental puesto que en el mismo se consagran las garantías de seguridad jurídica a través de las cuales el gobernado encuentra una amplísima protección a los diversos bienes que integran su esfera de derechos.

En contraste de la obligación estatal y autoritaria que se deriva de la relación jurídica que implican las demás garantías individuales, y que manifiestan una naturaleza negativa en la mayoría de los casos, la que nace de las garantías de seguridad jurídica es predominantemente positiva en términos generales, ya que se traducen, no en un elemental respeto o en una abstención de vulnerar, sino en la observancia efectiva de todos aquellos requisitos, condiciones, elementos o circunstancias, etc., cuyo cumplimiento es jurídicamente necesario para que un acto de autoridad produzca válidamente la afectación particular en la esfera del gobernado, que esté destinado a realizar.

Dentro de las garantías de seguridad jurídica que observamos principalmente en el artículo 14 constitucional, son: la de irretroactividad legal, la de audiencia, y la de legalidad.

De lo anterior podemos afirmar que previo a la imposición de sanción alguna que pretenda imponer la autoridad administrativa del Gobierno del Distrito Federal como consecuencia de una visita de verificación administrativa, esta debe respetar todos y cada uno de los mandamientos señalados en el artículo 14 constitucional, es decir, deberá otorgar al particular los beneficios que consagra dicho numeral, en resumen, podemos afirmar que se cumple con lo señalado en el mismo siempre y cuando se realice el procedimiento administrativo correspondiente con completo apego a lo señalado en dicho artículo, lo cual nos conlleva a que en el

mismo se apliquen ordenamientos jurídicos expedidos con anterioridad a la visita de verificación, que el gobernado sea oído en el desarrollo del procedimiento previo a la emisión de la resolución administrativa que ponga fin a este y que pueda causar alguna afectación a su esfera jurídica y que la autoridad que desarrolla el procedimiento realice todas y cada una de sus actuaciones con completo apego a la normatividad que regula su actividad, con lo cual cumpliría con el principio de legalidad es decir, que la autoridad administrativa funde y motive su actuar, lo cual se traducen en una seguridad jurídica del gobernado, cumpliendo además con las formalidades esenciales del procedimiento mismas que ya fueron precisadas con anterioridad en el presente capítulo, de no ser así éste podría acudir a las instancias correspondientes o intentar contra el acto administrativo que afecta su esfera jurídica los recursos ya sean ordinarios que establezca la misma ley, el juicio de nulidad ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, e incluso solicitar el amparo y protección de la Justicia Federal, ya que estaríamos ante el supuesto de un acto de autoridad que viola dichas garantías, lo cual se traduce en un acto jurídico ilegal.

Debemos tener presente en todo momento que el procedimiento administrativo derivado de las visitas de verificación o simplemente al hablar de un procedimiento administrativo que afecte la esfera jurídica de un gobernado, el mismo procura reducir al mínimo las arbitrariedades de las autoridades administrativas, garantizando no solo la seguridad jurídica de los gobernados sino también que la actuación de los órganos administrativos será eficaz.

3.4. CAUSAS DE INOBSERVANCIA DE LAS FORMALIDADES, PRINCIPIOS Y GARANTÍAS CONSTITUCIONALES

La Autoridad Administrativa al igual que todas las autoridades están obligadas a realizar lo que los ordenamientos jurídicos le señalan, es decir, estos, indican a nuestras autoridades sus atribuciones y obligaciones al desempeñar un cargo público, sin embargo los ordenamientos legales deben apegarse por completo a los principios fundamentales consagrados en nuestro máximo ordenamiento legal.

El legislador al crear los ordenamientos legales debe tener en cuenta siempre dichos preceptos, sin embargo no siempre es así, lo anterior se debe evidentemente, a que en nuestro país, nuestros legisladores en muchas ocasiones carecen de los conocimientos esenciales jurídicos para la creación de una norma jurídica, más aún, en muchísimas ocasiones desconocen por completo muchos de los preceptos legales plasmados en nuestro máximo ordenamiento legal, lo cual nos conlleva a la creación de leyes inconstitucionales, tal es el caso del artículo que se analiza en el presente estudio, sin embargo el análisis concreto del artículo mencionado lo realizaremos en el capítulo posterior inmediato al presente, a nuestro punto de vista lo plasmado en el presente párrafo la observamos de manera cotidiana en la inmensa cantidad de demandas en contra de ordenamientos legales que los gobernados impugnan de inconstitucionales.

De lo señalado con anterioridad, es obvio que cuando la autoridad administrativa realiza su actuar bajo el cobijo de este tipo de leyes pueden emitir actos administrativos en perjuicio del particular omitiendo observara las

formalidades esenciales de procedimiento, principios y garantías constitucionales comentadas en el presente capítulo, sin embargo aún cuando éstos actúan bajo el cobijo de la ley secundaria que regula su actuar específico, lo cierto es, que éstos deben observar a su vez sin que en ello exista excusa alguna lo ordenado en nuestra constitución, esta causa creemos, es más que muchas otras, una de las principales por la que los principios, formalidades y garantías constitucionales señalados con anterioridad, dejan de observarse en el desarrollo del procedimiento administrativo incoado en contra de los particulares, teniendo como principal consecuencia la afectación de la esfera jurídica de los mismos, de una manera a nuestro de vista por demás arbitraria.

Es claro que legislador constituyente plasmó las garantías individuales citadas en el presente estudio, con el fin brindar una protección jurídica al gobernado en contra de cualquier arbitrariedad de cualquier autoridad, sin embargo aún hoy en día, las autoridades, en particular los servidores de la administración pública del Gobierno del Distrito Federal, siendo precisos aquellos encargados tanto de emitir una orden de vista verificación así como imponer sanciones por infracciones a las leyes y reglamentos vigentes en esa demarcación territorial, así como los servidores públicos encargados de realizar dichas visitas de verificación en cumplimiento a la orden señalada en líneas anteriores, muchas veces por ignorancia y muchas por arbitrariedad, no respetan las formalidades, los principios, ni las garantías constitucionales referidas en el presente capítulo ocasionando con ello en muchísimas ocasiones un daño irreversible para el particular, es cierto también, que en muchas ocasiones la gran carga de trabajo derivada de su intensa actividad obliga a estas autoridades a realizar los procedimientos administrativos en comento de la manera más rápida posible, dejando a un lado el respeto a sus obligaciones señaladas en los ordenamientos legales que regulan su actuar, resultando la creación de actos administrativos

imperfectos que sin embargo muchas veces son reconocidos como legales por los particulares por ignorancia, ya que los mismos no interponen ante estos recurso legal alguno.

Estas, a mi particular punto de vista, son las principales causas por las que en el desarrollo de los procedimientos administrativos en particular en aquellos derivados de las visitas de verificación realizadas por el Gobierno del Distrito Federal a través de sus Órganos Políticos Administrativos, son las principales causas de inobservancia de los principios, formalidades, y garantías constitucionales que deberían y deben ser observadas en el desarrollo de los mismos.

