



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

FACULTAD DE ESTUDIOS SUPERIORES
ARAGÓN

LICENCIATURA EN DERECHO

TRABAJO POR ESCRITO QUE
PRESENTA:

MARCO ANTONIO PONCE HERNÁNDEZ

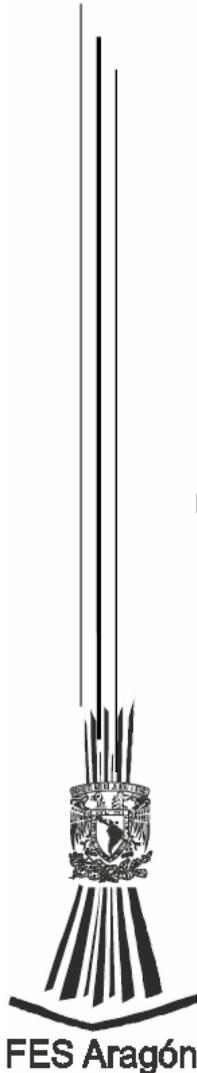
TEMA DEL TRABAJO:

**“LA FUNCIÓN ADMINISTRATIVA DEL ESTADO,
FRENTE A LA SUSPENSIÓN DEL ACTO RECLAMADO
EN EL JUICIO DE AMPARO INDIRECTO,
TRATÁNDOSE DE ESTABLECIMIENTOS
MERCANTILES DE ALTO IMPACTO, EN EL DISTRITO
FEDERAL”.**

EN LA MODALIDAD DE “SEMINARIO DE TITULACIÓN
COLECTIVA”

PARA OBTENER EL TÍTULO DE:

LICENCIADO EN DERECHO



MÉXICO, ARAGÓN A 12 DE JUNIO DE 2007



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.

A MIS PADRES

A ustedes, porque gracias a su dedicación consejos, y sin duda, a su ejemplo, he logrado conseguir lo que hasta ahora soy. Por enseñarme el verdadero concepto de lo que es "la familia".

Gracias.

A MIS HERMANOS

Por que siempre fueron, han sido y serán, el motor que me levanta por las mañanas, para tratar de ser una mejor persona.

Gracias.

A MIS MAESTROS

Por que gracias a los conocimientos compartidos he logrado forjar un criterio que me ayuda todos los días a forjar mi propio futuro. **Gracias.**

A TI

Porque sin decir tu nombre, siempre vivirás en mi corazón, y porque me enseñaste que el soñar no cuesta nada, pero alimenta el alma. **Gracias.**

A MIS AMIGOS

Porque los años pasan y sólo las verdaderas amistades se quedan, por eso, por estar ahí cuando los he necesitado.

Gracias.

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN

CAPÍTULO 1. EL ESTADO, SUS FINES Y SUS FUNCIONES.....1

1.1 El Estado

1.2 Los Fines del Estado

- Interés público

1.3 Las Funciones del Estado

- Función Legislativa
- Función Administrativa
 - El Acto Administrativo
- La Función Jurisdiccional
 - El Juicio de Amparo
 - La Suspensión del Acto reclamado

CAPÍTULO 2. ANÁLISIS SOCIO-JURÍDICO DE LA OPERACIÓN DE ESTABLECIMIENTOS MERCANTILES DE ALTO IMPACTO AL AMPARO DE LA JUSTICIA FEDERAL.....24

2.1 Establecimientos mercantiles de alto impacto.

2.2 Análisis de la Jurisprudencia "Suspensión. Procedencia en los casos de clausura ejecutada por tiempo indefinido"

CONCLUSIONES.....47

BIBLIOGRAFIA

INTRODUCCIÓN

Entendemos como Función Legislativa, a la actividad estatal cuyo principal objeto es la creación de normas de carácter general, imperativas y coercibles, es decir, normas jurídicas; por otro lado, la Función Administrativa se identifica como la actividad del Estado, encargada de ejecutar actos que se manifiestan en cumplimiento de disposiciones legales, creadoras de situaciones jurídicas concretas; finalmente tenemos la Función Jurisdiccional, en la que se presupone un conflicto de intereses que el estado debe resolver a fin de procurar la seguridad de sus habitantes.

Ahora bien, con el único objeto de aportar elementos que permitan exponer de manera clara las razones por las cuales se presenta este trabajo, también será necesario abordar de manera breve, el tema del Juicio de Amparo, en particular de la figura procesal que se tramita dentro de esta instancia jurisdiccional, denominada: "suspensión del acto reclamado".

Definida como una figura jurídica que contempla el juicio de amparo, la suspensión tiene como finalidad el paralizar la ejecución de los actos reclamados por el demandante de garantías, con el objeto de conservar la materia del juicio y evitar al quejoso daños y perjuicios de difícil, o inclusive, imposible reparación que le pudiera ocasionar la ejecución de dichos actos. Esta figura jurídica creada como la medida cautelar por excelencia en el juicio de amparo establece fórmulas de exacto cumplimiento para que se pueda otorgar o rechazar.

Así las cosas y una vez que se tienen identificados algunos conceptos básicos para alcanzar el objetivo del presente trabajo, se expondrá la razón por la que se considera necesario presentar un análisis de la contraposición entre las funciones básicas a cargo del Estado, cuando se trata de establecimientos mercantiles de alto impacto, o mejor conocidos como "giros negros".

Diversos tratadistas han coincidido en que el principal objeto, por el cual las sociedades adoptan la figura jurídica del Estado de Derecho, es precisamente el de alcanzar el "bien común" o "bien público". Sin embargo, la vida cotidiana nos ha demostrado que en algunos casos la contraposición en las funciones básicas del Estado, presume ineficacia en el camino por la procuración del bien común, en particular hay que hablar de la operación de establecimientos mercantiles que por la naturaleza de las actividades propias de su giro, han sido definidos como giros de alto impacto.

El planteamiento puntual del trabajo que se presenta, consiste en como es que la función ejecutiva del Estado (función administrativa) y la función judicial (jurisdiccional), se contraponen al momento de analizar en el ámbito de sus competencias, la operación de un establecimiento mercantil como el ya descrito; siendo que en el fin u objetivo de ambas funciones es el de alcanzar el bien común.

El titular de un establecimiento mercantil inicia actividades propias de un giro comercial, como puede ser un restaurante, un bar, una discoteca, salón de baile, entre otros, para lo cual, debe cumplir con una serie de requisitos ante la autoridad administrativa, a fin de obtener una autorización con la que acredite el funcionamiento de su establecimiento.

Ahora bien, qué pasa cuando la autoridad administrativa en pleno ejercicio de sus funciones y en muchos de los casos atendiendo a una demanda ciudadana, practica una visita de verificación administrativa a éste establecimiento mercantil y al momento de realizar la inspección ocular, detecta que en el inmueble se realizan conductas lascivas y de exhibicionismo corporal, tendientes a favorecer la prostitución, incluso en algunos casos con el empleo de menores de edad, pero no solo eso, sino que además se trata de un establecimiento en el que no se cuenta con las mínimas medidas de seguridad en materia de protección civil, como lo son el contar con extintores, señalamientos de ruta de evacuación, salidas de emergencia entre otras.

Es inminente que la autoridad administrativa, tendrá que emitir las medidas de seguridad y sanciones que corresponden ante las irregularidades detectadas al momento de practicar la visita, en los que seguramente, traerá como consecuencia la clausura del establecimiento mercantil y por consiguiente la imposición de sanciones pecuniarias.

Sin embargo, es el caso que, en la gran mayoría de los casos, en este intervalo de tiempo (entre que se realizó la visita de verificación y se notifica la resolución correspondiente), el titular de la negociación acude ante un Juez Federal a fin de solicitar el amparo y protección de la Justicia Federal, alegando que existe un acto de inminente ejecución que lo afectará, con el único objeto de alcanzar la suspensión del acto que reclama (efectos o consecuencias de la visita de verificación), con la cual permanecerá funcionando, hasta en tanto no se resuelva, tanto la procedencia o improcedencia de la medida cautelar definitiva, como el fondo del asunto.

Pues bien, al momento de constituirse la autoridad a ejecutar las medidas dictadas en la resolución administrativa correspondiente, se encuentra con que la autoridad jurisdiccional ya otorgó la suspensión del acto reclamado por el quejoso, consistentes, como ya se dijo, en las posibles consecuencias de la visita de verificación practicada, por tanto la instancia administrativa, tendrá que esperar a que se dicte la sentencia definitiva que ponga fin al juicio de amparo, en donde se determinará si la actividad realizada por el giro negro en estudio es o no ilegal; mientras tanto la negociación, seguirá funcionando, sin que por mucho la actividad del Estado haya logrado alcanzar su primordial objetivo "el bien común", al recalcar que las prácticas realizadas en este tipo de establecimientos, son lascivas y definitivamente en contra del orden público y la paz social.

CAPÍTULO 1. EL ESTADO, SUS FINES Y SUS FUNCIONES.

La constante transformación de instituciones jurídicas, como en este caso lo es el Estado, ha traído como consecuencia que su conceptualización se constriña al momento y lugar en que se busque una definición, para lo cual, asomaremos un poco nuestro estudio, a los antecedentes de esta forma de organización social.

1.1 EL ESTADO

El Estado, surge ante la necesidad de crear una organización política investida de un poder público que emana de normas jurídicas, encargada de regular las relaciones que se generan entre personas establecidas en un territorio determinado.

Así como el Estado ha tenido diversas formas de manifestación a lo largo de la historia; en el mismo sentido los derechos de los gobernados frente al Estado han sufrido transformaciones de acuerdo al tiempo y el espacio en que se estudien, desde la inexistencia en los tiempos del Estado Absolutista, pasando por la tenue presencia en el Estado Liberal, hasta el desarrollo de un sistema del Estado Social o Providencia.

Destaca la importancia de señalar, aunque sea de manera breve, la principal característica de cada uno de estas etapas o formas de manifestación del Estado.

El Estado Absolutista, basado en el principio de **la voluntad del Rey es la Ley**, lo cual denota una clara ausencia de los derechos personales frente al Estado, situación que impedía cualquier relación jurídica, ante un poder absoluto, manifestado como una facultad ilimitada de la figura del Estado, por lo que fue imposible el desarrollo de un Derecho Administrativo, al no existir sujetos de derecho, ni derechos que pudieran ser regulados por un ordenamiento jurídico.

El Estado Liberal, soporta su principal característica en la premisa **dejar hacer, dejar pasar**. Preparando el camino al surgimiento del Estado de Derecho, como un triunfo en contra de la monarquía absoluta; esta manifestación se basa en nociones de libertad y democracia, sin embargo con una clara tendencia hacia la protección de los intereses del sector burgués; esto es, el Estado se encontraba en condiciones de crear normas jurídicas, aunque sólo con la intención de garantizar la coexistencia de las libertades.