CAPITULO CUARTO

LA INCONSTITUCIONALIDAD DE LA CLAUSURA INMEDIATA SEÑALADA EN EL ARTÍCULO 81 DE LA LEY PARA EL FUNCIONAMIENTO DE ESTABLECIMIENTOS MERCANTILES DEL DISTRITO FEDERAL

4.1.- Definición y Tipos de Clausura

4.2.- Formalidades del Procedimiento Administrativo para la Imposición de una Sanción

4.3.- La Clausura señalada en el artículo 81 de la Ley para el Funcionamiento de Establecimientos mercantiles del Distrito Federal como Sanción

4.4.- La Inconstitucionalidad de la Clausura Inmediata

4.5.- Consecuencias Jurídicas, Procesales, y Económicas de la Clausura Inmediata

4.6.- Ineficacia jurídica de la clausura inmediata ante los medios de defensa

4.1. DEFINICIÓN Y TIPOS DE CLAUSURA

El presente estudio tiene por objeto realizar un análisis jurídico del artículo 81 de la Ley para el Funcionamiento de Establecimientos Mercantiles del Distrito Federal y en base al mismo demostrar la inconstitucionalidad de la clausura inmediata señalada en dicho numeral, razón por la cual nos avocaremos a la definición plasmada en esta misma ley respecto a la clausura.

Este concepto lo encontramos vertido en su artículo 2 fracción III la cual señala que: "artículo 2. Para los efectos de esta Ley, se entenderá por: ... III. Clausura: El acto administrativo a través del cual la autoridad competente, como consecuencia de un incumplimiento a la normatividad correspondiente, suspende las actividades de un Establecimiento Mercantil mediante la colocación de sellos en el local correspondiente, pudiendo ser de carácter parcial, temporal o permanente;...", una vez que observamos la definición de lo que es clausura queda claro que dentro del mismo concepto el legislador omite hacer mención acerca de la clausura inmediata, por lo que la misma ley nos indican los tipos de clausura señalando que esta puede ser de carácter parcial, temporal o permanente, para los cuales da a su vez una definición de cada una de ellas, definición que encontramos claramente señaladas en el mismo artículo 2º en sus fracciones IV, V VI las cuales las definen así:

1.- "Clausura Permanente: El acto administrativo a través del cual la autoridad competente, como consecuencia de un incumplimiento grave o reincidente a la normatividad correspondiente, suspende las actividades de forma inmediata y permanente; lo que implica la pérdida de la Licencia de un Establecimiento Mercantil mediante el procedimiento de revocación de oficio a que se refiere esta ley."

2.- "Clausura Parcial: El acto administrativo a través del cual la autoridad competente, como consecuencia de un incumplimiento a la normatividad correspondiente, suspende las actividades sólo en una parte de un Establecimiento Mercantil"

3.- "Clausura Temporal: El acto administrativo a través del cual la autoridad competente, como consecuencia de un incumplimiento a la normatividad correspondiente, suspende las actividades de un Establecimiento Mercantil por un tiempo determinado o en tanto se subsana el incumplimiento"

La clausura no es un acto administrativo como tal, aún cuando la Ley para el Funcionamiento de Establecimientos Mercantiles del Distrito Federal así la define, la clausura forma parte de un procedimiento administrativo y es la ejecución del acto administrativo el cual consideramos es la Resolución Administrativa tal y como fue puntualizado en su momento en el capítulo primero, sin embargo el objeto del presente estudio no es analizar si la clausura es un acto administrativo o no, sino el de realizar un estudio al artículo 81 de la ley en comento y acreditar la inconstitucionalidad de la clausura inmediata ordenada en el mismo.

Es importante resaltar que dentro las definiciones de los tipos de clausura, así como de la definición misma de clausura que establece la Ley para el Funcionamiento de Establecimientos Mercantiles del Distrito Federal, de ninguna manera señala o puntualiza acerca de la clausura inmediata, la clausura que es señalada en el artículo 81 de la citada ley, se encuentra en el capítulo II denominado de las medidas de seguridad y sanciones, por lo tanto independientemente de la definición que la misma ley refiere, es importante

señalar que la clausura es una sanción administrativa, que tal como lo señala el concepto plasmado en líneas anteriores, es aplicada por la autoridad administrativa como consecuencia de un incumplimiento a la normatividad correspondiente por parte del particular, pero ¿cómo se percata la autoridad de este posible incumplimiento? y ¿en qué momento debe aplicar esta sanción administrativa?, es obvio que la administración pública del Distrito Federal desarrolla un procedimiento administrativo al que ya nos hemos referido con anterioridad pero que estudiaremos con mayor detenimiento más adelante dentro del presente capítulo, por lo pronto de lo analizado con anterioridad podemos determinar que la clausura según el concepto señalado por la Ley para el Funcionamiento de Establecimientos Mercantiles del Distrito Federal, es un acto administrativo a través del cual la autoridad competente como consecuencia de un incumplimiento a la normatividad correspondiente, suspende las actividades de un Establecimiento Mercantil mediante la colocación de sellos en el local correspondiente, señalando que la misma puede ser de tres tipos distintos a) Clausura Permanente, b) Clausura Temporal y c) Clausura Parcial. Pero nunca señala de manera alguna que la misma podrá ser inmediata, incluso suponiendo sin conceder que efectivamente la clausura fuera un acto administrativo tenemos que tener presente que para la emisión del mismo primero tiene que desarrollarse el procedimiento administrativo correspondiente con todas y cada una de sus formalidades, ya que este afecta la esfera jurídica de los particulares.

4.2. Formalidades del Procedimiento Administrativo para la Imposición de una Sanción

La Administración Pública del Gobierno del Distrito Federal realiza por conducto de los Órganos Políticos Administrativos visitas de verificación a los

establecimientos mercantiles en cumplimiento a lo ordenado por el Reglamento de Verificación Administrativa del Distrito Federal, dicho ordenamiento legal señala en su artículo primero que tiene por objeto regular las visitas y procedimientos de verificación administrativa que practique la Administración Pública del Distrito Federal, asimismo señala las materias en que la administración pública puede y debe realizar dichas visitas observado en su fracción VII el rubro de establecimientos mercantiles, respuesta a la pregunta que realizamos con anterioridad acerca de como se percatan la autoridad del posible incumplimiento por parte de los particulares aún ordenamiento legal, en específico a la Ley para el Funcionamiento de Establecimientos Mercantiles del Distrito Federal, la administración pública al desarrollar una visita de verificación administrativa a través del servidor público facultado para ello, tiene como finalidad verificar que el particular desarrolla sus actividades con completo apego a los ordenamientos legales que le son aplicables, en éste caso, al realizar visitas de verificación a establecimientos mercantiles, la administración pública pretende indagar si los particulares observan lo ordenado por la Ley para el Funcionamiento de Establecimientos Mercantiles.

Al momento de realizar la visita de verificación que no es sino la diligencia de carácter administrativo que ordena la autoridad competente con el objeto de comprobar el cumplimiento de las disposiciones legales y reglamentarias respecto de las actividades reguladas que se realicen en los establecimientos, el servidor público facultado para ello y que el Reglamento de Verificación Administrativa denomina Verificador, tiene que cumplir ciertas formalidades mismas que el reglamento de verificación administrativa señala en sus artículos 26, 31 y 32, los cuales señalan las formalidades y los lineamientos que tiene que observar el Verificador Administrativo al realizar dicha diligencia, los que destacan por su importancia puesto señalan que: Artículo 26. "Toda visita de verificación únicamente podrá ser realizada mediante orden escrita de la autoridad

competente", señalando dentro de sus 18 fracciones los requisitos que debe contener la misma.

Así mismo este ordenamiento legal en su Artículo 31 establece que "en toda visita de verificación, el verificador, con la presencia de la persona con quien se entienda la diligencia y la asistencia de los testigos, levantará acta en las formas impresas que al efecto se expidan, las que deberán estar numeradas y foliadas. En esta acta se deberá asentar lo siguiente: I. Lugar, fecha y hora de su inicio; II. Nombre del verificador que realice la visita de verificación; III. Número, fecha de expedición y fecha de vencimiento de la credencial del verificador; IV. Fecha y número de expediente de la orden de visita de verificación; V. Calle, número, colonia y delegación en que se ubica el establecimiento; VI. El nombre de la persona con quien se entienda la diligencia, así como el carácter con que se ostenta y la descripción de los documentos con los que lo acredite; VII. La entrega de la Carta de Derechos y Obligaciones del visitado; VIII. El requerimiento a la persona con quien se entienda la diligencia, para que designe testigos y, en su caso, sus sustitutos y que ante su negativa el verificador los nombrará; IX. El nombre de los testigos designados y los datos de su identificación; X. El requerimiento para que exhiba los documentos y permita el acceso a los lugares objeto de la verificación; XI. Descripción de los hechos, objetos, lugares y circunstancias que observen, en relación con el objeto de la orden de visita; XII. Cuando el objeto de verificación así lo requiera, la descripción y cantidad de los materiales o sustancias que se hayan tomado como muestra para los análisis respectivos; XIII. En su caso, mención de los instrumentos utilizados para medir; XIV. La descripción de los documentos que exhibe la persona con que se entienda la diligencia y, en su caso, la circunstancia de que se anexa copia de los mismos al acta de visita de verificación; XV. Las particularidades e incidentes que surjan durante la visita de verificación; XVI. Las declaraciones, observaciones y demás

manifestaciones que formule la persona con quien se entienda la diligencia; XVII. Que el visitado cuenta con cinco días hábiles, para hacer las observaciones que estime pertinentes respecto de la visita de verificación, así como la autoridad ante quien puede formularlas; XVIII. La hora, día, mes y año de conclusión de la visita de verificación; XIX. Nombre y firma del verificador y demás personas que intervengan en la visita de verificación y de quienes se nieguen a firmar. Ante su negativa asentará dicha circunstancia, sin que esto afecte la validez del acta. y XX. La autoridad que calificará el acta de visita de verificación.”

Así pues observamos que en dicha acta el verificador administrativo asentara en su caso las irregularidades que pudiese detectar en el momento de practicarla, destacando que dicho numeral en su fracción XVII señala que en la misma acta debe asentarse el derecho con que cuenta el visitado para hacer las observaciones que estime pertinentes respecto de la visita de verificación, dentro del término de con cinco días hábiles, así como la autoridad ante quien puede formularlas, asimismo la fracción XX indica que sea insertado en el cuerpo del acta la autoridad que calificará la misma, debiendo entender por calificar la actuación que realiza autoridad administrativa dentro del procedimiento respectivo, en el cual, analiza lo asentado en el acta de visita de verificación por el verificador administrativo y es valorado, actuación por lo cual determina la autoridad administrativa si el particular incurrido de algún modo u otro en algún incumplimiento a la ley que regula su actividad, y en su caso, la misma aplicará la sanción correspondiente, sin embargo, el Reglamento de Verificación Administrativa señala a su vez el procedimiento para la calificación del acta respectiva, por lo que también debemos estar atentos a lo señalado en el artículo 32 del mismo ordenamiento legal, dicho numeral ordena que una vez “reunidos los requisitos a que se refiere el artículo que antecede, el acta tendrá plena validez. Los hechos y circunstancias en ella contenidos, se tendrán por ciertos, salvo prueba en contrario.

Por otra parte el artículo 35 del ordenamiento legal analizado ordena que en caso de que el Verificador Administrativo detecte la existencia de circunstancias que impliquen un peligro para la seguridad del establecimiento, la integridad de las personas o de sus bienes, la seguridad pública o la salud general, avisará de inmediato a su superior jerárquico, para que éste adopte las medidas de seguridad que sean procedentes, no autorizando en de ninguna forma la imposición de sanción alguna, debiendo enfatizar que en el Reglamento de Verificación Administrativa, en la Ley para el Funcionamiento de Establecimientos Mercantiles, ni en la Ley de Procedimiento Administrativo todos del Distrito Federal contemplan como medida de seguridad la Clausura.

De lo anterior afirmamos que la autoridad administrativa por ninguna causa debe imponer sanción alguna sino una vez calificada el acta de visita verificación, y la calificación de la misma está sujeta a lo señalado en el capítulo VII del Reglamento de Verificación Administrativa titulado "De la Calificación de las Visitas de Verificación", ordenando en su Artículo 41 que: "dentro de los cinco días hábiles siguientes a la conclusión de la visita de verificación, los visitados podrán formular por escrito, ante la autoridad competente, observaciones respecto de los hechos contenidos en el acta de visita de verificación y ofrecer pruebas en relación con estos".

A su vez, el artículo 42 del mismo ordenamiento legal señala los requisitos que debe reunir el escrito señalado en el artículo 41, el artículo 43 señala que en el supuesto de que "el visitado en el plazo que señala el artículo 41 del presente Reglamento, expresa observaciones respecto de los hechos contenidos en el acta y, en su caso, ofrece pruebas, la autoridad competente en el plazo de tres días hábiles, acordará su admisión. En el mismo proveído fijará fecha para la audiencia de pruebas y alegatos que deberá celebrarse dentro de los quince días hábiles

siguientes y notificarse por lo menos con cinco días hábiles de anticipación a la fecha de su celebración”, respetando con ello la garantía de audiencia del particular en contra del cual se incoó el procedimiento administrativo, así mismo el Artículo 45 señala que “en la audiencia, se desahogarán las pruebas admitidas. El visitado podrá formular alegatos por escrito, o alegar verbalmente, pero sin exigir que sus alegaciones se hagan constar en el acta y sin que los alegatos puedan exceder de media hora.”

De la audiencia, se levantará acta que será suscrita por los que hayan intervenido en ella.

Finalizando el procedimiento con lo señalado en el artículo 46 del cual establece que dentro de los diez días hábiles siguientes a la celebración de la audiencia, la autoridad competente emitirá resolución fundada y motivada, en la cual calificará el acta y fijará las responsabilidades que correspondan; imponiendo, en su caso, las sanciones y medidas de seguridad que procedan en los términos de los ordenamientos legales o reglamentarios aplicables.

La resolución se notificará personalmente al visitado, dentro de los diez días hábiles siguientes a su emisión.

Todo el procedimiento descrito con anterioridad y señalado en el Reglamento de Verificación Administrativa se desarrolla cuando el visitado ejerce el derecho de presentar el escrito a que se refiere el artículo 41, pero en caso de que no lo ejerza, el procedimiento cambia y se estará a lo señalado en el artículo 47 el cual señala que “transcurrido el plazo a que se refiere el artículo 41 del presente Reglamento sin que el visitado haya presentado escrito de observaciones, la autoridad competente procederá a dictar resolución dentro de los diez días hábiles siguientes conforme al artículo anterior”, no olvidando lo señalado por el artículo 35, de lo cual se entiende que el visitado conciente todo lo asentado en el acta de visita de verificación.