La sobreprotección de la clase burgués en el liberalismo, trajo como consecuencia una enorme desigualdad social, económica y política, lo que ocasionó el derrumbamiento de este sistema, surgiendo el Estado Social de Derecho, cuyo principal objetivo es lograr condiciones sociales y económicas más justas para todos. El Estado debe intervenir a favor de los gobernados, sobre todo, de las clases menos favorecidas, puesto que son las que más necesitan de su ayuda. El Estado reconoce los derechos sociales de los ciudadanos a fin de garantizar el bienestar y la justicia social. En nuestro país se manifiesta por primera vez en la Constitución de 1917.

A las formas de Estado Liberal y Estado Social de Derecho, le antecedieron una serie de manifestaciones que identifican de manera clara el surgimiento de un Estado de Derecho, mismo que nace ante la necesidad de equilibrar el poder y la libertad humana. Por lo anterior los tratadistas identifican esta manifestación, como que **el Estado se encuentra sometido al Derecho.**

Los supuestos preexistentes a este Estado de Derecho son:

- ❖ *“Un ordenamiento Jurídico al cual se encuentre sometida la actuación del Estado.*
- ❖ *El reconocimiento de los derechos de los gobernados.*
- ❖ *El establecimiento de medios idóneos para la defensa de esos derechos; y*
- ❖ *Un sistema de responsabilidades patrimoniales de la Administración Pública”* ¹.

Las ideas principales sobre las cuales descansa el reconocimiento de los derechos de los individuos y la organización equilibrada del Estado son: **La División de Poderes** desarrollada por Montesquieu a partir de las ideas de John Locke, y el **Principio de Legalidad** expuesto por Juan Jacobo Rousseau.

Sobre la división de poderes Montesquieu dice que: “...todo poder por naturaleza tiende a convertirse en tiránico por lo que la única forma

¹ H. DELGADILLO, Luis. Elementos de Derecho Administrativo. Primer Curso. Editorial LIMUSA. México, 2004. Página 23.

de evitarlo es que el poder detenga al poder"²; esto es, resulta necesario separar las funciones del Estado por cuanto hace a la creación de leyes, su ejecución, así como la de jurisdicción.

El Principio de Legalidad, expuesto por Rousseau, quien señala que: "*... la soberanía reside en el pueblo y se manifiesta con la creación de leyes que detentan la síntesis de la voluntad general*"³; por tanto, la legalidad se manifiesta en el sentido de que la autoridad solo puede actuar de acuerdo con las facultades que la propia Ley le otorgue.

Así las cosas, podemos concluir que los principios de **legalidad y división de poderes**, sentaron las bases para el surgimiento del Estado de Derecho vigente.

1.2 FINES DEL ESTADO

Antes de entrar al estudio de las *funciones del Estado*, se considera necesario identificar en primera instancia, cuales son los fines del Estado, ya que son estos últimos los que identifican el porque de la adopción de una forma de organización social como lo es el Estado.

Existen tantas definiciones en relación a cuales son los fines del estado, como criterios utilizados para asignarle un concepto, que van desde el enfoque filosófico, político, gramatical, etc., sin embargo, para efectos prácticos de nuestro trabajo, solo serán expuestos algunos de

² H. DELGADILLO, Luis. Ob. Cit. Página 25.

³ ÍDEM.

los que se consideran elementos indispensables para poder identificar los fines del Estado.

El Estado como persona jurídica, ejerce el poder soberano en territorio específico y persigue determinadas finalidades, identificadas como las direcciones, propósitos, o tendencias de carácter general, que fijan el extremo de la actividad pública que justifica su creación.

Partiendo de la base de que los fines del Estado deben marcar tendencias de carácter general, es que podemos identificar a los fines del Estado como: asegurar la vida en sociedad, satisfacer necesidades colectivas, alcanzar la justicia social, garantizar la convivencia en sociedad, asegurar la tranquilidad doméstica y proveer el bienestar general. En este orden de ideas, podemos concluir entonces, que el principal fin del Estado es **alcanzar el bien común**.

- **INTERÉS PÚBLICO**

La idea de interés público nace como sustituto de la noción de **bien común**, que contenía a su vez fuertes connotaciones morales y religiosas.

Rfael I. Martínez, define al *interés público* como *“la pretensión de un sector poblacional para que un bien o actividad material o cultural, que les es común, sea proporcionado o protegido por el estado al considerarlo éste primordial”*⁴.

⁴ I. MARTÍNEZ, Rafael. Derecho Administrativo. 1er y 2º Curso. Editorial Oxford. México, 2002. Página 51

Por su parte Luis H. Delgadillo, señala que: “... *la organización político-jurídica de la sociedad, estructurada en un ente que denominamos Estado, supone la suma de intereses de los individuos para integrar lo que conocemos como interés público*”⁵.

Este concepto será trascendental para los objetivos que se han planteado en el presente trabajo, sin embargo no entraremos a realizar un exhaustivo análisis del mismo, ya que como consecuencia de ello se podrían identificar vastos conceptos afines a éste, como es el caso del interés social, interés general, interés nacional, utilidad pública y beneficio colectivo, solo por enunciar algunos. Es por ello que nos bastará con identificar al **interés común** como la suma de voluntades expuestas a la satisfacción que para tal efecto procure el Estado.

1.3 LAS FUNCIONES DEL ESTADO

Una vez identificados los fines del Estado, debe mencionarse que para alcanzar ese fin u objeto, la actividad del estado se origina en el conjunto de atribuciones para actuar, que le corresponden como persona jurídica de derecho público y que realiza por medio de los órganos que integran la administración pública en sus tres niveles de gobierno, cuyo objetivo es alcanzar y preservar el bien común o el interés público.

⁵ H. DELGADILLO, Luis. Ob. Cit. Página 51.

La actividad del estado será definida como el conjunto de actos materiales y jurídicos, operaciones y tareas que realiza en virtud de las atribuciones conferidas por la legislación positiva, cuyo otorgamiento de dichas atribuciones atiende a la necesidad de crear jurídicamente los medios adecuados para alcanzar los fines del Estado **el bien común o interés público**.

En este orden de ideas, con el objeto de alcanzar su principal fin, el interés común, es necesario que el Estado instrumente los medios suficientes para que, por conducto de sus funciones se pueda satisfacer ése fin primordial.

Para tal efecto, el Estado Mexicano agrupa la gama de funciones que materializa en su carrera por alcanzar el bien público en tres grandes grupos:

- LA FUNCIÓN LEGISLATIVA,
- LA FUNCIÓN ADMINISTRATIVA Y
- LA FUNCIÓN JURISDICCIONAL.

Las funciones del Estado se realizan básicamente mediante actos de derecho público emitidos por los órganos *legislativo, ejecutivo y judicial*, a estos órganos les corresponde la función legislativa, administrativa y jurisdiccional respectivamente.

Ahora bien, destaca el hecho de señalar que no existe una absoluta separación de funciones entre los órganos de gobierno que las realizan, administrativa (poder ejecutivo), legislativa (poder legislativo)

y jurisdiccional (poder judicial), ya que si bien es cierto, preponderantemente se les asigna una función específica, también lo es que de acuerdo con los diversos sistemas jurídicos, se han asignado a tales órganos algunas actividades diferentes a las que esencialmente les corresponden.

En este orden de ideas, en muchos de los casos el *poder ejecutivo* puede llegar a ejercer funciones legislativas o jurisdiccionales, así al *poder judicial* se le encomiendan funciones de naturaleza administrativa o de naturaleza legislativa y finalmente el *poder legislativo* también realiza funciones administrativas o de carácter jurisdiccional.

Ésta situación ha traído como consecuencia que la clasificación de las funciones del estado, se estudie desde varios puntos de vista, sin embargo adoptaremos la que propone el Profesor Rafael I. Martínez Morales, por considerarla clara y suficiente para nuestro trabajo, esto es, desde el punto de vista *orgánico*, *formal* y *material*.

La clasificación desde el punto de vista *orgánico* señala que un acto es administrativo, jurisdiccional o legislativo, atendiendo a cual de los tres poderes del estado lo emita, esto significa que en el criterio *orgánico* se toma en cuenta únicamente al ente que realiza la función, sin importar la naturaleza del acto.

Así las cosas todo acto que sea emitido por parte del poder ejecutivo es orgánicamente administrativo; por cuanto hace a los actos jurisdiccionales, será todo aquel que emane del órgano judicial;

finalmente los actos que emanen del congreso lo identificaremos como legislativos.

El punto de vista *formal* determina que las funciones del Estado serán clasificadas tomando en cuenta la forma o procedimiento que se haya seguido en la emisión del acto, sin importar el órgano emisor, por lo que será legislativo, si parte de una iniciativa o proyecto, encamina una discusión y finalmente se promulga; administrativo, si se manifiesta en el cumplimiento a disposiciones legales, creadoras de situaciones jurídicas concretas; y finalmente, será jurisdiccional cuando presupone la existencia de una situación de duda o conflicto de derechos, con la presencia de dos pretensiones opuestas y se manifiesta a través de una resolución.

Finalmente el criterio *material* analiza la naturaleza o esencia de acto emitido, por lo que será una función legislativa en el caso de que se trate de la emisión de una norma abstracta, general, imperativa, con sanción directa o indirecta e impersonal. Será administrativa si nos colocamos en el supuesto de ejecución de actos reconocidos por la norma y que crean situaciones jurídicas particulares. Por su parte la función jurisdiccional, presupone la existencia de una controversia ante la cual deberá existir un pronunciamiento por parte del órgano que la ejerza.

En resumidas cuentas, podemos decir que a lo largo de este capítulo hemos logrado identificar que en muchos de los casos las funciones que realizan los tres principales órganos de gobierno (PODER EJECUTIVO, LEGISLATIVO Y JUDICIAL), no siempre coinciden con el

nombre que enuncia el respectivo poder, por lo que comúnmente el poder legislativo realiza funciones administrativas o de carácter jurisdiccional, lo mismo pasa con los poderes ejecutivo y judicial.

Ahora bien, independientemente del criterio que se utilice para clasificar las funciones del Estado, para efectos de este trabajo, adoptaremos la clasificación orgánica, esto es, independientemente de las características propias del acto emitido, las funciones serán identificadas como: *función legislativa, administrativa y jurisdiccional*.

La Función Legislativa debemos entenderla como la actividad estatal cuyo principal objeto es la creación de normas de carácter general, imperativas y coercibles, es decir, normas jurídicas.

La Función Administrativa se identifica como la actividad del Estado, encargada de ejecutar actos que se manifiestan en cumplimiento de disposiciones legales, creadoras de situaciones jurídicas concretas.

○ ACTO ADMINISTRATIVO

Rafael I. Martínez Morales lo define como “... *la declaración unilateral de la administración pública que produce consecuencias subjetivas de derecho*”⁶.

Luís H. Delgadillo lo define como la “... *declaración unilateral de voluntad, conocimiento o juicio, de un órgano administrativo,*

⁶ I. MARTÍNEZ, Rafael. Ob. Cit. Página 233.

realizada en el ejercicio de la función administrativa, que produce efectos jurídicos concretos en forma directa"⁷.

Por su parte Acosta Romero lo define como *la manifestación unilateral externa de la voluntad, que expresa la decisión de una autoridad administrativa competente, en ejercicio de la potestad pública*.