Atento a lo señalado por la Ley de Procedimiento Administrativo en su artículo 4º el cual indica que la misma regula a las Visitas de Verificación, las cuales se sujetarán a lo previsto por esta Ley y el Reglamento que al efecto se expida, en las materias que expresamente contemple este último ordenamiento, debemos observar lo señalado en sus artículos 97, 98 ,99, 100, 101 ,102, 103, 104, y 105 los cuales regulan de manera general dicho procedimiento, siendo esta ley en todo su cuerpo y en especial en los artículos señalados con anterioridad junto con el reglamento de Verificación Administrativa los ordenamientos legales sustantivos en dicha materia.

Dicho procedimiento si es seguido con completa observancia, cumple con los principios de eficacia y legalidad y respeta la garantía de audiencia y las de seguridad jurídica ya que en el mismo se da la oportunidad al visitado de defenderse con lo cual respeta su garantía de audiencia y de seguridad jurídica y al mismo tiempo el acto que emita la administración pública a través de la resolución administrativa correspondiente será válido y eficaz, teniendo legalidad plena puesto que la autoridad administrativa observó y aplico los ordenamientos legales que regulan su actividad con la mayor exactitud posible respetando y fundamentando su actuar en los mismos iniciando sin lugar a duda por la observancia de nuestro máximo ordenamiento legal.

| |
|---|
| <p>4.3. La Clausura señalada en el artículo 81 de la Ley para el Funcionamiento de Establecimientos mercantiles del Distrito Federal como Sanción</p> |
|---|

La Ley para el Funcionamiento de Establecimientos Mercantiles del Distrito Federal en su artículo 2º fracción III nos señala que Clausura es el acto

administrativo a través del cual la autoridad competente, como consecuencia de un incumplimiento a la normatividad correspondiente, suspende las actividades de un Establecimiento Mercantil, por otra parte señala en su capítulo II titulado de Las Medidas de Seguridad y Sanciones, en su artículo 70 señala que 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, de las Declaraciones de Apertura, Permisos, o Autorización, según corresponda en los términos del presente capítulo. Para el debido cumplimiento de este capítulo, se observará en lo conducente la Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal y el Reglamento de Verificación Administrativa del Distrito Federal.

Asimismo a partir de su artículo 73 al 75 la citada ley señala se que se sancionará con el equivalente a un equis número de días de salario mínimo general vigente el incumplimiento de las obligaciones contempladas o el incurrir en las prohibiciones que señalan los artículos y realiza un listado de los numerales sancionados dentro de estos artículos, por otra parte el artículo 77 del ordenamiento legal señala que "Independientemente de la aplicación de las sanciones pecuniarias a que se refiere el presente Capítulo, la Delegación deberá clausurar los eventos o los Establecimientos Mercantiles, en los siguientes casos...", lo cual nos conlleva a determinar que la clausura es contemplada en esta ley como en muchas otras de carácter administrativo, como una sanción impuesta por la autoridad administrativa y derivada del incumplimiento de alguna obligación o por incurrir en alguna prohibición señaladas de manera específica en esta misma ley en las fracciones del artículo 77.

Posteriormente, esta ley hace una división respecto al tipo de clausuras, señalando su artículo 78 que "serán motivo de clausura permanente, sujetándose al procedimiento de revocación de oficio de las Licencias, los Establecimientos

Mercantiles que realicen las siguientes actividades”, señalando sus tres fracciones en que casos procederá este tipo de clausura.

Por su parte el artículo 79 señala que el estado de clausura impuesto con motivo de alguna de las causales señaladas en las fracciones I, II, III, V, VI XIII y XIV del artículo 77, así como por la violación a lo contenido en los artículos 55 , 60 y 61, será temporal y en su caso parcial y sólo podrá ser levantado cuando haya cesado la falta o violación que hubiera dado lugar a su imposición, de lo que se puede observar con claridad que en dicho precepto legal, se regula la procedencia de la clausura parcial y temporal, junto con el artículo 80 el cual señala los supuestos en los que deberá imponerse la clausura temporal por 15 días.

Hasta este punto el ordenamiento legal de alguna manera es coherente respecto a la aplicación de dichas sanciones, sin embargo, esto cambia drásticamente al observar lo señalado en su artículo 81, numeral que es precisamente la causa y motivo del presente estudio, observando la explicación que antecede en líneas anteriores, es obvio, que la clausura es una sanción administrativa la cual como analizamos en el punto inmediato anterior del presente capítulo debe ser determinada e impuesta conforme al procedimiento administrativo regulado tanto en la Ley de Procedimiento Administrativo, así como por el Reglamento de Verificación Administrativa ambos ordenamientos del Distrito Federal, pero no obstante de lo anterior el artículo 81 de la Ley para el Funcionamiento de Establecimiento Mercantiles señala lo siguiente:

Artículo 81.- Procederá la clausura inmediata y permanente solo en los casos señalados en los artículos 10 fracción III, 37, 52, 76 segundo párrafo y 77 fracciones VII, VIII, IX, X y XI. En estos casos se iniciará de oficio el

procedimiento de revocación de la Licencia, Permiso o Declaración de Apertura.

De lo cual entendemos que la autoridad administrativa impondrá como sanción la clausura inmediata y permanente en el supuesto hipotético de que el visitado incumpla alguna obligación o incurra en alguna prohibición señalada en el mimos numeral, señalando además que en estos casos se iniciará la de oficio el procedimiento de revocación de la licencia, permiso o declaración apertura, es evidente que el legislador al momento de plasmar dicha medida consideró que el incumplimiento a estas obligaciones o el incurrir en la realización de alguna de estas prohibiciones, como grave puesto que a nuestro juicio está es la sanción más severa que contempla este ordenamiento legal, sanción que de ninguna manera puede ser impuesta sin agotar el procedimiento administrativo respectivo, por lo que una vez que hemos determinado de manera clara que la clausura inmediata y permanente señalada en el artículo 81 de la citada ley es una sanción, es necesario analizar y determinar en primer lugar que es una clausura inmediata, puesto que la ley da una definición respecto de clausura y da otra específica respecto a la clausura permanente, siendo omisa en determinar que debemos entender por clausura inmediata, y una vez realizado lo anterior acreditar que la misma es inconstitucional.

4.4.- La Inconstitucionalidad de la Clausura Inmediata

Todos los tipos de clausura señalada en la Ley para el Funcionamiento de Establecimientos Mercantiles del Distrito Federal quedan debidamente determinados como sanciones de carácter administrativo que la autoridad competente impondrá a los particulares como tales, obviamente, por cometer a

juicio de la misma diversas infracciones a dicho ordenamiento legal, de las cuales dependiendo su gravedad y las características del establecimiento mercantil de que se trate podrá ser:

- a) Clausura temporal
- b) Clausura Temporal y total
- c) Clausura temporal y parcial
- d) Clausura permanente

De los anteriores conceptos el ordenamiento jurídico que nos ocupa nos brinda una definición, sin embargo, este mismo ordenamiento contempla un tipo de clausura más, el cual como ya hemos mencionado lo encontramos plasmado en su artículo 81, dicho numeral ordena:

“Artículo 81.- Procederá la clausura inmediata y permanente solo en los casos señalados en los artículos 10 fracción III, 37, 52, 76 segundo párrafo y 77 fracciones VII, VIII, IX, X y XI. En estos casos se iniciará de oficio el procedimiento de revocación de la Licencia, Permiso o Declaración de Apertura.”

Pero, ¿que debemos entender por la clausura inmediata?, al plasmar el legislador la palabra inmediata, ordena a la autoridad competente imponer el estado de clausura permanente de manera inmediata a todos aquellos establecimiento mercantiles que transgredan lo ordenado y/o lo prohibido en los numerales 10 fracción III, 37, 52, 76 segundo párrafo y 77 fracciones VII, VIII, IX, X y XI, en otras palabras ordena que la autoridad imponga esta sanción en el momento en que se percate de dichas violaciones, siendo este momento, tal y como se explico en el instante en que la autoridad administrativa realiza la visita de verificación y asiente en el acta respectiva las irregularidades detectadas en el desarrollo de dicha diligencia.

Teniendo en cuenta lo anterior, el servidor público que detecta estas irregularidades es el Verificador Administrativo y el mismo deberá ser quien en ese momento decreta la imposición de la clausura inmediata y permanente, lo cual a todas luces resulta completamente ilegal en primer lugar por que no cuenta con la facultad de determinar la imposición de sanción o medida de seguridad alguna, las facultades de dicho servidor publico las encontramos plasmadas en el artículo 22 del Reglamento de Verificación, la autoridad competente para imponer una clausura, ya no hablando de esta como sanción, si no como parte integrante de un ordenamiento legal según lo señalado por 124 fracción III del Reglamento Interior de la Administración Publica del Distrito Federal, es el Director General Jurídico y de Gobierno del Órgano Político de que se trate ya que dicho numeral señala que a esta autoridad le compete velar por el cumplimiento de las leyes y de más disposiciones jurídicas y administrativas.

En segundo lugar resulta ilegal, en el entendido, que no obstante que la clausura inmediata fuera decretada por la autoridad competente, lo cierto es, que esta debe de estar contenida en una Resolución Administrativa debidamente fundada y motivada y de la cual, debe hacerse mención en la orden de clausura, señalando en esta, la fecha de su emisión y la autoridad que la emitió, así como la autoridad que debe de ejecutarla, tal y como lo señala el Reglamento de Verificación Administrativa en su artículo 58 fracción V, es decir la autoridad debe de citar todos y cada uno de los fundamentos legales en los que apoye su determinación, así como los motivos particulares que llevaron a la autoridad a determinar la imposición de dicha clausura, sirve de apoyo a lo manifestado en este párrafo lo señalado por la tesis jurisprudencial que a continuación se cita:

Novena Época, Instancia: Segundo Tribunal Colegiado del Sexto Circuito; Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo: IX, Enero de 1999, Tesis: VI.2o. J/123, Página: 660.

FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN, NO EXISTE CUANDO EL ACTO NO SE ADECUA A LA NORMA EN QUE SE APOYA. Todo acto de autoridad debe estar suficientemente fundado y motivado, de manera que si los motivos o causas que tomó en cuenta el juzgador para dictar un proveído, no se adecuan a la hipótesis de la norma en que pretende apoyarse, no se cumple con el requisito de fundamentación y motivación que exige el artículo 16 constitucional, por tanto, el acto reclamado es violatorio de garantías.

En tercer lugar resulta completamente ilegal lo señalado por el numeral 81 de la Ley para el Funcionamiento de Establecimientos Mercantiles del Distrito Federal, en el sentido de que sea impuesta una clausura inmediata y permanente, puesto que como señalamos la misma debe determinarse y ejecutarse en el instante en que la autoridad tiene conocimiento de las irregularidades que dan motivo a la imposición de esta sanción, teniendo claro que en ningún momento se brinda la oportunidad al visitado de ser oído en la instauración del procedimiento correspondiente, el cual, se encuentra debidamente regulado por Reglamento de Verificación Administrativa y la Ley de Procedimiento Administrativo, ambos ordenamientos del Distrito Federal.

Si tenemos en cuenta que los ordenamientos legales que se citan otorgan el beneficio de la garantía de audiencia al visitado, al imponer el estado de clausura permanente de manera inmediata, no solo no se respeta lo señalado en los

citados ordenamientos, sino también es obvio que lo ordenado en el numeral que se analiza no respeta de manera alguna lo señalado en nuestro máximo ordenamiento legal en sus artículos 14 segundo párrafo y 16 primer párrafo.

Es claro que no se cumple el procedimiento administrativo debiendo puntualizar que "las violaciones al procedimiento son violaciones a la ley que deben ser corregidas en el campo administrativo y en el judicial. Cuando no se siguen estas formas procesales se afectan los derechos privados y son violatorio de garantías"³⁵

Tenemos que recordar de manera reiterada que ninguno de los dos ordenamientos que regulan el procedimiento administrativo de visitas de verificación, así como la Ley de para el Funcionamiento de Establecimientos Mercantiles del Distrito Federal, señalan a la clausura como una medida de seguridad, estas se encuentran debidamente señaladas en los artículos 106 y 107 del La ley de Procedimiento y 51 del Reglamento de Verificación, por lo que la clausura inmediata no puede por ningún motivo ser impuesta como una medida de seguridad, además el mismo Reglamento de Verificación señala de manera contundente en su artículo 58 que "en el caso de que proceda la clausura como sanción...", lo cual reafirma una vez mas que la misma se impondrá solo como sanción debiendo agotar el procedimiento administrativo que se señaló en el punto 4.2. del presente trabajo.

El artículo 81 es contradictorio incluso a la misma Ley para el Funcionamiento de Establecimientos Mercantiles, puesto que este ordenamiento legal señala en su artículo 77 que: "La contravención a las disposiciones de la Ley dará lugar al aseguramiento de las bebidas alcohólicas, imposición de sanciones

³⁵ SERRA ROJAS, Andrés. Ob. Cit. p. 291.

**ESTA TESIS NO SALE
DE LA BIBLIOTECA**

económicas, clausura de los Establecimientos Mercantiles y la revocación de las Licencias de Funcionamiento, de las Declaraciones de Apertura, Permisos, o Autorización, según corresponda en los términos del presente capítulo.

Para el debido cumplimiento de este capítulo, se observará en lo conducente la Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal y el Reglamento de Verificación Administrativa del Distrito Federal.”

De lo analizado con anterioridad se puede determinar que la clausura inmediata ordenada en el artículo 81 de la Ley para el Funcionamiento de Establecimientos Mercantiles del Distrito Federal, no respeta de manera alguna, el principio de legalidad, así como las garantías constitucionales de audiencia y de seguridad jurídica lo que estriba en una completa inconstitucionalidad de dicho artículo, ya que el mismo otorga a la autoridad administrativa la facultad de realizar una clausura inmediata sin observar el procedimiento administrativo correspondiente, resaltando que el mismo es una garantía legal constitucional y administrativa, dando lugar a actos arbitrarios por parte de la autoridad bajo el cobijo y protección de este artículo en contra de los particulares, sirve de apoyo a lo razonado con anterioridad la tesis jurisprudencial que continuación se cita:

Quinta Época, Instancia: Segunda Sala, Fuente: Apéndice de 1995, Tomo: Tomo III, Parte HO, Tesis: 1072, Página: 841.

PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO. REPOSICION. Si en un procedimiento administrativo no se llenan las formalidades exigidas por la ley que se aplica, con ello se violan las garantías individuales

del interesado, y procede concederle la protección federal para el efecto de que se subsanen las deficiencias del procedimiento.

4.5. Consecuencias Jurídicas, Procesales, y Económicas de la Clausura Inmediata

Son múltiples las consecuencias de la clausura inmediata, sin embargo todas ellas tiene una característica en común la cual es que resultan negativas, si la autoridad administrativa lleva cabo la ejecución de una clausura inmediata, estaríamos ante la presencia de un acto por demás arbitrario aún cuando la autoridad actúa en "cumplimiento" de un ordenamiento legal vigente.