La Ley de Procedimiento Administrativo para el Distrito Federal dice que se entiende como acto administrativo, *la declaración unilateral de 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 tiene por objeto crear, transmitir, modificar, reconocer o extinguir una situación jurídica concreta, cuya finalidad es la satisfacción del interés general*.

Siguiendo con el presente capítulo se tiene que **la Función Jurisdiccional**, será aquella en la que se presupone un conflicto de intereses que el estado debe resolver a fin de procurar la seguridad de sus habitantes.

En el tema de la Función Jurisdiccional también haremos un breve espacio a fin de abordar de manera general la figura del Juicio de Amparo.

⁷ H. DELGADILLO, Luis. Ob. Cit. Página 223.

○ EL JUICIO DE AMPARO

El hombre, en sus orígenes, se concibe como un ente completamente libre, en sus acciones, en su manera de pensar, no obstante la convivencia diaria lo hace organizarse en sociedad, en donde se autolimita, creando causas a su conducta y creando normas de convivencia que adoptan un sistema de vida, encaminado hacia el tiempo del Estado, en sus diferentes modalidades de formación (absolutista, liberal, etcétera).

Ahora bien, ya que los hombres se han normado, se hace necesario la existencia de entes normativos investidos de poder público que se encuentren por encima de ellos y que los obligue a respetar tales normas, de ahí la justificación para el surgimiento de la figura de Administración Pública, entendiendo como tal a “... *la actividad que de manera concreta, inmediata, continua y espontánea realizan los órganos del Estado para atender los intereses públicos*”⁸.

El Gobierno no tiene más razón de existir que la de ser el guardián de las normas que regulan la convivencia de los individuos.

Sin embargo, los abusos en el ejercicio de la potestad de que se encuentra embestido el Gobierno, traen como consecuencia la necesidad de crear instituciones que defiendan al gobernado, frente al poder del gobernante.

⁸ H. DELGADILLO, Luis. Ob. Cit. Página 85.

Así es como surge la figura del Juicio de Amparo; ante la necesidad de contar con un medio de defensa que permita al gobernado enfrentarse a los excesos del poder público y obligarlo a que también respete los mandatos constitucionales.

El juicio de amparo no tiene más explicaciones, que la de servir de medio de defensa del gobernado frente a los actos inconstitucionales del gobernante. El juicio de amparo, pues, tiene en la Constitución su meta y su origen o fuente. Es la Constitución su fuente porque es creado por ella; y es la Constitución su meta, porque es precisamente su finalidad, la de lograr el respeto de los mandatos constitucionales.

Existen tantos conceptos del Juicio de Amparo, como criterios que se han utilizado al definirlo, sin embargo sólo enunciaremos algunos de los que se consideran más claros para identificar esta institución:

*El Maestro Ignacio Burgoa Orihuela lo define como "... un juicio o proceso que se inicia por la acción que ejercita cualquier gobernado ante los órganos jurisdiccionales federales contra todo acto de autoridad (lato sensu) que le causa un agravio en su esfera jurídica y que considere contrario a la Constitución, teniendo por objeto invalidar dicho acto o despojarlo de su eficacia por su inconstitucionalidad o ilegalidad en el caso concreto que lo origine"*⁹.

Por su parte Carlos Arellano García dice que el Juicio de Amparo *"Es la institución jurídica por la que una persona física o moral, denominada quejoso, ejercita el derecho de acción, ante un órgano*

⁹ BURGOA ORIHUELA, Ignacio. El Juicio de Amparo. Editorial Porrúa. México, 1991. Página 177.

*jurisdiccional federal o local, para reclamar de un órgano del Estado, federal, local o municipal, denominado autoridad responsable, un acto o una ley, que el citado quejoso estima, vulnera las garantías individuales o el régimen de distribución competencial entre Federación y Estados, para que se le restituya o mantenga el goce de sus presuntos derechos, después de agotar los medios de impugnación ordinarios"*¹⁰.

La enciclopedia Encarta Microsoft define al Juicio de Amparo como el juicio de garantías que supone un medio de control de la constitucionalidad confiado a órganos jurisdiccionales, toda vez que el objeto de esta clase de juicio es resolver todas aquellas cuestiones que se susciten por leyes o actos que violen las garantías individuales; por leyes o actos de la autoridad federal que vulneren o restrinjan la soberanía de los Estados; y por las leyes o actos de autoridades locales que invaden la esfera de la jurisdicción federal.

Cada una de las definiciones presentadas, contiene elementos suficientes para realizar un profundo análisis, sin embargo no es nuestro principal objetivo; por lo que se propone considerar la siguiente definición apoyada en los conceptos enunciados: el Juicio de Amparo como un medio de control constitucional, por medio del cual una persona física o moral, demanda por la vía de la acción, la protección de la justicia federal, en contra de cualquier acto de autoridad federal, local o municipal; considerado como contrario a la propia Constitución.

¹⁰ ARELLANO GARCÍA, Carlos. Práctica Forense del Juicio de Amparo. Editorial Porrúa. México 1989. Página 1.

Las partes en el Juicio de Amparo

Etimológicamente la palabra parte proviene del vocablo latino *pars*, *partis*, que en su significado gramatical refiere que es la porción de un todo.

Como ha resultado una constante existen tantos conceptos de parte como tratadistas y criterios utilizados para definir esta figura jurídica dentro del juicio de amparo, sin embargo no entraremos a realizar un extensivo estudio al respecto, consideramos suficiente al señalar que se entenderá como parte en el Juicio de Amparo, la persona física o moral que en relación con el desempeño de la función jurisdiccional, recibirá la dicción del derecho, respecto de la constitucionalidad o inconstitucionalidad de los actos de autoridad estatal impugnados.

Por su parte la Ley de Amparo, reglamentaria de los artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, señala en su artículo 5º.- Son partes en el Juicio de Amparo:

- I. El Agraviado o agraviados
- II. La Autoridad o autoridades responsables
- III. El Tercero o terceros perjudicados, pudiendo intervenir con ese carácter:
 - a) La contraparte del agraviado cuando el acto reclamado emana de un juicio o controversia que no sea del orden penal, o cualquiera de las partes en el mismo juicio cuando el amparo sea promovido por persona extraña al procedimiento;

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

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

IV. El Ministerio Público Federal, quien podrá intervenir en todos los juicios e interponer los recursos que señala esta ley, independientemente de las obligaciones que la misma le precisa para procurar la pronta y expedita administración de justicia.

Para obtener un mejor entendimiento del precepto legal antes citado, a continuación realizaremos una breve explicación de cada uno de las partes.

I. El Agraviado: Reconocido también y de manera indistinta por la jurisprudencia como *quejoso*; se define como la persona física o moral que en el ejercicio de sus derechos, por la vía de la acción solicita el amparo y protección de la Justicia Federal, en contra de un acto de autoridad estatal que se presume viola sus garantías individuales o de distribución competencial entre Federación y Estados de la República.

II. Autoridad Responsable: Definida jurídicamente por el artículo 11 de la Ley de Amparo y que a la letra señala: Es autoridad responsable la que dicta, promulga, publica, ordena, ejecuta o trata de ejecutar la ley o el acto reclamado.

Si bien la propia ley reglamentaria de los artículos 103 y 107 de la Constitución, establece el concepto de autoridad responsable, nos parece oportuno señalar la propuesta que realiza el Maestro Carlos Arellano García, quien la define como: La autoridad responsable en el amparo es el órgano estatal, bien federal, local o municipal a quien el quejoso le atribuye el acto o Ley reclamados, presuntamente violatorios de garantías individuales o del sistema de distribución entre Federación y Estados.

III. Tercero Perjudicado: La doctrina lo ha definido como aquella persona física o moral a quien en su carácter de parte en el juicio, titula un derecho que le puede ser afectado por la sentencia que se dice en el juicio de amparo, teniendo por tanto, interés jurídico para intervenir en la controversia sobre la controversia constitucional y para que subsista el acto reclamado y no se declare la inconstitucionalidad.

Al respecto es importante señalar que el tercero perjudicado en el juicio de amparo, no es un elemento indispensable en el desahogo del procedimiento, basta con que sea emplazado al juicio si es que existe; sin embargo no es obligado a comparecer ante la actividad jurisdiccional

Asimismo debe mencionarse que el propio artículo 5° de la Ley de Amparo, establece los casos en que se puede comparecer en el juicio de amparo en carácter de tercero perjudicado, por lo que no será necesario entrar al estudio de cada uno los supuestos jurídicos.

IV. El Ministerio Público Federal: Determinado como parte en el Juicio de Amparo, por la propia Ley Reglamentaria en su artículo 5° fracción IV: "Son partes en el Juicio de Amparo: ... IV. El ministerio Público Federal, quien podrá intervenir en todos los juicio e interponer los recursos que señale esta ley, inclusive para interponerlos en amparos penales cuando se reclamen resoluciones de tribunales locales, independientemente de las obligaciones que la misma ley precisa para procurar la pronta y expedita administración de justicia. Sin embargo tratándose de amparos indirectos en materias civil y mercantil, en que solo afecten intereses particulares excluyendo la materia familiar, el Ministerio Público no podrá interponer los recursos que esta Ley señala.

Es quien intervendrá cuando el caso de que se trate afecte, a su juicio, el interés público, supuesto en el que podrá interponer los recursos relativos.

La doctrina ha hecho innumerables señalamientos respecto de la intervención del Ministerio Público Federal como parte en el Juicio de Amparo, de lo que es importante destacar dos elementos enunciados en el precepto legal que le da la naturaleza de parte en el Juicio de Amparo.

Por otra parte, llama la atención la facultad discrecional con que cuenta el Ministerio Público para su intervención en el Juicio de Amparo, es decir, en todos los casos el Ministerio Público debe ser llamado a juicio de amparo, y será a consideración de éste, que intervenga o no en el juicio, en función de considerar si el caso ocasiona ó no afectación al interés público.

○ **EL AMPARO DIRECTO**

Identificado por la doctrina también como uni-instancial, esto es, que en contra del fallo que resuelve el Juicio de Garantías interpuesto, no se admite medio de impugnación, ni recurso en contra.

Compete conocer de la substanciación de este Juicio a los Tribunales Colegiados de Circuito, y procede en los supuestos descritos en el artículo 158 de la Ley Reglamentaria de los Artículos 103 y 107 de la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos, y que en la especie señala:

“Artículo 158: El juicio de amparo directo es competencia del Tribunal Colegiado de Circuito que corresponda, en los términos establecidos por las fracciones V y VI del artículo 107 constitucional, y procede contra sentencias definitivas o laudos y resoluciones que pongan fin al juicio, dictados por tribunales judiciales, administrativos o del trabajo, respecto de los cuales no proceda ningún recurso ordinario por el que puedan ser modificados o revocados, ya sea que la violación se cometa en ellos o que, cometida durante el procedimiento, afecte a las defensas del quejoso, trascendiendo al resultado del fallo, y por violaciones de garantías cometidas en las propias sentencias, laudos o resoluciones indicados”.