Las consecuencias son negativas por que las Autoridades Administrativas del Gobierno del Distrito Federal, no cumplen con lo ordenado en nuestro máximo ordenamiento, ni con las leyes secundarias que regulan el procedimiento de visitas de verificación haciendo notar, que tal y como manifestamos en el capítulo respectivo del procedimiento administrativo y en este punto afirmamos, este tipo de procedimientos tienen la finalidad de asegurar el interés general y el interés de los particulares. Por el primero se mantiene la eficiencia y seguridad en los servicios públicos; en cuanto al segundo, el particular asegura los intereses que le reconoce la ley y evita la ilegalidad y la arbitrariedad de los funcionarios públicos encargados de velar por el cumplimiento de los ordenamientos legales.

Las consecuencias jurídicas son negativas para el particular, debido a que como se menciona la autoridad administrativa al realizar la clausura inmediata conforme lo señalado en el artículo 81 de la Ley para el Funcionamiento de Establecimientos Mercantiles, vulnera de manera arbitraria la posibilidad de que el particular ejerza su derecho de manifestar en el desarrollo del procedimiento

administrativo lo que le convenga en defensa de sus intereses, al no dejar transcurrir el término legal que señalan la Ley del Procedimiento Administrativo y el Reglamento de Verificación Administrativa, ya que en el momento mismo de la visita de verificación determina imponer dicha clausura, la cual, como ya fue puntualizado debe ser determinado al concluir el procedimiento administrativo correspondiente, cuando la autoridad realice todas y cada una de las etapas y actuaciones del multicitado procedimiento administrativo y concluya con la emisión de la resolución que conforme a derecho proceda. Sirve de apoyo a lo manifestado en presente párrafo la siguiente tesis jurisprudencial:

Octava Época, Instancia: Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, Fuente: Apéndice de 1995, Tomo: Tomo III, Parte TCC., Tesis: 651, Página: 473

CLAUSURA Y CANCELACION DE LA LICENCIA DE FUNCIONAMIENTO. NO SON CONSECUENCIA NECESARIA DE LA ORDEN DE VISITA Y DEL ACTA DE INSPECCION. El hecho de que se haya reconocido la existencia de la orden de visita y del acta de inspección, no basta para concluir que los diversos actos reclamados, como la clausura y la cancelación de la licencia de funcionamiento, deban tenerse también como existentes, porque estos últimos actos no resultan ser consecuencia jurídicamente necesaria de los primeros, al tratarse de supuestos distintos, por un lado, la orden de visita y el acta de inspección, y, por otro, la pretendida clausura o suspensión de labores; circunstancia que se corrobora al advertirse que el acta en cuestión constituye el inicio del procedimiento administrativo, mientras que dicha clausura o suspensión, es la culminación de aquel procedimiento, o sea, cuando la autoridad puede apreciar si aplica o no las sanciones que correspondan.

Por otra parte, para la autoridad, crea consecuencias jurídicas negativas en razón de que clausura aún cuando no fuere impuesta con una finalidad arbitraria, la misma es susceptible de que el particular interponga algún recurso legal por medio del cual manifieste como agravios las inobservancia del procedimiento respectivo y en consecuencia reciba un fallo a su favor, no teniendo ningún objeto todos los esfuerzos realizados por la administración pública puesto que la misma vio cumplido por solo un instante su determinación, independientemente de la posible comisión de algún delito por realizar o ejercer funciones para las cuales no se encuentra debidamente facultada por los ordenamientos legales que regulan su actuar.

Respecto a las consecuencias procesales de este tipo de clausura es necesario ser repetitivos, puesto que como ya se ha mencionado esta violenta en su totalidad el procedimiento que deriva de la visita verificación en perjuicio del particular al dejarlo en un completo estado de indefinición, pero el perjuicio no es solo para el particular, si no también para la administración pública, en el entendido que la autoridad competente tendrá que reponer el procedimiento por completo cuando el particular recurra ante cualquier instancia dicha clausura por ser un acto de autoridad completamente ilegal e inconstitucional tal y como se ha acreditado en el presente estudio, criterio que respalda la tesis jurisprudencial que a continuación se cita:

Quinta Época, Instancia: Tercera Sala, Fuente: Apéndice de 1995, Tomo: Tomo VI, Parte SCJN, Tesis: 392, Página:264

PROCEDIMIENTO, VIOLACIONES AL. Cuando se concede el amparo por violación a las leyes del procedimiento, tendrá por efecto

que éste se reponga a partir del punto en que se infringieron esas leyes.

Todas estas consecuencias negativas se suman a un campo más tangibles aun y el cual es el económico, con la clausura señalada en el artículo 81 del ordenamiento legal que se estudia se causa un grave perjuicio de manera irreparable a los particulares, lo anterior es de considerarse así, si tomamos en cuenta que por cada establecimiento en el que se ejecute este tipo de clausura se perjudica cuando menos a una familia, la cual en muchos de los casos dependen para su subsistencia económica únicamente del funcionamiento del establecimiento mercantil clausurado, clausura que pudo haberse evitado durante el desarrollo del procedimiento respectivo, lo cual al no realizarse, a nuestra consideración obliga al particular a acudir ante los órganos jurisdiccionales ya sea de carácter local o federal, debiendo muchas veces garantizar el crédito fiscal, si es que además le fue impuesta una multa para que le sea otorgada la suspensión provisional y en su caso la definitiva, a demás de los gastos que estos realicen para la tramitación y substanciación del procedimiento.

Para la autoridad administrativa, representa un derroche de recursos materiales y humanos puesto que al tratarse de un acto de autoridad por de más ilegal e inconstitucional, este será declarado así tarde o temprano por el órgano jurisdiccional que lo analice y la autoridad administrativa abra derrochado sin alcanzar ninguna finalidad tangible dichos recursos.

4.6. Ineficacia Jurídica de la Clausura Inmediata ante los Medios de Defensa

En virtud de que la clausura administrativa tiene diversas consecuencias jurídicas, procesales y económicas mismas que hemos analizado, creemos

importante analizar de manera independiente una de las consecuencias jurídicas más relevantes de este tipo de clausura, la cual es, la ineficacia jurídica ante los medios de defensa, el particular puede acudir incluso ante los Órganos Jurisdiccionales Federales, por la gravedad del acto de autoridad, ya que el mismo como ha quedado debidamente acreditado resulta completamente contradictorio a todos los ordenamientos legales que regulan la actividad de las autoridades administrativas en este campo.

La ineficacia de la clausura inmediata es el resultado de la ilegalidad e inconstitucionalidad con la que actúa la autoridad administrativa, puesto que esta, la lleva acabo bajo el cobijo del ordenamiento legal, es importante destacar que el precepto legal por si mismo no causa agravio alguno al particular o al visitado, este se ve afectado en su esfera jurídica cuando el ordenamiento legal es observado por la autoridad administrativa. La clausura impuesta de forma inmediata es de carácter permanente, la cual es una sanción y esta solo debe y puede ser determinada única y exclusivamente a la conclusión del procedimiento administrativo tal como lo señalan los ordenamientos legales que regulan a este.