Sin duda el ámbito de competencia y materia, es un elemento fundamental para tener perfectamente identificado, la instancia

sobre la cual se pretenden sentar algunas concepciones, no siendo el caso, el Juicio de Amparo Directo, por las materias a las que se encaminan dicha institución.

○ **EL AMPARO INDIRECTO**

También identificado como bi-instancial, se promueve ante un Juez de Distrito, por lo que permite recurrir el fallo que se dicte en el juicio de garantías que se intente.

Regulado por el artículo 114 de la Ley de Amparo, del que únicamente señalaremos los supuestos que son de interés para los fines prácticos del presente trabajo, y que en lo sustancial señalan:

“Artículo 114: ... Fracción II.-Contra actos que no provengan de tribunales judiciales, administrativos o del trabajo. En estos casos, cuando el acto reclamado emane de un procedimiento seguido en forma de juicio, el amparo sólo podrá promoverse contra la resolución definitiva por violaciones cometidas en la misma resolución o durante el procedimiento, si por virtud de estas últimas hubiere quedado sin defensa el quejoso o privado de los derechos que la ley de la materia le conceda, a no ser que el amparo sea promovido por persona extraña a la controversia.

Es precisamente la figura jurídica del Juicio de Amparo Indirecto, la que nos interesa para los fines prácticos de nuestro trabajo, siendo la actuación de autoridades administrativas las que se ven frenadas con la interposición del medio de defensa que se estudia.

○ **LA SUSPENSIÓN DEL ACTO RECLAMADO.**

Gramaticalmente significa, suspender, impedir, paralizar lo que esta en actividad, transformar temporalmente en inacción, una actividad cualquiera.

Para los efectos del juicio de amparo retomaremos los conceptos propuestos por el Dr. Ignacio Burgoa Orihuela, el Dr. Carlos Arellano García y el Magistrado Alfonso Trueba:

- Dr. Ignacio Burgoa Orihuela. “La suspensión en el Juicio de Amparo es aquel proveído judicial (auto o resolución que concede la suspensión de plano u oficiosa, provisional o definitiva) creador de una situación de paralización o cesación temporalmente limitada, de un acto reclamado de carácter positivo, consistente en impedir para lo futuro el comienzo o iniciación, desarrollo o consecuencias de dicho acto, a partir de la mencionada paralización o cesación, sin que invaliden los estados o hechos anteriores a éstas y que el propio acto hubiese provocado”¹¹.
- Dr. Carlos Arellano García. La suspensión se puede definir como “... la institución jurídica en cuya virtud, la autoridad competente para ello, ordena detener temporalmente la realización del acto reclamado en el juicio de amparo, hasta que legalmente se pueda continuar tal acto o hasta que se decrete la inconstitucionalidad del acto reclamado en sentencia ejecutoriada”¹².

¹¹ BURGOA ORIHUELA, Ignacio. Ob. Cit. Página 711.

¹² ARELLANO GARCÍA, Carlos. Ob. Cit. Página 544.

- Magistrado Alfonso Trueba. Define a la suspensión del acto reclamado como "... el proceso cautelar inherente al juicio de amparo creado para asegurar en forma provisional o sea, entretanto se dicta la sentencia definitiva"¹³.

De los conceptos ya señalados destacan algunos elementos que se consideran importantes de señalar:

1. Es una situación jurídica, porque crea relaciones jurídicas entre la parte que solicita la suspensión, el órgano que la decreta, la autoridad responsable que debe acatarla y el tercero perjudicado que puede oponerse a ella.
2. La suspensión debe ser decretada por una autoridad competente, que ordenará que se detenga la ejecución del acto reclamado.
3. La paralización de la ejecución del acto reclamado es temporal, tiene límites de duración.
4. La suspensión se produce durante la tramitación del juicio de amparo, nunca antes de la presentación de la demanda o después de concluido el juicio de garantías.

Sin duda, el tema del Juicio de Amparo requiere de un estudio mucho más detallado, sin embargo, esta figura jurídica no es nuestro principal

¹³ TRUEBA, Alfonso. La Suspensión del Acto Reclamado ó La Providencia Cautelar en el Derecho de Amparo. Editorial Jus. México, 1975. Página 191.

objetivo, por lo que será suficiente con conocer algunos conceptos básicos de este medio de defensa.

CAPÍTULO 2. ANÁLISIS SOCIO-JURÍDICO DE LA OPERACIÓN DE GIROS NEGROS BAJO EL AMPARO DE LA JUSTICIA FEDERAL.

El estudio del funcionamiento de establecimientos mercantiles en el Distrito Federal, se considera necesario abordarlo desde dos puntos de vista:

- 1) En relación al impacto vecinal que se origina con motivo de su funcionamiento, y
- 2) En relación a las normas jurídicas que regulan su apertura y funcionamiento.

2.1 ESTABLECIMIENTOS MERCANTILES DE ALTO IMPACTO

El Distrito Federal, una de las concentraciones de población más grandes del mundo, en la que reside el 18% de los habitantes del país y en la que se genera la cuarta parte del producto nacional, requiere de una compleja red de factores para satisfacer las necesidades de sus habitantes.

Dichos satisfactores se presentan a través de servicios públicos a cargo del estado o por medio de servicios que prestan negociaciones particulares, que se encuentran reguladas en su operación por distintos cuerpos de Leyes. Dichos ordenamientos requieren estar a la altura de las legítimas demandas de la población en general, para elevar su nivel de vida y mejorar el entorno social en que se desarrolla la actividad cotidiana.

Se considera oportuno mencionar que el marco jurídico que norma la actividad de los establecimientos mercantiles necesita orientarse en tres grandes direcciones:

- a) La ubicación de las negociaciones debe estar subordinada a los Programas de Desarrollo Urbano de la entidad;
- b) Los procedimientos deben ser claros y sencillos para que los particulares puedan iniciar y desarrollar sus actividades; y
- c) Su operación no debe afectar la armonía de la vida comunitaria.

Es importante destacar que si bien es cierto, la actividad mercantil en sus diferentes ramos, representa un beneficio para la economía del Estado, ya sea como satisfactor de necesidades, fuente de creación de empleos o incluso como concesionario de servicios conferidos al Estado, también lo es, que no en todos los casos nos encontramos con este supuesto, pues en muchos de ellos, las actividades que se realizan, mas allá de representar un beneficio de desarrollo para las economías del país; se traduce en conflictos o alteraciones a la tranquilidad del entorno de una comunidad.

La operación de establecimientos mercantiles, como expresión de la actividad mercantil de un Estado, hace necesario destacar que no en todos los casos las actividades que desarrollan, se encuentran en estricto apego a las normas que regulan su funcionamiento, lo que

trae como consecuencia inseguridad y alteración al orden público, entre otros factores que inciden en la tranquilidad social.

Dirigiremos nuestra atención a los establecimientos mercantiles que por la naturaleza de sus actividades, las leyes los identifican como giros de alto impacto, siendo el caso de los bares, centros nocturnos, cabarets, discotecas, etc. El común denominador de este tipo de negociaciones es el consumo de bebidas alcohólicas, presentación de espectáculos, pistas de baile, entre otros.

Definitivamente el objeto del trabajo que se presenta no se encamina a la persecución de la vida nocturna, y menos en una ciudad como el Distrito Federal, en la que dadas sus características poblacionales y demográficas, resulta indispensable la existencia de lugares de esparcimiento, con la presentación de espectáculos públicos, la prestación de servicio de pistas de baile, discotecas, entre otros giros; la verdadera razón de ser de este ensayo, es plantear la problemática que existe cuando la función administrativa del Estado, se ve frenada por medios de defensa, como en el caso que se expone, lo es la figura jurídica de la Suspensión del Acto reclamado en el Juicio de Amparo, siendo que en ambos casos, el objeto y fin de las funciones del Estado, ya sea en su ámbito administrativo o bien jurisdiccional, tiene que ir encaminado hacia la procuración del bien común o interés público.

Ahora bien, tenemos que partir de una base cierta, en el que existan condiciones de tiempo y espacio para una mejor ubicación de circunstancias, por lo que hemos decidido tomar como punto de

partida el Distrito Federal y la normatividad que regula su actividad mercantil.

Para tal efecto la Ley para el Funcionamiento de Establecimientos Mercantiles en el Distrito Federal (LFEMDF), señala que se entiende por:

Establecimiento Mercantil: Local ubicado en un inmueble donde una persona física o moral desarrolla actividades relativas a la intermediación, compraventa, arrendamiento, distribución de bienes o prestación de servicios, con fines de lucro;

Giro Mercantil: La actividad comercial lícita, permitida en las normas sobre uso de suelo, que se autoriza en la licencia de funcionamiento o es manifestada en la declaración de apertura para desarrollarse en los establecimientos mercantiles

Giro con Impacto Vecinal: Las actividades que por sus características provocan transformaciones, alteraciones o modificaciones en la armonía de la comunidad;

Giro con Impacto Zonal: Las actividades que por sus características inciden en las condiciones viales y por los niveles de ruido en la tranquilidad de las áreas cercanas;

En este orden de ideas, si bien es cierto en la legislación vigente para el Distrito Federal no existe una definición específica para conceptualizar a un **giro negro**, se propone definirlos como **aquellos establecimientos mercantiles donde una persona física o moral desarrolla actividades relativas a la prestación de servicios, con fines**

de lucro, que a diferencia del concepto de giro mercantil, las actividades que en ellos se desarrollan atentan contra la seguridad y orden público de la zona en que se encuentran ubicados; en los que comúnmente se desarrollan conductas antisociales y en muchos de los casos constitutivas de delito.

En el mismo sentido, es importante señalar el tipo de conductas que se consideran antisociales y que atentan contra el orden público y paz social del entorno en que se establecen este tipo de giros; pues bien, se trata de lugares en los que se permite la presentación de actos de exhibicionismo corporal, tendientes a favorecer la prostitución, así como la drogadicción; involucrando el empleo de menores para el desarrollo de sus actividades. Se trata de negociaciones en las que comúnmente se incurre en conductas constitutivas de delito, como los son los delitos contra moral pública, entre los que destacan el lenocinio y la explotación laboral de menores, sin pasar desapercibido que en muchas de las ocasiones, en este tipo de establecimientos se ha detectado la comisión de delitos clasificados como en contra de la vida y la integridad corporal (lesiones y homicidio), entre otros, también destacan el robo, delitos contra la salud (tráfico de drogas), así como operaciones con recursos de procedencia ilícita.

Por otra parte, si bien es cierto que para los efectos prácticos del presente trabajo tomaremos como referencia la normatividad que regula a los establecimientos mercantiles en el Distrito Federal, debe señalarse que la problemática que se ha identificado y que sirvió de motivación de este estudio, no es exclusiva de la sede de los Poderes de la Unión, sino que se trata de un fenómeno que afecta a todo el

país, para lo cual, de manera breve se citará la normatividad que rige este tipo de actividades mercantiles en el interior de la República.

Hemos encontrado que en los diferentes Estados que integran la Federación, existe una normatividad particular para regular la actividad mercantil, sin embargo llama la atención el hecho de que en la mayoría de los casos, existen disposiciones jurídicas específicas para aquellos establecimientos mercantiles cuya principal actividad es la venta de bebidas alcohólicas.

Tal es el caso de del Estado de Aguascalientes, en el que para el funcionamiento de establecimientos mercantiles con venta de bebidas alcohólicas se aplica la “Ley que Regula la Venta y Consumo de Bebidas Alcohólicas en el Estado de Aguascalientes”, incluso en el propio cuerpo de la citada Ley, existe un apartado para la creación de un Consejo Municipal de Giros Restringidos sobre la Venta y Consumo de Bebidas Alcohólicas.

Por su parte el Estado de Michoacán regula este tipo de actividades en el *Reglamento para Establecimientos con Venta de Bebidas Alcohólicas del Municipio de Indaparapero Michoacán*.

La normatividad del Estado de Sinaloa establece que la regulación de este tipo de actividades, estarán a lo dispuesto por la *Ley Sobre Operación y Funcionamiento de Establecimientos Destinados a la Producción, Distribución, Venta y Consumo de Bebidas Alcohólicas del Estado de Sinaloa*.

Del análisis de los ordenamientos jurídicos antes señalados, destaca el hecho de señalar que el común denominador de las disposiciones que los integran, es señalar que los titulares de los establecimientos mercantiles tienen dentro de sus principales obligaciones la de observar que con el funcionamiento de sus giros mercantiles, no se atente contra el orden público, así como que no se ponga en riesgo la seguridad de los asistentes al establecimiento, así como contar con la documentación que acredite el legal funcionamiento de la negociación, siendo en todos los casos las autoridades locales, las facultadas para la expedir una licencia de funcionamiento con la que se acredite su legal operación.

No puede pasar desapercibido en este tema, el señalar que otra de las constantes en las disposiciones jurídicas ya enunciadas, es la de que en aquellos casos en los que en el interior de los establecimientos mercantiles se desarrollen actividades tendientes a favorecer el ejercicio de la prostitución o drogadicción, la autoridad local competente hará efectiva las sanciones establecidas por los mismos ordenamientos, siendo en la mayoría de los casos, la clausura del establecimiento mercantil que infrinja dichas normas.

Con la normatividad específica que regula la actividad mercantil en los diferentes Estados de la Federación; con autoridades locales investidas de facultades para hacer valer estas disposiciones jurídicas y en un desempeño acorde a la normatividad que rige la materia por parte de los propietarios de los giros comerciales, sin duda estamos hablando de que esta actividad mercantil, representa un sano desarrollo económico en sus diferentes modalidades para el Estado;

llámese fuentes generadoras de empleo, prestadores de servicios, centros de entretenimiento, etc.

Sin embargo, en la realidad nos hemos encontrado que en muchos de los casos, el funcionamiento de establecimientos mercantiles publicitados como restaurantes, bares, discotecas, centros nocturnos, entre otros, más que un bien para el sano desarrollo de actividades económicas y sociales del Estado, se han convertido en focos de inseguridad, locales en los que comúnmente se promueve el ejercicio de la prostitución y drogadicción de menores, lenocinio, lavado de dinero entre otras muchas conductas antisociales, incluso en muchos de los casos conductas constitutivas de delitos en términos de las leyes vigentes.

Con el objeto de aportar mayores elementos de motivación para el presente trabajo, nos permitiremos exponer algunas referencias relacionadas con lo ya expuesto:

“Operan en el DF seis cárteles de giros negros: Padierna LAURA GOMEZ FLORES. *En la Ciudad de México operan seis cárteles de giros negros denominados Titanium, Español, Japonés, Garibaldi, Soto y Vals... Pese a que el Poder Judicial ha sido sumamente cuidadoso para otorgar suspensiones provisionales a los dueños de estos lugares, algunos jueces continúan cobijando a sus dueños, como es el caso de Humberto Suárez Camacho y Luz María Díaz Barriga, aún cuando en el sector se presta para la comisión de delitos, como el lenocinio, la venta de drogas, el uso de armas, el lavado de dinero y la evasión fiscal”*¹.

“Incendio en el centro nocturno Lobohombo deja 20 muertos. □ El lugar no tenía las condiciones para operar, pero obtuvo 11 amparos federales: Padierna. Susana González G □ Uno a uno, hasta sumar 19, fueron sacados en camilla los cuerpos calcinados de las personas que perecieron en el

¹ GÓMEZ FLORES, Laura. Operan en el DF Seis Cárteles de Giros Negros: Padierna. Visto en <http://www.jornada.unam.mx/2001/02/14/037n3est.html>

Lobohombo, local de tres mil metros cuadrados de dos niveles ubicado en Insurgentes Centro 95, colonia San Rafael, que se incendió la madrugada de ayer y el cual operaba como centro nocturno, a pesar de contar únicamente con un permiso de suelo para restaurante-bar... Meseros y otros trabajadores de ese centro, donde también se ofrecen espectáculos de table dance, confirmaron lo anterior y manifestaron que los encargados del negocio pretendieron obligarlos a retirarse del lugar para que no hicieran declaración alguna a las autoridades o a la prensa... "Calificado por Dolores Padierna Luna, jefa delegacional en Cuauhtémoc, como el más grande en su tipo en América Latina, el centro nocturno fue clausurado en tres ocasiones por las autoridades de la demarcación por violar el Reglamento de Construcción del Distrito Federal y no contar con las condiciones adecuadas para operar. Sin embargo, gracias a 11 amparos que sus dueños obtuvieron en juzgados federales la discoteca pudo funcionar sin problema a pesar de no contar con autorización oficial del Gobierno capitalino. Padierna Luna dijo además que existen otros 32 centros similares en la demarcación, propiedad del dueto conformado por Alejandro Iglesias Rebollo y Antonio Grez, que operan de la misma forma por amparos concedidos por jueces federales²".

"Abogados falsifican documentos, dice Red del crimen organizado protege a giros negros: ex jueza" **Es competencia federal actuar contra jueces: Manuel Fuentes Elia Baltazar** **Una red del crimen organizado protege el funcionamiento de giros negros en la ciudad de México y en ella están involucrados abogados, servidores públicos y autoridades judiciales y policiacas de diversos niveles. Así explica la ex juez de distrito y ex magistrada, Diana Bernal, la "impunidad" que ampara el funcionamiento de bares y discotecas, "convertidos en centros del hampa" donde "se promueve el tráfico de drogas y la prostitución". Los operadores de los dueños de giros negros son "pandillas de abogados", que en el medio se conocen como buhítos, dedicados a la falsificación de documentos que son certificados en notaría "poco serias", sobre todo en el estado de México. "Obtienen por diversos canales papelería con membrete de las delegaciones o del Gobierno capitalino. Así extienden el permiso para el lugar, para operar como establecimiento con venta de bebidas alcohólicas y variedad. Al calce aparece el nombre de un funcionario y una firma apócrifa o el nombre de otra persona con la observación PA (por ausencia)". Ya elaborado y certificado el documento, que la mayoría de las veces no cuenta con folio ni fecha, los abogados lo llevan ante los jueces, explica la ex delegada. Agrega que ingresan sus solicitudes a diversos juzgados y en aquellos donde se percata el juez que los documentos son falsos, se desisten. Es decir, se cancela el proceso, pero se olvidan de iniciar la denuncia por falsificación."Con estos papeles falsos consiguen los amparos", dice. No obstante, asegura que en la mayoría de los casos los jueces no actúan por corrupción, sino por mala interpretación de la ley, indolencia o sobrecarga**

² GONZÁLEZ G, Susana "Incendio en el Centro Nocturno Lobohombo deja 20 muertos. **El lugar no tenía las condiciones para operar, pero obtuvo 11 Amparos Federales: Padierna.** Visto en <http://www.jornada.unam.mx/2000/10/21/lobo.html>

de trabajo. "Se trata de gente con mucho poder, que tiene coptado el negocio y compradas a autoridades policiacas y judiciales", dice. "No puede ser de otra manera, pues sólo así se entiende que no se sigan las averiguaciones previas que las autoridades inician luego de operativos en los que se encuentra en estos establecimientos vino adulterado, prostitución ejercida por menores de edad, y tráfico de drogas". **Laura Gómez y Gabriela Romero** a Las autoridades locales cuentan con una relación de los jueces que han emitido el mayor número de amparos a favor de establecimientos mercantiles, informó Manuel Fuentes, consejero jurídico del Gobierno del DF. Sin embargo, explicó que no es posible proceder en su contra porque esta decisión corresponde al Consejo de la Judicatura Federal. Fuentes explicó que la jurisprudencia 12/90, aprobada por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, permite a los jueces otorgar amparos a favor de giros negros, para romper las clausuras sin la presentación de pruebas suficientes y sin investigación de por medio. Así, los quejosos evitan el cierre de los negocios y mantienen a las autoridades delegaciones al margen, pues si el delegado viola el amparo no sólo se le destituye, sino aun es posible consignarlo, gracias a los vacíos legales que existen, y que permiten a los dueños actuar con impunidad. Explicó que si bien la designación de un juez se hace por sorteo, cuando cae en un juzgado contrario a los intereses de los dueños de giros negros se desisten de la solicitud de amparo y esperan el momento para interponer otra petición, a fin de que el caso quede en manos de jueces que tienen un historial a favor de esos establecimientos. Para el consejero jurídico capitalino una solución es emitir una nueva tesis de contradicción o reformar la Ley de Amparo, para limitar a los jueces para tomar esas medidas a favor de los giros negros. Por su parte, el abogado y maestro emérito Raúl Carrancá, consideró que "resulta muy raro", el número de amparos que consiguen centros nocturnos como el Lobohombo, o el Titanium, que tiene en su haber 50 amparos. Por eso, exhortó a las autoridades: "Si se tienen pruebas de actos ilícitos deben presentarse ante el Consejo de la Judicatura, para fincar las responsabilidades correspondientes". Coincidió con Diana Bernal en que la impunidad que rodea a los giros negros es resultado de confabulaciones. Y "no estoy dando nombres porque no sabes quién o quiénes son los responsables, pues no hay una investigación a fondo". Dijo que ante posibles irregularidades en la actuación de jueces de distrito, éstos se pueden hacer acreedores a una multa, su destitución y aun a que se finquen responsabilidades penales en su contra"³.

"Grupo Titanium ha encontrado en el amparo su modus operando. Los dueños del antro operan 80 sitios similares a Tenía licencia para restaurante bar, pero funcionaba como centro nocturno, sin cumplir las normas. Susana González G. y Laura Gómez..., el Lobohombo acumula graves irregularidades, similares a las cometidas por el resto de los casi 80 giros negros que el Grupo Titanium tiene en el DF -entre otros, Hawaii, Manhattan, Caballo de Hierro, Issi o Crazy Bodies-, cuya mayoría operan "amparados"...