En éste orden de ideas cuando el particular demande a la autoridad emisora del acto llámese Verificador Administrativo o en su caso Director General Jurídico y de Gobierno, lo cierto es, que al tender un derecho jurídicamente tutelado, el particular demandara la ilegalidad del la clausura permanente impuesta de manera inmediata, no siendo difícil determinar que toda vez que el procedimiento administrativo fue violentado por la autoridad administrativa en el supuesto cumplimiento de la Ley para el Funcionamiento de Establecimientos Mercantiles en el Distrito Federal, el juzgador ya sea local o federal otorgará la protección de la justicia, obligando a la autoridad administrativa a dejar sin efectos dicha clausura, por no haber respetado en perjuicio del particular, el principio de

legalidad, las formalidades esenciales del procedimiento y resaltando la violación a las garantías individuales de audiencia y seguridad jurídica.

El particular posiblemente no tendrá la misma suerte si intenta el recurso de inconformidad previsto tanto en la Ley de Procedimiento Administrativo como en la Ley Para el Funcionamiento de Establecimientos Mercantiles, en razón de que dicho recurso de inconformidad se ventila ante el mismo Órgano Político Administrativo que emitió el acto de autoridad, puesto que si bien es cierto la Ley de Procedimiento Administrativo señala en su artículo 108 que "el recurso de inconformidad tendrá por objeto que el superior jerárquico de la autoridad emisora, confirme, modifique, revoque o anule el acto administrativo recurrido", lo cierto es, que conforme a la practica comúnmente se confirma los actos combatidos por esta vía, puesto que el área jurídica del Órgano Político Administrativo es quien resuelve y quien en su caso reviso el mismo acto de autoridad al ser emitido por primera vez, lo cual es explicable puesto que ya no existe la imparcialidad.

Los Órganos Políticos Administrativos están dirigidos por el Jefe Delegacional, el cual, se apoya en sus Directores Generales los cuales revisan y rubrican los actos administrativos que este emite relacionados con cada una de sus respectivas áreas, en el supuesto de que se presentara un recurso de inconformidad en esta materia, es la Dirección General Jurídica y de Gobierno la que conocerá y en su caso resolverá el asunto, pasando el mismo solo para que el Jefe Delegacional que es el superior jerárquico del Director General Jurídico y de Gobierno lo firme, no habiendo una área en especial que dependa directamente del Jefe Delegacional que resuelva este tipo de recursos a efecto de que exista una imparcialidad puesto que el acto recurrido fue emitido por el mismo Director General Jurídico y de Gobierno, lo cual explica que comúnmente este confirme el acto recurrido.

CONCLUSIONES

PRIMERA.- El análisis jurídico del artículo 81 de la Ley Para el Funcionamiento de Establecimientos Mercantiles del Distrito Federal, requiere del análisis previo de los actos administrativos, los cuales se manifiestan en la producción de efectos jurídicos con consecuencias en la esfera jurídica de los particulares, debido a que este precepto legal forma parte de una ley administrativa la cual será aplicada a través de la emisión de un acto administrativo.

SEGUNDA.- El acto administrativo requiere reunir los siguientes elementos: Sujeto, Voluntad, Objeto, Motivo, Forma y Fin, los cuales deben ser conforme a la legislación, es decir, cumplir con las condiciones de legalidad además de ello, en nuestro orden jurídico se deben de cumplir con determinados requisitos constitucionales los cuales se encuentran establecidos en los artículos 14 y 16 de la Constitución Federal que son: Competencia, Forma Escrita, Fundamentación, Motivación y Principio de Irretroactividad de la ley. Por último la jurisprudencia ha establecido que todo acto de autoridad de molestia debe contener la firma autógrafa de autoridad competente.

TERCERA.- El acto perfecto es aquel que reúne todos los elementos del acto administrativo, y será válido cuando sea conforme a la ley observando los requisitos de constitucionalidad.

CUARTA.- El acto administrativo eficaz, es aquel que puede realizar y producir todos sus efectos para los que fue creado, siendo obligatorio, esa eficacia esta sujeta a que este sea conocido por su destinatario por medio de la notificación del mismo; la eficacia permite que el acto goce de los caracteres de

presunción de legitimidad, de ejecutividad y ejecutoriedad, siendo válido hasta en tanto no se declaren legalmente su invalidez.

QUINTA.- La clausura que es llevada a cabo por autoridades del Gobierno del Distrito Federal en materia de establecimientos mercantiles es la ejecución del acto administrativo, es decir la ejecución de la Resolución Administrativa en la cual se ordena la clausura como sanción, no siendo un acto administrativo propiamente sino parte de un procedimiento.

SEXTA.- Todo acto administrativo es precedido por un procedimiento administrativo, el cual, es el cauce legal para la creación del mismo, en este la autoridad administrativa debe respetar la legislación secundaria que regula su actuar, sin contradecir de ninguna forma lo ordenado en nuestro máximo ordenamiento legal, pero aún con mayor exactitud en aquellos procedimientos administrativos externos en los que la administración pública interactúa con los particulares y los mismos pueden ver afectada su esfera jurídica en sentido negativo en mayor o menor grado.

SÉPTIMA.- El objeto del procedimiento administrativo es garantizar que la emisión de los actos administrativos será con completo apego a los ordenamientos legales, garantía que cobra una importancia de mayor trascendencia cuando se trata de procedimientos administrativos externos, para cumplir su objeto ha desarrollado ciertas características propias, es menos formal, sencillo y busca la eficacia de la acción administrativa, pero respaldándose siempre en los principios constitucionales, la ausencia de un procedimiento en actos administrativos que afecten intereses particulares es violatorio de garantías.

OCTAVA.- Los principios de eficacia y legalidad son determinantes en el desarrollo del procedimiento administrativo, puesto que con su observación

aseguran que el acto administrativo que sea resultado del procedimiento administrativo, será completamente legal y por ende cumplirá con su propósito, sin temor a que éste sea tachado de ilegal o inconstitucional, pues en su emisión y desarrollo se observó un completo apego a los ordenamientos legales, otorgando al particular el respeto integro de sus derechos.

NOVENA.- El procedimiento administrativo de visitas de verificación que regula la Ley de Procedimiento Administrativo y el Reglamento de Verificación Administrativa del Distrito Federal puede afectar la esfera jurídica de los particulares a los que se les aplica, éste es un procedimiento disciplinario y el mismo es una garantía de que la autoridad administrativa no actuara de manera arbitraria, pues el mismo se rige entre otros principios por el de legalidad y respeta las garantía de audiencia y seguridad jurídica.

DÉCIMA.- La autoridad administrativa debe observar el procedimiento de visitas de verificación señalado en la Ley de Procedimiento Administrativo y el Reglamento de Verificación Administrativa del Distrito Federal, previo a determinar la imposición de cualquier tipo de sanción, dicho procedimiento tiene por objeto otorgar al particular la seguridad que dentro del mismo se le otorgará la garantía de audiencia y que el actuar de la autoridad será apegada a derecho, es decir, que esta actuará de acuerdo al principio de legalidad y respetando las garantías de seguridad jurídica, evitando así la arbitrariedad de la autoridad administrativa, debiendo emitir una resolución administrativa con completo apego a lo señalado en nuestro máximo ordenamiento legal y los ordenamientos secundarios.