³ FUENTES ELIA BALTAZAR, Manuel. Abogados falsifican documentos, Dice red del crimen organizado protege a giros negros: Ex Jueza a Es competencia Federal actuar contra Jueces. Visto en <http://www.jornada.unam.mx/2000/10/21/lobo.html>

abrió sus puertas en mayo de este año sin documento legal o autorización oficial expedida por el Gobierno del DF. No obstante, sus dueños Alejandro Iglesias y Antonio Grez, "cabezas visibles del Grupo Titanium" según las autoridades delegacionales, han obtenido hasta 11 amparos otorgados por juzgados federales... Para ello, Padierna Luna demandó el respaldo de la población e hizo un llamado a la Suprema Corte de Justicia de la Nación y los jueces para que modifique su actuación en torno a los giros negros porque, dijo, "por una actitud irresponsable con sus amparos permiten y propician que se envenene a la juventud y se agudicen los delitos y la violencia"... Así, indebidamente los quejosos evitan el cierre de sus negocios y mantienen a las autoridades delegacionales al margen, pues "si un delegado viola el amparo no sólo se le destituye, sino consigna, aprovechando los vacíos jurídicos existentes, lo que les permite a los dueños de estos lugares actuar con impunidad". Pese a que la designación de un juez es por sorteo, cuando éstos no convienen a los intereses de los bufetes de abogados se desisten de la solicitud de amparo respectiva y esperan el momento, para interponer una nueva, a fin de que el caso quede en manos de algunos de los jueces, que están en contra del cierre de dichos giros"⁴.

“Ciudad de México, 8 de noviembre. Curiosamente las demandas de amparo de los antros ilegales solamente recaen en tres: el primero, el sexto y el décimo, de los diez juzgados de Distrito existentes en la ciudad, acusa López Betancourt al 90 por ciento de los jueces de corruptos con el gran negocio del amparo... De hecho, los 15 o 20 mil antros irregulares que operan en las 16 delegaciones del Distrito Federal son una fuente inagotable de cuantiosos recursos ilícitos de donde se han enriquecido con la venta de bebidas adulteradas, de drogas, el comercio de jóvenes mujeres para ejercer la prostitución, desde inspectores de vía pública y mercados, hasta coyotes, subdelegados jurídicos, delegados, secretarios de acuerdos de los juzgados de Distrito en materia administrativa, jueces y hasta magistrados de la Suprema Corte de Justicia de la Nación”⁵.

“Arremeten contra juez por amparar a ‘table’ La Benito Juárez argumenta en desplegado que el centro nocturno logró la resolución con permisos falsos. Lili Valadez El Universal. Viernes 17 de febrero de 2006. Mediante un desplegado, la delegación Benito Juárez hizo pública su inconformidad por la resolución del juez Quinto en Materia Administrativa en el Distrito Federal, Ricardo Barbosa, que le ordena retirar la clausura al restaurante-bar-table dance "Pompeya Top Club", pese a que éste opera con documentación apócrifa, según denuncia la propia demarcación... informó que dicho juez obsequió un amparo al establecimiento localizado en el número 1115 de

⁴ GONZÁLEZ G, Susana y GÓMEZ, Laura. Grupo Titanium ha encontrado en el Amparo su modus operando. Los dueños del antro operan 80 sitios similares a Tenía Licencia para Restaurante Bar, pero funcionaba como Centro Nocturno, sin cumplir las normas... Visto en <http://www.jornada.unam.mx/2000/10/21/lobo.html>

⁵ Curiosamente las demandas de amparo de los antros ilegales solamente recaen en tres: el Primero, el Sexto y el Décimo, de los diez Juzgados de Distrito existentes en la Ciudad, acusa López Betancourt al 90 por ciento de los Jueces de corruptos con el gran negocio del Amparo. Visto en: <http://www.todito.com/paginas/noticias/37779.html>

Calzada de Tlalpan, colonia Lago, siendo que la demarcación dio a conocer al juzgado que las documentales presentadas por el presunto "giro negro" son falsas. Según la jurisdicción, para conseguir el amparo, este negocio presentó al juzgado las copias certificadas de las licencias de funcionamiento 3247 y 3248, presentando una discontinuidad con los registros que tiene la delegación, ya que a la fecha hay apenas alrededor de 2 mil 500 certificaciones de licencia. Aun así, la autoridad delegacional advirtió en el texto que no cesará su lucha en contra de los "table dance, casas de citas o sitios donde se practique la prostitución". Los sellos de clausura fueron retirados por personal de la administración delegacional el pasado martes 14 de febrero..Por ello, en octubre de ese mismo año, la delegación trató de imponer sellos de clausura, pero los responsables del table dance opusieron resistencia y un mes después obtuvieron una suspensión provisional por el poder judicial..."⁶.

"Domingo 29 abril 2001. **Según cifras oficiales, mientras aumentan los giros negros, disminuyen as bibliotecas.** Hay más de 200 antros por cada museo, escuela u hospital en el D.F. En las 16 Delegaciones operan 9 mil establecimientos de alto impacto social, la mayoría en el centro, Iztapalapa, Gustavo A. Madero, Miguel Hidalgo, Venustiano Carranza y Álvaro Obregón. RAUL LLANOS SAMANIEGO. Por cada escuela de nivel normal que existe en la Ciudad hay 230 giros de alto impacto social (bares, cantinas, discotecas, tables dance videobar), un museo por cada 209 negocios de este tipo, y 200 por cada hospital general ... Un estudio de la Subsecretaría de Gobierno detalla que en esa demarcación opera el mayor numero de centros con espectáculo erótico (como el Bar Latino, Rubí Bar, Balass, Full Monty, Men`s Club y Extravagante), 88 en total seguida de la Miguel Hidalgo, con 87. En esos sitios, precisa, se practica la prostitución, la ficha y el empleo de menores de edad..."⁷.

"**Sin control los giros negros.** Por Susana Pérez. Desde hace 11 años encendieron los focos rojos y causaron la inconformidad de las familias, y aunque las autoridades los identifican no los reconocen como tal: se trata de los giros negros del municipio de Benito Juárez. En el Bando de Gobierno y Policía no existe el concepto de giros negros, pero el secretario de la Comuna, Rodolfo García Pliego, los define como establecimientos donde se consumen bebidas embriagantes sin limitante alguna por parte de los negocios, y punto de reunión de hombres y mujeres para ejercer la prostitución"⁸.

"BOLETIN 122 - ASEGURA INM A 197 EXTRANJEROS EN GIROS NEGROS - Abril 29, 2006. · A partir de mayo, el INM pondrá en vigor programa permanente

⁶ Arremeten contra Juez por amparar a 'table'. Visto en: <http://www.eluniversal.com.mx/ciudad/74296.html>

⁷ Según cifras oficiales, mientras aumentan los giros negros, disminuyen as bibliotecas. Visto en: <http://www.nuclecu.unam.mx/>

⁸ PÉREZ, Susana. Sin control los giros negros. Visto en <http://www.novenet.com.mx/seccion.php?id=8036&sec=3&d=10&m=07&y=2006>

de monitoreo en estos sitios. El Instituto Nacional de Migración (INM) aseguró en la semana que terminó a 197 extranjeros que laboraban en giros negros del Distrito Federal y otras entidades del país sin el permiso migratorio correspondiente. Estas acciones son una respuesta a las diversas denuncias de contratación de bailarinas extranjeras en giros negros y forman parte de un plan de verificación migratoria en sitios conocidos como table dance y centros nocturno"⁹.

"Permisos apócrifos. Batalla legal Contra red de Abogados en Iztapalapa. La Delegación Iztapalapa Empezará una batalla legal contra una red de abogados que ha expedido 16 licencias de funcionamiento apócrifas, advirtió Horacio Martínez, titular de la demarcación. Refirió que, durante los próximos 15 días, el área jurídica delegacional se dedicará exclusivamente a dar seguimiento a los recursos legales interpuestos por los abogados. "Lo que decidimos fue posponer los operativos de verificación administrativa, por que tenemos pocos verificadores, pocos abogados y lo que queremos es priorizar este asunto y buscar que los juicios concluyan a favor de la delegación. Para nosotros es fundamental dar a conocer que en Iztapalapa estamos combatiendo la corrupción, por eso ya se han levantado averiguaciones previas. No. descartamos que alguna persona que este trabajando en la demarcación pudiera estar implicada en estos hechos, pero nosotros no vamos a solapar ni a proteger absolutamente a nadie", dijo. La semana pasada Martínez Meza denunció una red de abogados que otorgan licencias de funcionamiento y apertura apócrifas para la operación de establecimientos mercantiles. El funcionario documentó que 16 establecimientos operan con dicha documentación y que han promovido amparos para evitar el acto de clausura. mayo 2000."¹⁰

Así las cosas, destaca el hecho de mencionar que la problemática identificada con el funcionamiento de este tipo de establecimientos mercantiles, sin duda se traduce en focos de inseguridad, en los que comúnmente se realizan actividades que tienden a favorecer la prostitución, incluso de menores de edad, con la participación de extranjeros (as) que ingresan al país de manera ilegal para dedicarse a estas actividades, centros que sirven para el lavado de dinero proveniente del narcotráfico, en fin prácticas que más que un bien

⁹ "BOLETIN 122 - Asegura INM a 197 extranjeros en giros negros. <http://www.segob.gob.mx/templetas/boletin.php?id=4758>

¹⁰ MARTÍNEZ, Airamsol. "Permisos apócrifos. Batalla legal Contra red de Abogados en Iztapalapa", Milenio, 21 de mayo de 2007. Página 38.

para el sano desarrollo económico de una sociedad, inciden en la tranquilidad y orden público de las zonas en las que se instalan.

Ahora bien, el **modus operandi**, como mejor se conoce, radica en que los dueños de este tipo de negociaciones, que en muchos de los casos, solo son prestanombres, acuden ante a Justicia Federal para conseguir la medida cautelar de la Suspensión de los actos de autoridad tendientes a aplicar leyes locales para el funcionamiento de establecimientos mercantiles, que si bien es cierto en algunos casos se dan de alta como restaurantes, bares o discotecas, la realidad es que se trata de **giros negros**.

Ya hemos explorado la problemática que representa el funcionamiento de estos **giros negros**, desde un punto de vista social, por lo que ahora, abordaremos el tema con una visión jurídica en relación a como, mediante el otorgamiento de la suspensión del acto reclamado, se consigue el ilegal funcionamiento de este tipo de negociaciones, con lo cual se considera que en muchos de los casos se frena la actuación administrativa del Estado como sancionador de conductas contrarias a las leyes vigentes, en particular a la Ley para el Funcionamiento de Establecimientos Mercantiles en el Distrito Federal.

Desde este momento se debe señalar que no se trata de poner en tela de juicio la actuación de los Jueces Federales, que en muchos de los casos, conceden la suspensión del acto reclamado dentro del Juicio de Amparo, en un estricto apego a las leyes; sin embargo, si es de nuestro interés poner a la luz los abusos que existen en la solicitud

de este tipo de medidas por parte de propietarios de establecimientos mercantiles, que ante la comisión de expuestas irregularidades de su negociación, acuden ante las instancias federales a evitar la clausura de sus establecimientos, por lo que es primordial identificar alternativas de solución que permitan evitar la contraposición de intereses entre los órganos administrativos y jurisdiccionales del Estado, cuyo principal fin, como ya ha quedado establecido, es alcanzar el **interés público o bien común**.

El artículo 124 de la Ley de Amparo, Reglamentaria de los Artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establece los requisitos para otorgar la Suspensión del Acto Reclamado:

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

I.- Que la solicite el agraviado;

II.- Que no se siga perjuicio al interés social, ni se contravengan disposiciones de orden público. Se considera, entre otros casos, que sí se siguen esos perjuicios o se realizan esas contravenciones, cuando de concederse la suspensión:

a) Se continúe el funcionamiento de centros de vicio, de lenocinios, la producción y el comercio de drogas enervantes;

b) Se permita la consumación o continuación de delitos o de sus efectos;

c) Se permita el alza de precios con relación a artículos de primera necesidad o bien de consumo necesario;

d) Se impida la ejecución de medidas para combatir epidemias de carácter grave, el peligro de invasión de enfermedades exóticas en el país, o la campaña contra el alcoholismo y la venta de sustancias que envenenen al individuo o degeneren la raza;

e) Se permita el incumplimiento de las órdenes militares;

f) Se produzca daño al medio ambiente, al equilibrio ecológico o que por ese motivo afecte la salud de las personas, y

g) Se permita el ingreso en el país de mercancías cuya introducción esté prohibida en términos de Ley o bien se encuentre en alguno de lo supuestos previstos en el artículo 131 párrafo segundo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; se incumplan con las normas relativas a regulaciones y restricciones no arancelarias a la exportación o importación, salvo el caso de las cuotas compensatorias, las cuales se apegarán a lo

regulado en el artículo 135 de esta Ley; se incumplan con las Normas Oficiales Mexicanas; se afecte la producción nacional;

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

El inciso a) del artículo antes transcrito claramente establece como excepción para conceder la medida cautelar que **se continúe el funcionamiento de centros de vicio, de lenocinios, la producción y el comercio de drogas enervantes**, con ello, parecería suficiente para evitar que los establecimientos mercantiles que motivan este trabajo, consigan por conducto del juicio de amparo, seguir funcionando en un claro distanciamiento de los ordenamientos jurídicos que regulan su apertura y operación.

No obstante ello, nos hemos encontrado con algunos criterios emitidos por las propias autoridades Jurisdiccionales, que traen en consecuencia la factibilidad de alcanzar la medida cautelar, tal es el caso de la Jurisprudencia con numero de registro 200,137 y que a la letra se titula **SUSPENSIÓN. PROCEDENCIA EN LOS CASOS DE CLAUSURA EJECUTADA POR TIEMPO INDEFINIDO** y que para una mejor referencia se transcribe:

"SUSPENSIÓN. PROCEDENCIA EN LOS CASOS DE CLAUSURA EJECUTADA POR TIEMPO INDEFINIDO. El artículo 107, fracción X de la Constitución General de la República, establece como uno de los requisitos para la procedencia de la suspensión del acto reclamado en el amparo, el de tomar en cuenta la naturaleza de la violación alegada; esto es, el juzgador deberá realizar un juicio de probabilidad y similitud del derecho del solicitante, que podrá cambiar al dictar la sentencia definitiva, pues el echo de que anticipe la probable solución del fondo del juicio principal, es un adelanto provisional, solo para efecto de la suspensión. Tal anticipación es posible porque la suspensión se asemeja, en el género próximo, a las medidas cautelares, aunque es evidente que esta caracterizada por diferencias que la perfilan de manera singular y concreta. Sin embargo, e son aplicables las reglas de tales medidas, en lo que no se opongan a su específica naturaleza. En este

aspecto cabe señalar que son dos los extremos que hay que llenar para obtener la medida cautelar. 1) Apariencia del buen derecho y 2) Peligro en la demora. La apariencia de la existencia del derecho apunta a una credibilidad objetiva y sería que descarte una pretensión manifiestamente infundada, temerario o cuestionable, lo que se logra a través de un conocimiento superficial, dirigido a lograr una decisión de mera probabilidad respecto de la existencia del derecho discutido en el proceso; el peligro en la demora consiste en la posible frustración de los derechos del pretendiente de la medida, que puede darse como consecuencia de la tardanza en el dictado de la resolución de fondo. En síntesis, la medida cautelar exige un preventivo cálculo de probabilidad sobre el peligro en la dilación, que no puede separarse de otro preventivo cálculo de probabilidad que se hace sobre la existencia del derecho cuya tutela se solicita a los tribunales. Consecuentemente, si toda medida cautelar descansa en los principios de verosimilitud, el Juez de Distrito puede analizar esos elementos en presencia de una clausura ejecutada por tiempo indefinido, y si la provisión cautelar, como mera suspensión es ineficaz, debe dictar medidas que impliquen no una restitución, sino un adelanto provisional del derecho cuestionado, para resolver posteriormente, en forma definitiva, si el acto reclamado es o no inconstitucional; así, el efecto de la suspensión será interrumpir el estado de clausura mientras se resuelve el fondo del asunto, sin perjuicio de que si se niega el amparo, porque la apariencia del buen derecho sea equivocada, la autoridad pueda reanudar la clausura hasta su total cumplimiento. Lo expuesto anteriormente se sustenta en la fracción X del dispositivo constitucional citado que establece que para conceder la suspensión deberá tomarse en cuenta la naturaleza de la violación alegada, lo que supone la necesidad de realizar un juicio de probabilidad y verosimilitud del derecho esgrimido, con miras a otorgar la medida cautelar, para evitar daños y perjuicios de difícil reparación al quejoso y conservar viva la materia del juicio, si con eso no se lesionan el interés social y orden público, lo cual podrá resolver la sensibilidad del Juez de Distrito, ante la realidad del acto reclamado pues si el perjuicio al interés social o al orden público es mayor a los daños y perjuicios de difícil reparación que pueda sufrir el quejoso, deberá negar la suspensión solicitada, ya que la preservación del orden público y el interés de la sociedad están por encima del interés particular afectado".

Sin entrar a un estudio de fondo de la Jurisprudencia antes transcrita, nos parece de suma importancia resaltar los dos extremos sobre los cuales versa este criterio:

- 1) Apariencia del buen derecho **Fomus Boni Iuris.**
- 2) Peligro en la demora **Periculum in mora.**

El primero de los supuestos condiciona la admisibilidad de la medida cautelar y apunta a una credibilidad objetiva y seria, que descarte una pretensión manifiestamente infundada, lo que se logra a través de un conocimiento superficial, esto es, se presume que el quejoso acude a solicitar la protección de la Justicia Federal, soportando su actuación en un derecho que a toda costa pretende defender ante actos de autoridad que a su vez, violan los preceptos básicos establecidos en la Carta Magna.

El segundo supuesto consiste en la posible frustración de los derechos del quejoso que solicita la medida cautelar o suspensoria, que puede darse como consecuencia ante la tardanza al dictar la resolución de fondo, aunque ésta fuere en sentido favorable.

Sin duda, éste es sólo uno de los criterios jurisprudenciales que han sido blanco de abusos por parte de los dueños de establecimientos mercantiles que comúnmente con sus actividades, contravienen las disposiciones que regulan su funcionamiento, que dicho sea de paso, se trata de ordenamientos jurídicos que por su naturaleza son de orden público.

Regresando al caso que nos ocupa, se tiene detectado que el propietario o representante legal de un establecimiento mercantil en su modalidad de **giro negro**, acredita el primer extremo del criterio referido, exhibiendo para tal efecto una licencia de funcionamiento o bien un simple Aviso de Declaración de Apertura, en el mejor de los casos expedido por la autoridad competente, siendo en el caso en particular, la Delegación en que se encuentre ubicado el giro

mercantil dentro del Distrito Federal. Con ello, el quejoso expone ante la autoridad Jurisdiccional, que presume la existencia de un derecho a continuar con el funcionamiento de su negociación, pese a que en la realidad ya hablamos del tipo de actividades que pretende continuar realizando.

En este mismo sentido, líneas arriba referimos, que en el mejor de los casos el quejoso exhibe para acreditar su legal funcionamiento, una licencia o una declaración de apertura expedidos por la Delegación en la que se encuentre ubicado, sin embargo, existen numerosos casos en los que incluso, ni siquiera se trata de un documento expedido por la autoridad competente, esto es, hay juicios en los que el imperante de garantías, interesado en obtener la medida cautelar, exhibe para tal efecto un documento certificado por Notario Público, siendo, que en casi todos los casos se trata de licencias de funcionamiento o declaraciones de apertura falsas, no por cuanto hace a la certificación notarial, sino por cuanto hace al documento exhibido ante el Notario para su certificación, aunque resulta inverosímil que el Titular de una misma Notaria, certifique quince o veinte documentos que forman parte de juicios ante autoridades Jurisdiccionales Locales o Federales.

Siguiendo con nuestro ejemplo, a fin de acreditar el segundo extremo del criterio Jurisprudencial, sin duda la clausura de un establecimiento mercantil sea del giro que sea, trae como consecuencia un daño al particular y más si en un primer momento, ha acreditado que le asiste, o por lo menos presume su asistencia a través de cualquiera de las documentales arriba señaladas, el daño más claro se refleja en las

pérdidas de carácter económico que sufriría de mantenerlo cerrado, con ello queda de manifiesto que existe un inminente peligro de negar la medida cautelar, por el contrario, de ser concedida desaparecería el riesgo o peligro de sufrir el daño ante el cierre de sus actividades.

Pues bien, han quedado plenamente acreditados los dos extremos del criterio que hemos tomado como base, con lo cual, el Juzgador, encargado de conocer del juicio que se ha interpuesto para evitar la clausura de un establecimiento mercantil, tiene los elementos suficientes para conceder le medida cautelar.

Sin embargo, las cosas no se detienen ahí, el grupo de personas que dedican a defender el funcionamiento de los **giros negros**, no les basta con solicitar en una sola ocasión el amparo y protección de la justicia federal, sino con alguna modificación en los actos señalados como reclamados en su demanda de garantías, interponen el número de juicios que de acuerdo con el sentido en que vaya resolviendo el Juzgador, sean necesarios, por lo que si el fallo de la Justicia Federal le es favorable y consigue que se dicte la suspensión provisional del acto reclamado, que en la mayoría de los casos, es la clausura del establecimiento, será suficiente para seguir funcionando, hasta en tanto, se resuelve el asunto de fondo, en el que se sabe el fallo será contrario a sus intereses.

Este tipo de estrategias establecidas por grupos de gestores o abogados carentes de la más mínima ética, dedicados a la defensa de estos **giros negros**, se ha extendido cada vez más, al grado, de

que a la fecha el mismo efecto se reproduce en el caso de establecimientos mercantiles con giro de tiendas de abarrotes con venta de bebidas alcohólicas ó vinaterías en los que se tiene detectado el mismo modo de operar, acudiendo ante los Jueces Federales con documentación falsa a fin de conseguir el cobijo de una **suspensión**.