UNDÉCIMA .- La clausura administrativa señalada en el artículo 81 de la Ley para el Funcionamiento de Establecimientos Mercantiles del Distrito Federal es una sanción administrativa ya de que dicho numeral se encuentra en el capítulo respectivo de sanciones y medidas de seguridad, pero la misma nunca es

establecida como una medida de seguridad en este ordenamiento legal, en la ley del Procedimiento Administrativo, ni en el Reglamento de Verificación Administrativa del Distrito Federal, sin embargo esta señalada como sanción, como consecuencia del incumplimiento de alguna obligación o por la realización de alguna prohibición señalada en la Ley para el Funcionamiento de Establecimientos Mercantiles del Distrito Federal.

DECIMOSEGUNDA.- Esta clausura es inconstitucional, puesto que el ordenamiento legal en su artículo 81 facultad a la autoridad administrativa a imponer la misma sin observar el procedimiento administrativo correspondiente, con lo que se transgrede en perjuicio del particular el principio de legalidad, las formalidades esenciales del procedimiento y las garantías de audiencia y seguridad jurídica, principios, formalidades y garantías señaladas en nuestro máximo ordenamiento legal en sus artículos 14 y 16, lo cual, es completamente contradictorio al mismo.

DECIMOTERCERA.- Todas las consecuencias de la clausura inmediata son negativas debido a que la autoridad administrativa violento el procedimiento administrativo señalado en los ordenamientos legales que regulan su actuar, así como lo ordenado en nuestro máximo ordenamiento legal, teniendo como resultado una decisión arbitraria, ilegal e inconstitucional, con lo cual se perjudica al particular al que se le aplica, pues viola todos sus derechos y garantías, así mismo perjudica a la autoridad administrativa pues la misma no cumple con su finalidad primordial, la cual, es velar por el interés general, al no cumplir y hacer cumplir las leyes y derrocha recursos humanos y materiales con un acto que al ser recurrido por el afectado será declarado ilegal e inconstitucional

DECIMOCUARTA.- Cuando el particular demande a la autoridad emisora la ilegalidad e inconstitucionalidad de la clausura inmediata, el órgano jurisdiccional

ya sea de carácter local o Federal se percatara de todas las irregularidades y otorgará a el particular la protección legal, declarando la nulidad de dicho acto y obligando a la autoridad emisora a restituir al particular en el goce de sus derechos, es decir, ordenará a la autoridad emisora el retiro del estado de clausura por ser un acto ilegal, pero primordialmente inconstitucional.

DECIMOQUINTA.- La clausura inmediata señalada en el artículo 81 de la Ley para el Funcionamiento de Establecimientos Mercantiles del Distrito Federal es inconstitucional y dicho precepto legal, debe derogarse con la finalidad de que la autoridad administrativa no la realice de ninguna manera, y respete en todo momento las garantías, formalidades y principios que rigen y que deben de observarse en todo procedimiento administrativo que afecte la esfera jurídica de un particular y que es señalado y ordenado por nuestra Constitución Federal, así como por la Ley de Procedimiento Administrativo y el Reglamento de Verificación Administrativa del Distrito Federal.

BIBLIOGRAFÍA

Abad Hernando, Jesús Luis. Acto y Procedimiento Administrativo, Editorial Plus Ultra, Buenos Aires 1975, 198 p.p.

Acosta Romero, Miguel. Teoría General del Derecho Administrativo, 12ª. Edición, Editorial Porrúa, México 1995, 1048 p.p.

Carrillo Flores, Antonio. La Justicia Federal y la Administración Pública, 2ª. Edición, Editorial Porrúa, México 1973, 371 p.p.

Castro, Juventino V. Garantías y Amparo 4ª Ed., Edit. Porrúa, México 1983.

Chávez Castillo, Raúl. Juicio de Amparo, Editorial Harla, México 1994, 378 p.p.

Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto. Elementos de Derecho Administrativo Primer Curso, Editorial Limusa, México 1995, 235 p.p.

Fix Zamudio, Héctor. Introducción a la Justicia Administrativa en el Ordenamiento Mexicano, Editorial El Colegio Nacional, México 1993, 151 p.p.

Fraga Gabino, Derecho Administrativo, 40ª Edición, Editorial Porrúa; México 2000, 506 p.p.

Galindo Camacho, Miguel. Derecho Administrativo Tomo I, 3ª Ed. Edit; Porrúa, México 2000, 301 p.p.

González Pérez, Jesús Procedimiento Administrativa Federal, Editorial Porrúa UNAM, México 1995, 186 p.p.

González Pérez, Jesús. Derecho Procesal Administrativo Mexicano, Editorial Porrúa, México 1988, 824 p.p.

Hernández A., Octavio. Curso de Amparo, 2ª. Edición, Editorial Porrúa, México 1983, 442 p.p.

Lucero Espinosa, Manuel. Teoría y Práctica del Contencioso Administrativo ante el Tribunal Fiscal de la Federación, Editorial Porrúa, México 1990, 223 p.p.

Margáin Manatou, Emilio Introducción al Estudio del Derecho Administrativo Mexicano, 3ª. Edición, Editorial Porrúa, México 2000, 332 p.p.

Margáin Manatou, Emilio. Recurso Administrativo en México, 2ª Edición, Editorial Porrúa, México 1995, 252 p.p.

Martínez Morales, Rafael I. Derecho Administrativo Primer Curso, 2ª. Edición, Editorial Harla, Colección de Textos Jurídicos Universitarios, México 1994, 316 p.p.

Martínez Morales, Rafael I. Derecho Administrativo Primer Curso, Ed. Harla, Colección de Textos Jurídicos Universitarios, México 1994, p.p.251

Martínez Morales, Rafael I. Derecho Administrativo Segundo Curso, Editorial Harla, Colección de Textos Jurídicos Universitarios, México 1994, 316 p.p.

Olivera Toro, Jorge. Manual de Derecho Administrativo, 7ª. Edición, Editorial Porrúa, México 1997, 365 p.p.

Pérez de León, Enrique. Notas de Derecho Constitucional y Administrativo, 4ª. Edición. Editorial Porrúa, México 1993,266 p.p.

Sánchez Gómez, Narciso. Primer Curso de Derecho Administrativo, Edit. Porrúa, México1998, p. 356.

Sayagues Laso, Enrique. Tratado de Derecho Administrativo, Tomo II, 2ª Edición. S.E., Montevideo 1972, 665 p.p.

Serra Rojas, Andrés. Derecho Administrativo Primer Curso,19ª. Edición, Editorial Porrúa, México 1998, 905 p.p.

Serra Rojas, Andrés. Derecho Administrativo, Tomo I, 5ª. Edición, Editorial Porrúa, México 1992, 891 p.p.

LEGISLACIÓN

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal (publicada en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el 29 de diciembre de 1998.)

Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal (Ley publicada en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el día 21 de diciembre de 1995 y en el Diario Oficial de la Federación el día 19 de diciembre del mismo año)

Ley para el Funcionamiento de Establecimientos Mercantiles del Distrito Federal (Publicado en la Gaceta Oficial del Distrito Federal del 28 de febrero de 2002)

Reglamento Interior de la Administración Pública del Distrito Federal (Publicado en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el 28 de diciembre de 2000.)

Reglamento de Verificación Administrativa para el Distrito Federal (Publicado en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el 19 de febrero de 2004)

OTRAS FUENTES

Diccionario Enciclopédico Baber. Editorial Baber S. A., España 1991

Diccionario Jurídico 2000, Desarrollo Jurídico, Informática Jurídica Profesional.

IUS 2003, Suprema Corte de Justicia de la Nación, México 2003.

http://www.asamblea.df.gob.mx/princip/E06_T.