Sin duda, tenemos que reiterar que el sentido de este trabajo no es poner en duda la prudencia con la que actúan los Jueces Federales al momento de dictar un acuerdo sobre la concesión de una suspensión de carácter provisional, sino destacar que el motivo de analizar los elementos que se utilizan a fin de resolver sobre este tipo de medidas cautelares, han sido el blanco perfecto de un grupo de personas sin escrúpulos, que han aprovechado algunas lagunas que existen en las leyes tanto locales como federales, con lo cual se ha conseguido que la actuación de las autoridades Administrativas y Jurisdiccionales presuma una contraposición, siendo que en estricto sentido el origen de estos entes es el Estado cuyo principal fin u objetivo, lo es el procurar el **bienestar común o bien público**.

En resumen, es pertinente señalar que el principal objetivo del presente trabajo, no es ni por mucho, el poner en tela de juicio los criterios utilizados por parte de los Jueces Federales, al momento de conocer y resolver sobre la concesión de la suspensión del acto reclamado dentro del juicio de amparo, sin embargo, es necesario dejar al descubierto los abusos de los que ha sido objeto esta medida cautelar, al señalar que los dueños de establecimientos mercantiles ya definidos como **giros negros**, acuden a solicitar el amparo y protección

de la Justicia Federal con pleno conocimiento de las irregularidades en las que ha incurrido en el desarrollo de las actividades propias de su giro mercantil, lo cual traerá como consecuencia indudablemente, la clausura del establecimiento, por parte de la autoridad administrativa, en pleno ejercicio de las atribuciones conferidas por los ordenamientos jurídicos vigentes, a los Órganos Políticos Administrativos en el Distrito Federal, también definidos como Delegaciones.

En este sentido, es de mencionarse que el principal en objetivo que se persigue con las consideraciones expuestas, consiste en señalar de manera categórica, que la operación de establecimientos mercantiles ahora definidos como **giros negros**, bajo el amparo de la concesión de la suspensión del acto reclamado dentro del juicio de amparo, presume una contraposición entre las funciones básicas del Estado, además, de que con la operación de este tipo de negociaciones, más que un bien al sano desarrollo económico del país, se representa un inminente riesgo para la seguridad y orden público de la zona en que se ha ubicado el giro.

Así las cosas, si bien es cierto, que dentro de los requisitos para conceder la suspensión del acto reclamado en el juicio de amparo, no se encuentra considerado el de certificar la autenticidad de los documentos que sirven de base para acreditar el interés jurídico dentro de esta instancia, también lo es, que con la exposición de este trabajo han quedado de manifiesto los abusos cometidos por parte los dueños o abogados de **giros negros**, los cuales han utilizado este medio de defensa para contraponer las funciones administrativa y

jurisdiccional del Estado, utilizando en muchos de los casos, documentos falsos para obtener la medida cautelar y con lo cual se pretende acreditar la existencia de un derecho jurídicamente tutelado, como es el caso de las licencias de funcionamientos falsas, que en el mejor de los casos son certificadas por notarios públicos, quienes solo certifican el haber tenido un documento original a la vista, sin que se conozca sobre la autenticidad de documento exhibido.

En este orden de ideas, si tomamos en consideración que la autoridad administrativa (Delegación), es la facultada por Ley, para conocer sobre la solicitud y en su caso expedición de una licencia de funcionamiento o registro del aviso de declaración de apertura para establecimiento mercantil; debemos tener como cierto y suficiente, el señalamiento que sobre ésta haga la autoridad responsable, ante el Juez de Distrito, al momento de rendir su informe previo y justificado, esto es; ***dentro del Juicio de Amparo, en el cual el actor exhibe como documento para acreditar su interés jurídico, una licencia de funcionamiento o declaración de apertura para establecimiento mercantil, será responsabilidad de la autoridad administrativa, manifestarse sobre la autenticidad del documento exhibido. Por su parte el Juez de Distrito que conozca del Juicio, deberá tomar en consideración la manifestación hecha en relación al documento con el cual se pretende acreditar el interés jurídico.***

CONCLUSIONES

PRIMERA. El Estado surge ante la necesidad de crear una organización política investida de poder público que emana de normas jurídicas, cuyo principal objetivo es el procurar el *“bien común” o “interés público”*.

SEGUNDA. Para alcanzar el *“bien común”* el Estado agrupó en tres rubros las funciones básicas encomendadas a los órganos que de él dependen: *“Función Legislativa” (creación de leyes)*, *“Función Administrativa” (aplicación de la leyes)* y *“Función Jurisdiccional” (resolver controversias)*.

TERCERA. Los establecimientos mercantiles en el Distrito Federal representan un sano desarrollo en la economía del país, no así aquellos en los que se desempeñan actividades propias de un *“giro negro”*.

CUARTA. Los *“Órganos Político Administrativos”* en el Distrito Federal (Delegaciones), tienen plena facultad de sancionar las violaciones a la Ley para el Funcionamiento de Establecimientos Mercantiles en el Distrito Federal, *(función administrativa del Estado)*.

QUINTA. Asimismo, los *“Órganos Político Administrativos”* en el Distrito Federal (Delegaciones), tienen la facultad de expedir las Licencias de Funcionamiento para Establecimiento Mercantil, así como para el registro de los Avisos de Declaración de Apertura para Establecimiento Mercantil.

SEXTA. El *“Juicio de Amparo”*, surge ante la necesidad de frenar los abusos de autoridad en la aplicación de las leyes, sin embargo esta institución, ha sido objeto de abuso por parte de los titulares de *“giros negros”*.

SÉPTIMA. La *“Suspensión de Acto Reclamado”* en el Juicio de Amparo, tiene como finalidad mantener viva la materia del amparo, sin embargo, esta medida cautelar ha permitido el funcionamiento de establecimientos mercantiles que cotidianamente alteran el orden público.

OCTAVA. Esta *“figura jurídica ha sido objeto de abuso”* por parte de los titulares de establecimientos mercantiles, que inician actividades sin contar con documentación para acreditar su legal funcionamiento. Sus actividades son propias de un *“giro negro”*. Falsifican documentación para acreditar su legal funcionamiento. Finalmente acuden ante un Juez Federal para solicitar la protección de la justicia constitucional.

NOVENA. Entendemos como *“giro negro”*, aquellos establecimientos mercantiles donde una persona física o moral desarrolla actividades relativas a la prestación de servicios, con fines de lucro, que a diferencia del concepto de giro mercantil, las actividades que en ellos se desarrollan atentan contra la seguridad y orden público de la zona en que se encuentran ubicados; en los que comúnmente se desarrollan conductas antisociales y en muchos de los casos constitutivas de delito.

DÉCIMA. La *“apariencia del buen derecho y el peligro en la demora”* no son elementos suficientes para conceder esta medida cautelar, tratándose de este tipo de negociaciones, dichos extremos han sido de fácil alcance para los dueños de *“giros negros”*, por lo que es necesario que el Juez que conoce del asunto, valore realmente el interés público, por encima del interés particular.

DÉCIMA PRIMERA. Este fenómeno presume ineficacia y contraposición entre las funciones *“administrativa y jurisdiccional”* del Estado, pues es con esta última, con la que se consigue mantener en funcionamiento un *“giro negro”*, evitando a la autoridad administrativa el sancionar a dicho giro.

DÉCIMA SEGUNDA. No es una responsabilidad exclusiva del Juez de Distrito que conoce del asunto el valorar el interés público que se pudiera afectar con el funcionamiento de este tipo de giros mercantiles, debe existir una corresponsabilidad entre la función administrativa y jurisdiccional del Estado, cuyo objetivo será procurar el interés público. *“Se trata de una corresponsabilidad, no de una complicidad”*.

DÉCIMA TERCERA. El titular de un *“giro negro”* en el incidente de suspensión del acto reclamado, exhibe ante un Juez Federal una Licencia de Funcionamiento para Establecimiento Mercantil con el objeto de conseguir la medida cautelar. Compete a la autoridad administrativa conocer sobre la expedición de las Licencias de Funcionamiento para Establecimiento Mercantil, así como para el

registro de los Avisos de Declaración de Apertura para Establecimiento Mercantil. Luego entonces la autoridad jurisdiccional, *" antes de conceder la suspensión del acto reclamado, debe certificar la autenticidad de los documentos con los cuales el quejoso pretende acreditar un derecho."*

DÉCIMA CUARTA: No se trata de transgredir el ámbito de atribuciones de los órganos jurisdiccionales y administrativos del Estado, se trata de utilizar este trabajo como exposición de motivos para adoptar un criterio diferente por parte de los Jueces Federales cuando se trata de *"giros negros"* al momento de resolver sobre la medida cautelar dentro del juicio de amparo, con lo cual se pretende **preservar el bien común**.

BIBLIOGRAFÍA

- ARELLANO GARCÍA, Carlos. Practica Forense del Juicio de Amparo. Editorial Porrúa. México 1989.
- BURGOA ORIHUELA, Ignacio. El Juicio de Amparo. Editorial Porrúa. México 1991.
- ESCRICHE, Joaquín. Diccionario Razonado de Legislación Civil, Penal, Comercial y Forense. Universidad Nacional Autónoma de México. México 1996.
- FRAGA, Gabino. Derecho Administrativo. Editorial Porrúa. México 1997.
- H. DELGDILLO, Luis. Elementos de Derecho Administrativo Primer Curso. Editorial LIMUSA. México 2004.
- MARTÍNEZ, Rafael. Derecho Administrativo 1er y 2o Curso. Editorial Oxford. México 2002.
- L. VALLARTA, Ignacio. El Juicio de Amparo. Editorial Porrúa. México 1980.
- SERRA ROJAS, Andrés. Derecho Administrativo. Editorial Porrúa. México 1998.
- SIERRA BRICEÑO, Humberto. El Amparo Mexicano. Editorial Cárdenas Editor y Distribuidor. México 1971.

- SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN. Manual del Juicio de Amparo. Editorial Themis. México 1994.
- TRUEBA, Alfonso. La Suspensión del Acto Reclamado ó La Providencia Cautelar en El Derecho de Amparo. Editorial Jus. México 1975

LEGISLACIÓN

- Constitución Política de Los Estados Unidos Mexicanos. Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 05 de febrero de 1917.
- Ley de Amparo Reglamentaria de los Artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 10 de enero de 1936.
- Ley de Procedimiento Administrativo para el Distrito Federal. Publicada en la Gaceta Oficial de Distrito Federal el 21 de diciembre de 1995.
- Ley para el Funcionamiento de Establecimientos Mercantiles en el Distrito Federal. Publicada en la Gaceta Oficial de Distrito Federal el 28 de febrero del año 2002.
- Jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo: III, Abril de 1996.

MESOGRAFÍA

- <http://www.eluniversal.com.mx>
- <http://www.nuclecu.unam.mx>
- <http://www.novenet.com.mx>
- <http://www.segob.gob.mx>
- <http://www.jornada.unam.mx>
- <http://www.todito.com>